

Processo C-471/23**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 Veliko Tarnovo (Município de Veliko Tarnovo)

Recorrido:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020 (Chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Regiões em desenvolvimento» 2014-2020)

Objeto do processo principal

O processo decorre no âmbito do recurso de cassação interposto pelo Obshtina Veliko Tarnovo (Município de Veliko Tarnovo) do acórdão do tribunal administrativo de primeira instância que negou provimento ao seu recurso da decisão do Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020 (Chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Regiões em desenvolvimento» 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. O gestor de um auxílio estatal sob a forma de recursos provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (a seguir «recursos FEEI») que não seja beneficiário do auxílio encontra-se abrangido pelo conceito de «beneficiário» do auxílio no contexto dos auxílios estatais, na aceção do artigo 2.º, ponto 10, 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?
2. Pode o gestor de um auxílio estatal sob a forma de recursos FEEI, que não seja quem utilize o auxílio com base num contrato público, ser o destinatário correto de uma decisão mediante a qual é determinada uma correção financeira em virtude de uma violação do direito nacional ou do direito da União cometida na adjudicação do contrato público?
3. Devem, em relação à pessoa que é destinatária da medida administrativa de «correção financeira» por uma irregularidade na aceção do artigo 2.º, ponto 36, do Regulamento n.º 1303/2013, no caso de um auxílio estatal sob a forma de recursos FEEI estar preenchidos dois requisitos cumulativos, a saber: que a mesma seja beneficiária da contribuição proveniente dos recursos afetados pela irregularidade e que seja a pessoa que tenha utilizado os recursos em causa?
4. Pode a responsabilidade pelos incumprimentos legais verificados no âmbito da utilização de um auxílio estatal sob a forma de recursos FEEI ser regulada ou redistribuída mediante um contrato celebrado entre o beneficiário e o gestor do auxílio, ou deve considerar-se que a responsabilidade recai sobre o beneficiário do auxílio que o utiliza ilegalmente?
5. Existe responsabilidade solidária do beneficiário do auxílio e do gestor do auxílio, devendo essa responsabilidade estar prevista no contrato de concessão do auxílio?
6. 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 a um «operador de um serviço de interesse económico geral» como a «Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi» EOOD 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 (que constituem um auxílio estatal) o direito de participar no procedimento de

determinação de uma 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 operador, enquanto parceiro do município no acordo de parceria, é civilmente responsável pelo direito de regresso?

Disposições e jurisprudência 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 (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho: artigo 2.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.

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 49.º, n.º 1, 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 darzhavnite pomoshti (Lei relativa aos Auxílios Estatais, a seguir «ZDP»): artigos 9.º, 12.º e 20.º e § 1, ponto 7, das disposições complementares

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 10 do anexo n.º 1 ao artigo 2.º, n.º 1

Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (Regulamento n.º 2 relativo às Condições e ao Procedimento para o Estabelecimento dos Transportes e da Organização dos Transportes Públicos de Passageiros por Autocarro, a seguir «Regulamento n.º 2») de 15 de março de 2002: artigos 2.º e 16c, bem como § 1, n.ºs 7, 8, 10, 11, 12 e 13 das disposições complementares

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O procedimento n.º BG16RFOP001-1.001-039 relativo à concessão de contribuições financeiras para a «Execução de Planos Integrados de Reconstrução e Desenvolvimento Urbano 2014-2020» é realizado no âmbito do eixo prioritário n.º 1 «Desenvolvimento Urbano Sustentável e Integrado» do programa operacional «Regiões em Crescimento» 2014-2020 (a seguir «Programa Operacional»).
- 2 O eixo prioritário n.º 1 é realizado em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento n.º 1301/2013.
- 3 As orientações relativas à apresentação de pedidos no âmbito do procedimento estipulam que, em matéria da prioridade de investimento «Transporte Urbano Integrado», pertinente no caso em apreço, a contribuição financeira é concedida aos municípios beneficiários na sua qualidade de unidades administrativas e proprietários da infraestrutura pública. É expressamente referido que as medidas de apoio são, em regra, realizadas através de uma parceria com os operadores económicos. Neste caso, os municípios beneficiários atuam como gestores dos auxílios estatais no que respeita aos recursos colocados à disposição dos parceiros. Os recursos colocados à disposição dos parceiros devem ser entendidos como parte integrante da compensação pela disponibilização de um serviço de transporte no interesse económico geral. Neste caso, o contrato de serviço público é assinado pelo operador económico, o qual é parceiro no projeto, sendo o procedimento realizado em conformidade com o Regulamento n.º 1370/2007, aplicável no caso em apreço.
- 4 Nos termos do ponto 5.4.2 das orientações para a apresentação de pedidos, constituem parceiros autorizados no âmbito deste procedimento as empresas municipais de transporte público urbano enquanto «operadores internos», em

conformidade com a definição constante do § 1, ponto 7, das disposições complementares do Regulamento n.º 2.

- 5 No âmbito do procedimento acima descrito, o município de Veliko Tarnovo celebrou um Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (contrato administrativo relativo à concessão de uma contribuição financeira, a seguir «ADBFP») com a autoridade de gestão do Programa Operacional para efeitos de execução da proposta de projeto «Transporte Público Integrado da Cidade de Veliko Tarnovo». No artigo 1.º do ADBFP, o município é designado de «beneficiário» da contribuição.
- 6 Nos termos do artigo 2.3 do ADBFP, parte do montante incluído no valor total da contribuição financeira consiste num auxílio estatal a favor do operador do serviço público de transporte de passageiros sob a forma de compensação por serviço público, em conformidade com o Regulamento n.º 1370/2007. O gestor deste auxílio estatal é o município de Veliko Tarnovo. O município compromete-se a assegurar o cumprimento das regras aplicáveis em conformidade com as exigências do Regulamento n.º 1370/2007, incluindo a criação e a aplicação de mecanismos adequados de controlo da execução.
- 7 Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, das condições gerais do ADBFP, o beneficiário é responsável, perante a autoridade de gestão do Programa Operacional, pelas ações dos parceiros e adjudicatários externos no âmbito de execução do projeto, sendo responsável «[...] por todos os riscos, incluindo despesas injustificadas e correções financeiras».
- 8 Em 24 de agosto de 2018, o município de Veliko Tarnovo e a «Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi» EOOD («Organização de Transporte, Estacionamento e Garagens» EOOD, a seguir «empresa municipal») celebraram um acordo de parceria nos termos do qual, no âmbito do projeto, o município é «parceiro principal» e a empresa pública «parceiro». O acordo de parceria é parte integrante do ADBFP.
- 9 Caso se verifiquem violações no âmbito do procedimento de adjudicação do contrato público que justifiquem a determinação de uma correção financeira, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Acordo de Parceria, os recursos serão suportados pela autoridade adjudicante no montante da correção financeira.
- 10 Na sua qualidade de operador de um serviço de interesse económico geral (transporte público de passageiros) e beneficiário concreto do auxílio estatal, a empresa municipal realizou um procedimento de adjudicação de um contrato público relativo à aquisição e ao fornecimento de autocarros elétricos no âmbito do projeto «Transporte Urbano Integrado da Cidade de Veliko Tarnovo».
- 11 Em resultado, foi celebrado um contrato público com o único proponente, um consórcio formado pela Excelor Holding Group EOOD, Bulgária, e pela Jiangsu Alfa Bus Co., China.

- 12 Por Decisão de 11 de maio de 2022, o chefe da autoridade de gestão do Programa Operacional determinou uma correção financeira contra o município de Veliko Tarnovo devido a uma irregularidade, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, ponto 9, da ZUSESIF. Segundo essa decisão, a irregularidade ocorreu no âmbito da adjudicação do contrato público, consistindo na imposição de uma condição discriminatória de execução do contrato, na aceção do ponto 10, alínea a), do anexo n.º 1 ao artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento relativo à Detecção de Irregularidades. A correção imposta comportava 25 % dos recursos disponibilizados a partir dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) destinados ao financiamento do contrato público celebrado pela empresa municipal.
- 13 O município de Veliko Tarnovo interpôs recurso dessa decisão no Administrativen sad Veliko Tarnovo (Tribunal Administrativo de Veliko Tarnovo). Este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso por considerar corretas as conclusões apresentadas pela autoridade de gestão no sentido de que teria existido uma violação do direito nacional em matéria de contratos públicos e que tal circunstância constituiria uma irregularidade na aceção da ZUSESIF. O órgão jurisdicional considerou que era precisamente o município, enquanto parte no ADBFP, o verdadeiro destinatário da decisão que determina a correção financeira. Rejeitou a objeção segundo a qual o município não seria, ele próprio, entidade adjudicante, não tendo, por conseguinte, cometido qualquer irregularidade. A circunstância de o beneficiário da contribuição financeira ter celebrado acordos de parceria para determinadas atividades não o isentaria da sua responsabilidade enquanto parte no ADBFP. A cláusula do acordo de parceria que regulava a responsabilidade pelas violações e riscos, incluindo as correções financeiras, teria caráter de direito de regresso; o seu objetivo seria apenas o de regular, nas relações internas entre os parceiros, quem suportaria a correção financeira. O parceiro do município não se tornaria nem beneficiário, na aceção do ADBFP, nem seria destinatário de um auxílio estatal; aquele não teria qualquer ligação à autoridade de gestão do programa operacional, não podendo, por isso, ser destinatário de eventuais decisões dessa autoridade.
- 14 O município de Veliko Tarnovo interpôs recurso de cassação deste acórdão do Administrativen sad Veliko Tarnovo para o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo), o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 15 O município opõe-se às conclusões do órgão jurisdicional de primeira instância segundo as quais o município seria o único beneficiário da contribuição financeira do projeto, tendo incorrido, enquanto tal, numa violação das disposições relativas à adjudicação de contratos públicos. Baseando-se na definição legal do conceito de «[b]eneficiário», prevista no artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013, alega que a empresa municipal seria a beneficiária do auxílio em relação ao qual teria sido determinada a correção, uma vez que seria ela a

beneficiária direta do mesmo, sendo ainda um organismo de direito público a quem teria sido confiado o projeto concreto de aquisição dos autocarros elétricos. O artigo 2.3 do ADBFP previa expressamente que a empresa municipal recebia o auxílio, sendo o município apenas o gestor de tal auxílio.

- 16 O município opõe-se, igualmente, à conclusão do órgão jurisdicional de primeira instância segundo a qual, no âmbito do procedimento de determinação da correção financeira, o município era responsável, perante a autoridade de gestão, pelos atos praticados pelos seus parceiros, na medida em que assumia os riscos na utilização da contribuição. Segundo o município, a correção financeira constitui uma medida administrativa e não uma sanção, pelo que a irregularidade e a correção não devem ser interpretadas como «um risco associado à execução do contrato».
- 17 No entendimento do município, o facto de a contribuição dos FEEI constituir um auxílio estatal e, mais precisamente, uma compensação por serviço público na aceção do Regulamento n.º 1370/2007 é, igualmente, pertinente no caso em apreço. As orientações para a apresentação do pedido relativo ao auxílio indicam expressamente que o beneficiário do auxílio é o parceiro, ou seja, a empresa municipal de transporte público urbano, na qualidade de «operador interno». Por conseguinte, devem ser distinguidos os conceitos de «beneficiário de um auxílio estatal proveniente de recursos FEEI» e «gestor de um auxílio estatal proveniente de recursos FEEI». Caso o auxílio estatal fosse constituído por recursos FEEI, a correção financeira apenas poderia ser imposta ao beneficiário do auxílio. Com efeito, este último é o operador económico que estabeleceu um critério de seleção discriminatório e cometeu a irregularidade na aceção do Regulamento relativo à Detecção de Irregularidades. O gestor do auxílio estatal, no caso em apreço o município de Veliko Tarnovo, poderia, quando muito, ser responsável por violações de disposições em matéria de auxílios estatais, na aceção do artigo 107.º TFUE.
- 18 O município opõe-se, ainda, ao facto de o parceiro não ter sido admitido como interveniente no procedimento de determinação da correção financeira.
- 19 O demandado opõe-se ao recurso de cassação.

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 de uma disposição do direito da União transposta para o direito nacional, por ato praticado por outro operador económico.
- 21 A jurisprudência constante do Varhoven administrativen sad relativa à fiscalização da legalidade das decisões de aplicação de uma correção financeira não tem em conta nem a definição do conceito de «[b]eneficiário», na aceção do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013 no contexto dos auxílios estatais, nem o significado das expressões «[t]ransporte público de passageiros», «[o]perador de um serviço de interesse económico geral», «[o]brigaçao de serviço

público», «[b]eneficiário de um auxílio estatal proveniente de recursos FEEI» ou «[c]ompensação por serviço público», na aceção do Regulamento n.º 1370/2007.

- 22 Para responder à questão de saber se o município de Veliko Tarnovo constitui o único beneficiário da contribuição financeira no âmbito do projeto e se, enquanto tal, terá incorrido numa violação das regras nacionais de adjudicação de contratos públicos, há que interpretar o conceito de «[b]eneficiário», na aceção do artigo 2.º, ponto 10, do Regulamento n.º 1303/2013.
- 23 Da factualidade concreta referente aos recursos utilizados para a compra dos autocarros elétricos resulta que o gestor do auxílio estatal proveniente dos recursos FEEI é o município de Veliko Tarnovo. Para a boa resolução do litígio no que respeita à correção financeira, há que verificar se o município enquanto tal é, igualmente, beneficiário da contribuição proveniente dos recursos FEEI concedida à empresa municipal como auxílio estatal.
- 24 A correção financeira é determinada contra o operador económico como medida administrativa devido a um ato ou omissão contrários ao direito nacional ou da União, praticados no âmbito da utilização dos recursos FEEI. Pode o município, enquanto pessoa coletiva que não utilizou os recursos FEEI no âmbito de um procedimento de adjudicação, ser responsabilizado, através de correções financeiras, por violações incorridas no procedimento? Por conseguinte, coloca-se, igualmente, a questão de saber se, no caso de auxílios estatais provenientes de recursos FEEI, o destinatário da medida administrativa de «correção financeira» deve preencher simultaneamente dois requisitos: ser o beneficiário da contribuição afetada pela irregularidade e ser aquele que utilizou os recursos em causa.
- 25 Na medida em que a cláusula do Acordo de Parceria relativa à responsabilidade pelas correções financeiras seja interpretada, pelos órgãos jurisdicionais, como uma cláusula de direito de regresso apenas aplicável nas relações internas entre os parceiros, importa determinar se a responsabilidade por violações da lei no âmbito da utilização de auxílios estatais provenientes de recursos FEEI pode ser regulada ou redistribuída através do contrato celebrado entre o beneficiário e o gestor do auxílio, ou se o beneficiário que os utilizou ilegalmente é inteiramente responsável.
- 26 Acresce que, 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.

- 27 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 operador de um serviço de interesse económico geral, como a empresa municipal em causa no processo principal, 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, pelo facto de esse operador, enquanto parceiro do município, ser civilmente responsável pelo direito de regresso, nos termos do acordo de parceria.

DOCUMENTO DE TRABALHO