

Processo: 0292/10.7BEVIS
Data do Acórdão: 10-02-2022
Tribunal: 1 SECÇÃO
Relator: CLÁUDIO RAMOS MONTEIRO
Descritores: AJUDAS COMUNITÁRIAS
AUTORIDADE COMPETENTE
INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO

Sumário: I – Para efeitos do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE Euratom) nº 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro, entende-se por autoridade competente a entidade que, à luz do direito interno, tem poderes para praticar os atos de instrução ou de abertura dos procedimentos sancionatórios por incumprimento da legislação aplicável à atribuição de fundos europeus.
II - O prazo de prescrição dos procedimentos sancionatórios por incumprimento da legislação aplicável à atribuição daqueles fundos não é interrompido por uma notificação feita ao beneficiário dos mesmos por uma empresa que atua como mera prestadora de serviços da autoridade competente, desprovida de quaisquer poderes de autoridade.

Nº Convencional: JSTA00071390
Nº do Documento: SA1202202100292/10
Data de Entrada: 25-11-2021
Recorrente: IFAP - INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS, I.P.
Recorrido 1: SOCIEDADE AGRÍCOLA A....., LD.
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

▼ **Texto Integral**

Texto Integral: ACORDAM NA SECÇÃO DO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO

I. Relatório

1. INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS (IFAP) - identificado nos autos – recorreu para este Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 150.º do CPTA, do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte (TCAN), de 30 de outubro de 2020, que concedeu provimento ao recurso interposto por SOCIEDADE AGRÍCOLA A....., LDA. da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Viseu, de 13 de dezembro de 2019, anulando, em consequência, o ato impugnado por aquela sociedade, condenando-o «a pagar à autora todas as quantias que configurem despesas associadas à prestação e manutenção da garantia bancária nº12/2010 da Caixa de Crédito Mútuo de Terras de Viriato a liquidar em incidente de liquidação».

2. Nas suas alegações, a Recorrente formulou as seguintes conclusões:

«A. O Acórdão proferido pelo TCA Norte em 30/10/2020 deu provimento ao recurso interposto pela Sociedade Agrícola A....., Lda, da sentença provida do TAF Viseu;

B. Para tal desfecho, o TCA Norte entendeu que entre 27 de Setembro de 2002 e 30 de Agosto de 2009 decorreram mais de quatro anos, motivando a prescrição do procedimento para devolução das verbas pagas pelo Recorrente à Recorrida à luz do art. 3.º do Regulamento (CE Euratom) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro;

C. O Acórdão não apreciou convenientemente o contexto de entre essas datas terem sucedido factos que causam uma decisão diferente da que o TCA Norte descobriu;

D. Efectivamente, o Regulamento (CE Euratom) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro, estabelece no n.º 1 do artigo 3º que *“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 1º”*;

E. O mesmo artigo prevê também que *“A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer acto, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade”*;

F. A B..... foi contratada para realizar controlos de regularidade de 1.º nível aos financiamentos concedidos no Programa AGRO, atuando como representante das entidades públicas envolvidas no financiamento;

G. Uma dessas fiscalizações foi efetuada à ora Recorrida, cujos resultados da auditoria lhe foram notificados em Fevereiro de 2005, dando conta da ausência de prova dos investimentos realizados através dos respectivos extractos bancários e de documentos comprovativos dos meios de pagamento usados;

H. A notificação de desconformidades consubstancia um facto interruptivo da prescrição do procedimento, impedindo a extinção da prerrogativa do ora Recorrente exigir a devolução do que foi indevidamente recebido pela Recorrida nos termos do contrato de financiamento outorgado e da legislação especificamente aplicável, maxime art. 3.º do Regulamento (CE Euratom) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro; O Acórdão do TCA Norte proferido nos presentes autos deve ser revogado, conservando-se a sentença decretada pelo TAF de Viseu.»

3. A Recorrida não contra-alegou tempestivamente.

4. O recurso de revista foi admitido por Acórdão da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal Administrativo, proferido em formação de apreciação preliminar, em 4 de novembro de 2021, por se entender tratar-se de «uma «questão» complexa, por envolver a interpretação articulada de direito interno e comunitário. E, se relativamente ao prazo prescricional já temos jurisprudência bastante consolidada neste STA, certo é que a invocada causa concreta de interrupção da prescrição merece a abordagem deste tribunal de topo da jurisdição administrativa, sobretudo porque não é líquido que tenha sido bem decidida na 2ª instância».

5. Notificada para o efeito, a Digna Magistrada do Ministério

Público pronunciou-se pela improcedência do recurso – artigo 146.º/1 do CPTA.

6. São dispensados os vistos legais, dada a simplicidade e a natureza prioritária do processo – artigo 146.º/1 do CPTA.

II. Matéria de facto

7. As instâncias deram como provados os seguintes factos:

«1) Em 16 de agosto de 2001 foi celebrado Contrato de Atribuição de Ajuda ao Abrigo do Programa Agro – Medida 1, entre o IFADAP, agora designado IFAP, IP e C....., tendo Este, com a “expressa concordância” daquele, transferido, através de contrato celebrado em 18 de Março de 2002, a sua posição para a aqui Autora Sociedade Agrícola A....., Lda. - cfr. os documentos n.ºs 2 e 5 que instruíram a petição inicial (PI), replicados no processo administrativo (PA) e 96 a 101 do PA, uns e outros aqui dados por integralmente reproduzido para os devidos efeitos legais, o mesmo se dizendo dos demais elementos infra referidos;

2) Tal contrato resultou da candidatura/projecto apresentado por C....., ao qual veio a ser atribuído o n.º 2001.33.0011550 - vide documentos n.ºs 4 a 6 da PI;

3) No âmbito de tal programa foram atribuídas à Autora ajudas no montante de 26.663,55€, em consequência de se ter considerado que o Projeto “foi executado conforme o previsto e aprovado e totalmente comprovado”, tendo a 2.ª e última parcela sido disponibilizada em finais de Setembro de 2002 - cfr. docs. 12 e 26 a 28, todos da petição inicial e docs. de fls. 199 a 201 do PA;

4) A B..... SA foi contratada pelo Gestor do Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (Programa AGRO) para realizar acção de controlo de primeiro nível, nos quais se incluiu o projecto identificado em 2), tendo apresentado os resultados da auditoria/controlo em finais de Fevereiro de 2005 e na mesma data deu conhecimento à A. - vide fls. 217 a 224 do PA;

5) Identificou como principais situações: “...
- *Não obtivemos evidência dos documentos de quitação, nomeadamente do fornecedor D..... no montante de 48 041,21€... e do fornecedor Agro 2001, no montante de 2 634,27€ ... não sendo aceites aquelas despesas para efeitos de co-financiamento, uma vez que não foi possível verificar o pagamento das mesmas, e*
- *Não obtivemos evidência dos investimentos realizados através dos respectivos extractos bancários, bem com dos documentos comprovativos dos meios de pagamento utilizados.*” - idem anterior;

6) O IFAP, através do ofício 3708/DAI/UPRF/2009, com data de 30-08-2009, notificou a A. para exercer o direito de audiência prévia, dando conhecimento da “*verificação de uma situação de incumprimento da legislação aplicável ... por incumprimento da regra de elegibilidade n.º 1, anexo ao regulamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de Julho, ... apuraram-se as seguintes irregularidades:*
- *o fornecedor E..... (electricista) enviou apenas cópia da*

factura/recibo n.º 857 de 09/10/2001, no montante de 5 605,49€... sem qualquer indicação da data ou modo de pagamento. Desta forma e não havendo evidência do efectivo pagamento daquela despesa, não se considera elegível nos termos da regra de elegibilidade n.º 1 do Regulamento acima enunciado.

- o fornecedor D....., apesar de contactado, não respondeu. Assim, não há evidência do pagamento das facturas:

- n.º 6, no valor de 3 047,66€ ... de 09/08/2001;

- n.º 7, no valor de 7 990,74€ ... de 09/08/2001;

- n.º 8, no valor de 2 932,42€ ... de 09/08/2001;

- n.º 9, no valor de 34 070,39€ ... de 09/08/2001;

- n.º 46, no valor de 6 888,16€ ... de 21/12/2001;

Não se consideram elegíveis no valor total de 54 929,37€ por não ter ficado demonstrada a sua conformidade ao disposto da regra de elegibilidade n.º 1 anteriormente citada.

- Também o fornecedor Viveiros, de F..... apesar de contactado não respondeu. Assim, não há evidência do efectivo pagamento da factura n.º 102, de 05/11/2001, no montante de 2 090,20 (sem IVA), pelo que a mesma é...

*No n.º 2 do Artigo 11º do Decreto-Lei n.º 163A/2000 de 27 de Julho, diploma que estabelece as regras gerais de aplicação do Programa AGRO e, bem assim, no ponto E.2 do clausulado no contrato de atribuição de ajuda pode ler-se que em caso de incumprimento pelo Beneficiário, pode o IFAP proceder a modificação unilateral do contrato...
.” - cfr. fls. 297 a 299 do PA;*

7) A A. exerceu a audiência prévia em 16 de Outubro de 2009 reafirmando o cumprimento das obrigações inerentes ao contrato; que em Outubro de 2004 em resposta a solicitação da B..... lhe remeteu extractos bancários comprovativos do efectivo pagamento dos valores correspondentes aos subsídios recebidos pelo que pugnou pela *“revogação da proposta e se substitua por outra que determine a elegibilidade de todas as despesas e a conformidade e o cumprimento de todo o projecto...”* - vide fls. 338 e anteriores do PA;

8) Os documentos que instruíram o referido direito serviram também para instruir a petição inicial que originou os presentes autos, na seguinte correspondência:

-Doc. do direito de audiência

-Doc. da petição inicial 1 7 2 14 3 e 4 17 e última folha do 19 5 a 14 6 a 9, 15, 20 a 24 15 a 16 16 e 25 - Idem anterior conjugada com os documentos que instruíram a petição inicial;

9) Os extractos bancários que dos autos constam, incluindo-se o processo administrativo, são os constituídos pelos docs. 41 e 42 que instruíram a petição inicial.

10) O Vogal do Conselho Directivo do IFAP apreciando o direito de defesa referido em 7) proferiu decisão final comunicada à A. em 16-03-2010, aludindo às facturas e irregularidade já mencionadas em 6, com o seguinte teor:

“... A carta de resposta ao Ofício anterior, enviada a 16/10/2009 (entenda-se exercício do direito de audição), não apresentou factos novos passíveis de alterar a decisão inicialmente tomada pelo Gestor do Programa AGRO. Pelo exposto, e em conformidade com o disposto nos art. 11º e 12º do Decreto-Lei n.º 163-A/2000 de 27 de Julho, e, bem,

assim, de acordo com a decisão final do Gestor do Programa AGRO encontram-se reunidos os requisitos para a modificação unilateral de contrato com a reposição da quantia de 21 430,53€, acrescida de juros compensatórios desde que as ajudas foram colocadas à sua disposição, até à data de elaboração do presente ofício, perfazendo o capital e juros em dívida o montante de 29 194,89€, considerado como indevidamente recebido, o que se determina.

Pelo exposto e para efeitos de reposição voluntária da quantia em dívida supra, no montante de 29 194,89€ (21 430,53€ de capital e 7 764,36 de juros), fica essa sociedade notificada de que a mesma poderá ser efectuada por meia de cheque ou vale postal a entregar ...” - cfr. doc. nº 1 da PI replicado a fls. 341 e 342 do PA;

11) A.A. em 21-06-2010 apresentou a PI e documentos que a instruíram - vide fls. 1 e segs.;

12) O feitor/procurador da A. e do original beneficiário, o malogrado G..... foi assassinado em Fevereiro de 2008 - cfr. alegação do artigo 144º da petição inicial e doc. n.º 40º, os quais não sofreram qualquer impugnação;

13) Através de ofício datado de 27 de Setembro de 2002, o IFAP comunicou à Sociedade Agrícola A....., Lda “...que, após análise dos documentos comprovativos enviados vai ser processada a última parcela de subsídio” – cfr. fls. 201 do P.A..

14) A.A. requereu junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu providência cautelar de suspensão de eficácia de acto administrativo, requerendo a suspensão de eficácia do acto impugnado nos autos. – cfr. p.i. dos autos de proc. 242/10.0BEVIS.

15) No âmbito da referida providência cautelar apresentou a garantia bancária nº 12/2010, na qual a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terras de Viriato, Lda prestou a favor do IFAP Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP. garantia até ao limite de 29.194,89 € (vinte e nove mil, cento e noventa e quatro euros e oitenta e nove cêntimos), destinada a assegurar o pagamento da quantia reclamada pelo IFAP, à primeira solicitação, no Proc. IRV: 01662/2009 (Programa Agro Medida1/Projecto nº 2001330011550) – cfr. doc. 7 junto com o requerimento inicial dos referidos autos de suspensão de eficácia.

16) A pretensão cautelar foi deferida, por sentença proferida em 06 de Setembro de 2009 pelo T.A.F. de Viseu, com fundamento na circunstância de o Tribunal ter considerado apta a garantia prestada pela aqui Recorrente – cfr. fls. 194/206 dos autos de suspensão de eficácia.»

III. Matéria de direito

8. A questão de direito que se discute no presente recurso é a de saber se a notificação feita à Recorrida, em finais de Fevereiro de 2005, dos resultados da acção de controlo de primeiro nível, realizada pela B..... SA (B.....), interrompe a contagem do prazo de prescrição previsto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE Euratom) nº 2988/95, do Conselho, de 18 de Dezembro, dos procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários que são regidos pelo

direito dos Estados-membros.

Discute-se, concretamente, se a B..... se subsume ao conceito de «autoridade competente», utilizado no terceiro parágrafo da citada disposição regulamentar.

9. Dispõe o referido terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE Euratom) nº 2988/95, que «a prescrição do procedimento é interrompida por qualquer acto, 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.» Sobre o conceito de «autoridade competente» o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) já se pronunciou no seu Acórdão de 11 de junho de 2015, proferido no Processo n.º C-52/14, tendo-se aí afirmado que «à luz desse texto, há que observar que o conceito de «autoridade competente», na aceção dessa disposição, designa a autoridade com competência para adotar os atos de instrução ou de abertura de procedimento [por irregularidade] em questão.»

Ora, a B..... é uma pessoa coletiva de direito privado, desprovida de qualquer poder de autoridade, que não tem competência para adotar os atos de instrução ou de abertura de qualquer procedimento sancionatório por incumprimento da legislação aplicável à atribuição de ajudas comunitárias, nem a notificação dos resultados da ação de controlo de primeiro nível por ela realizada configura um ato de abertura ou de instrução de um procedimento daquela natureza.

O facto de a B..... ter sido contratada pelo Gestor do Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (Programa AGRO) para realizar aquelas ações de controle não configura um mecanismo de devolução ou delegação de poderes, agindo a mesma, exclusivamente, como uma prestadora de serviços.

Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de julho, é ao Recorrente que compete assegurar o controle de primeiro nível do referido programa e desencadear os procedimentos sancionatórios que dessas ações de controle possam resultar, nomeadamente os previstos no artigo 11.º do mesmo diploma legal, como aliás o mesmo fez através do ofício n.º 3708/DAI/UPRF/2009, de 30 de agosto de 2009.

É, assim, manifesto que a notificação dos resultados das ações de controle, feita diretamente pela B..... à Recorrida em finais de fevereiro de 2005, não interrompeu a contagem do prazo de prescrição previsto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE Euratom) nº 2988/95.

10. Acresce que, ainda que aquela notificação tivesse interrompido o referido prazo de prescrição, o mesmo começaria a correr de novo a partir daquela interrupção, *ex-vi* do disposto na parte final do citado terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 3.º daquele regulamento, onde se estabelece que «o prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.»

Ora, como resulta provado dos autos, depois dessa data o Recorrente apenas voltou a notificar a Recorrida, «para exercer o direito de audiência prévia, dando conhecimento da “verificação de uma situação de incumprimento da legislação aplicável», através do ofício n.º 3708/DAI/UPRF/2009, de 30 de agosto de 2009.

Ou seja, mesmo que o respetivo prazo tivesse sido interrompido, o mais tardar, em 28 de fevereiro de 2005, entre essa data e 30 de agosto de 2009 decorreram mais de quatro anos, pelo que sempre se verificaria a prescrição do procedimento de aplicação de quaisquer medidas de controlo e sanção das eventuais irregularidades cometidas pela Recorrida.

11. Assim, e em conclusão, julga-se que o acórdão recorrido não incorreu em erro de julgamento, quando considerou prescrito procedimento sancionatório aberto contra a Recorrida e anulou o ato impugnado na presente ação, condenando o Recorrente «a pagar à autora todas as quantias que configurem despesas associadas à prestação e manutenção da garantia bancária n.º 12/2010 da Caixa de Crédito Mútuo de Terras de Viriato a liquidar em incidente de liquidação.»

IV. Decisão

Em face do exposto, acordam os juízes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, reunidos em conferência, em negar provimento ao recurso e, em consequência, em confirmar o acórdão recorrido.

Custas pelo Recorrente. Notifique-se

Lisboa, 10 de fevereiro de 2022. – Cláudio Ramos Monteiro (relator) - José Francisco Fonseca da Paz – Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva.