

Processo C-477/23**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:**

25 de julho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

13 de julho de 2023

Recorrente:

Obshtina Belovo (Município de Belovo)

Recorrido:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Okolna sreda» 2014-2020 (Chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Ambiente» 2014-2020)

Objeto do processo principal

O processo decorre no âmbito do recurso de cassação interposto pelo Obshtina Belovo (Município de Belovo) do acórdão do tribunal administrativo de primeira instância que negou provimento ao seu recurso da decisão do Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Okolna sreda» 2014-2020 (Chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Ambiente» 2014-2020) relativa à determinação de uma correção financeira.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União; artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), e terceiro parágrafo

Questões prejudiciais

1. A interpretação do artigo 2.º, pontos 10, 36 e 37, do Regulamento n.º 1303/2013 opõe-se a uma legislação nacional ou a uma prática de interpretação e de aplicação desta legislação, nos termos da qual, num caso como o do processo principal, apenas um dos municípios parceiros (partes no contrato administrativo relativo à concessão de uma contribuição financeira, a seguir «ADBFP») que assinou o contrato na qualidade de parceiro principal deve ser considerado beneficiário da contribuição proveniente de recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (a seguir «recursos FEEI»)? Que requisitos deve uma organização preencher para, num caso como o presente, ser considerada beneficiária, na aceção do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013?

2. A interpretação do artigo 2.º, pontos 10, 36 e 37, do Regulamento n.º 1303/2013 opõe-se a uma legislação nacional ou a uma prática de interpretação e de aplicação desta legislação, nos termos da qual, num caso como o do processo principal, a correção financeira devida por força de uma violação por um operador económico das disposições relativas à adjudicação de contratos públicos seja determinada por uma decisão que tem como destinatário um outro operador económico que nada incumpriu, mas que figura como parceiro principal no contrato relativo à contribuição financeira?

3. O Regulamento n.º 1303/2013 opõe-se a uma legislação nacional ou a uma prática de interpretação e de aplicação dessa legislação, nos termos da qual a responsabilidade por uma correção financeira pode ser contratualmente redistribuída entre os parceiros do projeto, ou deve o operador económico suportar a responsabilidade pelas correções financeiras relacionadas com as violações que cometeu na utilização de recursos FEEI no âmbito dos contratos em que seja parte?

4. Os artigos 41.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia opõem-se a uma prática administrativa e a uma jurisprudência nacionais, num caso como o do processo principal, nos termos das quais não se reconhece ao município que alegadamente violou a Zakon za obshtestvenite porachki (Lei relativa aos Contratos Públicos) ao adjudicar um contrato público no âmbito do procedimento de utilização dos recursos FEEI o direito de participar no procedimento de determinação da correção financeira em relação ao contrato por ele celebrado, nem o direito de participar no processo judicial de impugnação desse ato administrativo, com o fundamento de que esse município, enquanto parceiro no acordo de parceria celebrado com o parceiro principal, pode recorrer aos meios cíveis de tutela jurisdicional?

Disposições de direito da União invocadas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»): artigos 41.º, 47.º e 51.º, n.º 1

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 2.º, n.ºs 10, 36 e 37

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE

Disposições de direito nacional invocadas

Zakon za obshtestvenite porachki (Lei relativa aos Contratos Públicos, a seguir «ZOP»): artigo 2.º, n.º 2, artigo 5.º, n.º 2, ponto 9, artigo 59.º, n.º 6 e § 3, das disposições complementares

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Lei relativa à Gestão dos Recursos dos Fundos Europeus em Regime de Gestão Partilhada, a seguir «ZUSEFSU»), em vigor desde 1 de julho de 2022, e a sua versão anterior com o título: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Lei relativa à Gestão dos Recursos dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, a seguir «ZUSESIF»): artigo 70.º, n.º 1, ponto 9, e n.º 2, e artigo 73.º, n.º 1

Zakon za upravlenie na otpadatsite (Lei relativa à Gestão de Resíduos): artigo 49.º, n.ºs 1 e 9

Zakon za Kamarata na stroitelite (Lei da Câmara relativa à Edificação): artigo 3.º

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Regulamento relativo à Detecção de Irregularidades que dão lugar à Aplicação de Correções Financeiras, e aos Indicadores Percentuais para Determinar o Montante dessas Correções ao abrigo da Lei relativa à Gestão dos Recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a seguir «Regulamento relativo à Detecção de Irregularidades»): ponto 11 do anexo n.º 1 ao artigo 2.º, n.º 1

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O procedimento controvertido, no qual foram utilizados recursos provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no período entre de

2014-2020, corresponde [ao procedimento n.º] BG16M1OP002-2.002 – Procedimento Combinado para a Concessão e Construção de Unidades de Compostagem e de Unidades de Pré-tratamento de Resíduos Domésticos.

- 2 São requerentes no processo diversos municípios da região controvertida de Pazardzhik, entre os quais os municípios de Pazardzhik e Belovo. Todos estes municípios fazem parte de uma associação regional de gestão de resíduos (a seguir «Associação Regional») nos termos da Lei relativa à Gestão de Resíduos.
- 3 Para efeitos de apresentação do pedido, a Associação Regional designou um município principal, sendo os outros municípios requerentes parceiros deste município principal, tendo, a esse respeito, sido celebrado um acordo de parceria entre todos os municípios da Associação Regional.
- 4 Em regra, no âmbito do procedimento em causa relativo à concessão de uma contribuição financeira, os municípios de uma associação regional podem apresentar apenas uma proposta de projeto. Por conseguinte, os municípios da Associação Regional, entre os quais os municípios de Pazardzhik e Belovo, elaboraram uma proposta de projeto conjunta.
- 5 No âmbito do procedimento de concessão da contribuição, os municípios assinaram um Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (contrato administrativo relativo à concessão de uma contribuição financeira, a seguir «ADBFP») no âmbito do programa operacional «Ambiente» 2014-2020, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo de Coesão da União Europeia.
- 6 O ponto 1 do ADBFP estabelece que, nos termos do contrato, todos os municípios são beneficiários, embora, além do nome de cada município, seja indicada a sua qualidade de parceiro.
- 7 O ponto 3.3 do ADBFP indica expressamente que os municípios que são parte no contrato designam o município de Pazardzhik como município principal. Os outros municípios são municípios parceiros.
- 8 O artigo 1.º, ponto 3 das condições de execução do projeto aprovado nos termos do procedimento (a seguir «Condições de Execução»), as quais são parte integrante do ADBFP, indica que a pessoa referida no artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013 é «beneficiário» no procedimento.
- 9 Resulta igualmente do artigo 1.º, n.º 3, das Condições de Execução que, caso a proposta de projeto ocorra em parceria, todos os municípios parceiros são beneficiários, ou seja, tanto o município principal como os parceiros que apresentaram em conjunto a proposta de projeto aprovada para financiamento.
- 10 Os poderes do município principal estão regulados no artigo 4.º, n.º 6, das Condições de Execução e consistem, especialmente, em manter a correspondência com a autoridade de gestão, em receber os recursos provenientes do ADBFP na

sua própria conta bancária, em repartir os recursos entre os municípios parceiros em conformidade com as disposições do acordo de parceria, entre outros. Além disso, o município principal é responsável pela gestão do projeto.

- 11 Os poderes dos municípios parceiros estão regulados na proposta de projeto, estando concretamente previsto, no que respeita ao contrato público controvertido para a construção de uma instalação de compostagem de resíduos domésticos verdes e/ou biodegradáveis recolhidos separadamente, que esta será realizada e adjudicada pelo município de Belovo.
- 12 O município de Belovo realizou, enquanto entidade adjudicante, o procedimento de adjudicação do contrato público, o qual culminou na celebração de um contrato entre o município de Belovo e a «Delchev Ingenering» EOOD para a construção, no território do município de Belovo, de uma instalação de compostagem de resíduos domésticos verdes e/ou biodegradáveis recolhidos separadamente.
- 13 Por Decisão de 21 de março de 2022 do Chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Ambiente» 2014-2020, retificada pela Decisão de 15 de abril de 2022 do mesmo chefe da autoridade, foi determinada uma correção financeira de 10 % quanto aos recursos disponibilizados para o financiamento do contrato celebrado entre o município de Belovo e a «Delchev Ingenering» EOOD, provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
- 14 A correção financeira foi determinada contra o beneficiário, o município de Pazardzhik, devido a uma irregularidade, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, ponto 9, da ZUSESIF, em conjugação com o ponto 11, alínea a), do anexo n.º 1 ao artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento relativo à Detecção de Irregularidades. De acordo com a decisão, a irregularidade foi cometida pelo município de Belovo em violação de disposições nacionais, concretamente em violação do artigo 2.º, n.º 2, e do artigo 59.º, n.º 6, da ZOP, em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, da Zakon za Kamarata na stroitelite (ZKS), bem como em violação do direito da União.
- 15 O município de Belovo, que não era destinatário da decisão que determinou a correção financeira, impugnou a decisão perante o Administrativen sad Pazardzhik (Tribunal Administrativo de Pazardzhik), o qual admitiu o recurso, negando-lhe, contudo, provimento.
- 16 O tribunal administrativo de primeira instância considerou que o ADBFP controvertido tinha sido celebrado tanto com o município de Pazardzhik como com os outros municípios da região, incluindo o município de Belovo, uma vez que, no âmbito do procedimento combinado para a conceção e construção de unidades de compostagem e de unidades de pré-tratamento de resíduos domésticos, estes se candidataram com uma proposta de projeto conjunta. O contrato público afetado pela correção financeira foi adjudicado pelo município de Belovo, tendo sido este município a assinar o contrato com a «Delchev Ingenering» EOOD. Por conseguinte, independentemente do facto de a decisão controvertida designar apenas o município de Pazardzhik como destinatário da

decisão e beneficiário no âmbito do projeto, o município de Belovo tinha interesse em agir contra essa decisão.

- 17 O município de Belovo interpôs recurso de cassação desse acórdão do Administrativen sad Pazardzhik para o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 18 No seu recurso de cassação, o município de Belovo opõe-se ao acórdão proferido em primeira instância, analisando a aplicabilidade do artigo 3.º, n.º 3, da Lei da Câmara relativa à Edificação no contexto do procedimento concreto de adjudicação do contrato público.
- 19 No âmbito de uma breve réplica, o recorrido, chefe da autoridade de gestão, alega que o recurso de cassação é desprovido de fundamento.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 20 A correção financeira determinada contra o município, impugnada no processo principal, baseia-se na violação, cometida por outro município, de uma disposição do direito da União transposta para o direito nacional.
- 21 Em litígios relativos à legalidade da utilização de recursos FEEI e no âmbito da verificação da legalidade das correções financeiras impostas, assim como no litígio do processo principal, os órgãos jurisdicionais nacionais aplicam os conceitos de «[b]eneficiário», de «[i]rregularidade» e de «[o]perador económico», na aceção do artigo 2.º, pontos 10, 36 e 37, do Regulamento n.º 1303/2013.
- 22 A análise da jurisprudência nacional mostra que, em casos semelhantes, algumas formações de julgamento consideram que apenas o município parceiro principal do projeto, seria «[b]eneficiário», na aceção do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013, e que, por conseguinte, o único destinatário de uma decisão de determinação de uma correção financeira, ao passo que os outros municípios parceiros, mesmo no caso de apresentação de uma proposta de projeto conjunta, não apresentariam essa qualidade. Estas formações de julgamento não admitem a intervenção dos outros municípios parceiros como partes no processo, recusando igualmente o seu direito de intervir no procedimento de determinação da correção financeira, incluindo nos casos em que esses municípios são partes nos contratos abrangidos pela correção (como no caso em apreço).
- 23 Em contrapartida, num acórdão por si proferido, o Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunal Administrativo da Região de Sófia) considerou que, em caso de violação das disposições de adjudicação de contratos públicos por parte do município que utilizasse os recursos FEEI, seria precisamente esse município o verdadeiro destinatário da decisão de determinação da correção financeira. Por

consequente, deveria ser concedido a este município o direito de intervir no procedimento de determinação da correção financeira e, conseqüentemente, deveria aquele ter o direito ao recurso judicial desse ato administrativo. Todavia, este acórdão do Administrativen sad Sofia-Oblast foi anulado por um acórdão do Varhoven administrativen sad, que declarou que, no âmbito do procedimento, os parceiros não possuíam a qualidade de beneficiários, não eram os verdadeiros destinatários do ato administrativo de determinação da correção financeira e não tinham o direito de intervir nesse procedimento.

- 24 No processo principal, o órgão jurisdicional de primeira instância concordou com o segundo entendimento. Considerou que o município de Belovo teria realizado o procedimento [de adjudicação do] contrato no âmbito do qual tinham sido detetadas as irregularidades, sendo beneficiário do projeto, dispondo, conseqüentemente, de um direito ao recurso judicial.
- 25 Neste sentido, subsistem dúvidas na jurisprudência nacional no que respeita à questão de saber quais as condições da definição do conceito de «[b]eneficiário» previsto no artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013. Tais dúvidas dizem respeito à questão de saber quais são os factos relevantes para a definição do conceito: o facto referente à assinatura do contrato administrativo relativo à concessão da contribuição financeira ou os factos referentes à receção e à utilização da contribuição financeira, ou outros factos.
- 26 No presente procedimento, todos os municípios da região em causa apresentaram uma proposta de projeto conjunta para o financiamento a partir de recursos FEEI, sendo todos eles partes no ADBFP. O município principal do projeto tem os seguintes poderes, previstos no artigo 4.º, n.º 6, das normas de execução: receber a correspondência trocada com a autoridade de gestão no âmbito do ADBFP, receber os recursos previstos no ADBFP na sua conta bancária, preencher todos os pedidos de pagamento e submeter todos os relatórios de evolução previstos no ADBFP à autoridade de gestão e ser responsável pela gestão do projeto.
- 27 Cada município parceiro deve realizar as atividades descritas previamente no projeto, sendo que, no caso concreto, é o município de Belovo que organiza e realiza o procedimento de adjudicação do contrato público para a construção de uma instalação de compostagem de resíduos domésticos verdes e/ou biodegradáveis recolhidos separadamente.
- 28 Nestas circunstâncias, coloca-se a questão de saber quem é o verdadeiro destinatário da decisão de determinação de uma correção financeira fundada em irregularidade e, por conseguinte, qual o município que pode intervir no procedimento de determinação da correção financeira e que tem o direito ao acesso a um tribunal mediante uma ação contra a decisão que determina a correção financeira: o município que seja parceiro principal do projeto ou o município que utilize os recursos FEEI concretamente afetados pela irregularidade.

- 29 A jurisprudência que, em casos idênticos, recusa o direito do município parceiro a intervir no procedimento administrativo e a aceder a um tribunal baseia-se no(s) facto(s) de o município principal indicar a conta bancária na qual os recursos FEEI são recebidos, de distribuir os recursos e, em caso de correções financeiras, de proceder à compensação junto dos parceiros dos recursos elegíveis dos FEEI com a correção financeira. Simultaneamente, existe, entre o município principal e o município parceiro, uma relação jurídica de natureza civil.
- 30 Por conseguinte, coloca-se igualmente a questão de saber se o Regulamento n.º 1303/2013 se opõe a uma legislação nacional ou a uma jurisprudência relativa à interpretação e aplicação dessa legislação segundo a qual a responsabilidade em matéria de correção financeira pode ser redistribuída contratualmente entre os parceiros do procedimento, ou se cada particular deve, efetivamente, assumir a responsabilidade pelas correções financeiras determinadas em virtude de violações por si incorridas na utilização de recursos FEEI, no âmbito dos contratos em que é parte.
- 31 Além disso, nos termos do artigo 41.º da Carta, o direito a uma boa administração é um direito fundamental conferido aos particulares. O direito a uma boa administração compreende: 1. o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; 2. o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram; 3. a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Nos termos do seu artigo 51.º, a Carta tem por destinatários os Estados-Membros quando estes apliquem o direito da União. A disponibilização de uma contribuição financeira é efetuada em aplicação direta do direito da União, circunstância que obriga as autoridades nacionais competentes pela aplicação do direito a respeitar o artigo 41.º da Carta.
- 32 Neste sentido, coloca-se igualmente a questão de saber se os artigos 41.º e 47.º da Carta se opõem a uma jurisprudência e a uma prática administrativa nacionais segundo as quais o município que na adjudicação de um contrato público no âmbito do procedimento para utilização de recursos FEEI incorre numa violação da Lei relativa aos Contratos Públicos não tem o direito de intervir no procedimento de determinação de uma correção financeira relativa a um contrato por si celebrado, nem o direito de participar no processo judicial de impugnação desse ato administrativo, devido ao facto de este município, enquanto parceiro do município principal, poder recorrer aos meios de tutela jurisdicional cíveis nos termos do acordo de parceria.
- 33 Se no caso em apreço se devesse considerar que o município de Belovo não é beneficiário na aceção do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013 e que não tem o direito de contestar a decisão de determinação da correção financeira de que é destinatário o município de Pazardzhik, o Varhoven administrativen sad teria de anular o acórdão do Administrativen sad Pazardzhik e encerrar o processo. Por conseguinte, uma vez que a decisão do litígio submetido ao Varhoven administrativen sad está relacionada com a interpretação e a

aplicação de disposições do direito da União, aquele considera que deve submeter oficiosamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia o presente pedido de decisão prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABALHO