

Processo C-620/23**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:**

6 de outubro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Administrativen sad Sofia-oblast (Tribunal Administrativo da Região de Sófia, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

21 de setembro de 2023

Recorrente:

«NOV ZHIVOT 1919» NCh

Recorrido:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo“ v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto (Diretor da autoridade de gestão do programa de cooperação transfronteiriça INTERREG-IPP Bulgária-Sérvia 2014-2020 e Diretor da Direção «Gestão da Cooperação Territorial» no Ministério do Desenvolvimento Regional e das Obras Públicas)

Objeto do processo principal

O processo foi iniciado na sequência de um recurso interposto pelo Narodno chitalishte «NOV ZHIVOT 1919» (Centro comunitário «New Life 1919») da decisão do Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (Diretor da autoridade de gestão do programa de cooperação transfronteiriça INTERREG-IPP Bulgária-Sérvia 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), TFUE

Questões prejudiciais

- 1) Permite o artigo 40.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 447/2014 da Comissão, de 2 de maio de 2014, relativo às regras de execução específicas do Regulamento (UE) n.º 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II), em casos de cooperação transfronteiriça entre um Estado-Membro e um beneficiário do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) para o período de 2014 a 2020, a determinação de uma correção financeira a cargo de um operador económico que alegadamente cometeu a infração sob a forma de uma irregularidade, mas que não é o principal beneficiário e, conseqüentemente, não assumiu a responsabilidade pela execução de toda a operação?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, nesses casos de cooperação transfronteiriça, garantem os artigos 41.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia o direito de o beneficiário principal participar no procedimento de determinação de uma correção financeira e no processo judicial de impugnação desse ato administrativo, independentemente da sua localização em relação à autoridade responsável pela aplicação da correção financeira no âmbito do programa de cooperação transfronteiriça em causa, e permitem essas disposições restrições, como as previstas pela jurisprudência dos órgãos jurisdicionais nacionais no processo principal, que limitam essas possibilidades de participação no processo?

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 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de assistência de pré-adesão (IPA II)

Regulamento de Execução (UE) n.º 447/2014 da Comissão, de 2 de maio de 2014, relativo às regras de execução específicas do Regulamento (UE) n.º 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II), artigos 2.º, alíneas a) e h), 26.º, 33.º e 40.º

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

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, artigo 61.º

Disposições e jurisprudência nacional invocadas

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (Lei relativa à Gestão dos Recursos do Fundo Europeu sob Regime de Gestão Partilhada, a seguir «ZUSEFSU»), em vigor desde 1 de julho de 2022, e a sua versão anterior intitulada «Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove» (Lei relativa à Gestão dos Recursos dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, a seguir «ZUSESIF»), artigos 70.º, n.º 1, ponto 1, e 73.º, n.º 1

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 upravljenie 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»), artigo 2.º, n.º 3, ponto 1, do anexo n.º 2 ao artigo 2.º, n.º 3

Protocolo relativo à execução do Programa de Cooperação Transfronteiriça «INTERREG-IPA Bulgária – Sérvia CCI 2014TC16I5CB007» entre os Governos da República da Bulgária e da República da Sérvia, ratificado pela Lei de 7 de setembro de 2017 (que entrou em vigor em 19 de dezembro de 2017), artigos 3.º, n.ºs 2 a 6, 4.º, 20.º e 25.º

Acórdãos do Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Supremo Tribunal Administrativo da República da Bulgária) nos processos de contencioso administrativo n.º 11552/2021, n.º 11446/2021 e n.º 9806/2019

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O Programa de Cooperação Transfronteiriça INTERREG-IPA Bulgária – Sérvia (a seguir «programa») foi adotado pela Comissão Europeia através da Decisão C(2015) 5444, de 30 de julho de 2015, com a redação que lhe foi dada pelas Decisões C(2016) 2853, de 4 de maio de 2016, C(2016) 8643, de 13 de dezembro de 2016, C(2017) 5681, de 14 de agosto de 2017, e C(2018) 7410, de 7 de novembro de 2018.
- 2 O contrato n.º RD-02-29-188, de 4 de novembro de 2020, foi celebrado entre a autoridade de gestão do programa e o Opština Babušnica (município de Babušnica, Sérvia) para a concessão de uma subvenção para a execução do projeto «Rede cultural transfronteiriça para um futuro comum», que constitui um «projeto» na aceção da decisão do comité conjunto de acompanhamento.
- 3 De acordo com esta convenção de subvenção, o município de Babušnica é o parceiro principal do projeto, que recebe o financiamento e assume a responsabilidade pela execução do projeto, enquanto o recorrente é apenas um parceiro do projeto. O parceiro principal do projeto é responsável perante a autoridade de gestão por todas as irregularidades, mesmo que tenham sido cometidas por parceiros de projeto. A autoridade de gestão está autorizada a efetuar correções financeiras sempre que o parceiro principal do projeto e/ou outros parceiros do projeto não tenham cumprido as regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.
- 4 Em 27 de abril de 2021, o recorrente celebrou um contrato de prestação de serviços com a «Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane» EOOD («Centro de formação profissional e de orientação profissional», sociedade unipessoal de responsabilidade limitada) para a execução deste projeto.
- 5 A autoridade administrativa recebeu uma notificação de suspeita de uma irregularidade relativamente a este contrato de prestação de serviços. Após examinar os documentos contratuais e tendo em conta as objeções levantadas pelo recorrente, a autoridade administrativa considerou que existia um conflito de interesses na aceção do artigo 61.º do Regulamento 2018/1046 em relação a este contrato entre a pessoa designada pelo recorrente como coordenador do projeto e uma pessoa relacionada com a contratante «Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane» EOOD.
- 6 Uma vez que o conflito de interesses identificado foi classificado pela autoridade de gestão como uma irregularidade na aceção do artigo 2.º, n.º 36, do Regulamento n.º 1303/2013, o chefe da autoridade de gestão do programa, através da Decisão n.º RD-02-14-02-489, de 20 de abril de 2023, determinou uma correção financeira no montante de 100 % das despesas elegíveis do contrato financiado pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
- 7 O presente processo tem por objeto um recurso interposto pelo recorrente da decisão do chefe da autoridade de gestão.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 Na petição inicial, o recorrente alega que não existe, de facto, nenhum conflito de interesses.
- 9 Na audiência, a Secção, que é obrigada, nos termos das regras nacionais de procedimento administrativo, a examinar oficiosamente se o ato impugnado foi adotado sem irregularidades processuais, informou as partes da sua intenção de submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial, neste contexto, sobre as disposições do direito da União que regem os poderes da autoridade de gestão para efetuar correções financeiras em relação ao beneficiário principal e aos parceiros de projeto dos contratos de subvenção no âmbito do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão.
- 10 O chefe da autoridade de gestão considera que não é necessário um pedido de decisão prejudicial, uma vez que a autoridade de gestão está autorizada a detetar irregularidades e, por conseguinte, a impor uma correção financeira aos beneficiários e/ou aos parceiros do projeto, sendo a sua competência a este respeito exclusivamente territorial. Uma vez que todas as organizações que participam no Instrumento de Assistência de Pré-Adesão são efetivamente beneficiárias, a autoridade de gestão foi autorizada a determinar correções financeiras relativamente às organizações localizadas no território da República da Bulgária.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 11 O órgão jurisdicional de reenvio considerou que a convenção de subvenção assinada prevê que o parceiro de projeto principal recebe o financiamento contratualmente acordado e é responsável pela execução do projeto, representando todos os outros parceiros de projeto envolvidos e assegurando que ele e todos os seus parceiros de projeto cumprem os requisitos legais para a sua execução.
- 12 Além disso, o parceiro de projeto principal é responsável perante a autoridade de gestão por todas as irregularidades, mesmo que tenham sido cometidas pelos parceiros do projeto.
- 13 Em caso de irregularidade, a autoridade de gestão pode tomar todas as medidas necessárias em relação ao parceiro principal do projeto para corrigir ou atenuar as consequências da irregularidade, ficando expressamente acordado que o parceiro principal do projeto será responsável pelo reembolso do montante total em causa, mesmo que a irregularidade tenha sido cometida por um dos parceiros do projeto.
- 14 De acordo com o artigo 70.º, n.º 1, ponto 1, da ZUSEFSU, a assistência financeira dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento pode ser revogada, no todo ou em parte, através de uma correção financeira, se existir um conflito de interesses em relação ao beneficiário na aceção do artigo 61.º do Regulamento 2018/1046.

- 15 No caso de existirem dois ou mais beneficiários e de um deles ter sido designado como beneficiário principal, a lei não especifica quem deve ser o destinatário do ato jurídico que determina uma correção financeira: o beneficiário principal, que é responsável pela execução de todo o projeto, ou o seu parceiro que cometeu a irregularidade.
- 16 No contexto de litígios relativos à legalidade das despesas em casos de cooperação transfronteiriça entre um Estado-Membro e um beneficiário de um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e relativos à legalidade das correções financeiras por irregularidades na aceção do artigo 2.º, n.º 36, do Regulamento n.º 1303/2013, os órgãos jurisdicionais nacionais aplicam os conceitos de «beneficiário» na aceção do artigo 26.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Execução n.º 447/2014, e de «beneficiário principal» na aceção do artigo 40.º deste Regulamento.
- 17 Decorre da jurisprudência nacional analisada que, em casos semelhantes [v. Acórdãos do Varhoven administrative sad (Supremo Tribunal Administrativo) da República da Bulgária nos processos de contencioso administrativo n.º 11552/2021, n.º 11446/2021 e n.º 9806/2019], os órgãos jurisdicionais decidiram que o chefe da autoridade administrativa tem o poder de determinar uma irregularidade cometida pelos beneficiários no território da República da Bulgária e, por conseguinte, tem o poder de determinar uma correção financeira, como foi feito no presente caso. Este poder abrange tanto os casos em que um beneficiário/parceiro de projeto principal cometeu a irregularidade como os casos em que outro beneficiário/parceiro de projeto cometeu a irregularidade. A competência do chefe da autoridade administrativa para determinar a correção é territorialmente limitada, sendo necessário que a pessoa que cometeu a irregularidade se encontre no território da República da Bulgária.
- 18 Em conformidade com a jurisprudência nacional acima referida relativa a casos semelhantes, o beneficiário principal no presente caso não foi envolvido no procedimento administrativo nem no processo judicial, uma vez que se encontra na República da Sérvia.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio não conseguiu identificar, na jurisprudência examinada, nenhuma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a interpretação dos conceitos de «beneficiário» e de «beneficiário principal» na aceção do Regulamento de Execução n.º 447/2014. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio observou que o Varhoven administrativen sad tinha apresentado ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial no processo C-477/23 num contexto semelhante.
- 20 O direito a uma boa administração previsto no artigo 41.º da Carta 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.

- 21 Uma vez que o beneficiário principal assumiu a responsabilidade pela execução da totalidade do projeto, incluindo a responsabilidade pelas irregularidades cometidas pelos parceiros do projeto, é diretamente afetado pelo ato da autoridade de gestão que determina uma correção financeira. Para a correta resolução do presente litígio, é, por conseguinte, necessário esclarecer se o beneficiário principal deveria ter sido o destinatário do ato da autoridade de gestão através do qual foi determinada a correção financeira e se, em caso afirmativo, deveria ter sido concedido ao beneficiário principal o direito de participar no procedimento administrativo que conduziu à adoção desse ato.

DOCUMENTO DE TRABALHO