

Processo C-657/23**Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

7 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo,
República Checa)**Data da decisão de reenvio:**

4 de outubro de 2023

Recorrente:

M.K.

Recorrido:

Ministerstvo zemědělství

DESPACHO

O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa), no processo instaurado pelo recorrente **M.K.**, *[omissis]* contra o recorrido, o **Ministerstvo zemědělství** (Ministério da Agricultura, República Checa), *[omissis]*, no âmbito do recurso de cassação interposto pelo recorrente contra a Sentença do Městský soud v Praze (Tribunal de Primeira Instância de Praga, República Checa) de 24 de junho de 2021, no processo número 14 A 75/2020–55,

decidiu o seguinte:

[Omissis] **submeter** ao Tribunal de Justiça da União Europeia a seguinte questão prejudicial:

Deve o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, ser interpretado no sentido de que o termo do prazo de 18 meses, previsto nesta disposição, tem por efeito a extinção do direito de o Estado-Membro reclamar ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos?

[Omissis]

Fundamentação:

I. Objeto do processo

- 1 O recorrente é uma pessoa singular checa. Em 28 de junho de 2012, apresentou um pedido de subvenção ao abrigo do Program rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (Programa de Desenvolvimento Rural da República Checa, ação III.1.2 Apoio à criação e ao desenvolvimento de empresas; a seguir «programa»), para um projeto intitulado «Stavební úprava objektu na podnikání» («Adaptação de um edifício para efeitos de uma atividade económica»). Em 13 de março de 2013, o recorrente assinou uma convenção de subvenção na qual se comprometia a respeitar as regras do programa. Com base no pedido de pagamento da subvenção, em 7 de julho de 2015, foi pago ao recorrente o montante de 5 239 422 CZK.
- 2 Na sequência de um controlo não programado do projeto, em 29 de abril de 2016, constatou-se que não estava a haver nenhuma produção no edifício renovado. No momento do controlo, não estava presente nenhum funcionário, o armazém dos materiais estava vazio, os equipamentos não estavam ligados a uma fonte de energia elétrica e uma parte deles estava nos edifícios de outro proprietário no local e numa área atrás do edifício. Além disso, a autoridade administrativa constatou que o número de série do compressor não correspondia ao número de série verificado aquando do controlo de 20 de abril de 2015. Resulta das informações transmitidas pelo fabricante do aparelho de ventilação e de filtragem que tinha sido colocada no aparelho de filtragem uma etiqueta não original com o número de série de outro aparelho vendido a outro cliente. As objeções ao relatório de controlo foram declaradas infundadas. Por conseguinte, o Státní zemědělský intervenční fond (Fundo de Intervenção Agrícola Estatal; a seguir «Fundo») declarou, na sua notificação de aplicação de uma sanção ao beneficiário, de 24 de maio de 2016, que o recorrente tinha infringido as regras do programa, o que implicava uma redução da subvenção no montante de 100 %. Em 12 de setembro de 2016, a comissão de revisão do recorrido confirmou a posição do Fundo. O mandatário do recorrente foi [omissis] definitivamente declarado culpado da prática de uma infração particularmente grave de fraude a uma subvenção.
- 3 Em 27 de março de 2018, teve início um procedimento administrativo para impor uma obrigação de reembolso da subvenção nos termos do § 11.ºa da zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (Lei n.º 256/2000 relativa ao Fundo de Intervenção Agrícola Estatal e que altera algumas outras leis), na redação aplicável ao processo, a seguir «Lei sobre o Fundo», em conjugação com o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98,

(CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho, a seguir «Regulamento n.º 1306/2013». Em 11 de junho de 2018, o Fundo ordenou ao recorrente o reembolso dos fundos no valor de 5 239 422 CZK, pagos a título de uma subvenção concedida ao abrigo do programa. Em 7 de maio de 2020, o recorrido indeferiu o recurso apresentado pelo recorrente contra a decisão do Fundo.

- 4 Ao apreciar o recurso interposto da decisão impugnada do recorrido, o Městský soud v Praze (Tribunal de Primeira Instância de Praga) apreciou a exceção de extinção (caducidade) do direito do Estado de exigir ao recorrente o reembolso da subvenção, uma vez que o pedido de reembolso da subvenção só foi apresentado pelo Estado após o termo do prazo de 18 meses previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. O tribunal de primeira instância concluiu que, embora o Estado tenha efetivamente dirigido ao recorrente um pedido de reembolso da subvenção após o termo do prazo previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, não se pode considerar que o incumprimento deste prazo tenha por efeito a extinção do direito do Estado de exigir ao beneficiário o reembolso da subvenção. Na opinião do tribunal de primeira instância, o prazo fixado no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 não é um prazo de caducidade, mas apenas um prazo indicativo (instrutivo). Partindo deste ponto de vista, o tribunal de primeira instância afastou-se do parecer jurídico exposto no Acórdão da Nona Secção do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) de 9 de agosto de 2018, processo n.º 9 Afs 280/2017-57, segundo o qual se trata de um prazo de caducidade.
- 5 Ao examinar o Acórdão do Městský soud v Praze (Tribunal de Primeira Instância de Praga), a Quinta Secção do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu remeter o processo a uma formação de julgamento alargada para apreciação. A Quinta Secção concordou com a argumentação do Městský soud v Praze (Tribunal de Primeira Instância de Praga). Sublinhou que era certo que a Nona Secção tinha declarado, no seu Acórdão no processo n.º 9 Afs 280/2017-57, que o prazo previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 é um prazo de caducidade, sem, no entanto, apresentar fundamentação quanto à forma como chegou a essa conclusão. A Quinta Secção considerou que uma interpretação histórica, literal, teleológica e sistemática do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 não permite chegar a uma conclusão diferente de que o prazo de 18 meses para reclamar ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos é um prazo indicativo (instrutivo), isto é, que o Estado-Membro tem o direito de reclamar o reembolso dos pagamentos indevidos mesmo após o termo desse prazo.
- 6 *[Omissis]* [Decorre claramente do n.º 50 do Acórdão no processo n.º 9 Afs 280/2017-57 que a Nona Secção considera o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 uma disposição de caducidade do direito do Estado-Membro exigir ao beneficiário o reembolso de uma subvenção indevidamente paga]. Em contrapartida, a Quinta Secção considera que o Estado-Membro tem o direito de exigir o reembolso dos pagamentos indevidos mesmo após o termo desse prazo.

- 7 *[Omissis]* [Fundamentação da remessa do processo à Secção Alargada do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo).]

II. Disposições do direito da União e do direito nacional invocadas

- 8 No ordenamento jurídico checo, a limitação temporal do procedimento de reembolso de uma subvenção indevidamente recebida figura no § 11.ºa da Lei sobre o Fundo. Até 31 de dezembro de 2014, o § 11.º, n.º 3, da Lei sobre o Fundo tinha a seguinte redação: «O Fundo impõe, através de decisão, a obrigação de reembolsar a subvenção e de pagar as sanções, procede à respetiva recuperação e toma outras medidas relativas à execução dessas obrigações. O Fundo deve dar início ao procedimento de reembolso da subvenção, o mais tardar, no ano civil seguinte à verificação inicial das irregularidades, em conformidade com os atos de direito comunitário diretamente aplicáveis²²⁾». A nota de pé de página 22) remetia para o Regulamento n.º 1290/2005. No período compreendido entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de outubro de 2017, a Lei sobre o Fundo não continha nenhuma norma relativa a limites temporais (para as subvenções que não tinham sido concedidas exclusivamente a partir de recursos nacionais). Nos termos do § 11.ºa, n.º 1, da Lei sobre o Fundo, apenas estava previsto que, «em caso de pagamento indevido de subvenções cobertas, total ou parcialmente, por recursos provenientes do orçamento da União Europeia, o Fundo procede de acordo com o ato diretamente aplicável do direito da União Europeia²²⁾ e a presente lei». A nota de pé de página 22) desta versão enumerava vários regulamentos do direito da União, entre os quais o Regulamento n.º 1306/2013 (sem referência a qualquer disposição específica). Com a Lei de alteração n.º 295/2017, foi aditada ao § 11.ºa, n.º 1, da Lei sobre o Fundo, com efeitos a partir de 1 de novembro de 2017, a seguinte frase: «O Fundo dá início ao procedimento de reembolso de uma subvenção o mais tardar dez anos após a data do pagamento da mesma». Assim, no momento do pagamento da subvenção (em 7 de julho de 2015), o ordenamento jurídico checo não previa qualquer limite temporal que se aplicasse expressamente à obrigação de pedir ao beneficiário da subvenção o reembolso dos pagamentos indevidos.
- 9 Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (a seguir «Regulamento n.º 2988/95»):

«1. O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º. Todavia, as regulamentações setoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

O prazo de prescrição relativo às irregularidades continuadas ou repetidas corre desde o dia em que cessou a irregularidade. O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa.

A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.

Todavia, a prescrição tem lugar o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição sem que a autoridade competente tenha aplicado uma sanção, exceto nos casos em que o procedimento administrativo tenha sido suspenso em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º

2. O prazo de execução da decisão que aplica a sanção administrativa é de três anos. Este prazo corre desde o dia em que a decisão se torna definitiva.

Os casos de interrupção e de suspensão são regidos pelas disposições pertinentes do direito nacional.

3. Os Estados-Membros conservam a possibilidade de aplicar um prazo mais longo que os previstos respetivamente nos n.ºs 1 e 2.»

- 10 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça»), a limitação temporal prevista no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 aplica-se não só à imposição de sanções administrativas, mas também a outras medidas administrativas (v. Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2015, [Sodiaal International], C-383/14, [EU:C:2015:541], n.ºs 20 a 32).
- 11 Nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013: «Relativamente aos pagamentos indevidos efetuados na sequência de irregularidade ou negligência, os Estados-Membros pedem o seu reembolso aos beneficiários no prazo de 18 meses após a aprovação de um relatório de controlo ou documento semelhante, indicando a ocorrência da irregularidade e, se for caso disso, a sua receção pelo organismo pagador ou organismo responsável pela recuperação. Os montantes correspondentes são inscritos no registo de devedores do organismo pagador no momento do pedido de reembolso».

III. Análise da questão prejudicial submetida

- 12 Cabe à Secção Alargada do tribunal de reenvio decidir quanto à questão jurídica de saber se o termo ineficaz do prazo previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 tem por efeito extinguir o direito do Estado de exigir ao beneficiário da subvenção o reembolso dos pagamentos indevidos.
- 13 *[Omissis]*
- 14 O processo foi remetido a uma Secção Alargada do tribunal de reenvio para interpretação do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, a qual se considerou competente para conhecer deste processo. Ao mesmo tempo, tendo em conta a natureza da questão jurídica, essa secção concluiu que estavam reunidas as

condições que a obrigavam a submeter a questão ao Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 267.º, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

- 15 O primeiro indício que leva a essa conclusão é o facto de duas secções diferentes do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) terem adotado posições diferentes sobre a mesma questão de direito da União, sem que seja evidente que, no caso de qualquer uma delas, se trate de um parecer jurídico manifestamente errado ou que venha a ser posteriormente reformulado. A Secção Alargada do tribunal de reenvio também não tem conhecimento de que a questão da interpretação do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, na medida em que é pertinente para o processo pendente no Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo), tenha sido resolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 16 A principal razão para submeter a questão prejudicial prende-se, no entanto, com a natureza da questão jurídica controvertida. Como declarou a Grande Secção do Tribunal de Justiça, no Acórdão de 6 de outubro de 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management*, [EU:C:2021:799], no n.º 48: «a mera possibilidade de fazer uma ou várias leituras de uma disposição do direito da União, na medida em que nenhuma dessas outras leituras pareça suficientemente plausível ao órgão jurisdicional nacional em causa, nomeadamente à luz do contexto e da finalidade da referida disposição, bem como do sistema normativo em que se insere, não pode ser suficiente para considerar que existe uma dúvida razoável quanto à interpretação correta dessa disposição». No n.º 49, a Grande Secção acrescentou que: «[c]ontudo, quando a existência de correntes de jurisprudência divergentes – nos órgãos jurisdicionais dum mesmo Estado-Membro ou entre órgãos jurisdicionais de Estados-Membros diferentes – relativas à interpretação de uma disposição do direito da União aplicável ao litígio no processo principal for levada ao conhecimento do órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, este deve prestar especial atenção na sua apreciação relativa a uma eventual ausência de dúvida razoável quanto à interpretação correta da disposição da União em causa e ter em conta, nomeadamente, o objetivo prosseguido pelo processo prejudicial que é assegurar a unidade de interpretação do direito da União».
- 17 Ao contrário da Quinta Secção que remeteu o processo para a Secção Alargada e que considera a questão de direito em causa um *acte clair* e faz uma interpretação diferente da Nona Secção, a Secção Alargada do tribunal de reenvio não está convencida de que alguma das variantes interpretativas em apreço possa ser considerada clara, fiável e, sem qualquer dúvida razoável, manifestamente mais convincente do que as restantes.
- 18 No entanto, a opção de interpretação preconizada pela Quinta Secção é bastante defensável e, com base nesta variante, é possível concluir que o termo do prazo previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 não implica a extinção do direito do Estado-Membro de reclamar junto do beneficiário o

reembolso dos pagamentos indevidos. Os argumentos a seguir expostos corroboram esta conclusão.

- 19 O Regulamento n.º 1306/2013 não prevê expressamente que o termo do prazo fixado no artigo 54.º, n.º 1 tem por efeito extinguir o direito do Estado-Membro de exigir ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos. Portanto, a limitação temporal prevista no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 difere da limitação enunciada no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, que menciona expressamente um prazo de prescrição para instaurar um procedimento por irregularidade. A este respeito, o considerando 39 do Regulamento n.º 1306/2013 remete expressamente para a aplicação do Regulamento n.º 2988/95 no que respeita à deteção e tratamento das irregularidades. Esta lógica tem, portanto, por consequência que o Regulamento n.º 2988/95 deve igualmente aplicar-se à deteção e ao tratamento das irregularidades, em conformidade com o Regulamento n.º 1306/2013. Contém uma regulamentação global dos prazos de prescrição no que respeita aos procedimentos no âmbito dos quais devem ser investigadas irregularidades, incluindo as condições de interrupção desse prazo, o último momento em que o prazo deve expirar e a possibilidade de os Estados-Membros derogarem a duração do prazo de prescrição fixado por esse regulamento. Por conseguinte, pode argumentar-se que, se o limite temporal previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 constituísse uma regulamentação especial, essa relação entre as disposições seria claramente referida no Regulamento n.º 1306/2013 e seria explicado que a regulamentação global dos limites temporais contida no Regulamento n.º 2988/95 não se aplica ou, eventualmente, só se aplica em determinada medida.
- 20 A limitação temporal quanto ao cumprimento, por parte dos Estados-Membros, das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 regula a relação entre um Estado-Membro e a União Europeia e não entre um Estado-Membro e um particular. Nos termos dos artigos 55.º e 56.º do Regulamento n.º 1306/2013, os montantes recuperados na sequência de irregularidades ou negligências e os respetivos juros constituem receitas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) ou, eventualmente, do programa correspondente do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Em caso de não utilização, estas receitas revertem para o orçamento da União Europeia. Uma vez que os montantes recuperados constituem receitas do FEAGA e do FEADER, é do interesse de um bom planeamento orçamental destes fundos para os anos seguintes e da observância dos limites máximos anuais fixados para cada fundo que a recuperação dos pagamentos indevidos tenha lugar num prazo razoável a contar da descoberta das irregularidades ou negligências que justificam um pedido de reembolso ao beneficiário.
- 21 A vertente de inclusão dos pagamentos indevidamente recuperados no planeamento financeiro da União Europeia também pode ser constatada no artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013, que prevê que, se a recuperação não se tiver realizado no prazo de quatro anos após o pedido de restituição ou no

prazo de oito anos, 50 % das consequências financeiras da não recuperação são assumidas pelo Estado-Membro em causa e 50 % pelo orçamento da União. No entanto, se os Estados-Membros não tiverem exigido o reembolso dos pagamentos indevidos no prazo fixado no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, a Comissão Europeia pode adotar uma medida que exclua a União Europeia da sua participação nas consequências financeiras da não recuperação dos pagamentos indevidos.

- 22 A regulamentação jurídica relativa à recuperação de pagamentos indevidos constante do Regulamento n.º 1306/2013 parece, portanto, destinar-se a garantir que os Estados-Membros iniciem a recuperação de pagamentos indevidos dentro de prazos razoáveis, uma vez que a Comissão Europeia os pode contabilizar como receitas do FEAGA ou dos programas correspondentes do FEADER. Em contrapartida, se, posteriormente, essa contabilização se revelar incorreta por os pagamentos indevidos não terem sido recuperados em prazos razoáveis, as consequências financeiras desse facto são repartidas de forma equitativa entre o Estado-Membro e a União Europeia. No entanto, tal só acontece na condição de o Estado-Membro ter respeitado a sua obrigação de exigir sem demora ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos.
- 23 Contudo, ainda não resulta claramente do que precede que o Estado-Membro deixa de ter o direito de exigir ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos após o termo desse prazo. Em apoio deste ponto de vista, pode indicar-se também a formulação contida no considerando 37 do Regulamento n.º 1306/2013, isto é, que «[em] determinados casos de negligência por parte do Estado-Membro, é também correta a imputação da totalidade do montante ao Estado-Membro em causa». Por conseguinte, a imputação exclusivamente ao Estado-Membro da totalidade das consequências financeiras da não recuperação de pagamentos indevidos num prazo razoável pode ocorrer por motivo de negligência do Estado-Membro a qual resultou na não recuperação dos pagamentos indevidos num prazo razoável, e não por motivo da extinção do direito de exigir ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos. A título subsidiário, pode igualmente salientar-se que, embora o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, a propósito da obrigação de os Estados-Membros exigirem ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos, utilize a formulação «os Estados-Membros pedem o seu reembolso aos beneficiários», o considerando 37 refere que «os Estados-Membros deverão pedir o reembolso aos beneficiários no prazo de 18 meses[...]». O preâmbulo não utiliza o modo imperativo, mas antes o condicional, que expressa frequentemente um pedido ou uma recomendação de medidas que podem ser aplicadas em determinadas situações, mas não têm necessariamente de o ser. Assim, os argumentos linguísticos permitem também defender o ponto de vista de que o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 expressa uma recomendação de ação que é desejável que ocorra da forma descrita, mas não exclui que possa ocorrer de outra forma.

- 24 A este respeito, é igualmente possível encontrar na jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral pontos de vista que podem ser entendidos no sentido de que põem indiretamente em causa a variante de interpretação acima apresentada.
- 25 No seu Acórdão de 8 de maio de 2019, *Mittetulundusühing Järvelaev*, C-580/17, [EU:C:2019:391], o Tribunal de Justiça interpretou as obrigações de um Estado-Membro quando se constate que foram cometidas irregularidades na utilização da subvenção. Nos n.ºs 94 a 97, declarou que *[Omissis]*:

«94 Assim, com a sétima questão, o tribunal de reenvio coloca, antes de mais, a questão de saber se o artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à instauração de um processo de recuperação de uma subvenção indevidamente paga antes de expirar o prazo de cinco anos a contar da decisão de financiamento pela autoridade de gestão. Esse tribunal pergunta igualmente se essa disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe à continuação desse processo de recuperação no caso de, na pendência do processo, o beneficiário da subvenção pôr fim ao incumprimento que justificou a instauração desse processo.

95 Em primeiro lugar, quanto à possibilidade de um Estado-Membro dar abertura a um procedimento de recuperação de uma subvenção indevidamente paga antes de expirar o prazo de cinco anos a contar do pagamento da última parte da subvenção, há que lembrar que, de acordo com o artigo 54.º, n.º 1, e com o artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013, um Estado-Membro que deteta a existência de uma irregularidade tem que proceder à recuperação da subvenção indevidamente paga. Em particular, o Estado-Membro tem que exigir uma recuperação junto do beneficiário no prazo de 18 meses a seguir à aprovação e, se for caso disso, à receção pelo organismo pagador ou pelo organismo responsável pela recuperação de um relatório de controlo ou documento similar, que indique a existência de uma irregularidade.

96 Daí resulta que os Estados-Membros podem e, no interesse de uma boa gestão financeira dos recursos da União, devem proceder a essa recuperação o mais rapidamente possível. Nestas condições, o facto de ser pedido o reembolso antes de ter decorrido o período de cinco anos a contar da decisão de financiamento pela autoridade de gestão não tem qualquer influência nessa recuperação.

97 Em segundo lugar, no que respeita à questão de saber se o direito da União se opõe à prossecução de um procedimento de recuperação no caso de, durante o procedimento, o beneficiário da subvenção pôr fim ao incumprimento que justificou a instauração do processo, refira-se, como salienta a Comissão, que, se fosse dada ao beneficiário de uma subvenção a possibilidade de, durante o processo judicial de recuperação, sanar uma irregularidade cometida na execução da operação, essa possibilidade poderia incentivar os outros beneficiários à prática de incumprimentos, pois teriam a segurança de poderem sanar o incumprimento

depois de este ser descoberto pelas autoridades nacionais competentes. Por conseguinte, o facto de o beneficiário da subvenção fazer um esforço para pôr fim ou mesmo de pôr fim ao incumprimento na pendência de um processo judicial de recuperação não pode ter influência nessa recuperação.

98 Há que responder à sétima questão que o artigo 56.º do Regulamento n.º 1306/2013 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um processo de recuperação de uma subvenção indevidamente paga seja instaurado antes de expirar o prazo de cinco anos a contar da decisão de financiamento pela autoridade de gestão. Essa disposição também não se opõe a que esse processo de recuperação prossiga no caso de, na pendência do processo, o beneficiário da subvenção pôr fim ao incumprimento que justificou a instauração desse processo.»

- 26 As conclusões do Tribunal de Justiça enunciadas no n.º 95 desse acórdão podem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma variante de interpretação segundo a qual o prazo de 18 meses previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, para efeitos de o Estado-Membro pedir ao beneficiário o reembolso dos pagamentos, constitui, por um lado, um prazo indicativo (instrutivo) na relação entre o Estado-Membro e a União Europeia e, por outro lado, também um prazo de caducidade na relação entre o Estado-Membro e o beneficiário do pagamento. Esta variante de interpretação é mais favorável ao particular do que a variante de interpretação adotada pela Quinta Secção, uma vez que, ao contrário do que aconteceria se o regime de limites temporais previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95 fosse aplicável à relação entre um Estado-Membro e um particular, a aplicação do prazo de 18 meses previsto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, permite reduzir o prazo dentro do qual um Estado-Membro pode exigir ao beneficiário o reembolso dos pagamentos.
- 27 A mesma conclusão quanto à natureza do referido prazo decorre do Acórdão de 8 de março de 2023, T-235/21, Bulgária/Comissão, [EU:T:2023:105], nomeadamente do n.º 81, em que se declarou que *[omissis]*: «A obrigação de exigir a recuperação dos créditos afetados pelas irregularidades constatadas no referido relatório final não decorre do Regulamento n.º 883/2013, mas do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, que prevê que, quando essa irregularidade tenha sido indicada ao Estado-Membro em causa, este dispõe de um prazo de 18 meses para exigir a referida recuperação junto dos seus beneficiários». No n.º 46 do referido acórdão o Tribunal Geral também concordou com a posição da Comissão quanto à natureza do prazo de 18 meses: «Nessa ocasião, a Comissão sublinhou, nomeadamente, que a República da Bulgária devia exigir a recuperação dos pagamentos indevidos aos seus beneficiários no prazo de 18 meses após a notificação dos relatórios finais do OLAF nos dois inquéritos por este conduzidos. Além disso, a remissão para o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 não deixava nenhuma margem para dúvidas quanto à possibilidade de correções financeiras se o referido prazo não fosse respeitado».

- 28 Tendo em conta o que precede, a Secção Alargada do tribunal considera que o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que os Estados-Membros continuem a recuperar os pagamentos indevidos junto dos beneficiários de uma subvenção, quando tenham exigido ao beneficiário o reembolso dos pagamentos indevidos decorrido o prazo de 18 meses após a aprovação e, se for caso disso, após a receção, pelo organismo pagador ou o organismo responsável pela recuperação desses pagamentos, de um relatório de controlo ou documento semelhante, que indique a ocorrência de uma irregularidade.
- 29 Contudo, a Secção Alargada do tribunal admite igualmente o ponto de vista de o referido artigo poder ser interpretado de outra forma, a saber, que o prazo de 18 meses dentro do qual o Estado-Membro pede o reembolso dos montantes ao beneficiário é simultaneamente um prazo indicativo (instrutivo) nas relações entre o Estado-Membro e a União Europeia e um prazo de caducidade nas relações entre o Estado-Membro e o beneficiário do pagamento, tendo natureza especial em relação ao regime dos limites temporais previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 2988/95. Tal interpretação, que é, em certos aspetos, mais favorável ao beneficiário, enquanto particular distinto da autoridade pública que estabelece e aplica a lei, só pode, na opinião da Secção Alargada do tribunal, ser rejeitada se for manifestamente menos convincente do que outras variantes de interpretação. Caso contrário, haveria uma ingerência desproporcionada no direito do particular à segurança jurídica e à previsibilidade das normas jurídicas que lhe são aplicáveis. No entanto, a questão de saber se esta variante de interpretação mais favorável ao particular pode ser afastada extravasaria, nesta situação, uma interpretação do direito da União dentro dos limites do conceito de *acte clair* na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 30 A Quinta Secção considerou que a Nona Secção tinha apreciado de forma errada a questão de direito da União. A Quinta Secção considera que se trata de um *acte clair*, mas adota uma posição diferente da anteriormente adotada pela Nona Secção quanto à forma como esta questão deve ser interpretada. Diferentemente da Quinta Secção, a Secção Alargada do tribunal considera que a questão de direito em apreço não pode ser considerada um *acte clair* e, por conseguinte, submete ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial. [Omissis]

[Omissis]