

Processo C-31/21

Pedido de decisão prejudicial

Pedido de decisão prejudicial:

19 de janeiro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)

Data da decisão de reenvio:

8 de janeiro de 2021

Recorrente:

Eurocostruzioni Srl

Recorrida:

Regione Calabria

REPÚBLICA ITALIANA

A CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMEIRA SECÇÃO CIVIL

[Omissis] [Composição do tribunal]

DESPACHO INTERLOCUTÓRIO

no recurso *[omissis]* interposto por:

Eurocostruzioni s.r.l., *[omissis]*

- recorrente -

contra

Regione Calabria, *[omissis]*

- recorrida -

do Acórdão n.º [omissis] da CORTE D'APPELLO di CATANZARO (Tribunal de Recurso de Catanzaro) proferido em 27 de outubro de 2014;

[Omissis] [Fórmula processual]

MATÉRIA DE FACTO E FUNDAMENTOS DA DECISÃO

1. A Eurocostruzioni s.r.l. apresentou um pedido de injunção [omissis] contra a Regione Calabria, no qual alegava ter obtido um financiamento global de 4 918 080,00 euros em execução do programa operacional regional (POR) da Calábria 2000/2006 (Eixo IV) para a realização de uma estrutura hoteleira em Rossano, executada por essa mesma sociedade, no contexto do qual pedia o pagamento do remanescente do montante devido, de 1 675 762,00 euros, uma vez que, na sequência de uma inspeção, foi reconhecido um saldo final a seu favor de 3 337 470,00 euros, após dedução do pagamento antecipado e do primeiro mapa da situação dos trabalhos, ainda que entretanto apenas lhe tivesse sido pago o montante de 1 661 638,00 euros (relativo às despesas incorridas com mobiliário e equipamentos).

1.1. [Omissis] [tramitação processual].

1.2. [O] Tribunale di Catanzaro, por Sentença de 4 de abril de 2012 [omissis] condenou a Regione Calabria a pagar à Eurocostruzioni o montante pedido de 1 675 762,00 euros correspondente à diferença entre o montante liquidado na sequência da inspeção final e o montante entretanto pago pela Regione, além de despesas acessórias e processuais.

1.3. A Regione Calabria interpôs recurso da referida sentença de primeira instância, ao qual a recorrida Eurocostruzioni se opôs, interpondo, por sua vez, um recurso incidental.

A Corte di appello di Catanzaro, por Acórdão de 27 de outubro de 2014, deu provimento [ao recurso].

Segundo a Corte di appello, não havia que proceder a nenhuma verificação da execução efetiva dos trabalhos pela Eurocostruzioni em conformidade com o projeto aprovado, dada a avaliação positiva da comissão de inspeção, e uma vez que a Regione não contestou a quantidade e qualidade dos trabalhos executados; todavia, uma vez que o anúncio de concurso remetia para o decreto de concessão da subvenção e que o decreto de concessão n.º [omissis] remetia para a aprovação no concurso (e em especial para o seu artigo 11.º) e para o Regulamento (CE) n.º 1685/2000, o pagamento da subvenção devia depender da apresentação das faturas pagas, ainda que os trabalhos tivessem sido executados diretamente pela empresa beneficiária; os documentos apresentados pela Eurocostruzioni eram necessários, mas não suficientes, uma vez que, na falta das referidas faturas, faltavam comprovativos do pagamento efetivo dos valores monetários correspondentes aos trabalhos executados aos preços indicados; por último, relativamente aos trabalhos diretamente executados, a Eurocostruzioni devia ter

apresentado a documentação contabilística adequada a demonstrar as despesas incorridas (aquisição de materiais, aluguer de meios de transporte, pagamento aos trabalhadores, subcontratação a terceiros, indicação da mão de obra utilizada).

1.4. Por ato notificado em 27 de outubro de 2015, a Eurocostruzioni interpôs recurso do referido acórdão, que não lhe tinha sido notificado, expondo três fundamentos.

1.4.1. No primeiro fundamento de recurso, baseado no artigo 360.º, n.º 3, do codice di procedura civile (Código de Processo Civil), a recorrente alega a violação ou aplicação errada da lei no que se refere ao ponto 2.1. do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julho de 2000, ao artigo 31.º-C da Lei n.º 7 da Regione Calabria de 2 de maio de 2001, ao concurso aprovado por deliberação da Giunta regionale (G.R.) n.º 398 de 14 de maio de 2002, ao decreto de concessão n.º [omissis] bem como aos princípios da boa fé, da lealdade e da confiança legítima.

A recorrente observa que a regulamentação comunitária exige, não de modo taxativo, mas apenas «*em regra geral*», que os beneficiários finais façam prova dos pagamentos efetuados no quadro das atividades que são objeto de financiamento através de «*faturas pagas*» ou «*documentos contabilísticos de valor probatório equivalente*».

1.4.2. No segundo fundamento de recurso, apresentado com base no artigo 360.º, n.º 3 e n.º 5, do codice di procedura civile (Código de Processo Civil), a recorrente alega a violação ou a aplicação errada da lei em relação ao ponto 2.1. do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julho de 2000, ao artigo 31.º-C da Lei n.º 7 da Regione Calabria de 2 de maio de 2001, ao concurso aprovado por deliberação da Giunta regionale n.º 398 de 14 de maio de 2002, ao decreto de concessão n.º [omissis], aos princípios da boa fé, da lealdade e da confiança legítima, bem como à falta de fundamentação e/ou à fundamentação insuficiente acerca de um facto controvertido e decisivo para a solução do litígio.

A recorrente refere que, na primeira fase de concessão da subvenção, a Administração dividiu as despesas indicadas no projeto entre despesas elegíveis e não elegíveis; relativamente às despesas elegíveis, em especial no que respeita aos trabalhos, e ao contrário dos bens móveis, equipamentos, terrenos e imóveis adquiridos, foi feita referência, não ao valor de mercado, mas à tabela de preços de 1994 do Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (Direção Geral das Obras Públicas da Região Calabria) acrescida de 15 % (artigo 9.º do anúncio de concurso), a recorrente sublinha além disso que a comissão de inspeção verificou que a qualidade e a quantidade das obras realizadas correspondiam às previamente determinadas e quantificadas no decreto de elegibilidade à subvenção.

A recorrente prossegue, sustentando que a regulamentação nacional e comunitária não exigiam expressamente a apresentação de faturas para as obras realizadas,

mas que apenas exigiam a apresentação do mapa das quantidades de trabalhos e do mapa de medições, vistos e carimbados pelo diretor da obra, como documentação adequada para apoiar a comissão de inspeção na sua missão de verificação e fiscalização.

1.4.3. No terceiro fundamento de recurso, apresentado com base no artigo 360.º, n.º 3 e n.º 5, do codice di procedura civile (Código de Processo Civil), a recorrente alega a violação ou a aplicação errada da lei em relação ao ponto 2.1. do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julho de 2000, ao artigo 31.º-C da Lei n.º 7 da Regione Calabria de 2 de maio de 2001, ao concurso aprovado por deliberação da Giunta Regionale n.º 398 de 14 de maio de 2002, ao decreto de concessão n.º [omissis] bem como aos princípios da boa fé, da lealdade e da confiança legítima, bem como a falta de fundamentação e/ou insuficiência de fundamentação acerca de um facto controvertido e decisivo para a solução do litígio.

A recorrente sustenta que apesar de o acórdão recorrido não referir as notas da Regione Calabria de 26 de outubro de 2007 e de 26 de novembro de 2007, que foram todavia emitidas mais de um ano após a conclusão dos trabalhos, e a respetiva inspeção, compartilhou o seu conteúdo sem ter em consideração que essas orientações unilaterais contrariam o teor dos avisos de concurso e dos decretos que conformaram a relação jurídica entre as partes.

1.4.4. A Regione Calabria, por ato notificado em 30 de novembro de 2015, apresentou contestação], pedindo [omissis] que fosse negado provimento ao recurso.

[Omissis]

2. Os dois primeiros fundamentos estão estreitamente interligados e exigem a interpretação do direito da União Europeia e, designadamente, do Regulamento (CE) n.º 1685/2000 de 28 de julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais (aplicável *ratione temporis* e revogado posteriormente pelo artigo 54.º do Regulamento n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006), com especial referência ao artigo 1.º e ao ponto 2 do anexo.

A Corte [omissis] considera, portanto, necessário submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial de interpretação ao abrigo do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3. É oportuno resumir o enquadramento legal em questão.

3.1. Os factos dizem respeito à concessão de uma subvenção para a construção e equipamento de uma instalação hoteleira e de instalações desportivas conexas no Município de Rossano.

A recorrente obteve uma subvenção em capital para a construção da estrutura hoteleira, realizou a obra, adquiriu o mobiliário, forneceu à Administração da Regione Calabria a documentação exigida no anúncio e no decreto de concessão (ou seja: faturas pagas pelos bens móveis e mapas das quantidades de trabalhos e mapas de medições relativos às obras realizadas) e, por fim, obteve uma avaliação positiva na inspeção realizada pela comissão técnica competente, nunca tendo no entanto obtido o pagamento da parte da subvenção relativa aos trabalhos e aos equipamentos, porque a Regione pediu documentação contabilística ulterior de valor probatório equivalente às faturas.

3.2. O financiamento concedido pela Regione Calabria estava a cargo do programa operacional regional *[omissis]* de redes e sistemas locais de oferta turística *[omissis]* *[referência ao programa de auxílios]*.

O quadro legal de referência era o dos Fundos estruturais 2000-2006 referido no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de junho de 1999.

O Regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julho de 2000, já referido, continha as disposições de execução respeitantes à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais.

A Comissão da União Europeia, com as Decisões n.º 2050 C (2000), de 1 de agosto de 2000 e 2345 C (2000) de 8 de agosto de 2000, aprovou o quadro comunitário de apoio e o programa operacional para a Calábria.

3.3. A Lei italiana n.º 59, de 15 de março de 1997, no seu artigo 4.º, n.º 4, alínea c), previu a delegação nas Regiões de funções e missões administrativas no âmbito das políticas regionais, estruturais e de coesão da União Europeia; essa delegação foi executada em seguida com o Decreto Legislativo n.º 123, de 31 de março de 1998.

3.4. A Regione Calabria, após ter sido notificada do programa operacional regional e ter completado a respetiva programação, com a Lei regional n.º 7, de 2 de maio de 2001 (artigo 31.º-C) previu apoiar e desenvolver as pequenas e médias empresas mediante auxílios concedidos nos termos do Regulamento (CE) n.º 70/2001 e dispôs que a Giunta regionale, por atos próprios, regulasse a modalidades de execução para a concessão dos auxílios no respeito de todas as condições previstas pelo Regulamento (CE) n.º 68/2001.

3.5. Por deliberação da Giunta regionale n.º 398, de 14 de maio de 2002, a Regione aprovou o anúncio de concurso, prevendo no artigo 8.º, entre as despesas elegíveis, as relativas a: 1) terrenos; 2) edifícios e instalações, 3) mobiliário e equipamentos, 4) projetos e estudos.

[Omissis] [lista detalhada das despesas elegíveis]

O artigo 9.º do anúncio de concurso impunha a quantificação dos trabalhos para os edifícios e as instalações com referência à tabela de preços de 1994 do

Provveditorato opere pubbliche della Calabria (Direção Geral das Obras Públicas da Calábria), acrescida de 15 %, e para as posições não previstas, os preços de mercado em vigor estimados pelo técnico projetista.

O artigo 11.º do mesmo anúncio de concurso dispunha que *[omissis]* o pagamento da subvenção era regulado pelo decreto de concessão no qual figuravam as regras que o beneficiário devia cumprir.

3.6. O decreto de concessão n.º *[omissis]* indicava a documentação a apresentar pelo beneficiário, prevendo, no que diz respeito às obras, apenas o dever de apresentação dos respetivos documentos de contabilidade (mapa de medições e registo da contabilidade, regularmente assinados em cada página pelo diretor da obra e pela empresa beneficiária).

O artigo 4.º precisava que a determinação da subvenção para as obras, dentro dos limites admitidos pelo decreto, seria efetuada com base no mapa de medições e no registo da contabilidade, com os preços unitários referidos no artigo 9.º, alínea b) do anúncio de concurso, mediante verificação prévia por parte da comissão de inspeção.

4. O Acórdão da Corte di appello di Reggio Calabria, objeto de recurso nesta Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), reconhecendo embora que no caso vertente as obras financiadas tinham sido efetivamente executadas em conformidade com o projeto aprovado e que tinham correspondência no mesmo quer em termos de quantidade quer de qualidade, *[omissis]* excluiu que pudesse ser liquidada a subvenção à Eurocostruzioni, no que se refere à parte relativa às obras de construção diretamente executadas, tendo igualmente, e sobretudo, em consideração o disposto no Regulamento (CE) n.º 1685/2000, expressamente referido no anúncio de concurso e no decreto de concessão, que para efeitos de pagamento da subvenção exige a documentação das despesas por meio de faturas pagas, e se tal não for possível, de documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

[Omissis] [omissis]

Por conseguinte, a norma do regulamento europeu é relevante para a solução do litígio quer pela sua aplicabilidade direta aos factos, quer pela remissão *per relationem* operada pelo anúncio de concurso e pelo decreto de concessão.

Com efeito, a Corte di appello atribuiu importância decisiva ao conteúdo da regulamentação [de direito da União Europeia] e, em especial, ao Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais (revogado posteriormente pelo artigo 54.º do Regulamento n.º 1828/2006, da Comissão, de 8 de dezembro de 2006), destinada a regular os pagamentos em questão e referida pelo decreto de concessão.

5. A recorrente sustenta que, no que se refere às despesas elegíveis para a subvenção relativas a edifícios e instalações, diretamente realizadas pela recorrente, e portanto distintas da aquisição de terrenos, imóveis, mobiliário e equipamentos, a prova da despesa poderia ser fornecida de modo diferente do documentado por faturas pagas e documentos equivalentes.

Para sustentar essa afirmação, a recorrente afirma o caráter não taxativo do disposto no Regulamento em causa (cf. anexo 1, regra n.º 1, n.º 2, «Documentos comprovativos das despesas»), citando-o nos seguintes termos: «Em regra geral, os pagamentos executados pelos beneficiários finais [a título de pagamentos intermédios e de pagamentos do saldo] devem ser comprovados pelas respetivas faturas pagas. Se tal não for possível, os pagamentos devem ser comprovados por documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.»

Na verdade, o texto italiano dispõe de modo quase equivalente «*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*».

Em sentido análogo, os textos em francês e inglês preveem, respetivamente, o seguinte:

«*En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s'avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente*»,

e

«*As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value*».

Segundo a recorrente, a expressão «*in linea generale*» («em regra geral») e a expressão «*di norma*» («por norma»), apenas expressa um princípio geral, não necessariamente taxativo e que pode abranger diversos casos concretos.

Efetivamente essa leitura não estava prevista porque a locução, tal como as locuções formuladas nas outras línguas da União, equivale a «*[senza spiegarsi] interamente e senza discendere ai casi particolari e concreti*» («*[sem explicar] totalmente e sem descer aos casos particulares e concretos*») e não parece admitir, pelo menos claramente, derrogações ao estabelecido para todos os casos.

Além disso, o direito da União não parece considerar, pelo menos expressamente, que a construção de um imóvel diretamente pelo beneficiário final com materiais, ferramentas e mão de obra próprios esteja incluída entre as intervenções financiadas, ao passo que está prevista a compra de equipamento em segunda mão (regra n.º 4), a compra de terrenos (regra n.º 5), a compra de um edifício já construído (regra n.º 6) e a subempreitada (regra n.º 1, ponto 3); o anexo referido

considera, além disso, na regra n.º 1 (pontos 1.5 a 1.8) várias hipóteses específicas de custos insuscetíveis de faturação (amortização, contribuições em espécie, despesas gerais).

6. Em face do exposto, a Corte di Cassazione entende dever submeter questões prejudiciais de interpretação, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, pedindo que o Tribunal de Justiça responda às seguintes questões:

1. *Deve o Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos Fundos estruturais, em especial o disposto no respetivo anexo, regra n.º 1, ponto 2, primeiro parágrafo, respeitante a «Documentos comprovativos das despesas», ser interpretado no sentido de que impõe que a prova dos pagamentos executados pelos beneficiários finais deve necessariamente ser efetuada através de faturas pagas, mesmo no caso de o seu financiamento ter sido concedido ao beneficiário para a construção de um imóvel com materiais, ferramentas e mão de obra próprios, ou essa situação pode ser objeto de uma derrogação distinta da expressamente prevista para o caso de impossibilidade de comprovação, para o qual se exige a apresentação de «documentos contabilísticos de valor probatório equivalente»?*

2. *Qual é a interpretação correta da expressão acima referida «documentos contabilísticos de valor probatório equivalente»?*

3. *Devem as referidas disposições do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, em especial, ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional e regional e aos procedimentos administrativos que lhe dão execução, que preveem, no caso de o financiamento ter sido concedido ao beneficiário para a construção de um imóvel com materiais, ferramentas e mão de obra próprios, um sistema de fiscalização das despesas que são objeto do financiamento por parte da Administração Pública constituído por:*

a) *uma quantificação prévia dos trabalhos com base numa tabela de preços regional relativa às obras públicas, bem como, relativamente às posições não previstas nesse documento, nos preços de mercado estimados pelo técnico projetista,*

b) *uma prestação de contas subsequente, com a apresentação da contabilidade dos trabalhos, composta pelo mapa de medições e pelo registo da contabilidade, regularmente assinados, em cada página, pelo diretor da obra e pelo diretor da empresa beneficiária, bem como a verificação e a fiscalização das obras realizadas com base nos preços unitários referidos na alínea a) por parte de uma comissão de inspeção nomeada pela entidade regional competente?*

[Omissis] [Fórmulas processuais]

Decidido em Roma *[omissis]* em 12 de novembro de 2020

[Omissis]

DOCUMENTO DE TRABAJO