

Processo: 0914/17
Data do Acórdão: 17-05-2018
Tribunal: 1 SECÇÃO
Relator: CARLOS CARVALHO
Descritores: PROGRAMA OPERACIONAL AGRO
AJUDAS COMUNITÁRIAS
IRREGULARIDADE
PEDIDO
DEVOLUÇÃO
PRAZO DE PRESCRIÇÃO
PROGRAMA

Sumário:

I - O prazo para ser pedida a devolução de quantias recebidas irregularmente no âmbito do «Fundo de Orientação e Garantia Agrícola» é o prazo de 04 anos, previsto no n.º 1 do art. 03.º do Regulamento [CE, EURATOM] n.º 2988/95, do Conselho, de 18.12, relativo à proteção dos interesses financeiros da União Europeia.

II - O art. 03.º, n.º 1, 2.º parágrafo, segunda parte, deste Regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um programa operacional, na aceção do art. 09.º, al. f), do Regulamento [CE] n.º 1260/99, do Conselho, de 21.06 - que fixa disposições gerais sobre os Fundos estruturais - como o programa operacional AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL [AGRO], aprovado pela Decisão C (2000) 2878, da Comissão, de 30.10.2000, não está abrangido pelo conceito de «*programa plurianual*» na aceção da primeira destas disposições, exceto se o referido programa já identificar ações concretas a executar.

III - Dado que o Programa Operacional AGRO, a Decisão da Comissão Europeia que o aprovou, e os diplomas nacionais que o regulam, não identificarem «ações concretas a executar», que só aparecem nos contratos de atribuição de ajuda, não pode, para efeitos da prescrição aqui em referência, ser considerado o referido Programa como um «*programa plurianual*».

Nº Convencional: JSTA000P23297
Nº do Documento: SA1201805170914
Data de Entrada: 20-10-2017
Recorrente: IFAP - INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS,IP
Recorrido 1: A.....
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

▼ **Texto Integral**

Texto Integral:

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo: RELATÓRIO

1. **A.....**, devidamente identificado nos autos, instaurou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco [doravante «TAF/CB»] a presente ação administrativa especial contra o **“IFAP - INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DE AGRICULTURA E PESCA, IP”**, formulando, pelos fundamentos e motivação

aduzida no articulado inicial, os seguintes pedidos:

- i) «[s]er declarado e considerado extinto o direito ao reembolso da quantia paga ao A. em 2001 e respetivos juros, relativo ao Contrato AGRO - Medida 1, encontrando-se esse mesmo direito prescrito nos termos do Regulamento CE/EURATOM n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de dezembro, e do artigo 40.º do DL n.º 155/1992 de 28 de julho»; «Subsidiariamente e por mera cautela de patrocínio»,
- ii) «[r]econhecer-se nos termos legais, designadamente por aplicação do artigo 141.º do CPA, a definitividade do ato de pagamento, que por inércia da administração na recuperação da verba, não o tendo revogado da nossa ordem jurídica no prazo de 1 ano, fez com que o mesmo se convertesse em definitivo»; OU, «caso assim não se entenda»,
- iii) «[d]eclarar-se a anulabilidade, por ilegalidade, do ato de rescisão unilateral do contrato de atribuição de ajudas, com a consequente exigência de devolução de verbas acrescidas de juros, pelo facto de, nos termos atrás expostos e que aqui se dão por integralmente reproduzidos, terem sido legitimamente auferidas e investidas pelo A. em virtude do integral cumprimento contratual»;
- iv) «[s]er o IFAP condenado à prática do ato devido, designadamente, mediante a anulação do ato ora impugnado e produção de um novo ato de onde conste o reconhecimento de que o A. cumpriu todas as obrigações contratuais e que estava obrigado».

2. O «TAF/CB», por sentença de 10.03.2016 [cfr. fls. 356 e segs. - paginação processo suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário], julgando procedente a ação procedente, declarou «prescrito e extinto o direito ao reembolso do Réu quanto à quantia paga ao Autor, no ano de 2001, e respetivos juros, respeitante ao Contrato AGRO - Medida 1».

3. O R., inconformado recorreu para o TCA Sul [doravante «TCA/S»], o qual por acórdão de 20.04.2017 [cfr. fls. 418/433] veio, ainda que com fundamentação diversa, confirmar a sentença proferida pelo «TAF/CB».

4. Invocando o disposto no art. 150.º do CPTA o R., de novo inconformado agora com o acórdão proferido pelo «TCA/S», interpôs, então, o presente recurso jurisdicional de revista [cfr. fls. 455 e segs.], apresentando o seguinte quadro conclusivo que se reproduz:

«...

1. A ajuda em causa nos presentes autos foi concedida no âmbito do Decisão da Comissão Europeia C (2000) 2878, de 30 de outubro, posteriormente alterado pela Decisão C (2008) 4602, de 20 de agosto, a Comissão aprovou o “Programa Operacional II Agricultura e Desenvolvimento Rural” que se integra no III Quadro Comunitário de Apoio é um “programa plurianual”, pelo que o prazo de prescrição do procedimento por irregularidade, tem como termo extintivo o encerramento definitivo do programa, nos termos do art. 3.º, n.º 1, do 2.º parágrafo Regulamento (CE, EURATOM) nº 2988/95, que dispõe “O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa”.

2. O duto Acórdão proferido pelo TCA/SUL incorre em erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação das normas comunitárias

aplicáveis.

3. Desaplica o direito, pois, não obstante referir que "o prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre (negrito nosso) em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa", no entanto, procede à contagem do tempo decorrido para a prescrição considerando o prazo de 8 anos, ignorando desta forma o segmento da norma do art. 3.º que refere que a contagem do prazo se faz "até ao encerramento definitivo do programa".

4. Enferma, assim, o douto acórdão em erro grosseiro de interpretação da norma e de não adequação dos factos ao plano abstrato da norma porque não aplica o 3.º parágrafo do artigo que cita, ignorando-o.

5. Com efeito, o Tribunal ao concluir pela prescrição do procedimento nos termos do disposto no art. 3.º, n.º 1, 1.º parágrafo do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, não ponderou e não valorou o respetivo regime jurídico aplicável, pelo que o acórdão do tribunal a quo no que a esta questão se refere não pode ser mantido, justificando-se o presente recurso.

6. Por outro lado, a admissão do presente recurso assume a maior relevância jurídica, pois, a controvérsia e a decisão a tomar, é suscetível de extravasar os limites da situação singular em apreço, como aliás já sucede, pois, tem-se assistido a uma aplicação indiscriminada pelos Tribunais, da mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre a regra da prescrição sem atender à natureza específica das ajudas bem como à circunstância de as mesmas não se pronunciarem quanto ao regime a aplicar ... às irregularidades praticadas no âmbito de ajudas enquadradas em PROGRAMAS PLURIANUAIS (como a dos presentes autos).

7. Com efeito, o Tribunal ao concluir pela prescrição do procedimento nos termos do disposto no art. 3.º, n.º 1, 1.º parágrafo do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, não ponderou e não valorou o respetivo regime jurídico aplicável, tendo o Tribunal a quo feito uma interpretação errada e contra legem da legislação comunitária aplicável, verificando-se ter existido uma violação clara tanto de lei substantiva, como processual, nomeadamente, violação do disposto no referido art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 e dos arts. 8.º e 9.º, n.º 2, do Código Civil, cumprindo-se a necessidade, salvo o devido respeito, de ancorar a admissão da revista na necessidade de melhor aplicação do direito comunitário.

8. Nestes termos o acórdão ora recorrido é suscetível de recurso, com vista a uma melhor aplicação de direito, com fundamento no facto de nos presentes autos estarmos perante uma irregularidade praticada no âmbito de um programa plurianual e de que nesses casos o prazo de prescrição corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa.

9. Assim, o presente recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça preenche os seus requisitos de admissibilidade previstos e instituídos no n.º 1 do art. 150.º do CPTA.

10. Por outro lado, entende o ora Recorrente que a questão trazida a juízo se apresenta de fundamental relevância jurídica e social já que esta abrange questões que têm impacto no ordenamento jurídico nacional, tendo uma incontroversa aplicabilidade a um universo alargado de outros casos, sendo consabido, que são na ordem dos milhares os subsídios pagos a beneficiários que aderiram a este Programa Comunitário, sendo que muitos deles são ou foram objeto de procedimentos semelhantes àquele que está em causa nos presentes autos.

11. Ignorar, como o Tribunal a quo fez, o disposto no 2.º parágrafo do art. 3.º do Regulamento 2988/95, viola expressamente as regras de

interpretação previstas no disposto nos arts. 8.º e 9.º do Código Civil.

12. Têm-se assistido a uma aplicação indiscriminada pelos Tribunais, da mais recente jurisprudência sobre a regra da prescrição. Todavia essas decisões não têm tido em consideração a natureza específica das ajudas ao investimento, como no caso dos presentes autos, pagas no âmbito de programas plurianuais.

13. A revista revela-se, por isso, de maior utilidade jurídica, na medida em que, a posição a adotar por este Venerando Tribunal irá assumir um ponto obrigatório de referência, pois irá esclarecer os exatos termos em que será aplicável o disposto no art. 3.º do Regulamento 2988/95, no âmbito das ajudas ao investimento, pagas no âmbito de programas plurianuais.

14. O presente recurso patenteia ainda uma valorizada relevância social, dado que, a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo, expandirá a sua linha orientadora para os demais vindouros casos análogos ou apenas do mesmo tipo.

15. No Tribunal de Justiça Europeu está em curso o processo (Processo C-436/15), intentado pela Lituânia cuja questão prejudicial tem por objeto a seguinte matéria “O que se deve entender por ‘programa plurianual’ na aceção do artigo 3.º, n.º 1, 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?”

16. Assim sendo, considera o IFAP, I.P. o organismo pagador em Portugal das despesas financiadas pelo FEOGA - Secção Orientação, que os contornos do presente processo extrapolam a aplicação do caso concreto, indo muito além da esfera jurídica da recorrida, podendo mesmo pôr em causa a segurança jurídica do nosso sistema judicial e a observância das normas comunitárias aplicáveis.

17. Considerando que, nos termos do art. 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum, os Estados-membros devem adotar as medidas necessárias para garantir a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), evitar e combater as irregularidades e recuperar as verbas perdidas na sequência de irregularidades ou negligência, nomeadamente através de controlos, a orientação que será disponibilizada por este Venerando Tribunal para além de fixar um sentido decisório na presente lide, constituirá uma linha orientadora para futuros casos análogos ou do mesmo tipo.

18. Ora, em face do que resulta dos autos, é de concluir que a questão que o Recorrente pretende ver tratada tem em vista, basicamente, questionar a posição assumida no Acórdão recorrido quanto à aplicação aos presentes autos do disposto no art. 3.º do Regulamento 2988/95, no que se refere ao 2.º parágrafo da disposição aplicável no caso dos programas plurianuais.

19. Deve o presente recurso ser admitido, pois, que as questões cuja apreciação se suscitam assumem importante e fundamental relevância jurídica e social, revelando-se a Intervenção deste Venerando Tribunal, essencial, útil e indispensável para uma melhor aplicação do Direito.

20. Preenchendo o presente recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça os seus requisitos de admissibilidade previstos e instituídos nos termos do n.º 1 art. 150.º do CPTA e, dada a complexidade das questões suscitadas, deverá ser objeto de reenvio prejudicial ao Tribunal da Justiça da União Europeia.

21. Acresce salientar que este Tribunal, já se pronunciou favoravelmente à admissão de revista excecional, pelos menos em três outros processos, determinando que “Deve admitir-se revista estando em discussão a prescrição do direito à reposição de ajudas comunitárias, quando estão

em causa programas plurianuais” (Acórdão referente ao processo 249/16, proferido em 17-03-2016, 1.^a seção).

22. Também decidiram neste sentido os acórdãos do Supremo tribunal Administrativo: Acórdão referente ao processo 1478/15, proferido em 25/11/2015, 1.^a seção e o Acórdão referente ao processo 1198/2015, proferido em 20/10, de 2015, 1.^a seção, 912/15, proferido em 7/6/2016.

23. De acordo com o disposto no art. 1.º do DL n.º 163-A/2000, de 27 de julho, o Programa Operacional de Desenvolvimento Rural (PO AGRO) foi aprovado no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) para o período de 2000 a 2006 (QCA III).

24. A natureza plurianual (2000 a 2006) do “programa operacional” designado por PO AGRO, ao abrigo da qual a candidatura do A., aqui Recorrido, foi apresentada, decidida e contratada, resulta do próprio quadro legal que rege a sua execução (do PO AGRO).

25. Tendo candidatura do A., aqui Recorrido, sido apresentada, decidida e contratada no âmbito do programa operacional designado por PO AGRO (plurianual - 2000/2006), dúvidas não se poderão suscitar de que a irregularidade subjacente à prolação da Decisão Final contenciosamente impugnada nos presentes autos se referiu a um “programa plurianual”.

26. Referindo-se a lei, na 2.^a parte no 2.º parágrafo do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, a “programas plurianuais” afigura-se dever ser em função destes “programas plurianuais” que haverá de se decidir pela aplicação da norma constante do 2.º parágrafo do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

27. Tendo presente, por um lado, a factualidade provada na ação a que respeitam os presentes autos e, por outro lado, as normas legais aplicáveis em matéria de prescrição do procedimento administrativo, e, finalmente a data de encerramento definitivo do PO AGRO, de concluir será que no caso em presença o procedimento administrativo não prescreveu.

28. Tendo o Tribunal a quo julgado prescrito o procedimento administrativo no referente à candidatura do A., aqui Recorrido, em causa nos presentes autos (PO AGRO), pelo decurso do prazo de 8 anos prescrito no n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho de 18 de dezembro, errou na aplicação do direito por desaplicação in casu da norma constante da 2.^a parte do 2.º parágrafo do n.º 1 do preceito, segundo o qual “O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa”, razão pela qual se afigura que a decisão recorrida deva ser revogada e substituída por outra que julgue improcedente a invocada prescrição do procedimento.

29. Todavia, subsistindo dúvidas sobre a correta aplicabilidade, no caso em presença, das normas constantes do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho de 18 de dezembro, e na 2.^a parte do 2.º parágrafo do n.º 1 do preceito (segundo o qual “O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa”), e cabendo a interpretação do direito comunitário ao TJUE, afigura-se que, nesse caso, devam ser colocadas ao TJUE, as seguintes questões, em sede de reenvio prejudicial:

No caso da irregularidade ter sido praticada no âmbito de um PROGRAMA PLURIANUAL como o presente, do Programa AGRO, inserido no Programa Plurianual do III Quadro Comunitário, designado de CCI 1999PT061P0007 aprovado pela Decisão da Comissão Europeia C (2000) 2878, de 30 de outubro, posteriormente alterado pela Decisão C (2008) 4602, de 20 de agosto,

a) à prescrição do procedimento administrativo por irregularidade é

aplicável o disposto na 2.ª parte do 2.º parágrafo do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 que refere "O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa"?

b) na prescrição do procedimento administrativo por irregularidade, apenas a data do encerramento definitivo do "programa plurianual" releva para efeitos da verificação da mesma?

c) na prescrição do procedimento administrativo por irregularidade, no caso dos programas plurianuais não tem aplicação o disposto no primeiro parágrafo do n.º 1 do art. 3.º e o n.º 1 do art. 6.º Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95?

30. Afigurando-se, nesse caso, que da resposta às questões colocadas dependerá, a posteriori, a resposta à questão da prescrição do procedimento administrativo a decidir nestes autos e supra identificada. Termos em que, na procedência das Conclusões acima extraídas, deverá ser concedido provimento ao presente recurso e, conseqüentemente, revogada a decisão recorrida e substituída por outra que julgue improcedente a invocada prescrição do procedimento ...».

5. Devidamente notificado o A., aqui ora recorrido, não veio produzir contra-alegações [cfr. fls. 463 e segs.].

6. Pelo acórdão da formação de apreciação preliminar deste Supremo Tribunal prevista no n.º 5 do art. 150.º do CPTA, datado de 28.09.2017 [cfr. fls. 472/474], veio a ser admitido o recurso de revista consignando-se na sua fundamentação de que a «... primeira instância considerou prescrito o direito a pedir a devolução de quantias irregularmente recebidas pelo recorrido por força do art. 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE Euratom) n.º 2988/95, de 18 de dezembro, invocando para tal o Acórdão Uniformizador de Jurisprudência deste STA 1/2015. (...) O TCA Sul entendeu, todavia, que o caso em apreço era resolvido pelo 4.º parágrafo do art. 3.º/1, do mesmo Regulamento de onde decorre, a seu ver, que se verifica sempre a prescrição se, após 8 anos desde a irregularidade, não houver emissão de decisão sancionatória. Daí que, tendo a irregularidade ocorrido em 2001 e sendo a decisão final de 2010, mais de 9 anos depois, ocorreu a prescrição. (...) Esta conclusão não é afastada pelo segmento do referido art. 3.º segundo o qual "o prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa", uma vez que, mesmo que o prazo de 4 anos seja alargado nos casos de programas plurianuais esse alargamento tem um limite, nunca podendo implicar um prazo superior a 8 anos. (...) O recorrente sustenta neste recurso que não é assim e que nos programas plurianuais o prazo de prescrição não tem o aludido limite de oito anos, correndo até ao encerramento definitivo do programa. (...) São frequentes as questões surgidas em torno da interpretação do art. 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, não resolvidas pelo Acórdão Uniformizador de Jurisprudência deste STA 1/2015. A questão concretamente colocada neste recurso sobre a interpretação do artigo 3.º e articulação do prazo de prescrição nos programas plurianuais com um limite máximo de 8 anos previsto no quarto parágrafo do mesmo preceito, vinha colocada no recurso 01154/06, tendo sido ordenado o reenvio para o TJUE com vista à sua resolução ...».

7. O Digno Magistrado do Ministério Público (MP) junto deste Tribunal notificado nos termos e para efeitos do disposto no art.

146.º do CPTA emitiu pronúncia no sentido de se dever negar provimento ao recurso [cfr. fls. 482/484], pronúncia essa que, objeto de contraditório, não mereceu qualquer resposta [cfr. fls. 485 e segs.].

8. Foi determinada a junção aos autos das decisões do TJUE nos processos C-491/16 [datada de 16.11.2017] e C-243/17 [datada de 16.11.2017], proferidos na sequência dos pedidos de reenvio prejudicial suscitados por este Supremo Tribunal nos seus acórdãos de 07.06.2016 [Proc. n.º 0912/15] e de 05.04.2017 [Proc. n.º 01154/16], bem como ainda do acórdão do TJUE de 15.06.2017 [Proc. C-436/15] [cfr. fls. 491 e segs.].

9. Colhidos os vistos legais foram os autos submetidos à Conferência para julgamento.



DAS QUESTÕES A DECIDIR

10. Constitui objeto de apreciação nesta sede o assacado erro de julgamento cometido pelo R./Recorrente ao acórdão recorrido quanto ao juízo no mesmo efetuado, visto entender haver violação, nomeadamente, do disposto nos arts. 03.º do Regulamento [CE/EURATOM] n.º 2988/95, 08.º e 09.º do Código Civil [CC], dado estarmos em face de «*programa plurianual*» e, nessa medida, o prazo de prescrição não se mostra transcorrido ao invés do que concluíram as instâncias [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].



FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

11. Resulta como assente nos autos o seguinte quadro factual:

I) A....., ora A., é agricultor, sedado no Norte Alentejano, dedicando-se, essencialmente, à produção de cereais e criação de animais.

II) Em 10.05.1999, o A. apresentou um projeto, nos serviços do agora “*IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas, I.P.*”, ora R., que recebeu o n.º 19996312559 e que não foi objeto de apreciação e decisão [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 700/771 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

III) Em 25.01.2000, mediante o ofício n.º 86300/0314/00, o R. informou o A., relativamente ao projeto identificado em II), nos seguintes termos, a saber: «... o projeto de investimento acima identificado, embora rececionado pelo IFADAP, não teve possibilidades de ser aprovado no âmbito do QCA II, que terminou a 31 de dezembro de 1999. No entanto, informa-se que a vossa candidatura poderá transitar para o QCA III, submetendo-se, contudo, às regras de enquadramento que, entretanto, forem estabelecidas e que oportunamente serão publicitadas. Informa-se, todavia, que a execução física efetuada após a receção da candidatura no IFADAP, poderá, em caso de aprovação futura

do projeto, vir a ser considerada elegível. O IFADAP comunicará logo que estejam definidas as regras do novo enquadramento, as alterações a incorporar na candidatura do projeto apresentado ...» [cfr. documento (doc.) constante de fls. 698 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

IV) Em 21.12.2001, o projeto identificado em II) foi reformulado pelo A. [candidatura ao Programa AGRO - Medida 1 - Ação 2] e recebido nos serviços do R., tendo sido atribuído o n.º

2000.63.001775.4 [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 610/700 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

V) Em 21.03.2001, o projeto identificado em IV) foi aprovado pela Unidade de Gestão do R., prevendo um investimento total de 98.475,17 € [s/IVA], ao qual corresponderia um subsídio no valor de 39.390,07 €, tendo como objetivo a aquisição de quatro tratores e de um carregador frontal/traseiro [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 577/584 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

VI) Em 10.04.2001, foi celebrado, entre o A. e o R., o respetivo «*Contrato de Atribuição de Ajuda*» [cfr. documento (doc.) constante de fls. 577/582 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

VII) Em 10.04.2001, no âmbito da execução do projeto identificado em IV) e com vista à comprovação da realização dos investimentos, o A. apresentou, nos serviços do R., um único pedido de pagamento [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 550/576 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

VIII) Juntamente com o pedido de pagamento referido em VII), o A. procedeu, junto dos serviços do R., à entrega das faturas e recibos emitidos em 28.12.2000, pelo fornecedor “B.....& Comp., Lda.”, a saber: (i) Fatura n.º 300265/recibo 600828, referente trator [.....], no valor de 3.775.000\$00 [S/IVA - este no valor de 187.153\$00]; (ii) Fatura n.º 300266/recibo 600829, referente trator [.....] no valor de 3.775.000\$00 [S/IVA - este no valor de 187.153\$00]; (iii) Fatura n.º 300267/recibo 600831, referente ao trator [.....], no valor de 4.560.000\$00 [S/IVA - este no valor de 228.000\$00]; (iv) Fatura n.º 300268/recibo 600830, referente ao trator [.....], no valor de 6.840.000\$00 [S/IVA - este no valor de 342.000\$00]; e, (vi) Fatura n.º 300269/recibo 600832, referente ao carregador frontal, no valor de 1.100.900\$00 [S/IVA - este no valor de 187.153\$00] [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 550/576 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

IX) Juntamente com o pedido de pagamento referido em VII), o A. entregou o modelo de remessa de documentos comprovativos, no qual declarava que os documentos apresentados eram comprovativos da execução física e correspondente aplicação dos fundos [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 558/559 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

X) Em 14.05.2001, após apresentação dos comprovativos de investimento pelo montante de 98.475,17 €, por parte do A., o R.

procedeu ao pagamento do subsídio no montante de 39.390,07 € correspondente a estes comprovativos de investimento [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 414/415 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XI) Em 03.02.2003, foi realizado um controlo físico - no âmbito do art. 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, enquadrado no Plano Anual de Controlo de 2003 que abrangeu 3 projetos do A. [1997.63.020929, 2000.63.001775.4 e 2001.63.001] -, tendo sido emitido o Relatório de Controlo da Aplicação de Financiamentos n.º 010300341, concluindo, o mesmo pela regularidade dos investimentos efetuados pelo A. [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 540/549 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XII) Em 16.06.2005, o projeto identificado em IV) foi objeto de uma auditoria no âmbito da certificação de contas ao abrigo do art. 09.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, tendo o Gestor, face às irregularidades detetadas pela autoridade de pagamento, decidido reabrir o processo de controlo de 1.º nível identificado em II) - na sequência do qual, foi elaborado o Relatório de Controlo n.º 111/2004 [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 411/523 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XIII) Na data referida em XII), os auditores apuraram irregularidades na execução financeira do projeto identificado em IV), nos seguintes termos, a saber: «... 3. Com efeito, em relação à execução financeira do projeto, constatou-se que: Foi apresentado um único pedido de pagamento, que incluía as seguintes faturas, emitidas em 28/12/2010, pelo fornecedor “B..... & Companhia, Lda.” referentes à aquisição de quatro tratores e de carregador frontal: a) Fatura n.º 300265 - 19.771,10 € [c/IVA]; b) Fatura n.º 300266 - 19.771,10 € [c/IVA]; c) Fatura n.º 300267 - 23.882,44 € [c/IVA]; d) Fatura n.º 300268 - 35.823,66 € [c/IVA]; e) Fatura n.º 300269 - 6.424,78 € [c/IVA]. Relativamente às faturas n.º 300265, 300266, 300267 e 300268 foram efetuados adiantamentos no total de 53.516,58 € no final do ano de 1998, os quais foram considerados inelegíveis por terem ocorrido antes da data da candidatura, a 14/05/1999, em conformidade com o disposto no artigo 24.º da Portaria n.º 533-B/2000, de 1 de agosto. Foram entregues para retoma, 4 tratores em 1998 e um trator e uma alfaia em 1999, no valor global de 31.170,63 € [c/IVA], os quais, igualmente, não foram considerados elegíveis pelo mesmo fundamento. Foram efetuados descontos comerciais, através da nota de crédito n.º 440334, às faturas apresentadas a cofinanciamento, no valor global de 20.985,89 [c/IVA], pelo que aquela despesa não é considerada elegível, por incumprimento da Regra de Elegibilidade n.º 1 anexa ao Regulamento CE n.º 1685/2000, de 28 de julho ...» [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 424/523 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XIV) Os auditores concluíram que as despesas apresentadas pelo A. foram pagas em 1998, antes da candidatura [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 424/523 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XV) Em 06.11.2009, mediante o ofício n.º 4941/DAI/UPRF/2009, o R. notificou o A., nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA/91), da sua intenção de determinar a rescisão unilateral do contrato, com o consequente reembolso da ajuda considerada

indevidamente recebida de 39.390,07 €, acrescida de juros à taxa legal, no total de 15.659,98 € [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 90/93 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XVI) O A. pronunciou-se em sede de audiência prévia, tendo refutado a argumentação do R. [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 28/31 do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

XVII) Em 03.06.2010, mediante o ofício n.º 019136/2011, o R. notificou o A. da rescisão do contrato, por incumprimento das obrigações contratuais e solicitou o reembolso das ajudas concedidas, nos seguintes termos, a saber: «... 1. Através do ofício de audiência prévia com a Ref. 4941DA1/UPRF/2009, foi notificado, nos termos e para os efeitos dos arts. 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, da intenção de se determinar a rescisão do contrato de atribuição de ajudas, com a consequente exigência de pagamento do montante de 39.390,07 €, acrescido de juros no valor de 15.659,98 €, perfazendo o total de 55.050,05 €. (...) 2. Tal intenção encontra fundamento por se ter verificado, em sede de controlo de 1.º nível, um incumprimento do Regulamento (CE) n.º 1257/1 999, de 17 de maio, nomeadamente os artigos 4.º a 8.º, com regras de execução estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1763/2001, de 6 de setembro, regido a nível nacional pela Portaria n.º 533-B/2000, de 1 de agosto, bem como do Regulamento (CE) n.º 1685/2000. (...) 3. Com efeito, em relação à execução financeira do projeto, constatou-se que: Foi apresentado um único pedido de pagamento, que incluía as seguintes faturas, emitidas em 28/12/2000, pelo fornecedor “B..... Lda.”, referentes à aquisição de quatro tratores e de carregador frontal: a) Fatura n.º 300265 - 19.771,10 € [C/IVA], b) Fatura n.º 300266 - 19.771,10 € [C/IVA], c) Fatura n.º 300267 - 23.882,44 € [C/IVA], d) Fatura n.º 300268 - 35.823,66 € [C/IVA], e) Fatura n.º 300269 - 6.424,78 € [C/IVA]. (...) 3.1. Relativamente às faturas n.º 300265, 300266, 300267 e 300268, foram efetuados adiantamentos, no total de 53.516,58 €, no final do ano de 1998, os quais foram considerados inelegíveis por terem ocorrido antes da data da candidatura, a 14/05/1999, em conformidade com o disposto no art. 24.º da Portaria 533-B/2000, de 1 de agosto. (...) 3.2. Foram entregues para retoma, 4 tratores em 1998 e um trator e uma alfaia em 1999, no valor global de 31.170,63 € [C/IVA], os quais, igualmente, não foram considerados elegíveis pelo mesmo fundamento. (...) 3.3. Foram efetuados descontos comerciais, através da nota de crédito n.º 440334, às faturas apresentadas a cofinanciamento, no valor global de 20.985,89 € [C/IVA], pelo que aquela despesa não é considerada elegível, por incumprimento da Regra de Elegibilidade n.º 1 anexa ao regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de junho. (...) 4. Em resposta ao referido ofício de Audiência Prévia, apresenta as suas alegações, em carta datada de 11/12/2009, por intermédio do seu representante legal. (...) 5. Apreciadas as referidas alegações, cumpre-nos referir o seguinte: a) os adiantamentos efetuados em 1998 e 1999 e o equipamento entregue para retoma, foram considerados não elegíveis de acordo com o n.º 1 do art. 24.º da Portaria n.º 533-B/2000, de 1 de agosto. Com efeito, a candidatura inicial foi apresentada ao abrigo do PAMAF, em 14/05/1999, tendo sido no mesmo dia emitido o ofício 86300/190/99/AV, comunicando o esgotamento de verbas, pelo que o projeto não seria analisado nem alvo de decisão no corrente ano. Comunica, ainda, que no caso de transição para o QCA III, os investimentos entretanto iniciados poderiam ser considerados inelegíveis.

Em 21/12/2000, foi emitido o ofício 86300/214/2000, referindo que em caso de aprovação, seriam elegíveis as despesas realizadas desde a data da apresentação da candidatura inicial, em 14/05/1999. Por conseguinte, considera-se que foi devidamente alertado para a possibilidade das despesas realizadas antes da data de entrada da candidatura inicial, serem consideradas inelegíveis, o que se verificou. Mais se refere, que ao celebrar contrato elaborado ao abrigo do estipulado na Portaria n.º 163-A/2000 de 27 de junho, que estabelece as regras de aplicação do Programa Agro, bem como da Portaria n.º 533-B/2000, de 1 de agosto, que estabelece o regime de ajudas a conceder no âmbito da Medida 1, compromete-se a cumprir o mesmo. b) Foi, igualmente, considerada não elegível a despesa respeitante à nota de crédito n.º 440334, no valor de 20.985,89 € [C/IVA], referente a descontos efetuados sobre as faturas do projeto, por corresponder não só a despesa não paga, incumprindo, deste modo, o disposto na Regra de Elegibilidade n.º 1, anexa ao regulamento (CE) n.º 1685/2000, da Comissão de 28 de junho, com a última redação dada pelo Regulamento (CE) n.º 448/2004, de 10 de março, como também a despesa não realizada, de acordo com a análise aos registos contabilísticos do equipamento imobilizado. c) Quanto às alegações de carácter jurídico, concretamente no que respeita às invocadas violações dos princípios da proporcionalidade, da prevalência do fundo sobre a forma, do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares e da legalidade, importa referir que a intenção de decisão assentou sobre uma valoração objetiva das irregularidades detetadas, tendo havido uma subsunção das mesmas ao disposto na legislação aplicável, daqui resultando o reembolso das ajudas consideradas como indevidamente recebidas. Quanto à alegada prescrição do reembolso da ajuda, referimos que se trata de uma dívida resultante do recebimento indevido de uma ajuda comunitária, pelo que não é aplicável o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. (...) 6. Pelo exposto, determina-se a devolução das ajudas indevidamente recebidas, em conformidade com o disposto nos arts. 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de julho. (...) 7. Assim e para efeitos de reposição voluntária da quantia em dívida, no montante de 57.489,00 € [39.390,07 € de capital e 18.098,93 € de juros], fica notificado que a mesma poderá ser efetuada por meio de cheque ou vale postal a entregar na Tesouraria deste Instituto na Rua Castilho n.º 45-51 em Lisboa, fazendo referência ao número do projeto e processo indicado neste ofício, no prazo de trinta dias a contar da data de receção do mesmo. (...) 8. Findo o prazo referido no parágrafo anterior e, caso não se verifique a reposição voluntária da quantia supra referida, será o montante em dívida compensado nos termos legais, com créditos que lhe venham a ser atribuídos, seguindo-se, na falta ou insuficiência destes, a instauração do processo de execução fiscal relativamente ao montante em dívida ...» [cfr. documento (doc.) constante de fls. 23/27 do Processo

Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido] - **ATO IMPUGNADO.**

XVIII) Tem-se aqui presente o teor dos documentos constantes dos autos e do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») [cfr. documentos (docs.) constantes de fls. 46/107 dos autos e do Processo Administrativo-Instrutor («P.A.») e cujo teor integral aqui se dá por reproduzido].

*

DE DIREITO

12. Presente o quadro factual antecedente passemos, então, à

apreciação do objeto do presente recurso de revista.

13. Insurge-se o R., aqui recorrente, quanto ao juízo firmado pelo acórdão recorrido que, negando provimento ao recurso, manteve a sentença do «TAF/CB» que, mercê da ilegalidade do ato impugnado, havia julgado procedente a presente ação administrativa especial e declarado *«prescrito e extinto o direito ao reembolso do Réu quanto à quantia paga ao Autor, no ano de 2001, e respetivos juros, respeitante ao Contrato AGRO - Medida 1»*, porquanto entende enfermar tal juízo de erro, por incorreta interpretação e aplicação do disposto no art. 03.º do Regulamento [CE/EURATOM] n.º 2988/95, dado estarmos em presença de *«programa plurianual»* e, nesse contexto, o prazo de prescrição para emissão de ordem de devolução de quantias pagas indevidamente no âmbito do programa não se mostrava esgotado.

*

DO PEDIDO DE REENVIO PREJUDICIAL JUNTO «TJUE»

14. Cumpre aferir e decidir da admissibilidade do pedido de reenvio prejudicial deduzido pela R., aqui recorrente, nos autos *sub specie* a fls. 459 e segs..

15. Estipula-se no art. 267.º do TFUE que *«[o] Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial: a) Sobre a interpretação dos Tratados; b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. (...) Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie. (...) Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal. (...) Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível»*.

16. Em termos do quadro normativo interno em matéria de recursos jurisdicionais relativos às decisões proferidas em sede de recurso ordinário de apelação pelos Tribunais Centrais Administrativos [abreviadamente TCA] [cfr. arts. 140.º e 149.º, do CPTA (na redação anterior à introduzida pelo DL n.º 214-G/2015 - cfr. seu art. 15.º, n.ºs 1 e 2 - redação a que se reportarão as ulteriores citações do mesmo Código sem expressa referência em contrário), e 37.º, al. a), do ETAF] decorre do art. 150.º do CPTA, sob a epígrafe de *«recurso de revista»*, que *«[d]as decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excecionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja*

claramente necessária para uma melhor aplicação do direito» [n.º 1], que «[a] revista só pode ter como fundamento a violação de lei substantiva ou processual» [n.º 2], que «[a]os factos materiais fixados pelo tribunal recorrido, o tribunal de revista aplica definitivamente o regime jurídico que julgue adequado» [n.º 3] e que «[o] erro na apreciação das provas e na fixação dos factos materiais da causa não pode ser objeto de revista, salvo havendo ofensa de uma disposição expressa de lei que exija certa espécie de prova para a existência do facto ou que fixe a força de determinado meio de prova» [n.º 4], sendo que «[a] decisão quanto à questão de saber se, no caso concreto, se preenchem os pressupostos do n.º 1 compete ao Supremo Tribunal Administrativo, devendo ser objeto de apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juízes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo» [n.º 5].

17. Mais deriva do n.º 1 do art. 11.º do ETAF que *«[o] Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal»*, sendo que, nos termos do n.º 2 do art. 24.º do mesmo Estatuto, *«[c]ompete ... à Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo conhecer dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos de acórdãos da Secção de Contencioso Administrativo dos tribunais centrais administrativos ..., segundo o disposto na lei de processo»*.

18. Do regime normativo interno acabado de enunciar deriva que as decisões proferidas pelos TCA's em segundo grau de jurisdição não são, em regra, suscetíveis de recurso ordinário, porquanto de tais decisões, a título excecional, apenas pode haver recurso de revista para este Supremo Tribunal *«quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental»* ou *«quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito»*, sendo que, uma vez admitido, o recurso de revista constitui a última pronúncia quanto às questões em discussão nos litígios judiciais deduzidos no âmbito da jurisdição administrativa.

19. Nessa medida, não sendo, nos termos previstos no direito interno, suscetíveis de recurso jurisdicional ordinário as decisões prolatadas em sede de recurso de revista por este órgão de cúpula da jurisdição administrativa, então, o mesmo está obrigado a cumprir o seu dever de reenvio sempre que uma questão de direito da União nele seja suscitada, a menos que conclua: *i)* que a questão suscitada não é necessária, nem pertinente para o julgamento do litígio principal, *ii)* que sobre a disposição do direito da União em causa o Tribunal de Justiça já se tenha pronunciado de forma firme sobre a questão a reenviar, ou quando já exista jurisprudência sua consolidada sobre a mesma, ou *iii)* que a correta aplicação do direito da União se impõe com uma evidência tal que não há lugar a nenhuma dúvida razoável - *«teoria do ato claro»* [cfr., por todos, o Ac. do TJUE de 01.10.2015 (Proc. n.º C-452/14, § 43) in: *«www.curia.europa.eu/juris/»* - sítio

a que se reportarão todas as demais citações de acórdãos deste Tribunal sem expressa referência em contrário], na certeza de que, à luz do citado preceito, este Supremo Tribunal no quadro da presente pronúncia possui e reveste a natureza de «*órgão jurisdicional*» [cfr., entre outros, Ac. do TJUE de 19.12.2012 (Proc. n.º C-363/11, §§ 18-21) e jurisprudência aí citada].

20. Note-se que a dispensa da obrigatoriedade daquele reenvio quanto à caracterização do «*ato claro*» terá de ter em consideração a jurisprudência do «TJUE» firmada no seu acórdão “*Cilfit*” [de 06.10.1982 - Proc. n.º C-283/81] e depois sucessivamente reiterada, jurisprudência essa nos termos da qual para que o «*juiz nacional*» possa entender que «*a aplicação correta do direito comunitário se impõe com uma tal evidência que não deixa margem a nenhuma dúvida razoável*» e, assim, fique desonerado da obrigação de reenvio, exige-se que o mesmo, previamente, deva «*levar em conta a terminologia específica do Direito Comunitário e o facto de as suas normas estarem redigidas (e fazerem fé) em várias línguas*», bem como, ainda, «*certificar-se de que o ato se revela igualmente claro para qualquer outro Juiz das comunidades, colocado numa situação semelhante e julgando um caso à luz das mesmas normas*».

21. Logo, em caso de «*dúvida razoável*» sobre o Direito da União e não estando preenchidos aqueles critérios o juiz nacional é obrigado a realizar o reenvio prejudicial.

22. Presentes o quadro normativo e os considerandos de enquadramento expendidos temos que, estando em presença de litígio relativamente ao qual se coloca questão prejudicial relativa à interpretação de Direito da União necessária ou pertinente para a sua concreta resolução [art. 03.º do Regulamento (CE/EURATOM) n.º 2988/95], resulta, porém, que quanto à referida questão o TJUE veio, entretanto, a pronunciar-se, de forma firme, como resulta do acórdão do TJUE de 15.06.2017 [Proc. C-436/15], cuja jurisprudência foi depois reiterada pelas decisões do TJUE de 16.11.2017 [Procs. C-491/16 e C-243/17], proferidas na sequência dos pedidos de reenvio prejudicial que haviam sido suscitados por este Supremo Tribunal nos seus acórdãos de 07.06.2016 [Proc. n.º 0912/15] e de 05.04.2017 [Proc. n.º 01154/16] [*ambos in*: «www.dgsi.pt/sta» - sítio a que se reportarão todas as demais citações de acórdãos deste Tribunal sem expressa referência em contrário], como se mostra documentado nos autos.

23. Nessa medida, presente esta jurisprudência temos que o pedido de reenvio prejudicial deduzido pelo aqui recorrente não se mostra já necessário ou pertinente, razão pela qual se impõe indeferir o requerido pelo aqui recorrente a fls. 459 e segs. dos autos dado não estarem reunidos os pressupostos formais exigidos para o deferimento do referido pedido e realização do pretendido reenvio.

DO OBJETO DO RECURSO DE REVISTA

24. O «TCA/S», no acórdão recorrido, efetuando e invocando a aplicação conjugada do regime normativo inserto nos arts. 03.º e 06.º, ambos do Regulamento [CE/EURATOM] n.º 2988/95, considerou, em suma, que o ato impugnado padecia de ilegalidade dado, efetivamente, se mostrar já esgotado o prazo de prescrição para a emissão pelo R. de ordem de devolução de quantia paga ao A. no âmbito do programa e alegadamente indevida.

25. Contra este entendimento e juízo se insurge o R., aqui recorrente, sustentando que o mesmo assente em desacertada interpretação e aplicação do citado quadro normativo.

26. A questão em discussão prende-se com a prescrição ou não do direito ao reembolso de parte de ajuda comunitária recebida pelo A. com base em irregularidade administrativa que foi detetada, aferindo se estamos em presença ou não de «*programa plurianual*», impondo-se, assim, convocar o pertinente quadro normativo, cientes de que a questão não é nova, tendo este Supremo já tido oportunidade de emitir pronúncia sobre a mesma nos acórdãos de 26.04.2018 [Procs. n.ºs 01478/15 («*Medida.AGRIS*») e 0249/16 («*Programa AGRO*»)] e de 03.05.2018 [Proc. n.º 01198/15 («*Medida AGRIS*»)].

27. Resulta, assim, do art. 03.º do Regulamento [CE, EURATOM] n.º 2988/95, do Conselho [regulamento que estabelece disposições para lutar «contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades Europeias», e que, nomeadamente, regula a matéria da prescrição relativa a irregularidades no âmbito das ajudas comunitárias] 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 1.º. Todavia, as regulamentações setoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a 3 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*» [n.º 1], que «*[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*» [n.º 2] sendo que «*[o]s Estados-membros conservam a possibilidade de aplicar um prazo mais longo que os previstos respetivamente nos n.ºs 1 e 2*» [n.º 3].

28. O «*Programa Operacional AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL*» [PO AGRO] - relativo às intervenções estruturais comunitárias nas regiões do continente abrangidas pelo objetivo n.º 1 [Alentejo, Algarve, Centro e Norte] e nas regiões abrangidas pelo apoio a título transitório, ao abrigo do objetivo n.º 1 [Lisboa e Vale do Tejo], em Portugal, para o período compreendido entre 01.01.2000 e 31.12.2006 - foi aprovado pela Decisão C (2000) 2878 da Comissão, de 30 de outubro.

29. Esta decisão da então denominada «*Comissão das Comunidades Europeias*», destinada ao Estado Português, continha os eixos prioritários do programa, os seus objetivos específicos, a sua coerência com o respetivo quadro comunitário de apoio, a descrição resumida das medidas previstas, as disposições de execução do programa operacional incluindo a designação da respetiva autoridade de gestão e regras de gestão [cfr. art. 02.º da Decisão].

30. No plano comunitário, o «*Programa Operacional AGRO*» mostrava-se, no essencial, regulado por três «Regulamentos»: - o Regulamento [CE] n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho, referente aos fundos estruturais comunitários; - o Regulamento [CE] n.º 1257/1999, do Conselho, de 17 de maio, referente à execução de um dos fundos estruturais, o «FEOGA - Orientação»; - e o Regulamento [CE] n.º 1685/2000, da Comissão, de 28 de julho, com as alterações decorrentes do Regulamento [CE] n.º 438/2001, de 2 de março.

31. O art. 09.º, al. f), do Regulamento [CE] n.º 1260/1999 - que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, como o programa operacional AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL, aprovado pela Decisão C (2000) 2878 da Comissão, de 30 de outubro - define «*Programa Operacional*» como «*o documento aprovado pela Comissão, que visa a execução de um quadro comunitário de apoio e contém um conjunto coerente de eixos prioritários compostos por medidas plurianuais, para cuja realização se pode recorrer a um ou vários Fundos e a um ou vários dos outros instrumentos financeiros existentes, bem como ao BEI*».

32. No plano nacional, a aplicação do «*Programa Operacional AGRO*» estava regulada no DL n.º 163-A/2000, de 27.07, cujo art. 01.º dispunha que «*[o] presente diploma estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, abreviadamente designado por AGRO, bem como da Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos programas operacionais de âmbito regional, abreviadamente designada por AGRIS, aprovados no âmbito do III Quadro Comunitário do Apoio para o período de 2000 a 2006 [QCA III]*», sendo que, nos termos deste mesmo diploma, no âmbito do referido Programa podiam ser concedidas ajudas em vários domínios, taxativamente elencados, entre eles se encontrando o da «*[m]odernização, reconversão e diversificação das*

explorações agrícolas» [cfr. art. 03.º, al. a)], as quais seriam objeto de regulamentação específica aprovada por portaria [cfr. art. 22.º, n.ºs 1 e 2].

33. Essas «ajudas» concretizavam-se mediante contratos escritos celebrados entre os beneficiários e o atual IFAP, e sujeitos às normas de direito privado [cfr. art. 08.º do mesmo diploma].

34. No âmbito específico das ajudas à modernização, reconversão e diversificação das explorações agrícolas temos que o seu regime mostrava-se à data regulamentado através da Portaria n.º 533-B/2000, de 01.08 - emanada do Ministro da Agricultura e das Pescas ao abrigo do disposto no n.º 2 do dito art. 22.º do DL n.º 163-A/2000.

35. Ora a discordância do R. «IFAP», aqui recorrente, prende-se, exclusivamente, com o termo *ad quem* do prazo de prescrição, entendendo o mesmo que, dado estarmos perante um «*programa plurianual*», o prazo de prescrição só terminaria com o «*encerramento definitivo do programa*» [cfr. art. 03.º, n.º 1, 2.ª parte do 2.º parágrafo, do Regulamento [CE, EURATOM] n.º 2988/95].

36. No quadro dos reenvios prejudiciais supra aludidos o TJUE, reiterando entendimento que havia firmado no seu acórdão de 15.06.2017 [«*Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras*» - Proc. C-436/15, §§ 46 e 48], proferiu despachos nos processos C-491/16 e C-243/17, datados de 16.11.2017 e que se mostram documentados nos autos, donde se extrai [vide, respetivamente, §§ 33-36 e §§ 35-38], que «o conceito de “programa plurianual”, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento n.º 2988/95, pressupõe uma pluralidade de ações concretas», que «a utilização, no Regulamento n.º 1260/1999, do termo “programa”, para um programa operacional, na aceção deste regulamento, não basta para qualificar esse programa de “programa plurianual”, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento n.º 2988/95», e de que «a utilização, no Regulamento n.º 1260/1999, do termo “programa”, para um programa operacional, na aceção deste regulamento, não basta para qualificar esse programa de “programa plurianual”, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento n.º 2988/95», cabendo, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar da existência no referido programa «AGRO» da indicação de «ações concretas a executar», porquanto «não se pode excluir que um programa operacional, como o Programa AGRO, contenha já ações concretas a executar, suscetíveis de constituir um programa plurianual na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento n.º 2988/95».

37. Em apreciação e verificação da existência no âmbito referido «*Programa AGRO*» de indicação de «ações concretas a executar» e, em decorrência, assim se poder qualificar tal programa como «*programa plurianual*» na aceção do art. 03.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento [CE/EURATOM] n.º

2988/95, conclui este Supremo Tribunal, nos seus acórdãos de 26.04.2018 e 03.05.2018 [nos processos supra referidos], no sentido da inexistência de uma tal indicação, não estando o mesmo, por conseguinte, abrangido pelo conceito de «*programa plurianual*» na aceção da referida disposição.

38. Para o efeito afirmou-se que «... o que se constata, pela análise quer da Decisão C (2000) 2878 da Comissão ..., que “aprovou” o Programa Operacional AGRO, quer da referida legislação europeia que o “regula”, quer, ainda, dos diplomas legais nacionais que o “regulamentam” (...) é que não ocorre indicação de quaisquer “ações concretas a executar” antes da celebração dos respetivos “contratos de atribuição de ajuda”», e de que «[e]fetivamente, ao “objetivo geral e grandes linhas orientadoras” do Programa Operacional AGRO consagradas na Decisão e Regulamentos europeus, seguem-se “regras gerais da sua aplicação” no plano da legislação nacional, bem como a dissecação daquele objetivo geral num conjunto de “objetivos específicos”, “medidas” e “ações”», pelo que «se o conceito de “programa plurianual”, ínsito no artigo 3.º, n.º 1 - segundo parágrafo, segunda parte - do Regulamento [CE, EURATOM] n.º 2988/95 ... exige, «para o ser», que o respetivo programa «já indique ações concretas a executar» (...), e sendo certo que a indicação de tais ações concretas a executar não sobressai da análise acabada de referenciar (...), resta-nos concluir que não estamos perante um programa plurianual para efeitos da previsão dessa norma segundo o sentido que lhe é dado pelo TJUE».

39. Acolhendo e reiterando-se este entendimento temos que, no caso vertente, a candidatura apresentada pelo A., ora recorrido, uma vez deferida, foi objeto do respetivo «*contrato de atribuição de ajuda*» [cfr. n.ºs I) a VI) da factualidade apurada], sendo que a mesma situava-se precisamente no âmbito do «*Programa Agricultura e Desenvolvimento Rural*», aprovado quanto ao Estado Português pela referida «Decisão C (2000) 2878» da Comissão, e na medida prevista no art. 03.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 163-A/2000.

40. E o que se constata, pela análise quer da Decisão C (2000) 2878 da Comissão, que «aprovou» o «*Programa Operacional AGRO*», quer da referida legislação europeia que o «regula», quer, ainda, dos diplomas legais nacionais que o «regulamentam» - concretamente no que respeita ao domínio de ajudas à modernização, reconversão e diversificação das explorações agrícolas - é que não ocorre indicação de quaisquer «ações concretas a executar» antes da celebração do respetivo «*contrato de atribuição de ajuda*», pelo que tal programa não poderá ser qualificado como «*programa plurianual*» para efeitos do art. 03.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento [CE/EURATOM] n.º 2988/95.

41. Nessa medida, soçobra o presente recurso, cientes de que, *in casu*, presentes o quadro factual apurado [cfr. n.ºs I) a X), XII) a XVII)], a jurisprudência uniformizada pelo Pleno do STA no seu acórdão n.º 1/2015, de 26.02.2015 [Proc. n.º 0173/13] e a

jurisprudência do TJUE [*quanto ao disposto no referido art. 03.º daquele Regulamento, mormente, ao prazo de prescrição, limites e início da sua contagem e interrupção* - cfr., entre outros, os Acs. de 06.10.2015 - Proc. C-59/14, «*Firma Ernst Kollmer Fleischimport und Export*», §§ 23-29, e de 02.03.2017 - Proc. C-584/15, «*Glencore Céréales France*», §§ 47-51], temos que o prazo de prescrição para a emissão pelo R. do ato/ordem de devolução de quantia paga ao A. no âmbito do programa e alegadamente indevida se mostrava esgotado e, como tal, prescrito.

42. Não assiste, pois, razão à argumentação expendida pelo R., aqui recorrente, impondo-se negar total provimento ao presente recurso de revista, e, com a fundamentação antecedente, manter o juízo de procedência da pretensão deduzida pelo A. que havia sido firmado pelas instâncias.



DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em negar total provimento ao recurso jurisdicional *sub specie*, e, em consequência, com a fundamentação antecedente, manter o juízo firmado pelas instâncias de procedência da pretensão deduzida pelo A..

Custas a cargo do R.. D.N..

Lisboa, 17 de maio de 2018. – Carlos Luís Medeiros de Carvalho – (relator) – Maria Benedita Malaquias Pires Urbano – Alberto Acácio de Sá Costa Reis.