

**Processo C-392/23**

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1 do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

**Data de entrada:**

27 de junho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Curtea de Apel Bacău (Tribunal de Recurso de Bacău, Roménia)

**Data da decisão de reenvio:**

20 de abril de 2023

**Recorrente:**

Rustrans SRL

**Recorrido:**

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM [Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Direção Geral das Pescas, Autoridade de Gestão do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas (POPAM)]

---

**Objeto do processo principal**

Recurso contencioso administrativo interposto pela Rustrans S.R.L., recorrente, contra o Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru Programul Operational pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM) [Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Direção Geral das Pescas, Autoridade de Gestão do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas (POPAM)], com vista a obter a anulação de um ato administrativo.

## **Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Nos termos do artigo 267.º do TFUE, pede-se a interpretação do artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014, dos artigos 4.º, 69.º e 125.º do Regulamento n.º 1303/2013 e do artigo 33.º do Regulamento 2018/1046.

## **Questões prejudiciais**

1) Para efeitos da modernização de uma unidade de aquicultura através do investimento referido no artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 508/2014, a contribuição em espécie de terrenos anexos a lagos, instalações de piscicultura e tanques de betão, bem como de edifícios situados nesses terrenos constitui uma despesa elegível na aceção do artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, quando a modernização da unidade de aquicultura seja realizada através da compra de equipamentos, de máquinas tecnológicas e de acessórios para a exploração piscícola?

2) Deve o artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014, em conjugação com os artigos 4.º e 125.º do Regulamento n.º 1303/2013, bem como com o artigo 33.º do Regulamento (CE) n.º 2018/1046, relativo ao princípio da boa gestão financeira, ser interpretado no sentido de que não existe uma relação direta entre a modernização de uma unidade de aquicultura através de despesas com a aquisição de equipamentos, de máquinas tecnológicas e de acessórios para a exploração piscícola existente no terreno e a contribuição em espécie do terreno anexo aos lagos artificiais, dos terrenos anexos aos lagos para instalações de aquicultura, dos terrenos anexos aos tanques de betão e dos edifícios situados nesses terrenos?

3) O limite de 10 % referido no artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013 aplica-se apenas às contribuições sob a forma de terrenos e imóveis relativamente aos quais se efetua um pagamento em dinheiro para efeitos de um contrato de locação [mencionado no artigo 69.º, n.º 1, alínea d)] ou aplica-se também à contribuição em espécie [sob a forma de] terrenos e edifícios próprios (não arrendados) dos beneficiários?

4) O artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 fixa um limite de 10 % apenas em relação à contribuição em espécie sob a forma de terrenos ou fixa um limite de 10% em relação à contribuição em espécie sob a forma de terrenos e edifícios?

## **Disposições de direito da União invocadas**

Artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 do

Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Artigos 4.º, 69.º e 125.º 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.

Artigo 33.º 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.

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto de Urgență do Governo n.º 66, de 29 de junho de 2011, relativo à prevenção, deteção e sanção das irregularidades detetadas na atribuição e utilização de fundos europeus e/ou dos fundos públicos nacionais conexos; a seguir «*UG nr. 66/2011*»), artigo 2.º, n.º 1, alínea a), que contém a definição de irregularidade; artigo 3.º, relativo aos princípios a observar nas atividades de seleção e aprovação dos pedidos de financiamento; artigo 45.º, que prevê o direito e a obrigação da *Autoritatea de Management* (autoridade de gestão) de efetuar verificações das despesas aprovadas no âmbito dos projetos financiados.

Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decisão do Governo n.º 347, de 11 de maio de 2016, que estabelece o quadro geral de execução das operações cofinanciadas pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas através do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas 2014-2020) (versão em vigor à data da concessão do financiamento; a seguir «*HG nr. 347/2016*»).

O artigo 4.º estabelece os requisitos para que uma despesa seja elegível para financiamento, designadamente a de ter sido contraída e efetivamente realizada pelo beneficiário [n.º 1, alínea a)] e a de ser acompanhada de faturas e

documentos comprovativos que justifiquem a realização do pagamento e das despesas [n.º 1, alínea b)].

Nos termos do artigo 5.º:

*«1) Em derrogação do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e b), a contribuição em espécie é considerada elegível para financiamento se cumprir as condições estabelecidas no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.*

*2) No âmbito do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas 2014 - 2020, são aceites como contribuições em espécie os equipamentos, as instalações, as máquinas, os terrenos, os edifícios e os bens imóveis.*

*3) A contribuição em espécie sob a forma de bens referidos no ponto 2) também deve cumprir os seguintes requisitos cumulativos:*

*a) O objeto da contribuição em espécie ter sido adquirido ou construído pelo beneficiário através de fontes de financiamento diferentes das subvenções públicas não reembolsáveis;*

*b) Os bens estarem livres de quaisquer ónus ou proibições que afetem a execução da operação e não serem objeto de litígios relativos ao direito invocado pelo potencial candidato, pendentes nos órgãos jurisdicionais no momento da apresentação do pedido de financiamento;*

*c) A contribuição em espécie ser necessária e estar estreitamente relacionada com a execução da operação;*

*d) O valor dos bens é certificado por um perito autorizado e independente do beneficiário da operação, em conformidade com as disposições legais em vigor. Em relação aos terrenos, o montante da contribuição em espécie não pode exceder o limite referido no artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho».*

Nos termos do artigo 7.º:

*«1) O custo da aquisição de terrenos com ou sem edifícios é elegível para financiamento até um máximo de 10 %, ou de 15 % no caso de locais abandonados e de locais anteriormente utilizados para fins industriais, incluindo edifícios, da despesa total exigida pela operação elegível para financiamento, nos termos do artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.*

*2) O terreno referido no ponto 1) deve ser utilizado para a finalidade estabelecida no âmbito da operação financiada, de acordo com o disposto no contrato de financiamento. Caso contrário, o beneficiário fica obrigado a restituir os correspondentes fundos não reembolsáveis, nos termos das disposições legais em vigor.*

3) *No caso da aquisição de um edifício com vista à sua demolição e posterior utilização do solo para a realização dos objetivos da operação, é elegível para financiamento apenas o custo da aquisição do terreno, sem prejuízo do disposto nos números 1 e 2».*

Ordinul nr. 816/2016 din 24 mai 2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de Management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decreto n.º 816, de 24 de maio de 2016, do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que aprova a lista detalhada das despesas elegíveis para financiamento das operações financiadas, incluindo as despesas com o pessoal da Autoridade de Gestão, no âmbito do Programa Operacional dos Assuntos Marítimos e das Pescas 2014-2020 (versão em vigor à data da concessão do financiamento), anexo, letra J, medida II.2. *Investimentos produtivos destinados à aquicultura*

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Por recurso interposto na *Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal* (Tribunal de Recurso de Bacău, Segunda Secção Cível do Contencioso Administrativo e Fiscal) em 7 de novembro de 2022, a SC Rustrans SRL, recorrente, pediu, no âmbito de um processo que a opõe ao Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM [Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Direção Geral das Pescas, Autoridade de Gestão do Programa Operacional para as Pescas e Assuntos Marítimos (POPAM), a seguir «DGP AM POPAM»], a anulação da ata de verificação de irregularidades e de liquidação de créditos orçamentais n.º 292304/19.10.2022, bem como a isenção do pagamento da dívida no montante de 3 378 392,20 lei romenos (RON).
- 2 A recorrente apresentou à DGP AM POPAM um pedido de financiamento para a realização do projeto «*Extinderea și diversificarea activității companiei RUSTRANS SRL pe segmentul de acvacultură*» (Extensão e diversificação da atividade da RUSTRANS SRL no sector da aquicultura), código SMIS121910 da Prioridade n.º 2 da União: Promover uma aquicultura ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento, medida II.2: Investimentos produtivos destinados à aquicultura – artigo 48.º, n.º 1, alíneas a) a d) e f) a h) [do Regulamento (UE) n.º 508/2014] (POPAM). No referido projeto, foi especificado que seriam objeto de contribuição em espécie um terreno e os respetivos edifícios.
- 3 De acordo com o estudo de viabilidade, o projeto de investimento da SC Rustrans SRL tinha os seguintes objetivos:
  - reforço da competitividade da empresa através do investimento na modernização da unidade de aquicultura;

- aumento da capacidade produtiva na sequência da aquisição de equipamento tecnológico e de equipamentos eficientes específicos para a aquicultura;
  - otimização dos custos de produção e maior eficiência da atividade através da aquisição de tecnologia e equipamentos eficientes.
- 4 Posteriormente, foi celebrado o contrato de financiamento n.º 155/18.09.2018, cujo montante total ascendia a RON 19 151 676,06; montante total elegível para financiamento – RON 17 477 871,93; montante do cofinanciamento elegível do beneficiário – RON 12 466 155,03; montante elegível para financiamento não reembolsável: RON 5 011 716,90. O montante do cofinanciamento elegível do beneficiário consiste na contribuição em espécie sob a forma de terrenos construídos, edifícios e construções especiais, avaliados de acordo com o procedimento legal da seguinte forma: terreno construído: RON 2 343 160, edifícios e construções especiais: RON 10 972 682.
  - 5 Uma vez que o período de execução do projeto foi prorrogado por 6 meses para além do período de 24 meses inicialmente fixado, foi aplicada uma redução de 0,5 % do montante elegível para financiamento e não reembolsável.
  - 6 O projeto está atualmente em fase de execução e em fase de verificação; foram apresentados 4 pedidos de reembolso, na sequência dos quais foi pago o montante total de RON 4 826 294,03, dos quais RON 3 619 720,51 a título do FEAMPA [Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura] (75 %) e RON 1 206 573,51 a título da contribuição do orçamento nacional (25 %).
  - 7 Através da ata de verificação de irregularidades e de liquidação de créditos orçamentais n.º 292304 de 19 de outubro de 2022, foi declarada a existência de irregularidades na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da OUG n.º 66/2011 (ilegalidades, irregularidades e incumprimento das disposições legais nacionais e/ou europeias resultantes de um ato ou omissão do beneficiário que afetou ou é suscetível de afetar o orçamento da UE) relativamente à relação direta entre a contribuição em espécie e a operação financiada para esse efeito; o princípio da boa gestão financeira, referido no artigo 125.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1303/2013, foi considerado claramente aplicável.

Além disso, foram detetadas irregularidades no que respeita às despesas não elegíveis para financiamento relativas à contribuição em espécie - terrenos e/ou edifícios contribuídos pelo beneficiário, na medida em que foi excedido o limite de 10 % previsto no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Foi apurado um crédito orçamental no montante de RON 3 378 392,20, do qual RON 2 533 794,15 correspondiam a contribuição dos fundos da União e RON 844 598,05 à contribuição pública nacional do orçamento do Estado.
  - 8 A ata de verificação acima referida foi elaborada na sequência de controlos efetuados com base numa recomendação da DG MARE da Comissão Europeia, que detetou, em 2021, uma irregularidade no que diz respeito às despesas relativas à contribuição em espécie - terrenos e edifícios - efetuada pelos beneficiários no

âmbito dos projetos financiados, por ter sido excedido o limite máximo de 10 % das despesas totais do projeto/operação, em violação do disposto no artigo 69.º, n.º 1 e n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, e no que respeita à inexistência de relação entre a contribuição em espécie e a operação financiada, à luz do princípio da boa gestão financeira consagrado no artigo 4.º, no artigo 125.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, e no artigo 33.º do Regulamento n.º 1046/2018, e do princípio da eficiência consagrado no artigo 48.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 508/2014. Os referidos controlos da Comissão Europeia deram origem a um relatório final de auditoria.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 9 A recorrente alegou que a decisão do recorrida era ilegal, uma vez que era evidente a culpa da autoridade de gestão, que tinha o dever de controlar pormenorizadamente todos os projetos à luz das normas nacionais e europeias aplicáveis. Na sua opinião, foi indevidamente declarada a irregularidade, no sentido da violação do artigo 69.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 1303/2013, por ter sido excedida a percentagem de 10 % alegadamente aplicável à totalidade da contribuição em espécie feita pelo beneficiário, uma vez que a referida disposição foi mal interpretada.
- 10 A recorrente sustenta que o limite de 10 % não se aplica globalmente à totalidade da contribuição própria, mas apenas à contribuição constituída por terrenos, o que também é apoiado pela legislação nacional em vigor à data da concessão do financiamento, a saber o artigo 5.º da HG nr. 347/2016. O artigo 5.º, n.º 3, alínea d), última frase, da HG nr. 347/2016 remete estritamente para o limite percentual estabelecido no artigo 69.º do Regulamento n.º 1303/2013, mas o referido limite está previsto apenas em relação aos terrenos e não aos edifícios ou outros bens imóveis.
- 11 A recorrente afirmou igualmente que as disposições do artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 previam que os custos relativos à «aquisição de terrenos não construídos ou construídos, num montante superior a 10 % do total da despesa elegível para a operação em causa» não são elegíveis para financiamento. Ora, no caso em apreço, o terreno não foi adquirido, pois já era um terreno próprio. A recorrente alegou ainda que as disposições do artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013 também previam um limite de 10 % no caso da locação de terrenos, mas que esta última disposição também não se aplicava.
- 12 Segundo a recorrente, também não tem fundamento a irregularidade assinalada relativamente à falta de relação direta entre a contribuição em espécie constituída pelo terreno e pelos edifícios, feita pelo beneficiário para o projeto, e a totalidade da operação financiada. A contribuição em espécie era constituída pelo terreno onde estão localizados alguns tanques de peixes. Estes ativos constituem, em seu entender, o elemento central e indispensável da atividade piscícola, pelo que há uma relação direta entre os mesmos e a operação proposta para financiamento, a

saber a aquisição de equipamentos, máquinas e acessórios. Com efeito, as aquisições efetuadas no âmbito do programa de financiamento incidiram apenas sobre os equipamentos e a maquinaria necessários para a expansão e a diversificação da atividade da SC Rustrans SRL no segmento da aquicultura. Em seu entender, é evidente a relação entre a contribuição em espécie (terreno onde se situam os tanques, lagos e todas as construções adjacentes que formam a exploração piscícola) e o equipamento e maquinaria adquiridos através do projeto.

- 13 O recorrido pediu que fosse negado provimento ao recurso. No que diz respeito à existência de culpa por parte da autoridade, salientou que a DGP AM POPAM tem o poder de apurar e punir irregularidades mesmo após a verificação e a avaliação do projeto, ainda que as devesse ter apurado na fase anterior à assinatura do contrato.
- 14 No que diz respeito ao limite de 10 % previsto no Regulamento n.º 1303/2013, o recorrido alegou que, em relação aos terrenos e bens imóveis, a percentagem de contribuição em espécie estava limitada a 10 % do total das despesas elegíveis relativas à operação financiada, conforme previsto no artigo 69.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1303/2013.
- 15 No que diz respeito à falta de relação direta entre a contribuição em espécie e a operação financiada, o recorrido afirmou que os bens imóveis objeto de contribuição em espécie para financiar o projeto não estavam diretamente relacionados com a operação financiada (aquisição de equipamentos, máquinas e acessórios). Segundo o recorrido, através das atividades do projeto, conforme descrito no pedido de financiamento, não se intervém diretamente sobre os bens imóveis, com os quais a recorrente assegura o cofinanciamento do projeto, mas equipa-se a exploração piscícola para o desenvolvimento da atividade específica, pelo que não se entende qual seja a contribuição e a relação direta dos bens imóveis (terrenos e edifícios) com a operação proposta para financiamento, a saber a aquisição de equipamentos, máquinas e acessórios.
- 16 Assim, de acordo com o princípio da eficiência, só seriam elegíveis para financiamento, nos termos da referida disposição, os custos necessários para a modernização das instalações de aquicultura existentes e que tenham relação com esta; por conseguinte, os custos relativos aos terrenos existentes e/ou aos bens imóveis presentes nesses terrenos não poderiam ser considerados elegíveis para a atividade financiada (aquisição de equipamento), na medida em que não são necessários para a prossecução do respetivo objetivo.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 17 No que respeita à questão da falta de relação direta entre a contribuição em espécie e a operação financiada, o órgão jurisdicional de reenvio nota que, na apreciação da observância do princípio da boa gestão financeira e do princípio da eficiência, os pareceres da Comissão e do Estado romeno divergiam, na medida em que cada um justificou de forma diferente os custos necessários para a

modernização das unidades de aquicultura existentes: segundo o Estado romeno, o terreno e os edifícios (exploração) também foram incluídos porque sem estes o projeto não teria sido possível, ao passo que, segundo a Comissão, o terreno e os edifícios constituíam uma condição preliminar da operação de modernização.

- 18 No momento da concessão dos fundos, o Estado romeno considerou, tal como a recorrente, que, para alcançar o objetivo fixado, a saber, o aumento do volume de produção, a exploração de aquicultura carecia tanto de meios de produção (bens e equipamentos) como de terrenos e edifícios (por exemplo, tanques). Sem a exploração piscícola existente e o respetivo terreno, o projeto não teria sido possível. O valor da exploração existente destinada a ser modernizada fazia parte do «fluxo tecnológico» e, por conseguinte, da operação financiada.
- 19 Posteriormente, na sequência das conclusões vinculativas dos auditores da Comissão Europeia, o recorrido considerou que os bens imóveis constituídos por terrenos e edifícios não estavam diretamente relacionados com o processo de modernização descrito no pedido de financiamento, uma vez que a aquisição de equipamentos, máquinas e acessórios financiados pelo projeto não inclui bens imóveis, edifícios e terrenos objeto de contribuição em espécie. Embora o objeto da contribuição em espécie (exploração piscícola e/ou o respetivo terreno) seja um pressuposto da própria existência de um projeto de modernização, o seu valor não está incluído nos custos associados ao processo de modernização.
- 20 Ora, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira e com o princípio da eficiência, apenas os custos necessários para a modernização das unidades de aquicultura existentes e a ela associados são elegíveis para financiamento ao abrigo da referida disposição. Os custos relativos a terrenos e edifícios não são considerados elegíveis para a atividade financiada (aquisição de equipamentos), na medida em que não são necessários para a realização do respetivo objetivo.
- 21 No que diz respeito ao facto de ter sido excedido o limite de 10 %, previsto no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1303/2013, relativo à contribuição em espécie – terrenos e/ou edifícios – feita pelo beneficiário, questiona-se a interpretação das disposições do referido artigo, nomeadamente saber se o limite de 10 % se refere apenas aos terrenos ou também aos edifícios e se se aplica apenas a determinadas operações (aquisição, locação), já que as divergências de opinião decorrem das disposições da legislação nacional e dizem respeito às condições de aplicação das disposições do direito da União.
- 22 No caso em apreço, está em causa a aplicabilidade do limite de 10 % apenas à contribuição em espécie constituída por terrenos, conforme expressamente indicado na redação do artigo 5.º, n.º 3, da HG nr. 347/2016, ou à contribuição em espécie constituída por terrenos e edifícios, uma vez que se aplica o artigo 69.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1303/2013, não havendo razão para diferenciar entre as contribuições em espécie efetuadas com ou sem um pagamento irrisório em dinheiro para uma locação.