Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

14 de abril de 2021 *

«Fundo de Coesão e FEDER — Artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 — Aplicação no tempo de uma taxa aumentada de cofinanciamento adotada após a apresentação do último pedido de pagamento intercalar, mas antes da aprovação das contas — Confiança legítima — Dever de fundamentação — Princípio da boa administração»

No processo T-543/19,

Roménia, representada por E. Gane, A. Rotăreanu e M. Chicu, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Armenia, S. Pardo Quintillán e L. Mantl, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido, baseado no artigo 263.º TFUE, de anulação parcial da Decisão C(2019) 4027 final da Comissão, de 23 de maio de 2019, no que respeita à aprovação das contas e ao cálculo do montante imputável ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) referentes ao exercício contabilístico de 2017/2018 e ao Programa Operacional CCI 2014RO16M1OP001 «Grande Infraestrutura» aplicando uma taxa de cofinanciamento de 75 %, e não de 85 %, ao primeiro e segundo eixos prioritários desse programa operacional,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada),

composto por: M. van der Woude, presidente, A. Kornezov (relator), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk e G. Hesse, juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de setembro de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: romeno.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Com a Decisão de Execução C(2015) 4823 final, de 9 de julho de 2015 (a seguir «Decisão de Execução de 2015»), adotada com base no artigo 29.º, n.º 4, e no artigo 96.º, n.º 10, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320), conforme alterado, a Comissão Europeia aprovou alguns elementos do Programa Operacional CCI 2014RO16M1OP001 «Grande Infraestrutura», tendo em vista o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão com base no objetivo de investimento no crescimento e no emprego na Roménia no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020 (a seguir «programa operacional»).

2 O programa operacional incluía oito eixos prioritários, o primeiro dos quais era relativo à melhoria da mobilidade através do desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) e do metro, e estava ligado ao Fundo de Coesão, e, o segundo, ao desenvolvimento de um sistema de transporte multimodal, de qualidade, duradouro e eficiente, e estava ligado ao FEDER. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão de Execução de 2015, conjugado com os anexos I e II desta mesma decisão, fixou o montante máximo do apoio por parte do Fundo de Coesão e do FEDER no período abrangido pelo programa operacional. O artigo 4.º, n.º 3, da referida decisão, conjugado com o anexo II desta, fixou em 75 % a taxa de cofinanciamento dos dois eixos prioritários acima referidos e especificou que essa taxa era aplicável às despesas públicas elegíveis.

3 Em 6 de julho de 2018, as autoridades romenas enviaram à Comissão o último pedido de pagamento intercalar relativo ao programa operacional referente ao exercício contabilístico de 2017/2018, em conformidade com o artigo 135.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1303/2013.

4 Em 9 de outubro de 2018, as autoridades romenas apresentaram um pedido de alteração ao programa operacional, acompanhado de um programa operacional revisto.

5 Com a Decisão de Execução C(2018) 8890 final, de 12 de dezembro de 2018 (a seguir «Decisão de Execução de 2018»), adotada com base no artigo 96.º, n.º 10, do Regulamento n.º 1303/2013, a Comissão alterou vários elementos da Decisão de Execução de 2015. Em especial, alterou o anexo II desta última decisão, aumentando para 85 % a taxa de cofinanciamento do primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional.

6 Numa reunião realizada em 15 de janeiro de 2019 entre as autoridades romenas e a Comissão, as autoridades romenas solicitaram a aplicação, relativamente ao exercício contabilístico de 2017/2018, da taxa de cofinanciamento de 85 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, conforme fixada na Decisão de Execução de 2018, em vez da taxa de cofinanciamento de 75 % fixada na Decisão de Execução de 2015. Em resposta a esse pedido, a Comissão referiu que as orientações que figuram no documento intitulado «Orientações para os

Estados-Membros sobre a elaboração, fiscalização e aprovação das contas», na versão elaborada pela Comissão em 3 de dezembro de 2018 (a seguir «Orientações Egesif»), se opunham à aplicação da taxa de cofinanciamento de 85 % fixada na Decisão de Execução de 2018 ao referido exercício.

7 Em 15 de fevereiro de 2019, as autoridades romenas comunicaram à Comissão as contas do programa operacional relativas ao exercício contabilístico de 2017/2018, em conformidade com o artigo 138.º, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013. Em 1 de março de 2019, na sequência de um pedido da Comissão de informações adicionais, as autoridades romenas comunicaram à Comissão uma versão revista das referidas contas.

8 Por cartas de 8 de março e 13 de maio de 2019, as autoridades romenas reiteraram junto da Comissão o pedido de aplicação da taxa de cofinanciamento de 85 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional referente ao exercício contabilístico de 2017/2018.

9 Por carta de 17 de maio de 2019, a Comissão confirmou às autoridades romenas que a taxa de cofinanciamento de 85 % para o primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional não era aplicável ao exercício contabilístico de 2017/2018. Em especial, explicou que, no âmbito do período de programação de 2014-2020, e em conformidade com as Orientações Egesif, as alterações às taxas de cofinanciamento só se aplicam aos exercícios contabilísticos em curso e futuros, por força do princípio da anualidade contabilística.

10 Com a Decisão C(2019) 4027 final, de 23 de maio de 2019, notificada à Roménia em 24 de maio de 2019, a Comissão, por um lado, aprovou as contas do programa operacional do exercício contabilístico de 2017/2018, em conformidade com o artigo 139.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1303/2013, e, por outro, com base nas contas aprovadas, calculou o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER no referido exercício, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, do mesmo regulamento (a seguir «decisão impugnada»). Resulta do anexo desta decisão que, no cálculo do referido montante, a Comissão aplicou a taxa de cofinanciamento de 75 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, conforme fixada na Decisão de Execução de 2015.

Tramitação processual e pedidos das partes

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de julho de 2019, a Roménia interpôs o presente recurso.

12 Em 18 de outubro de 2019, a Comissão apresentou contestação na Secretaria do Tribunal Geral.

13 A réplica foi apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de dezembro de 2019. A tréplica foi apresentada na mesma Secretaria em 21 de janeiro de 2020.

14 Em 13 de maio de 2020, o presidente do Tribunal Geral atribuiu o presente processo a um novo juiz-relator, em aplicação do artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

15 Por carta da Secretaria de 10 de junho de 2020, o Tribunal Geral colocou, a título das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, questões escritas às partes, que responderam nos prazos fixados.

16 Foram ouvidas as alegações e respostas das partes às questões orais do Tribunal Geral na audiência de 18 de setembro de 2020.

17 A Roménia conclui pedindo, em substância, que o Tribunal Geral se digne:

– anular parcialmente a decisão impugnada, porquanto a Comissão aplicou uma taxa de cofinanciamento de 75 %, e não de 85 %, ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional;

– condenar a Comissão nas despesas.

18 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a Roménia nas despesas.

Questão de direito

19 A Roménia apresenta dois fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à violação do artigo 120.º, n.º 3, e do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, bem como do princípio da proteção da confiança legítima, e, o segundo, à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e do princípio da boa administração.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 120.º, n.º 3, e do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, bem como do princípio da proteção da confiança legítima

20 O primeiro fundamento divide-se em duas partes, sendo a primeira relativa à violação do artigo 120.º, n.º 3, e do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013 e, a segunda, à violação do princípio da confiança legítima.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do artigo 120.º, n.º 3, e do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013

21 A Roménia alega, em substância, que a aplicação, na decisão impugnada, da taxa de cofinanciamento de 75 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, conforme fixada na Decisão de Execução de 2015, em vez da taxa de cofinanciamento de 85 % fixada na Decisão de Execução de 2018, é contrária ao artigo 120.º, n.º 3, e ao artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013. Segundo este Estado-Membro, a taxa de cofinanciamento aplicável ao cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER num determinado exercício contabilístico, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013, é a que está em vigor no momento da aprovação, pela Comissão, das contas relativas a esse exercício contabilístico, e não a que estava em vigor à data da apresentação, pelo Estado-Membro em causa, do último pedido de pagamento intercalar correspondente ao referido exercício contabilístico, conforme fixada pela Comissão na decisão impugnada. Por conseguinte, no caso em apreço, como as contas do programa operacional do exercício contabilístico de

2017/2018 foram aprovadas em 23 de maio de 2019, deveria ter sido aplicada ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional a taxa de cofinanciamento de 85 %, dado que essa taxa foi introduzida em 12 de dezembro de 2018 pela Decisão de Execução de 2018.

22 A Comissão contesta os argumentos da Roménia.

23 A título preliminar, há que salientar que a taxa de cofinanciamento fixada inicialmente por uma decisão da Comissão que aprove um programa operacional pode ser alterada posteriormente, em conformidade com o artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, e com o artigo 96.º, n.º 10, do Regulamento n.º 1303/2013. No caso em apreço, em aplicação dessas disposições, a taxa de cofinanciamento do primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional foi aumentada de 75 % para 85 % pela Decisão de Execução de 2018.

24 Importa observar, ainda, que o Regulamento n.º 1303/2013 não contém nenhuma disposição específica que regule a aplicação no tempo de uma alteração à taxa de cofinanciamento.

25 Em especial, o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, com base no qual a decisão impugnada foi adotada, limita-se a prever que a taxa de cofinanciamento de cada prioridade é aplicada aos montantes inscritos nas contas referidas no artigo 137.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento, sem especificar a taxa de cofinanciamento aplicável em caso de alteração à referida taxa após a apresentação do último pedido de pagamento intercalar, mas antes da aprovação das contas correspondentes a um determinado exercício contabilístico.

26 Do mesmo modo, a Decisão de Execução de 2018 não especifica se a alteração à taxa de cofinanciamento do primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional era aplicável ao exercício contabilístico de 2017/2018, ou se o era apenas ao exercício contabilístico em curso à data da adoção da referida decisão e aos exercícios contabilísticos posteriores.

27 A este respeito, há que salientar que, em conformidade com o artigo 2.º, ponto 29, do Regulamento n.º 1303/2013, o «exercício contabilístico» é definido, nomeadamente para efeitos da parte IV deste regulamento, como o período compreendido entre o dia 1 de julho de um ano e o dia 30 de junho do ano seguinte. No caso em apreço, o exercício contabilístico decorreu entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018 e, por conseguinte, já tinha terminado na data da adoção da Decisão de Execução de 2018.

28 Nestas circunstâncias, para determinar a taxa de cofinanciamento aplicável, na aceção do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, em caso de alteração à referida taxa ocorrida após a apresentação do último pedido de pagamento intercalar, mas antes da aprovação das contas, há que tomar em consideração os termos desta disposição, o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., neste sentido, Acórdão de 22 de janeiro de 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, n.º 49 e jurisprudência referida).

29 No que respeita, em primeiro lugar, à redação do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, este tem a seguinte redação:

«Com base nas contas aprovadas, a Comissão calcula o montante a imputar [ao FEDER, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão] e ao [Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)] para o exercício contabilístico e os consequentes ajustamentos ligados aos pagamentos ao Estado-Membro. A Comissão tem em conta:

a) Os montantes inscritos nas contas, como referido no artigo 137.º, n.º 1, alínea a), e aos quais é aplicada a taxa de cofinanciamento de cada prioridade;

b) O montante total dos pagamentos efetuados pela Comissão, durante esse exercício contabilístico, incluindo:
   i) o montante dos pagamentos intercalares efetuados pela Comissão, em conformidade com o artigo 130.º, n.º 1, e o artigo 24.º; e ainda
   ii) o montante do pré-financiamento anual pago nos termos do artigo 134.º, n.º 2.»

30 Como salientado no n.º 25, *supra*, o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013 não contém nenhuma precisão quanto à aplicação no tempo de uma alteração à taxa de cofinanciamento ocorrida após o último pedido de pagamento intercalar relativo a um dado exercício contabilístico, mas antes da aprovação das contas desse exercício. No entanto, resulta da redação desta disposição que a Comissão calcula o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER «para o exercício contabilístico» em causa. Além disso, os elementos que devem ser tomados em consideração pela Comissão no referido cálculo, mencionados na primeira parte da alínea a) e na alínea b) da referida disposição, estão igualmente ligados ao exercício contabilístico a que as contas que foram objeto de aprovação se reportam.

31 Com efeito, por um lado, nos termos do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013, a Comissão toma em conta os «montantes inscritos nas contas, como referido no artigo 137.º, n.º 1, alínea a)» deste regulamento. Ora, esta última disposição define os referidos montantes como, nomeadamente, o «montante total da despesa elegível inscrita nos sistemas contabilísticos da autoridade de certificação que tenha sido incluído nos pedidos de pagamento [intercalar] apresentados à Comissão em conformidade com os artigos 131.º e 135.º, n.º 2, até 31 de julho após o encerramento do exercício contabilístico».

32 Por outro lado, nos termos do artigo 139.º, n.º 6, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, a Comissão toma em conta o «montante total dos pagamentos [por ela] efetuados […], durante esse exercício contabilístico», incluindo, nomeadamente, o «montante dos pagamentos intercalares efetuados pela Comissão, em conformidade com o artigo 130.º, n.º 1, e o artigo 24.º [deste regulamento]».

33 A redação do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013 indica, assim, que os elementos que devem ser tomados em consideração no cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER se reportam ao exercício contabilístico em causa.

34 No que respeita, em segundo lugar, ao contexto em que o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013 se inscreve, cabe, primeiro, salientar que uma das principais alterações introduzidas pelo referido regulamento consiste na criação de um novo sistema de gestão partilhada dos fundos estruturais e de investimento europeus, baseado no princípio da anualidade contabilística. Este princípio traduz-se na existência de um ciclo anual para declaração e controlo

das despesas cujo único período de referência é o exercício contabilístico. Pelo contrário, na vigência do regulamento anteriormente em vigor, a saber, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25), aplicável ao período de programação de 2007-2013, o período de referência era o período plurianual de sete anos.

35 Segundo, cabe salientar que, em conformidade com o princípio da anualidade contabilística, os procedimentos previstos no Regulamento n.º 1303/2013 sobre tanto a gestão financeira das despesas imputadas ao Fundo de Coesão e ao FEDER (v. parte II, título IX, capítulo I, e parte IV, título II, capítulo I, do regulamento) como a elaboração, fiscalização, aprovação e das contas (v. parte II, título IX, capítulo II, e parte IV, título II, capítulo II, do regulamento) se articulam em torno do conceito de exercício contabilístico.

36 Assim, terceiro, no que respeita ao procedimento relativo à gestão financeira das despesas imputadas ao Fundo de Coesão e ao FEDER, o artigo 135.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 prevê que a autoridade de certificação do Estado-Membro em causa pode apresentar pedidos de pagamento intercalar, em conformidade com o artigo 131.º, n.º 1, deste regulamento, abrangendo os montantes inscritos no seu sistema contabilístico «no decurso do exercício contabilístico» em causa. Em conformidade com o artigo 135.º, n.º 2, do referido regulamento, a autoridade de certificação pode apresentar o último pedido de pagamento intercalar «até 31 de julho, após o encerramento do exercício contabilístico precedente» e, em qualquer caso, «antes do primeiro pedido de pagamento intercalar do exercício financeiro seguinte».

37 A este respeito, importa salientar que o último pedido de pagamento intercalar apresentado pelo Estado-Membro em causa à Comissão por um determinado exercício contabilístico ocorre após o encerramento do referido exercício contabilístico e constitui a base da elaboração das contas e do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013. Com efeito, o último pedido de pagamento intercalar constitui a base da determinação tanto das despesas elegíveis tomadas em conta pela Comissão nos termos do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do referido regulamento como do montante total dos pagamentos intercalares tomados em conta pela Comissão nos termos da alínea b) do referido n.º 6.

38 Assim, por um lado, o artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 remete para o artigo 137.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento, que, por sua vez, remete para o artigo 131.º e para o artigo 135.º, n.º 2, do mesmo. Como esclarece a Comissão, decorre do artigo 131.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 que o último pedido de pagamento intercalar cristaliza o montante total acumulado das despesas elegíveis que foram inscritas no sistema contabilístico da autoridade de certificação durante o exercício contabilístico em causa e que foram apresentadas para efeitos de pagamento no âmbito desse exercício. Este pedido encerra a declaração das despesas elegíveis correspondente ao exercício contabilístico em causa, uma vez que, após a sua apresentação, o Estado-Membro em causa já não pode apresentar despesas elegíveis para pagamento no âmbito desse exercício contabilístico. Por seu turno, o artigo 135.º, n.º 2, do referido regulamento indica o prazo para apresentação do último pedido de pagamento intercalar, a saber, até 31 de julho, após o encerramento do exercício contabilístico precedente.

39 Desta forma, a leitura conjugada do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 com o artigo 137.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 135.º, n.º 2, do referido regulamento, que remetem sucessivamente uns para os outros, indica que as despesas elegíveis tomadas em conta pela

Comissão no âmbito do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER são as que foram inscritas no sistema contabilístico da autoridade de certificação durante o exercício contabilístico em causa e que foram apresentadas no último pedido de pagamento intercalar. Ora, as despesas elegíveis e a taxa de cofinanciamento, que se aplica às referidas despesas, são dois elementos intrinsecamente ligados, com base nos quais é calculado o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER. Assim, uma vez que a totalidade das despesas elegíveis referentes a um dado exercício contabilístico é fixada no momento do último pedido de pagamento intercalar relativo a esse exercício, afigura-se coerente com a sistemática do Regulamento n.º 1303/2013 que a determinação da taxa de cofinanciamento aplicável às referidas despesas siga a mesma lógica, de modo que essa taxa seja a que estava em vigor no momento da apresentação do último pedido de pagamento intercalar, o mais tardar.

40 Por outro lado, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, quando calcula o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER, a Comissão toma igualmente em conta o montante total dos pagamentos por ela efetuados «durante esse exercício contabilístico», que inclui, nomeadamente, o montante total dos pagamentos intercalares que efetuou ao abrigo do artigo 130.º, n.º 1, do referido regulamento. Nos termos desta última disposição, a Comissão, no que se refere aos pagamentos intercalares, reembolsa 90 % do montante que resulta da aplicação da taxa de cofinanciamento, fixada para cada prioridade na decisão de adoção do programa operacional, à despesa elegível da prioridade incluída no pedido de pagamento.

41 Assim, esta última disposição confirma a relação intrínseca que une as despesas elegíveis que figuram nos pedidos de pagamento intercalar e a taxa de cofinanciamento que lhes é aplicável. Em especial, é pacífico que cada um desses pedidos de pagamento tem em conta o total acumulado das despesas elegíveis inscritas no sistema contabilístico da autoridade de certificação até esse pedido e que o pagamento intercalar a efetuar pelo pedido em causa corresponde à diferença entre, por um lado, o montante total das despesas elegíveis inscritas no sistema contabilístico até esse pedido, ao qual se aplica a taxa de cofinanciamento em vigor nesse momento, e, por outro, os pagamentos intercalares já efetuados. Tal implica, o que a Roménia não contesta, que uma eventual alteração à taxa de cofinanciamento ocorrida até à data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar relativo a um dado exercício contabilístico seja tomada em consideração nesse exercício e se aplique a todas as despesas elegíveis incorridas durante o mesmo. Assim, o último pedido de pagamento intercalar consolida tanto o montante total acumulado das despesas elegíveis do exercício contabilístico em causa como a taxa de cofinanciamento aplicável a todas essas despesas.

42 Quarto, no que respeita ao procedimento relativo à elaboração, fiscalização e aprovação das contas, o considerando 118 do Regulamento n.º 1303/2013 especifica que, no âmbito do período de programação de 2014-2020, as contas dos programas operacionais são fiscalizadas e aprovadas «anualmente».

43 Para esse efeito, num primeiro momento, em conformidade com o artigo 138.º do Regulamento n.º 1303/2013, conjugado com o artigo 63.º, n.ºs 5 e 7, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE,

Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), o Estado-Membro em causa deve apresentar à Comissão as contas de um programa operacional de um dado exercício contabilístico até 15 de fevereiro do ano seguinte.

44 As contas apresentadas pelo Estado-Membro em causa devem incluir as informações enumeradas no artigo 137.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, que são articuladas com referência ao exercício contabilístico em causa. Com efeito, segundo esta disposição, as referidas contas, que são apresentadas à Comissão para cada programa operacional, «correspondem ao exercício contabilístico» e incluem, para cada eixo prioritário e, quando aplicável, para cada fundo e cada categoria de regiões, nomeadamente, o montante total da despesa elegível inscrita nos sistemas contabilísticos da autoridade de certificação que tenha sido incluído nos pedidos de pagamento apresentados à Comissão em conformidade com os artigos 131.º e 135.º, n.º 2, do referido regulamento, «até 31 de julho após o encerramento do exercício contabilístico».

45 Além disso, as contas devem ser comunicadas à Comissão juntamente com uma lista de documentos adicionais enumerados no artigo 138.º do Regulamento n.º 1303/2013 e referentes, também eles, ao exercício contabilístico anterior.

46 Num segundo momento, segundo o artigo 139.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 1303/2013, conjugado com o artigo 84.º deste regulamento, a Comissão deve examinar os documentos comunicados pelo Estado-Membro em causa e aprovar as contas apresentadas por este se puder concluir pela sua integralidade, exatidão e veracidade, «até 31 de maio do ano seguinte ao termo do período contabilístico».

47 É com base nas contas assim aprovadas que a Comissão calcula o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER «para o exercício contabilístico» em causa e os consequentes ajustamentos ligados aos pagamentos ao Estado-Membro, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013.

48 Decorre do exposto que a sistemática do Regulamento n.º 1303/2013, e, portanto, o contexto regulamentar em que se inscreve o seu artigo 139.º, n.º 6, se baseia no princípio da anualidade contabilística tanto no que respeita à gestão financeira das despesas a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER como no que respeita à elaboração, fiscalização e aprovação das contas e que o último pedido de pagamento intercalar relativo a um dado exercício contabilístico reveste especial importância a este respeito, dado que cristaliza o montante total acumulado das despesas elegíveis referentes a esse exercício contabilístico, ao qual deve ser aplicada a taxa de cofinanciamento em vigor nesse momento.

49 No que respeita, em terceiro lugar, aos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1303/2013, resulta do seu considerando 10 que este regulamento visa, nomeadamente, nos termos do artigo 317.º TFUE, e no contexto da gestão partilhada, especificar as condições que permitem à Comissão exercer as suas responsabilidades na execução do orçamento da União Europeia e clarificar as responsabilidades de cooperação dos Estados-Membros. Estas condições devem permitir à Comissão certificar-se de que os Estados-Membros utilizam os fundos estruturais e de investimento europeus de modo legal e regular e de acordo com o princípio da boa gestão financeira, na aceção do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1), tendo o referido Regulamento n.º 966/2012 sido revogado e substituído pelo Regulamento 2018/1046.

50 Ora, o princípio da boa gestão financeira exige, nomeadamente, que os Estados-Membros utilizem os fundos estruturais e de investimento europeus em conformidade com os princípios e as exigências legais subjacentes à regulamentação setorial da União. No caso em apreço, como foi salientado no n.º 48, *supra*, um dos princípios orientadores que constituem a própria sistemática do Regulamento n.º 1303/2013 é o da anualidade contabilística. Assim, o legislador da União considerou que a boa gestão financeira dos fundos estruturais e de investimento europeus seria mais bem assegurada com base na obrigação de os Estados-Membros e a Comissão apresentarem e aprovarem, respetivamente, as contas dos programas operacionais numa base anual. Ora, aplicar às despesas efetuadas no decurso de um exercício contabilístico e inscritas no sistema contabilístico uma taxa de cofinanciamento adotada após o último pedido de pagamento intercalar, que, portanto, não estava em vigor nem durante o exercício contabilístico em causa nem na data do último pedido de pagamento intercalar, equivaleria, em substância, à violação do princípio da anualidade contabilística.

51 Por conseguinte, decorre de uma interpretação literal, contextual e teleológica do Regulamento n.º 1303/2013 que a taxa de cofinanciamento aplicável ao cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER por um determinado exercício contabilístico, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013, é a que está em vigor à data da apresentação, pelo Estado-Membro em causa, do último pedido de pagamento intercalar correspondente ao exercício contabilístico em causa.

52 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos apresentados pela Roménia em apoio da tese de que a taxa de cofinanciamento aplicável na aceção do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 é a que está em vigor no momento da aprovação das contas.

53 Primeiro, a Roménia não pode argumentar com o facto de, segundo o artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER ser calculado «[c]om base nas contas aprovadas».

54 Com efeito, na falta de especificação, no artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, sobre a taxa de cofinanciamento aplicável quando esta é alterada após a apresentação do último pedido de pagamento intercalar, mas antes da aprovação das contas correspondentes a um determinado exercício contabilístico, o facto de o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER só ser calculado após a aprovação das contas não significa que a taxa aplicável deva ser a taxa em vigor no momento dessa aprovação.

55 Segundo, o argumento da Roménia de que a data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar constitui um momento de referência «aleatório» deve ser rejeitado, pelas razões expostas nos n.ºs 37 a 40, *supra*.

56 No entanto, importa acrescentar que a Roménia indica acertadamente que, entre a data do encerramento de um exercício contabilístico (dia 30 de junho do ano) e a data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar (até 31 de julho do mesmo ano), há uma diferença de um mês, no máximo. Todavia, esta diferença não significa que a tomada em consideração da data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar para efeitos da determinação da taxa de cofinanciamento aplicável seja incompatível com o princípio da anualidade contabilística. Com efeito, a referida diferença de um mês, no máximo, explica-se por constrangimentos de ordem administrativa e técnica, dado que, evidentemente, as autoridades de certificação precisam de algum tempo após o encerramento do exercício contabilístico para recolherem e verificarem os respetivos últimos dados e para prepararem o referido pedido. Para o efeito, o legislador da

União considerou necessário conceder um mês adicional às referidas autoridades para apresentarem o último pedido de pagamento intercalar, após o encerramento do exercício contabilístico.

57 Terceiro, a Roménia alega que as disposições do Regulamento n.º 1303/2013 sobre ao último pedido de pagamento intercalar, por um lado, e o artigo 139.º deste regulamento, por outro, se encontram em capítulos distintos do referido regulamento e visam objetivos distintos, uma vez que as primeiras integram uma fase processual intermédia e provisória e o segundo integra uma fase processual final protegida por garantias processuais. Assim, os procedimentos relativos a um dado exercício contabilístico permanecem abertos até ao momento da aprovação das contas e do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER.

58 A este respeito, há que salientar, como sublinha com razão a Roménia, que o procedimento relativo à elaboração, fiscalização e aprovação das contas de um determinado exercício contabilístico reveste uma importância capital para efeitos do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER. Com efeito, este procedimento permite à Comissão verificar a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas apresentadas pelo Estado-Membro em causa. É também após a aprovação das contas que a Comissão procede ao apuramento do pré-financiamento anual em causa e ao pagamento dos eventuais montantes adicionais, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1303/2013.

59 Todavia, por mais importante que seja, a fase processual em questão visa apenas a realização de uma verificação *ex post* das despesas que o Estado-Membro em causa incluiu nos seus pedidos de pagamento intercalar referentes a um dado exercício contabilístico. Com efeito, nesta fase processual, a Comissão e o Estado-Membro interessado não podem, regra geral, acrescentar às contas que devem ser objeto de aprovação os elementos surgidos após o encerramento do exercício contabilístico em causa. Trata-se, assim, de uma fase processual de verificação dos dados relativos ao período coberto pelo exercício contabilístico em causa e que foram retomados no último pedido de pagamento intercalar. Por conseguinte, a referida fase tem caráter formal, pelo que, em princípio, não pode conduzir à contabilização das despesas efetuadas fora do exercício contabilístico em causa.

60 É, aliás, por esta razão que, como foi salientado no n.º 39, *supra*, o artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013, conjugado com o artigo 137.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 135.º, n.º 2, do referido regulamento, que remetem sucessivamente uns para os outros, indica que as despesas elegíveis tomadas em conta pela Comissão no âmbito do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER são as que foram inscritas no sistema contabilístico da autoridade de certificação durante o exercício contabilístico em causa e que foram apresentadas no último pedido de pagamento intercalar. Assim, na falta de precisão a este respeito do legislador da União, a taxa de cofinanciamento aplicável às referidas despesas deve seguir a mesma lógica.

61 Esta conclusão é, de resto, conforme com o princípio da irretroatividade dos atos jurídicos. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as regras substantivas são habitualmente interpretadas no sentido de que só visam situações adquiridas antes da sua entrada em vigor na medida em que resulte claramente dos seus termos, finalidade ou sistemática que esse efeito lhes deve ser atribuído (v. Acórdão de 7 de novembro de 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, n.º 26 e jurisprudência referida).

62 Assim, uma regra de direito nova é aplicável a partir da entrada em vigor do ato que a instaura e, embora não seja aplicável às situações jurídicas constituídas e definitivamente adquiridas antes dessa entrada em vigor, é aplicável imediatamente aos efeitos futuros de uma situação constituída na vigência da lei antiga, bem como às situações jurídicas novas. Só assim não será, sob reserva do princípio da irretroatividade dos atos jurídicos, se a regra nova for acompanhada de disposições particulares que determinem especialmente as suas condições de aplicação no tempo (v. Acórdão de 7 de novembro de 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, n.º 27 e jurisprudência referida).

63 No caso em apreço, como foi salientado nos n.os 24 a 26, *supra*, nem a Decisão de Execução de 2018 nem o Regulamento n.º 1303/2013 contêm disposições particulares que determinem as condições de aplicação no tempo de uma alteração à taxa de cofinanciamento como a introduzida pela Decisão de Execução de 2018.

64 Por conseguinte, resulta da jurisprudência referida no n.º 62, *supra*, que a regra que fixa uma nova taxa de cofinanciamento, que constitui uma regra substantiva, uma vez que determina o montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER, é aplicável a partir da entrada em vigor do ato que a instaura, ou seja, da data de adoção da Decisão de Execução de 2018, em 12 de dezembro de 2018, sendo certo que não se aplica às situações jurídicas constituídas e definitivamente adquiridas antes dessa data.

65 Ora, nesse momento, a situação jurídica da Roménia no que respeita às despesas efetuadas durante o exercício contabilístico de 2017/2018 já tinha sido definitivamente adquirida, na aceção da jurisprudência referida no n.º 62, *supra*. Com efeito, dado que o referido exercício terminou em 30 de junho de 2018 e que o último pedido de pagamento intercalar foi enviado em 6 de julho de 2018, todas as despesas elegíveis para esse exercício contabilístico foram definitivamente inscritas e apresentadas a pagamento. A ratificação da tese da Roménia equivaleria, assim, a aplicar retroativamente às despesas já efetuadas, inscritas e apresentadas a pagamento uma taxa de cofinanciamento adotada posteriormente e aplicável, desta forma, ao exercício contabilístico seguinte.

66 Quarto, o argumento que a Roménia retira do artigo 137.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1303/2013 também não pode prosperar. Segundo esta disposição, uma despesa incluída num pedido de pagamento intercalar correspondente a um dado exercício contabilístico pode ser excluída por um Estado-Membro das contas desse exercício contabilístico se estiver em curso um processo de avaliação da sua legalidade e regularidade. Em tal situação, em conformidade com a referida disposição, a totalidade ou parte da despesa que seja posteriormente considerada legal e regular pode ser incluída num pedido de pagamento intercalar relativo a um exercício contabilístico subsequente.

67 A possibilidade de excluir das contas uma despesa que constava de um pedido de pagamento intercalar por a sua legalidade e regularidade serem objeto de uma avaliação em curso é coerente com o próprio objetivo do procedimento relativo à elaboração, fiscalização e aprovação das contas, o qual, como foi salientado no n.º 58, *supra*, visa precisamente a verificação da integralidade, exatidão e veracidade das despesas que o Estado-Membro em causa incluiu nos seus pedidos de pagamento intercalar. A possibilidade, excecional, de a autoridade de certificação incluir essa despesa num pedido de pagamento intercalar relativo a um exercício contabilístico subsequente permite ao Estado-Membro obter o reembolso relativo a essa despesa, uma vez demonstrado que era legal e regular.

68 Ora, esta possibilidade não põe em causa a conclusão de que o último pedido de pagamento intercalar correspondente a um dado exercício contabilístico cristaliza o montante total acumulado das despesas elegíveis que foram inscritas no sistema contabilístico da autoridade de certificação durante o exercício contabilístico em causa e que foram apresentadas a pagamento no âmbito desse exercício, ao qual faz referência o artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013. Com efeito, mesmo que, em conformidade com o artigo 137.º, n.º 2, deste regulamento, em caso de dúvida quanto à sua legalidade e regularidade, uma despesa constante de um pedido de pagamento intercalar de um determinado exercício contabilístico seja, inicialmente, excluída das contas desse exercício contabilístico e, posteriormente, incluída num pedido de pagamento intercalar relativo a um exercício contabilístico subsequente, o último pedido de pagamento intercalar correspondente a esse exercício contabilístico subsequente continua a exprimir o montante total acumulado das despesas elegíveis que foram apresentadas a pagamento durante esse exercício contabilístico.

69 Pelas mesmas razões, o facto de, em conformidade com o artigo 135.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, a autoridade de certificação poder, se o entender necessário, incluir uma despesa inscrita no seu sistema contabilístico durante um determinado exercício contabilístico, não num pedido de pagamento intercalar correspondente a esse exercício contabilístico, mas num pedido de pagamento intercalar correspondente a um exercício contabilístico subsequente, também não põe em causa a conclusão de que o momento de referência para a determinação da taxa de cofinanciamento aplicável por força do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 é a data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar.

70 Quinto, a Roménia sublinha, com razão, que as Orientações Egesif, cujo ponto 8.1 enuncia que, «[c]om base nas contas aprovadas, os montantes a imputar aos fundos […] serão calculados utilizando a taxa de cofinanciamento em vigor à data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar», não são vinculativas. Todavia, este argumento é inoperante. Com efeito, a conclusão de que a taxa de cofinanciamento aplicável por força do artigo 139.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1303/2013 é a taxa em vigor à data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar decorre de uma interpretação literal, contextual e teleológica do referido regulamento, não das Orientações Egesif fornecidas pela Comissão, as quais não vinculam efetivamente nem o juiz da União nem os Estados-Membros.

71 Sexto, visto que a Roménia também alega a existência de uma violação do artigo 120.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1303/2013, importa observar que esta disposição se limita a estabelecer os limites máximos das taxas de cofinanciamento dos programas operacionais abrangidos pelo objetivo de «Investimento no Crescimento e no Emprego». Ora, é pacífico que a taxa de cofinanciamento aplicada no caso em apreço não ultrapassa os limites máximos previstos nesta disposição.

72 Daqui decorre que a primeira parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da proteção da confiança legítima

73 A Roménia alega, em substância, que as disposições claras da Decisão de Execução de 2018 que fixam em 85 % a taxa de cofinanciamento do primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional sem distinguirem entre os exercícios contabilísticos, por um lado, e a inexistência de disposição específica no Regulamento n.º 1303/2013 que apoie a posição da Comissão, por outro, criaram na Roménia expectativas legítimas no que respeita à aplicação da taxa de cofinanciamento de 85 % aos referidos eixos prioritários do programa operacional no âmbito do cálculo do

montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER no exercício contabilístico de 2017/2018. Por conseguinte, a aplicação, na decisão impugnada, da taxa de cofinanciamento de 75 %, fixada na Decisão de Execução de 2015, para esse exercício contabilístico é contrária ao princípio da confiança legítima.

74 A Comissão contesta os argumentos da Roménia.

75 Segundo jurisprudência constante, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe a verificação de três requisitos. Primeiro, é necessário que a Administração tenha dado ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, emanadas de fontes autorizadas e fiáveis. Segundo, essas garantias devem ser capazes de criar uma expectativa legítima no espírito daquele a quem se dirigem. Terceiro, as garantias dadas devem ser conformes com as normas aplicáveis (v. Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Probelte/Comissão, T-67/18, EU:T:2019:873, n.º 109 e jurisprudência referida).

76 No caso em apreço, cabe salientar que a Comissão não deu à Roménia garantias precisas, incondicionais e concordantes de que a taxa de cofinanciamento de 85 % prevista para o primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, fixada na Decisão de Execução de 2018, seria aplicada no âmbito do cálculo do montante a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER no exercício contabilístico de 2017/2018.

77 Com efeito, primeiro, nenhum elemento da Decisão de Execução de 2018 indica que a taxa de cofinanciamento de 85 % seria aplicada ao exercício contabilístico de 2017/2018. Como salientado no n.º 26, *supra*, a referida decisão não contém qualquer indicação sobre a aplicação no tempo dessa taxa de cofinanciamento. Este facto não pode constituir uma garantia precisa, incondicional e concordante da parte da Comissão de que a referida taxa seria aplicável a esse exercício.

78 Segundo, a Roménia não pode invocar qualquer confiança legítima em a taxa de cofinanciamento de 85 % ser aplicada ao exercício contabilístico de 2017/2018, dado que o ponto 8.1 das Orientações Egesif indica claramente que os montantes a imputar ao Fundo de Coesão e ao FEDER são calculados utilizando a taxa de cofinanciamento em vigor à data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar. Há que salientar que a primeira versão das referidas Orientações, cujo ponto 8.1 já continha esta precisão sobre a taxa de cofinanciamento aplicável, foi redigida e levada ao conhecimento dos Estados-Membros logo em 2016, e, portanto, antes da adoção da decisão impugnada. Embora, como se salienta no n.º 70, *supra*, as referidas Orientações não vinculem nem o juiz da União nem os Estados-Membros, revelam, no entanto, a posição da Comissão, pelo que podem ser tomadas em consideração para determinar se o Estado-Membro em causa podia criar uma confiança legítima na atuação que haveria de esperar da Comissão.

79 Terceiro, por carta de 17 de maio de 2019 (v. n.º 9, *supra*), a Comissão recusou-se expressamente a aplicar, no que respeita ao exercício contabilístico de 2017/2018, a taxa de cofinanciamento de 85 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, remetendo para o ponto 8.1 das Orientações Egesif.

80 Quarto, a Roménia invoca o Acórdão de 20 de outubro de 2016, República Checa/Comissão (T-141/15, não publicado, EU:T:2016:621, n.º 97), no qual o Tribunal Geral referiu que a falta de reação da Comissão num determinado prazo não equivalia a uma decisão da Comissão e não era suscetível de constituir uma garantia «precisa» na aceção da jurisprudência. Segundo a Roménia, por força de uma interpretação *a contrario* desse acórdão, há que concluir que, quando uma

instituição da União exprime uma posição num ato que produz efeitos jurídicos, como a Decisão de Execução de 2018, os Estados-Membros podem invocar o princípio da confiança legítima. Todavia, há que recordar que, como foi salientado no n.º 77, *supra*, a Decisão de Execução de 2018 não indicou que a taxa de cofinanciamento de 85 % seria aplicada ao exercício contabilístico de 2017/2018.

81 Daqui decorre que a segunda parte do primeiro fundamento deve também ser julgada improcedente.

82 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento na sua totalidade.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e do princípio da boa administração

83 O segundo fundamento divide-se em duas partes, sendo a primeira relativa à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, e a segunda, à violação do princípio da boa administração.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE

84 A Roménia alega, em substância, que a decisão impugnada não está suficientemente fundamentada, uma vez que não menciona nem a base jurídica nem as razões pelas quais a Comissão aplicou, no que respeita ao exercício contabilístico de 2017/2018, a taxa de cofinanciamento de 75 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, conforme fixada na Decisão de Execução de 2015, em vez da taxa de cofinanciamento de 85 % fixada na Decisão de Execução de 2018.

85 A Comissão contesta os argumentos da Roménia.

86 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa. É tanto mais assim quanto os Estados-Membros tiverem sido estreitamente associados ao processo de elaboração do ato controvertido, conhecendo, portanto, as razões que estão na base desse ato [v. Acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca de espadarte do mediterrâneo), C-611/17, EU:C:2019:332, n.os 40 e 41 e jurisprudência referida].

87 No caso em apreço, embora seja verdade, como sustenta a Roménia, que a decisão impugnada não menciona nem a base jurídica nem as razões pelas quais a Comissão aplicou, no que se refere ao exercício contabilístico de 2017/2018, a taxa de cofinanciamento de 75 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional, fixada na Decisão de Execução de 2015, em vez da

taxa de cofinanciamento de 85 % fixada na Decisão de Execução de 2018, não é menos verdade que, tendo este Estado-Membro estado estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão impugnada, tinha conhecimento das razões que estavam na base dessa decisão.

88 Com efeito, decorre das peças processuais que, na reunião de 15 de janeiro de 2019 (v. n.º 6, *supra*) e na carta de 17 de maio de 2019 (v. n.º 9, *supra*), a Comissão explicou a sua intenção de recusa de aplicação da referida taxa de 85 %, fazendo referência, nomeadamente, ao ponto 8.1 das Orientações Egesif, que recorda que a taxa de cofinanciamento é aplicada às despesas de um dado exercício contabilístico e especifica que a taxa de cofinanciamento aplicável é a que está em vigor à data da apresentação do último pedido de pagamento intercalar.

89 Com efeito, por um lado, a Roménia expõe que, na reunião de 15 de janeiro de 2019, a Comissão indicou que as Orientações Egesif se opunham à aplicação da nova taxa de cofinanciamento resultante da Decisão de Execução de 2018.

90 Por outro lado, na carta de 17 de maio de 2019, a Comissão explicou que, no âmbito do período de programação de 2014-2020, e em conformidade com as Orientações Egesif, as alterações às taxas de cofinanciamento se aplicam aos exercícios contabilísticos em curso e futuros. A Comissão especificou que, no período de programação de 2007-2013, os pedidos de pagamento eram cumulativos e continham as despesas efetuadas desde o início desse período de programação, razão pela qual se podia aplicar uma alteração à taxa de cofinanciamento a todas as despesas declaradas no referido período de programação. Ora, segundo a Comissão, tal já não era possível no âmbito do período de programação de 2014-2020 por, nos termos do Regulamento n.º 1303/2013, os pedidos de pagamento só serem cumulativos durante um determinado exercício contabilístico, e que outra prática seria contrária ao princípio da anualidade contabilística.

91 O argumento da Roménia de que a simples remissão para as Orientações Egesif no decurso do procedimento administrativo não constitui fundamentação suficiente, uma vez que a fundamentação deve ser fornecida na decisão impugnada, não pode prosperar. Com efeito, a referência às referidas Orientações é um elemento que faz parte do contexto em que a decisão impugnada foi adotada, o qual deve ser tido em conta para apreciar se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE, como resulta da jurisprudência referida no n.º 86, *supra*. Com efeito, uma vez levadas ao conhecimento dos interessados, as orientações internas adotadas pela Comissão facilitam a compreensão da decisão impugnada e formam, indiretamente, uma parte da sua fundamentação.

92 A Roménia alega igualmente que a jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 14 de abril de 2005, Portugal/Comissão (C-335/03, EU:C:2005:231, n.º 84), segundo a qual a fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente desde que o Estado-Membro destinatário tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração dessa decisão e conheça o raciocínio da Comissão, não é aplicável no caso em apreço, devido, nomeadamente, à reação «tardia» e «evasiva» da Comissão durante o procedimento administrativo.

93 Ora, independentemente do comportamento da Comissão, não é menos verdade que, graças à sua participação no procedimento que conduziu à adoção da decisão impugnada, as autoridades romenas tinham conhecimento da razão pela qual a Comissão aplicou a taxa de cofinanciamento de 75 % ao primeiro e segundo eixos prioritários do programa operacional no exercício contabilístico de 2017/2018. Assim, na carta de 8 de março de 2019, as referidas autoridades contestaram a recusa da Comissão em aplicar a nova taxa de cofinanciamento, expondo que essa recusa se baseava, erradamente, nas Orientações Egesif. Além disso, a Roménia reiterou esta

crítica na petição, alegando que a Comissão tinha cometido um erro ao aplicar a taxa de cofinanciamento de 75 %, em vigor no momento do último pedido de pagamento intercalar. Por último, como salientou a Comissão, todos os argumentos apresentados pela Roménia em apoio do presente recurso, em especial no que respeita à interpretação do artigo 139.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1303/2013, demonstram que teve a possibilidade de conhecer e examinar os fundamentos em que assenta a decisão impugnada.

94 Atendendo ao exposto, há que julgar improcedente a primeira parte do segundo fundamento.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da boa administração

95 A Roménia alega, em substância, que, ao adotar uma posição «evasiva» durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão impugnada, a Comissão violou o princípio da boa administração.

96 A Comissão contesta os argumentos da Roménia.

97 O princípio da boa administração é enunciado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nos termos do qual todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. Este direito compreende, nomeadamente, o direito de todas as pessoas serem ouvidas antes de ser tomada qualquer medida individual que as afete desfavoravelmente.

98 Segundo jurisprudência constante, o direito de ser ouvido não inclui o direito a um debate contraditório entre o autor dos atos impugnados e o destinatário dos mesmos, mas garante que qualquer pessoa tenha a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso de um procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v. Acórdão de 3 de julho de 2018, Transtec/Comissão, T-616/15, EU:T:2018:399, n.º 145 e jurisprudência referida).

99 No caso em apreço, primeiro, há que salientar que o argumento da Roménia de que, antes da adoção da decisão impugnada, não teve a possibilidade de conhecer o ponto de vista da Comissão e tomar posição a este respeito carece de base factual. Por um lado, o ponto de vista da Comissão no que respeita à taxa de cofinanciamento aplicável era do conhecimento da Roménia pelo menos a partir da reunião de 15 de janeiro de 2019, como se observou nos n.ºs 87 a 90, *supra*. Por conseguinte, a circunstância de a carta da Comissão de 17 de maio de 2019 (v. n.º 9, *supra*) ter chegado à Roménia seis dias antes da adoção da decisão impugnada é irrelevante. Por outro lado, como salientou a Comissão, a Roménia teve a possibilidade de exprimir o seu ponto de vista a este respeito durante o procedimento administrativo, nomeadamente na referida reunião de 15 de janeiro de 2019 (v. n.º 6, *supra*).

100 Segundo, a Roménia não fundamentou o seu argumento de que a Comissão adotou um comportamento discriminatório ao aprovar as contas do programa operacional referentes ao exercício contabilístico de 2017/2018 no prazo regulamentar, ao passo que, em relação a outros programas, a Comissão «adiou a aprovação das contas». Com efeito, a Roménia não demonstrou que, no âmbito desses «outros programas», a Comissão aplicou uma taxa alterada de cofinanciamento após a apresentação do último pedido de pagamento intercalar, mas antes da aprovação das contas correspondentes a um determinado exercício contabilístico.

101 Daqui decorre que a segunda parte do segundo fundamento deve também ser julgada improcedente.

102 Por conseguinte, há que julgar improcedente o segundo fundamento e, consequentemente, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

103 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

104 Tendo a Roménia sido vencida, há que condená-la nas despesas, de acordo com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Roménia é condenada nas despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de abril de 2021.

Assinaturas