

Processo C-443/21**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:**

19 de julho de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

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

Data da decisão de reenvio:

5 de julho de 2021

Recorrente:

SC Avicarvil Farms SRL

Recorridas:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură – Centrul Județean Vâlcea

Objeto do processo principal

Recurso do acórdão proferido em 15 de fevereiro de 2019 no qual o Tribunalul Vâlcea (Tribunal Superior de Vâlcea) julgou improcedente a ação intentada pela recorrente, através da qual esta contesta a legalidade de alguns atos administrativos das recorridas. Em substância, suscita-se a questão de saber se o direito da União se opõe a uma prática administrativa nacional que consiste em reduzir o montante do apoio financeiro previsto no Programa de Desenvolvimento Rural para o período 2007-2013 (a seguir «PDR»), aprovado por decisão da Comissão Europeia, com fundamento no facto de o Tribunal de Contas Europeu ter verificado existirem erros no cálculo desse apoio.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Com fundamento no artigo 267.º TFUE, pede-se a interpretação do artigo 143.º do Regulamento n.º 1303/2013, do artigo 310.º TFUE e do artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005, bem como dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica.

Questão prejudicial

O artigo 143.º do Regulamento n.º 1303/2013, conjugado com o artigo 310.º TFUE (princípio da boa gestão financeira) e com o artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 [na redação do artigo 33.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013], em ligação com o princípio da proteção da confiança legítima e [com] o princípio da segurança jurídica, opõe-se a uma prática administrativa das autoridades nacionais envolvidas na execução de uma medida de apoio financeiro não reembolsável que, na sequência de um erro de cálculo apurado pelo Tribunal de Contas Europeu, adotaram atos que previam a redução do montante do apoio financeiro reconhecido pelo Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), aprovado pela Decisão da Comissão Europeia C (2012) 3529, de 25 de maio de 2012, anteriormente à adoção, por parte da Comissão, de uma nova decisão que excluía do financiamento os valores que ultrapassassem os custos adicionais e as perdas de rendimentos determinados pelos compromissos assumidos e resultantes do referido erro de cálculo?

Disposições de direito da União e jurisprudência do Tribunal de Justiça invocadas

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 310.º;

Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, artigo 40.º;

Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, artigo 27, n.ºs 2 a 13;

Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 143.º;

Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 33.º;

Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, artigo 58.º;

Decisão C (2008) 3831 da Comissão, de 16 de julho de 2008, que aprova o Programa de Desenvolvimento Rural da Roménia para o período 2007-2013, alterada pela Decisão C (2012) 3529 da Comissão, de 25 de maio de 2012;

Decisão de Execução (UE) 2018/873 da Comissão, de 13 de junho 2018;

Acórdão de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinetu, C-120/17, EU:C:2018:638, n.ºs 48 a 52.

Disposições de direito nacional e jurisprudência dos órgãos jurisdicionais nacionais invocadas

Programul de dezvoltare rurală al României pentru perioada 2007-2013 (versiunea a X-a) (Programa de Desenvolvimento Rural da Roménia para o período 2007-2013, versão X) Segundo as disposições do PDR, o apoio ao bem-estar dos animais assume a forma de um pagamento anual fixo por cabeça normal (CN) e representa uma compensação pela perda de rendimentos e pelos custos adicionais suportados pelos agricultores; o pagamento é realizado integralmente ao agricultor. No que respeita ao pacote b) no âmbito da medida 215, relativa à concessão dos pagamentos para o bem-estar das aves, o PDR previa que o montante atribuído anualmente para compensar os custos adicionais e as perdas de rendimentos decorrentes da aplicação das medidas de bem-estar dos animais ascendia a 14,29 EUR/CN para o subpacote 3b) – melhoria das condições de bem-estar das aves durante o transporte – e a 29,49 EUR/CN para o subpacote 4b) – correção do nível de nitritos e de nitratos na água utilizada;

Decretos n.º 239/2012, n.º 1125/2013 e n.º 826/2016 do Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural) que aprovam o modelo dos pedidos de pagamento relativos à medida 215;

Decisão n.º 32, de 26 de janeiro de 2021, do Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov), ECLI:RO:CABRV:2021:005.000032, que, num processo similar, deferiu o pedido de pagamento integral do apoio do recorrente.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 16 de julho de 2008, a Comissão adotou a Decisão C (2008) 3831 que aprovou o PDR elaborado pelo Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Roménia (a seguir «MADR»). Em 14 de setembro de 2011, o MADR apresentou à Comissão um pedido de revisão do PDR e uma das alterações propostas foi a introdução da medida 215, intitulada «Pagamentos pelo bem-estar dos animais». As alterações propostas foram aprovadas pela Decisão C (2012) 3529 da Comissão, de 25 de maio de 2012.
- 2 A medida 215 previa pagamentos compensatórios pelas perdas de rendimentos e pelos custos adicionais suportados pelos agricultores produtores de aves ou de

suínos que, ao abrigo do PDR, aplicassem voluntariamente aquelas normas de bem-estar dos animais. O apoio era concedido no quadro de compromissos plurianuais assumidos pelos agricultores com uma duração mínima de cinco anos.

- 3 Nesse contexto, em 14 de novembro de 2012, a recorrente apresentou junto da recorrida Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură – Centrul Județean Vâlcea (Agência de pagamentos e intervenção para a agricultura – Centro Provincial de Vâlcea; a seguir «APIA Vâlcea») um pedido de apoio relativo à medida 215, subpacotes 3b) e 4b), tendo então assumido a obrigação de garantir e manter as condições de bem-estar das aves e de respeitar determinadas condições por um período mínimo de cinco anos como contrapartida da obtenção do apoio financeiro não reembolsável previsto no PDR.
- 4 Em 2013 e 2014, a recorrente beneficiou do apoio financeiro nos montantes previstos no PDR e nos Decretos n.º 239/2012 e n.º 1125/2013 do MADR. Em 14 de novembro de 2014, apresentou na APIA Vâlcea um pedido de pagamento relativo ao terceiro ano do compromisso.
- 5 Na sequência de inspeções realizadas pela Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Argeș (Direção Veterinária e de Segurança Alimentar de Argeș), bem como de uma posterior inspeção da Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (Agência de financiamento dos investimentos rurais), todas realizadas durante o ano de 2015, a decisão de pagamento relativa ao terceiro ano do compromisso foi adiada até à conclusão das referidas inspeções.
- 6 Em 25 de fevereiro de 2016, a APIA Vâlcea, recorrida, proferiu uma decisão de pagamento parcial para o terceiro ano do compromisso e, depois de lhe ter sido comunicado o resultado da inspeção adicional acima mencionada, adotou uma decisão retificativa. Nessas duas decisões, contestadas no presente processo, foi determinado que o montante devido à recorrente pelo terceiro ano do compromisso deveria ser fixado em aplicação de valores inferiores aos previstos no PDR.
- 7 Essa redução foi aplicada na sequência da comunicação, pela MADR, da nota de 20 de janeiro de 2016, através da qual a recorrida, APIA Vâlcea, foi informada de que, no âmbito de uma auditoria realizada em 2015 pelo Tribunal de Contas Europeu, destinada à correta concessão dos pagamentos aos beneficiários da medida 215, se tinham apurado erros no método de cálculo dos pagamentos compensatórios para os pacotes 3b) e 4b), isto é, que os montantes determinados eram superiores aos necessários para compensar as perdas de rendimentos e as despesas adicionais determinadas pela aplicação das normas previstas no âmbito da medida de apoio. Assim, até à análise completa da situação e à tomada de uma decisão definitiva, com o objetivo de diminuir o risco de concessão de pagamentos indevidos aos beneficiários da medida 215, o MADR propôs a reapreciação dos processos relativamente aos quais os pagamentos não tinham sido terminados, enquanto para os pedidos de pagamento com a avaliação em curso, situação em que se encontrava a recorrente, o MADR ordenou que se

procedesse a pagamentos parciais, com base em valores provisórios, ou seja, 3,92 EUR/CN/ano em vez de 14,29 EUR/CN/ano para o subpacote 3b) e 10,91 EUR/CN/ano em vez de 29,49 EUR/CN/ano para o subpacote 4b), respetivamente.

- 8 A recorrente foi informada dessa explicação relativa à redução do montante devido através da notificação de 8 de março de 2016 emitida pela APIA Vâlcea. Posteriormente, com a entrada em vigor do Decreto n.º 826/2016, a redução do valor do apoio financeiro não reembolsável relativo aos subpacotes 3b) e 4b) tornou-se definitiva. Por ser posterior, o referido decreto não é aplicável aos atos contestados no presente processo.
- 9 Além disso, após a adoção dos atos contestados, em 13 de junho de 2018, a Comissão adotou a Decisão de Execução (UE) n.º 2018/873, com a qual aplicou à Roménia uma correção financeira que respeitava, entre outros, aos subpacotes 3b) e 4b) no âmbito da medida 215. O Estado romeno interpôs recurso de anulação dessa decisão, que, porém, foi rejeitado pelos órgãos jurisdicionais da União.
- 10 A recorrente apresentou uma reclamação administrativa da decisão de pagamento e da decisão de correção que foi indeferida em 25 de abril de 2016. Intentou então uma ação judicial contra a referidas decisões pedindo a anulação destas e a condenação das recorridas no ressarcimento dos danos sofridos na sequência da adoção dos atos contestados, através do pagamento da diferença entre o montante concedido e o montante a que tem direito segundo o PDR.
- 11 No acórdão de 15 de fevereiro de 2019, o Tribunal Superior de Vâlcea julgou a ação improcedente. Em substância, considerou que as taxas do apoio fixado através do PDR representavam uma sobrecompensação (correspondente quase ao triplo) do prejuízo causado à recorrente pela adoção das normas relativas ao bem-estar dos animais. Tratava-se, por conseguinte, de um erro da administração que conduzia ao enriquecimento sem causa do beneficiário de um ato administrativo. Todavia, essa situação não lhe conferia o direito de continuar a beneficiar do referido erro, mesmo depois de o mesmo ser detetado pela administração, uma vez que esta última tinha o direito de o corrigir, pelo menos para o futuro, sem que o beneficiário do ato ferido de erro lhe pudesse opor uma «esperança legítima» de continuar a usufruir do erro em questão. É além disso questionável que a vontade do sujeito jurídico de beneficiar do erro de outro sujeito jurídico, mesmo quando este último é uma autoridade administrativa, possa ser considerada legítima.
- 12 No entender do Tribunal Superior de Vâlcea, não se pode defender fundadamente que, porque a recorrente assumiu a obrigação de respeitar as normas de bem-estar dos animais baseando-se nos valores determinados no PDR, devem continuar a ser-lhe pagos os mesmos valores, com base nos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima ou da previsibilidade da conduta administrativa.

- 13 Segundo o Tribunal Superior de Vâlcea, numa situação como a do presente caso, em que se procede à ponderação entre, por um lado, a vontade da recorrente de continuar a enriquecer sem causa e, por outro, o interesse legítimo de todos os outros sujeitos jurídicos cujas contribuições alimentam os orçamentos europeus e nacionais, há considerações de equidade que obstam a que o interesse da recorrente prevaleça em nome da confiança legítima na qual esta se baseia. Além disso, os princípios invocados pela recorrente não impediram a Comissão de aplicar as correções financeiras pelos erros de cálculo cometidos pelas autoridades romenas.
- 14 O Tribunal Superior de Vâlcea também afirmou que o PDR, mesmo que aprovado (de forma incorreta) pela Comissão, não pode alterar um regulamento, no caso concreto, o Regulamento n.º 1698/2005. Consequentemente, não é necessário que as autoridades romenas emitam um ato legislativo para determinar um novo valor das taxas do apoio, de forma a dar cobertura legal aos atos emitidos pelas recorridas, uma vez que estes últimos tinham fundamento suficiente nas referidas normas daquele regulamento.
- 15 Ao órgão jurisdicional de reenvio incumbe atualmente decidir um recurso apresentado pela recorrente contra o acórdão do Tribunal Superior de Vâlcea.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 16 A recorrente considera que os atos administrativos contestados violam as disposições do PDR, aprovado pela decisão da Comissão, bem como as disposições dos decretos do MADR n.º 239/2012 e n.º 1125/2013. Salaria que as taxas do apoio financeiro não reembolsáveis relativas à medida 215 foram fixadas pelo Estado romeno nos termos do disposto no artigo 40.º do Regulamento n.º 1698/2005 e no artigo 27.º, n.ºs 2 a 13, do Regulamento n.º 1974/2006, tendo-se tornado vinculativas para o mesmo com a adoção do PDR, pela Comissão, da Decisão C(2008) 3831, de 16 de julho de 2008. O PDR é vinculativo e apenas pode ser alterado pelo Estado romeno nos termos e através dos procedimentos previstos no artigo 9.º do Regulamento n.º 1974/2006, o que não se verificou no presente processo.
- 17 Além disso, atendendo a que a redução do montante do apoio relativo aos subpacotes 3b) e 4b) resulta de um erro cometido pela MADR no método de cálculo, a emissão dos atos administrativos contestados viola os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança jurídica e da previsibilidade, uma vez que a recorrente assumiu compromissos com a duração de cinco anos considerando o montante inicial das subvenções em vigor à data da apresentação do pedido de apoio.
- 18 **A recorrente** alega que os atos das autoridades romenas que adotaram o PDR, bem como os atos da Comissão Europeia, que analisou a medida 215 proposta no PDR e fiscalizou a conformidade desta última com as normas do direito da União, criaram uma confiança razoável e legítima nos beneficiários da medida no sentido

de que beneficiariam dos montantes inicialmente aprovados até ao termo do compromisso. Neste contexto, a recorrente afirma que o princípio da boa gestão financeira não prevalece sobre princípios que protegem os direitos dos particulares. Pelo contrário, segundo a recorrente, estes últimos deveriam ter primazia sobre o princípio da boa gestão financeira, e para esse efeito, invoca o acórdão de 7 de agosto de 2018, *Ministru kabinetis*, [C-120/17,] EU:C:2018:638.

- 19 **As recorridas** justificam a emissão dos atos contestados com base nas conclusões do Tribunal de Contas Europeu no âmbito da auditoria de 2015, segundo as quais existem erros de cálculo no método da quantificação das perdas de rendimentos e das despesas adicionais decorrentes da aplicação das normas sobre o bem-estar dos animais tanto para o subpacote 3b) como para o subpacote 4b). Invocaram igualmente a nota do MADR, de 20 de janeiro de 2016, que fixou provisoriamente os montantes reduzidos do apoio para os subpacotes 3b) e 4b) no âmbito da medida 215 para reduzir o risco de concessão de pagamentos indevidos.
- 20 Ademais, invocam a necessidade de proteção dos interesses financeiros da União, conforme previsto pelo artigo 58.º do Regulamento n.º 1306/2013.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o montante do apoio financeiro não reembolsável requerido pela recorrente foi inicialmente fixado com o PDR, aprovado pela Decisão C (2008) 3831 da Comissão, na redação dada pela Decisão C (2012) 3529.
- 22 À luz do artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005, competia às autoridades romenas quantificar os custos adicionais, as perdas de rendimentos e eventuais custos suportados pelos agricultores que, de forma voluntária, assumiram compromissos para o bem-estar dos animais. A esse respeito, o montante do apoio financeiro não reembolsável para o subpacote 3b) foi fixado em 14,29 EUR/CN/ano e, para o subpacote 4b), em 29,49 EUR/CN/ano.
- 23 Com base no pedido de apoio e nos pedidos de pagamento anuais, em 2013 e 2014, a recorrente beneficiou de um apoio financeiro igual aos montantes acima referidos, os quais, no entanto, na sequência de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Europeu, vieram a revelar estarem erradamente calculados, o que conduziu a uma sobrecompensação do dano causado pela adoção das normas relativas ao bem-estar dos animais. Por esse motivo, após o apuramento e comunicação dos referidos erros pelo Tribunal de Contas Europeu, as autoridades nacionais limitaram os pagamentos compensatórios ao nível que cobria efetivamente o dano causado. Consequentemente, para o pedido de pagamento relativo ao terceiro ano do compromisso, que estava em fase de autorização no momento da comunicação dos erros de cálculo, a recorrente beneficiou de montantes de apoio financeiro reduzidos, dado que a redução decorreu da medida administrativa ordenada pelas autoridades romenas com o objetivo de reduzir o risco de concessão de pagamentos indevidos aos beneficiários da medida 215.

- 24 A redução foi inicialmente concebida como medida provisória, sob a forma de pagamento parcial. Tendo em conta que a Comissão adotou a decisão de exclusão do financiamento e que essa decisão se tornou definitiva no momento em que foi negado provimento ao recurso apresentado pelo Estado romeno, no qual este pedia a anulação dessa medida, o beneficiário dos pagamentos encontra-se atualmente perante uma medida de redução do montante do apoio que se tornou definitiva. Alega, nomeadamente, a falta de um quadro regulamentar interno que estabeleça a redução do montante dos pagamentos e, por outro lado, que a aplicação do princípio da boa gestão financeira não pode conduzir à violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica.
- 25 Recordando os pontos 48 e 51 do acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de agosto de 2018, *Ministru kabinetis*, EU:C:2018:638, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no presente processo, está em causa a questão de saber se os destinatários dos pagamentos podem legitimamente esperar continuar a beneficiar, durante todo o compromisso, dos montantes de apoio inicialmente aprovados, tendo em conta que, durante a execução do compromisso, se verificou que esses montantes foram erradamente fixados e conduziram a uma sobrecompensação do dano decorrente da aplicação das normas de proteção dos animais.
- 26 Na falta de um quadro regulamentar interno que regule as medidas que podem ser adotadas pelo Estado romeno numa situação como a do presente caso, no qual foram identificados erros sistemáticos de cálculo que conduziram a uma sobrevalorização das perdas de rendimentos e dos custos adicionais devidos à aplicação das normas relativas ao bem-estar dos animais, a legalidade da prática administrativa adotada pelas autoridades nacionais, de apenas proceder ao pagamento de uma parte do montante previsto no PDR e noutros atos regulamentares internos, deve ser analisada à luz do artigo 143.º do Regulamento n.º 1303/2013 conjugado com o artigo 310.º TFUE e com o artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005. Porém, não podem ser ignoradas as expectativas razoáveis do beneficiário da medida de apoio, que assumiu esses compromissos por um período de cinco anos e que, no futuro, após a comunicação dos erros de cálculo, se encontra na situação de beneficiar de um montante muito inferior ao montante inicialmente aprovado e que o levou a assinar o compromisso plurianual.
- 27 Face a estas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio considera que deve ser estabelecido se, em circunstâncias factuais como as descritas no presente processo, o princípio da boa gestão financeira, conjugado com o artigo 143.º do Regulamento n.º 1303/2013 e com o artigo 40.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005, em relação com os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, permite ou, pelo contrário, obsta, a essa prática administrativa das autoridades nacionais.