



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
apresentadas em 19 de janeiro de 2017<sup>1</sup>

**Processo C-436/15**

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra  
contra  
UAB «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras»**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Lituânia)]

«Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Irregularidades relativas a pagamentos provenientes de contribuições de fundos da União baseados em instrumentos estruturais de destinados a Estados candidatos à adesão — Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Prazo de prescrição — Conceito de “programa plurianual” — Conceito de irregularidades continuadas ou repetidas»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias<sup>2</sup>. O órgão jurisdicional de reenvio pede esclarecimentos, em especial, sobre o significado da expressão «programa plurianual» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, desse regulamento. Pretende determinar se o financiamento de um projeto de construção de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus se enquadra nesse conceito e, em caso afirmativo, como deve ser estabelecido o prazo de prescrição previsto nessa disposição.

2. Nos termos das regras aplicáveis às contribuições do Fundo de Coesão e das medidas adotadas com vista a prestar apoio aos países candidatos, a Comissão Europeia adotou uma decisão que aprovou a concessão de apoio financeiro ao referido projeto antes da adesão da Lituânia à União Europeia. O pedido de decisão prejudicial foi apresentado no contexto de um processo que opõe a Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agência de Gestão de Projetos Ambientais do Ministério do Ambiente da Lituânia; a seguir «EPMA») à UAB «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras», a sociedade de direito privado criada para explorar o centro de gestão de resíduos (a seguir «sociedade»).

### **Quadro jurídico**

#### ***Tratado da União Europeia***

3. Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, TUE, compete à Comissão executar o orçamento da União e gerir programas.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento de 18 de dezembro de 1995 (JO L 312, p. 1).

### *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*

4. O artigo 312.º, n.º 1, TFUE dispõe, designadamente, que o orçamento anual da União deve respeitar o quadro financeiro plurianual que estabelece os montantes anuais máximos («limites máximos») que podem ser despendidos nas diferentes políticas («rubricas») em cada exercício de um determinado período (atualmente, 2014-2020). O Fundo de Coesão criado ao abrigo do artigo 177.º TFUE contribui financeiramente para a realização de projetos nos setores do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes<sup>3</sup>.

### *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*

5. O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>4</sup> garante a todas as pessoas o direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições da União num prazo razoável.

### *Regulamento n.º 2988/95*

6. O objetivo global do Regulamento n.º 2988/95 consiste em proteger os interesses financeiros da União Europeia consagrados no orçamento geral da União gerido pela Comissão, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira<sup>5</sup>. Nesse contexto, os seus considerandos referem que: i) mais de metade das despesas da União é paga aos beneficiários por intermédio dos Estados-Membros; ii) importa combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros da União Europeia; e iii) nos termos do direito da União, a Comissão e os Estados-Membros devem controlar a utilização, para os fins previstos, dos meios orçamentais<sup>6</sup>.

7. O artigo 1.º, n.º 1, estabelece que, para efeitos da proteção dos interesses financeiros da União Europeia, o regulamento adota uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito da União. O artigo 1.º, n.º 2, define «irregularidade» como uma «violação de uma disposição do direito [da União] que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral [da União] ou orçamentos geridos pela [mesma], quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta [da União], quer por uma despesa indevida».

8. O artigo 3.º, n.º 1, dispõe:

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

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

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

3 — No essencial, a política da União em matéria de coesão económica e social visa, em especial, reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento em todo o território da União Europeia e responder ao «atraso das regiões menos favorecidas». V., nesta matéria, artigo 174.º TFUE.

4 — JO 2010 C 83, p. 389 (a seguir «Carta»).

5 — V. primeiro considerando do Regulamento n.º 2988/95.

6 — V. segundo, terceiro e décimo terceiro considerandos do Regulamento n.º 2988/95.

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<sup>7</sup>.»

9. O artigo 3.º, n.º 3, permite que os Estados-Membros conservem a possibilidade de aplicar um prazo de prescrição mais longo do que os quatro anos referidos no seu n.º 1.

### **Fundo de Coesão**

10. Em dezembro de 2001, quando a Comissão adotou uma decisão que aprovou a concessão de apoio financeiro a um projeto de criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus<sup>8</sup>, estavam em vigor as regras do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho que institui o Fundo de Coesão<sup>9</sup>. A concessão de contribuição financeira aos países candidatos regia-se pelo Regulamento (CE) n.º 1267/1999 do Conselho que cria um instrumento estrutural de pré-adesão<sup>10</sup>.

### **Regulamento n.º 1164/94**

11. O Regulamento (CE) n.º 1164/94 visava, designadamente, garantir que, para uma boa gestão do Fundo de Coesão, fossem previstos métodos eficazes de avaliação, acompanhamento e controlo das intervenções comunitárias, e definidas as medidas a tomar em caso de irregularidade ou de incumprimento de uma das condições estabelecidas na aprovação da contribuição daquele Fundo<sup>11</sup>.

12. O artigo 1.º, n.º 1, do regulamento instituíu um Fundo de Coesão. O artigo 1.º, n.º 3, autorizava a contribuição do fundo para o financiamento de projetos, fases de projeto, ou grupos de projetos abrangidos por uma estratégia visível que formassem um conjunto coerente. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, o fundo apoiaria financeiramente projetos «[...] nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias de infraestruturas de transportes, nos Estados-Membros [...]». A Lituânia era elegível para contribuições do fundo desde a data da sua adesão à União Europeia (1 de maio de 2004) até 31 de dezembro de 2006, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 5<sup>12</sup>.

7 — Segundo o artigo 6.º, n.º 1, a imposição de sanções pecuniárias, como multas administrativas, pode ser suspensa por decisão da autoridade competente se, pelos mesmos factos, tiver sido movido procedimento penal contra a pessoa em questão. A suspensão do procedimento administrativo tem como efeito a suspensão do prazo de prescrição previsto no artigo 3.º

8 — Nas presentes conclusões, designarei esta data por «data relevante».

9 — Regulamento do Conselho de 16 de maio de 1994 (JO L 130, p. 1). Este regulamento, conforme alterado pelos Regulamentos (CE) n.º 1264/1999 (JO L 161 p. 57) e (CE) n.º 1265/1999 do Conselho (JO L 161 p. 62), era aplicável aos projetos executados nos Estados-Membros à data relevante. O Regulamento n.º 1164/94 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210, p. 25). Por uma questão de sistematização, importa referir que o Regulamento n.º 1260/1999 estabelecia disposições gerais sobre os Fundos Estruturais, ou seja, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação, e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, conforme referido no seu artigo 2.º, n.º 1. A contribuição financeira ao abrigo dos Fundos Estruturais não está em causa no presente processo. De acordo com as regras transitórias estabelecidas no artigo 105.º do Regulamento n.º 1083/2006, este não afetava a continuação nem a alteração de projetos cofinanciados pelo Fundo de Coesão, aprovados pela Comissão com base no Regulamento n.º 1164/94.

10 — O Regulamento de 21 de junho de 1999 (JO L 161, p. 73), conforme alterado pelos Regulamentos (CE) n.º 2382/2001 do Conselho, de 4 de dezembro de 2001 (JO L 323 p. 1), e (CE) n.º 2500/2001 do Conselho, de 17 de dezembro de 2001 (JO L 342 p. 1), era aplicável à data relevante. O Regulamento n.º 1267/1999 foi posteriormente revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1085/2006 do Conselho, de 17 de julho de 2006, que institui um Instrumento de Assistência Pré-Adesão (IPA) (JO L 210, p. 82). V. ainda n.ºs 23 a 28, *infra*.

11 — V. vigésimo sétimo considerando do Regulamento n.º 1164/94.

12 — O artigo 2.º, n.º 5, foi aditado ao Regulamento n.º 1164/94 pelo Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (a seguir «Ato de Adesão») (JO 2003, L 236, p. 33).

13. O artigo 3.º tinha como epígrafe «Ações elegíveis». Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, constituíam ações suscetíveis de beneficiar de apoio do fundo os projetos no domínio do ambiente que contribuíssem para a realização dos objetivos do Tratado, nomeadamente projetos que se enquadrassem no âmbito das prioridades da política comunitária de proteção do ambiente em conformidade com o quinto programa de política e ação relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável (a seguir «ações do Fundo de Coesão»). O artigo 3.º, n.º 2, dispunha que também podia ser concedido apoio financeiro a estudos preparatórios relacionados com projetos elegíveis e a medidas de apoio técnico, incluindo campanhas de publicidade e de informação.

14. De acordo com o artigo 4.º, deveriam ser afetados ao fundo recursos financeiros para o período de 2000-2006. Os projetos deveriam ser aprovados em conformidade com as regras estabelecidas no artigo 10.º Os projetos financiados pelo fundo deveriam ser aprovados pela Comissão, de acordo com o Estado-Membro beneficiário que tivesse apresentado o pedido de concessão de apoio, conforme estabelecido no artigo 10.º, n.ºs 1 e 2. Nos termos do artigo 10.º, n.º 6, as decisões da Comissão relativas, nomeadamente, à aprovação de projetos determinariam o montante do apoio financeiro, o plano de financiamento e todas as disposições e condições necessárias para a realização dos projetos. Os elementos essenciais dessas decisões seriam publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nos termos do artigo 10.º, n.º 7.

15. O artigo 11.º, n.º 1, estabelecia que as dotações de autorização (ou seja, promessas juridicamente vinculativas de despender determinadas verbas, que não seriam necessariamente desembolsadas no mesmo exercício, podendo sê-lo ao longo de vários exercícios orçamentais) inscritas no orçamento seriam concedidas com base nas decisões que, nos termos do artigo 10.º, aprovassem as ações em causa. O apoio a ações do Fundo de Coesão seria, em regra, autorizado por frações anuais. Todavia, em casos apropriados, a Comissão poderia proceder à disponibilização do montante total do apoio concedido no momento em que aprovasse a decisão de concessão do apoio (artigo 11.º, n.º 2).

16. O artigo 12.º, n.º 1, estabelecia os controlos financeiros que os Estados-Membros deveriam realizar. Estes incluíam:

«[...]

- d) Certificarão a exatidão das declarações de despesas apresentadas à Comissão e garantirão a sua proveniência de sistemas de contabilidade baseados em documentos de prova passíveis de verificação;
- e) Prevenirão e detetarão as irregularidades [...];
- f) Apresentarão à Comissão, aquando do encerramento de cada projeto, fase de projeto ou grupos de projetos, uma declaração de uma pessoa ou de um serviço funcionalmente independente da autoridade designada. [...]

17. O artigo 16.º-A, n.º 1, aditado pelo Ato de Adesão, dispunha o seguinte: «As medidas que, à data da adesão da [...] Lituânia [...] tenham sido objeto de decisões da Comissão em matéria de assistência ao abrigo do [Regulamento n.º 1267/1999] [...] e cuja execução não tenha sido completada até essa data, devem ser consideradas aprovadas por regulamento da Comissão. Salvo disposição em contrário nos n.ºs 2 a 5, aplicar-se-ão a essas medidas as disposições que regulam a aplicação de medidas aprovadas nos termos do presente regulamento».

18. As disposições de execução do Regulamento n.º 1164/94 constavam do anexo II, que compreendia uma série de artigos identificados pelas letras «A» a «K». O artigo A, n.º 2, alínea a), do anexo II definia «projeto» como «um conjunto de trabalhos, economicamente indivisíveis, que desempenhem uma função técnica precisa e com objetivos claramente identificados que permitem avaliar se o

projeto satisfaz o primeiro critério enunciado no n.º 5, primeiro travessão, do artigo 10.º»<sup>13</sup>.

19. Nos termos do artigo C, n.º 1, as autorizações orçamentais seriam efetuadas com base nas decisões da Comissão que aprovassem as ações em causa. As autorizações para os projetos no domínio do ambiente com duração igual ou superior a dois anos seriam, de um modo geral, efetuadas por frações anuais. As autorizações relativas à primeira fração anual ocorreriam no momento em que fosse adotada pela Comissão a decisão de conceder a contribuição comunitária. As autorizações relativas às frações anuais posteriores basear-se-iam no plano de financiamento, inicial ou revisto, da ação e seriam normalmente efetuadas no início de cada exercício financeiro [artigo C, n.º 2, alínea a)]. As regras de autorização seriam especificadas nas decisões da Comissão que aprovassem as ações em causa (artigo C, n.º 4).

20. De acordo com o artigo D, n.º 1: «[o] pagamento da contribuição financeira será efetuado em conformidade com as autorizações orçamentais e será feito à [autoridade nacional competente]. O pagamento pode assumir a forma de pagamentos por conta, de pagamentos intermédios ou de pagamentos do saldo. Os pagamentos intermédios ou de saldo serão referentes às despesas efetivamente pagas, que devem ser justificadas por faturas pagas ou documentos contabilísticos de valor probatório equivalente». Nos termos do artigo D, n.º 2, alínea d), o pagamento final do saldo da contribuição comunitária, calculado com base nas despesas certificadas e efetivamente pagas, seria efetuado à autoridade nacional competente se estivessem preenchidas certas condições, nomeadamente se tivesse sido apresentado à Comissão um relatório final no prazo de seis meses a contar da conclusão dos trabalhos [em conformidade com o terceiro travessão do artigo D, n.º 2, alínea d)]. Se esse relatório *não* fosse apresentado à Comissão nos 18 meses subsequentes à data indicada na decisão de concessão da contribuição para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos, seria anulada a parte da contribuição correspondente ao saldo do projeto, em conformidade com o artigo D, n.º 3<sup>14</sup>.

21. O artigo D, n.º 5, permitia que os pagamentos fossem feitos à autoridade ou organismo designado pelo Estado-Membro, de modo geral, o mais tardar dois meses a contar da receção de um pedido de pagamento admissível<sup>15</sup>.

22. As autoridades dos Estados-Membros eram obrigadas, por força do artigo G, n.º 3, a conservar os documentos comprovativos por um período de três anos subsequentes ao pagamento pela Comissão do saldo final. Nos termos do artigo H, n.º 1, do anexo II, a Comissão estava obrigada a aplicar correções financeiras sempre que concluísse que existia uma irregularidade quanto à contribuição do Fundo de Coesão.

### **Regulamento n.º 1267/1999**

23. À data relevante, a estratégia de pré-adesão da Comunidade contemplava um instrumento estrutural de pré-adesão («ISPA»), criado pelo Regulamento n.º 1267/1999. Esse instrumento seguia a abordagem do Fundo de Coesão. Alguns dos objetivos enunciados nos considerandos do Regulamento n.º 1267/1999 assumem especial relevância. Em primeiro lugar, a estratégia de pré-adesão previa a criação de um instrumento cujo principal objetivo consistia em alinhar os países candidatos pelas normas comunitárias em matéria de infraestruturas e fornecer uma contribuição financeira para

13 — O n.º 5, primeiro travessão, do artigo 10.º estabelecia os critérios que deveriam ser aplicados para garantir aos projetos financiados uma elevada qualidade.

14 — Nos termos do artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II, deveriam ser apresentados à Comissão os seguintes documentos: (i) um pedido de pagamento (segundo travessão); (ii) um relatório final (terceiro travessão); (iii) uma declaração de despesas certificada (quarto travessão); e (iv) uma declaração de encerramento, incluindo o relatório de encerramento [quinto travessão, lido em conjugação com o artigo 12.º, n.º 1, alínea f)]. Nas presentes conclusões, designarei coletivamente esses documentos por «documentos obrigatórios».

15 — No meu entender, a expressão «um pedido de pagamento admissível» utilizada no artigo D, n.º 5, designa um pedido devidamente acompanhado dos documentos obrigatórios, em especial os mencionados no n.º 20 e na nota 14, *supra*.

«medidas nos domínios do ambiente e das infraestruturas de transporte». Em segundo lugar, a assistência comunitária ao abrigo do ISPA facilitava a aplicação do acervo ambiental comunitário por esses países e contribuía para um desenvolvimento sustentável nos mesmos. Em terceiro lugar, para garantir uma boa gestão da assistência comunitária concedida ao abrigo do ISPA, seria necessário prever métodos eficazes de apreciação, acompanhamento, avaliação e controlo das operações, definindo as medidas a tomar em caso de irregularidade ou de incumprimento de uma das condições estabelecidas no momento da concessão da assistência do ISPA<sup>16</sup>.

24. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999 criava o ISPA.

25. O artigo 2.º tinha como epígrafe «Medidas elegíveis». O artigo 2.º, n.º 1, estabelecia que a assistência financeira da Comunidade ao abrigo do ISPA incluiria projetos técnica e financeiramente independentes «[...] no domínio do ambiente [...]», entre outros. O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), previa a prestação de assistência ao abrigo do ISPA a fim de permitir aos países beneficiários cumprirem as disposições da legislação comunitária em matéria de ambiente e os objetivos das parcerias de adesão<sup>17</sup>. A assistência comunitária ao abrigo do ISPA seria concedida entre 2000 e 2006<sup>18</sup>.

26. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, a Comissão poderia adotar decisões sobre as medidas a financiar ao abrigo do ISPA, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 14.º<sup>19</sup>.

27. O artigo 8.º, n.º 1, dispunha que a Comissão deveria executar as despesas previstas no ISPA nos termos do Regulamento Financeiro<sup>20</sup> e com base no protocolo financeiro a estabelecer entre ela e o país beneficiário. As disposições respeitantes a autorizações e pagamentos constantes do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1267/1999 refletiam as disposições do artigo C, n.º 2, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94.

28. Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, a Comissão deveria exigir aos países beneficiários que verificassem se as medidas financiadas por fundos comunitários tinham sido corretamente executadas, que prevenissem irregularidades e que recuperassem os montantes perdidos na sequência de irregularidades ou negligência<sup>21</sup>. De acordo com o artigo 9.º, n.º 5, a Comissão deveria assegurar o cumprimento dos princípios de boa gestão financeira, nomeadamente no que se referia aos elementos indicados no anexo III do Regulamento n.º 1267/1999. Entre esses elementos figurava a obrigação de designar uma entidade central pela qual seriam canalizados os fundos concedidos ao abrigo do ISPA. As autoridades responsáveis deveriam conservar todos os documentos justificativos das despesas durante um período de cinco anos a contar do último pagamento relativo ao projeto. Por último, o memorando financeiro celebrado entre a Comissão e cada país beneficiário deveria conter disposições em matéria de correções financeiras a aplicar em caso de irregularidades<sup>22</sup>.

16 — Considerandos 4, 7 e 14.

17 — V. n.º 29, *infra*.

18 — V. artigo 3.º

19 — O artigo 14.º estabelecia que a Comissão seria assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros, ao qual presidiria.

20 — O Regulamento Financeiro, de 21 de dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1) estava em vigor à data em que a Comissão adotou a decisão ISPA original.

21 — Artigo 9.º, n.º 1, alíneas b), c) e d).

22 — V. pontos 1, 4 e 5 do anexo III do Regulamento n.º 1267/1999.

### **Decisão 2002/89**

29. As parcerias de adesão definem o quadro do processo de adesão. Estabelecem os principais domínios prioritários nos quais os países candidatos devem realizar progressos, juntamente com as condições da assistência pré-adesão<sup>23</sup>. Cada país candidato elabora também um programa nacional de adoção do acervo comunitário. Os princípios, prioridades, objetivos intermédios e condições respeitantes à Lituânia foram estabelecidos no anexo à Decisão 2002/89/CE do Conselho<sup>24</sup>. O ponto 4 do anexo, com a epígrafe «Prioridades e objetivos intermédios», referia, relativamente ao ambiente, que esses objetivos incluíam «[c]ompletar a transposição do acervo» e que seria necessário «[p]rosseguir a aplicação do acervo, especialmente no que respeita [...] à gestão dos resíduos [...]».

### **Regulamento n.º 1386/2002**

30. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo e ao procedimento para a realização das correções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro do Fundo de Coesão<sup>25</sup>, os sistemas de controlo relevantes incluíam procedimentos para verificar a veracidade das despesas declaradas e a execução do projeto em causa.

31. O artigo 8.º, n.º 2, alínea b), i), dispunha que, antes da certificação de uma declaração de despesas [em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1164/94 e com o quarto travessão do artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II do mesmo], a autoridade de pagamento deveria assegurar-se, nomeadamente, de que a declaração de despesas incluía exclusivamente despesas que tivessem efetivamente ocorrido dentro do período de elegibilidade estabelecido na decisão de concessão de apoio e que pudessem ser justificadas por faturas e respetivos recibos ou outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

### **Regulamento n.º 16/2003**

32. O Regulamento (CE) n.º 16/2003 da Comissão<sup>26</sup> estabelecia regras comuns da elegibilidade das despesas efetuadas no âmbito das ações do Fundo de Coesão, conforme estabelecido no seu artigo 1.º Nos termos do artigo 2.º, o organismo responsável pela execução era o organismo público ou privado responsável pela organização dos concursos públicos relativos a um projeto, sendo esse organismo indicado na decisão da Comissão de concessão de uma contribuição do Fundo de Coesão.

33. O artigo 4.º dispunha que as despesas efetuadas pelo organismo responsável pela execução deveriam basear-se em contratos, convenções ou documentos juridicamente vinculativos. Era obrigatória a apresentação de documentos comprovativos.

23 — V. pontos 14 e 15 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu do Luxemburgo, de 12 e 13 de dezembro de 1997.

24 — Decisão do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, relativa aos princípios, prioridades, objetivos intermédios e condições previstos na Parceria de Adesão da Lituânia (JO L 44, p. 54), v. artigo 1.º

25 — (JO L 201, p. 5). Esse regulamento foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 371, p. 1).

26 — Regulamento de 6 de janeiro de 2003 que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho no que respeita à elegibilidade das despesas no âmbito das ações cofinanciadas pelo Fundo de Coesão (JO L 2, p. 7). Esse regulamento foi revogado pelo Regulamento n.º 1828/2006, com efeitos a partir de 16 de janeiro de 2007.

34. O artigo 5.º, n.º 1, estabelecia:

«As despesas a tomar em consideração para o pagamento da contribuição comunitária devem ter ocorrido efetivamente dentro do período de elegibilidade estabelecido na decisão da Comissão [de concessão de uma contribuição do Fundo de Coesão], em conformidade com o n.º 2, alínea b), do artigo 8.º do [Regulamento n.º 1386/2002], e estar diretamente ligadas ao projeto. As despesas a ter em consideração devem corresponder aos pagamentos certificados pelo Estado-Membro e efetivamente executados por este ou por conta deste [...], comprovados por faturas pagas ou por documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

Entende-se por “documento contabilístico de valor probatório equivalente” qualquer documento na posse do organismo responsável pela execução que prove que o lançamento contabilístico reflete com veracidade e exatidão as transações efetivamente executadas de acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites.»

35. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, as despesas efetuadas seriam elegíveis para financiamento a partir da data de receção pela Comissão do pedido de apoio completo. O artigo 7.º, n.º 2, estabelecia que o início do período de elegibilidade seria fixado na decisão da Comissão que aprovasse o projeto. De acordo com o artigo 8.º, a data-limite de elegibilidade (fixada pela decisão da Comissão) dizia respeito aos pagamentos efetuados pelo organismo responsável pela execução<sup>27</sup>.

36. O artigo 23.º, n.º 1, dispunha que as despesas relativas à compra ou construção de instalações destinadas a ser permanentes seriam elegíveis desde que os bens em causa fossem inventariados como equipamento duradouro do organismo responsável pela execução do projeto e que fossem consideradas despesas de capital, em conformidade com convenções contabilísticas geralmente aceites.

### ***Orientações relativas ao encerramento de projetos do Fundo de Coesão e Ex-ISPA de 2000-2006***

37. As Orientações relativas ao encerramento de projetos do Fundo de Coesão e Ex-ISPA de 2000-2006 (a seguir «Orientações relativas ao encerramento»)<sup>28</sup> são aplicáveis a todos os projetos do Fundo de Coesão e Ex-ISPA adotados depois de 1 de janeiro de 2000. A expressão «encerramento de projetos» é definida como «a liquidação financeira dos compromissos [da União] pendentes através do pagamento do saldo à autoridade designada ou da emissão de uma nota de débito e anulação de qualquer saldo final». Esse documento acrescenta que o encerramento não prejudica a obrigação que recai sobre o organismo responsável e as autoridades nacionais de conservarem todos os documentos comprovativos respeitantes a despesas e controlos pelo período de três anos a contar do pagamento do saldo final pela Comissão.

### **Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais**

38. A EPMA, o organismo responsável pela execução do projeto de criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus na Lituânia (a seguir «projeto» ou «projeto de construção»), é a demandada em primeira instância (a recorrente no processo perante o órgão jurisdicional de reenvio) e era a entidade adjudicante para efeitos de adjudicação de contratos públicos no âmbito do projeto de construção. A sociedade é a demandante em primeira instância (a recorrida no processo perante o órgão jurisdicional de reenvio) e a beneficiária final da contribuição financeira pela Comissão.

27 — Para mais informações sobre a decisão da Comissão que aprovou os projetos, v. n.ºs 14 e 26, *supra*.

28 — Comunicação de Danuta Hübner à Comissão, SEC(2007), versão final de 23 de abril de 2008.

39. Em 13 de dezembro de 2001, a Comissão adotou uma decisão de concessão de apoio financeiro ao projeto de construção (a seguir «decisão ISPA original») e assinou o respetivo memorando financeiro (a seguir «memorando financeiro»). A Lituânia assinou esse documento em 14 de março de 2002. De acordo com o memorando financeiro, o projeto deveria estar concluído em 31 de dezembro de 2004 e a EPMA deveria efetuar os pagamentos relativos à execução do projeto, o mais tardar, em 31 de dezembro 2006. O relatório do Tribunal de Contas lituano, cuja apresentação era necessária para que a Comissão pagasse o saldo final do apoio financeiro, deveria ser apresentado à Comissão pelas autoridades lituanas no prazo de seis meses a contar daquela data.

40. Em 10 de novembro de 2004, a EPMA e a sociedade assinaram o Acordo de Execução do Programa de Coesão/IPSA respeitante à repartição de tarefas e responsabilidades entre as partes relativamente à administração dos recursos do Fundo de Coesão no contexto da execução do projeto de construção. Em 27 de dezembro de 2004, a Comissão adotou uma decisão que alterava o memorando financeiro, nomeadamente aditando ao artigo 2.º um número com a seguinte redação: «5. As despesas relacionadas com o projeto são elegíveis até 31 de dezembro de 2008». Consequentemente, o artigo 2.º do memorando financeiro foi alterado do seguinte modo: «Data de conclusão: 31 de dezembro de 2008».

41. O pedido de apoio financeiro do Fundo de Coesão foi apresentado pelo Ministro das Finanças e pela EPMA. Na qualidade de entidade adjudicante, a EPMA organizou um concurso público relativo ao projeto. Entre 22 de abril de 2004 e 6 de dezembro de 2006, a EPMA, a sociedade e outras empresas privadas assinaram contratos públicos<sup>29</sup>.

42. Em 17 de dezembro de 2009, o Tribunal de Contas lituano elaborou o relatório de auditoria.

43. Em 28 de março de 2013, a EPMA emitiu quatro «conclusões» relativas à elegibilidade de certas despesas do projeto efetuadas ao abrigo dos contratos públicos, com base no facto de a sociedade não ter apresentado documentos comprovativos da aquisição de ativos de longo prazo e de curto prazo, conforme exigido pelos artigos 5.º, n.º 1, e 23.º do Regulamento n.º 16/2003 e pelo artigo 8.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1386/2002 (a seguir «regulamentos de execução»). Em 29 de março de 2013, o diretor da EPMA adotou decisões (a seguir «decisões impugnadas») exigindo à sociedade o reembolso dos montantes declarados inelegíveis para apoio financeiro.

44. Em 31 de maio de 2013, o Ministro das Finanças lituano apresentou à Comissão um pedido atualizado de pagamento final relativo ao projeto, solicitando o pagamento do saldo final no montante de 826 069,28 EUR. O Ministro das Finanças informou a Comissão de que, devido a processos judiciais em curso relacionados com o projeto de construção, não tinham sido deduzidas do pedido atualizado de pagamento final relativo ao projeto eventuais despesas não elegíveis no montante de 40 276,31 EUR.

45. Em 5 de novembro de 2013, a sociedade intentou uma ação de anulação das decisões impugnadas. Essa ação foi julgada procedente em primeira instância com fundamento na aplicação do prazo de prescrição de quatro anos fixado no primeiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Uma vez que se considerava que tinha começado a correr em 31 de dezembro de 2008 (a data de conclusão do projeto, conforme estabelecido no artigo 2.º do memorando financeiro revisto), esse prazo terminara em 31 de dezembro de 2012, antes da adoção das decisões impugnadas.

29 — Essas empresas privadas eram a UAB «Alkesta», a UAB «Skirnuva» com a UAB «Parama» e a UAB «Džūkijos statyba». Designarei os contratos assinados como «contratos públicos».

46. A EPMA interpôs recurso dessa decisão no órgão jurisdicional de reenvio em 28 de maio de 2014. Por carta de 14 de julho de 2014, o Ministro das Finanças apresentou à Comissão uma atualização do relatório do projeto (de 17 de dezembro de 2009), juntamente com a declaração de encerramento (ambos os documentos tinham data de 25 de junho de 2014)<sup>30</sup>.

47. No processo de recurso, o órgão jurisdicional de reenvio proferiu um despacho convidando a EPMA e a sociedade a apresentarem informações e dados sobre a conclusão do projeto, bem como esclarecimentos e alegações quanto à aplicação do Regulamento n.º 2988/95. O órgão jurisdicional de reenvio observou que importava esclarecer, em especial, os seguintes factos: (i) a data de conclusão do projeto; (ii) o montante em dívida que deveria ser pago; e (iii) o significado das palavras «programa», «medida» e «projeto», que eram usadas indistintamente nos documentos que lhe tinham sido apresentados.

48. Em resposta a esse despacho, a EPMA forneceu novos elementos factuais ao órgão jurisdicional de reenvio. Concretamente, a EPMA apresentou uma carta do Ministro das Finanças, datada de 30 de abril de 2015, que indicava que a Comissão não tinha pago o saldo do projeto em dívida.

49. No processo perante o órgão jurisdicional de reenvio, a EPMA alega que o projeto ainda não está concluído e que o prazo de prescrição estabelecido no primeiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 ainda não começou a correr. Remete ainda para a definição da expressão «encerramento de projetos» referida no n.º 37, *supra*.

50. Por carta datada de 26 de junho de 2015, a Comissão encerrou o projeto, tendo concluído que, no total, 106 225,67 EUR constituíam despesas não elegíveis. A Comissão acrescentou que, uma vez que tinham sido inscritas verbas suficientes para cobrir a diferença, as despesas irregulares não teriam qualquer impacto no cálculo do pagamento final. No que respeitava ao orçamento da União Europeia, os procedimentos por irregularidades podiam ser conseqüentemente encerrados e o saldo das autorizações do Fundo de Coesão seria pago na totalidade<sup>31</sup>.

51. O órgão jurisdicional de reenvio decidiu que, a fim de se pronunciar sobre o litígio no processo principal, necessitava de esclarecimentos para determinar se o apoio financeiro comunitário ao projeto de construção se enquadrava no conceito de «programa plurianual» para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, se o prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento se aplicava no processo principal e, em caso afirmativo, quando é que esse prazo tinha terminado. Nestas condições, em 10 de julho de 2015, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial:

- «1) O que se deve entender por “programa plurianual” na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 [...]?
- 2) Um projeto, como o [p]rojeto [...] “Criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus”, [ao qual] foi concedida uma contribuição financeira pela decisão principal, enquadra-se no conceito de “programa plurianual” [definido] no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 [...]?
- 3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: a partir de que momento se deve começar a contar o prazo de prescrição do procedimento previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 [...]?»

30 — No seguimento da apresentação dessas informações adicionais, a EPMA realizou um novo inquérito às irregularidades nas despesas do projeto declaradas à Comissão, encontrando-se ainda pendentes dois conjuntos de processos judiciais à data em que o órgão jurisdicional de reenvio decidiu apresentar o presente pedido de decisão prejudicial. O despacho de reenvio refere, porém, que esses processos não dizem respeito às matérias em causa no processo principal.

31 — Entendo que o termo «overbooking», utilizado na carta da Comissão de 26 de junho de 2015, designa despesas incorridas para além dos limites elegíveis.

52. Foram apresentadas observações escritas pelos Governos grego e lituano e pela Comissão, que também apresentaram alegações orais na audiência de 7 de setembro de 2016.

## Apreciação

### *Observações preliminares*

53. A decisão ISPA original foi adotada em 13 de dezembro de 2001 e o memorando financeiro foi assinado em 14 de março de 2002. Assim, o projeto foi lançado antes da adesão da Lituânia à União Europeia, que ocorreu em 1 de maio de 2004. Porém, uma vez que o projeto de construção ainda não estava concluído nesta data, o encerramento e, em especial, a liquidação financeira — pagamento das autorizações por liquidar à EPMA através de verbas do orçamento da União — são regulados pelas disposições do Regulamento n.º 1164/94 relativas ao Fundo de Coesão<sup>32</sup>.

54. Seguidamente, no que respeita aos contratos públicos<sup>33</sup>, o órgão jurisdicional de reenvio refere que concluiu que a sociedade não apresentou documentação comprovativa de que as despesas tinham sido efetivamente realizadas (durante o período de elegibilidade definido na decisão ISPA original), em conformidade com os artigos 5.º, n.º 1, e 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 16/2003, lidos em conjugação com o artigo 8.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1386/2002<sup>34</sup>.

55. A sociedade é um agente económico para efeitos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95<sup>35</sup>. A não certificação das despesas nos termos estipulados pelos regulamentos de execução constitui uma violação do direito da União que «[...] tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral [da União] [...]».

56. O artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1164/94 exige que as declarações de despesas sejam exatas e que possam ser comprovadas por sistemas de contabilidade baseados em documentos de prova passíveis de verificação. Além disso, no que respeita ao encerramento dos projetos, o artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II desse regulamento dispõe que o saldo final da contribuição da UE deve ser calculado com base nas despesas certificadas e *efetivamente pagas*.

57. É pacífico que o prazo de prescrição aplicável a projetos ex-ISPA ou do Fundo de Coesão não é regulado por regras setoriais específicas. Por conseguinte, considero que o facto de a sociedade não ter certificado despesas incorridas no âmbito de contratos públicos, em conformidade com o disposto nos regulamentos de execução, constitui uma irregularidade na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95. As regras relativas ao prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento são, portanto, aplicáveis.

32 — V. artigo 16.º-A do Regulamento n.º 1164/94. No que respeita ao encerramento dos projetos, v. as orientações relativas ao encerramento mencionadas no n.º 37, *supra*. Apesar de a decisão ISPA original ter sido adotada ao abrigo do Regulamento n.º 1267/1999, na minha análise remeterei para as disposições do Regulamento n.º 1164/94, uma vez que o encerramento do projeto em causa no processo principal é regulado pelas disposições deste último regulamento, em especial pelas disposições de execução estabelecidas no anexo II. Por conseguinte, apenas remeterei para as disposições do Regulamento n.º 1267/1999 quando tal for necessário para ser específica.

33 — V. n.º 41 e nota 29, *supra*.

34 — V. as conclusões referidas no n.º 43, *supra*.

35 — Enquanto beneficiária de contribuições do orçamento da União, a sociedade pode ser considerada um agente económico para efeitos do Regulamento n.º 2988/95. V., por exemplo, acórdão de 21 de dezembro de 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, n.º 45.

## Questões 1 e 2

58. Com a questão 1, o órgão jurisdicional de reenvio pede orientações sobre a interpretação do termo «programa plurianual» na aceção do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Com a questão 2, pretende determinar se o projeto é um programa plurianual para efeitos dessa disposição. Uma vez que estas questões estão intimamente ligadas, analisarei as duas em conjunto.

59. Considero que, na falta de uma definição de «programa plurianual» no Regulamento n.º 2988/95, é necessário começar por analisar essa expressão à luz do contexto em que é utilizada e dos objetivos do regulamento<sup>36</sup>.

60. O termo «programa plurianual» não é coloquial. Afigura-se-me ser antes um termo técnico, que poderá ser utilizado no contexto da programação financeira num domínio como o orçamento da União.

61. Nesse contexto, o conceito de programa plurianual distingue-se do conceito de quadro financeiro plurianual (referido no artigo 312.º TFUE)<sup>37</sup>. A expressão genérica «programa plurianual» designa o amplo leque de políticas da UE que são implementadas através de fundos utilizados para prestar apoio financeiro a beneficiários por intermédio dos Estados-Membros. Os projetos do Fundo de Coesão e ex-ISPA são exemplos desse tipo de «programas». E o que dizer quanto ao adjetivo qualificativo «plurianual»?

62. A Comissão alega que a palavra «plurianual» designa um período superior a um ano.

63. Embora isso seja verdade, creio que, para efeitos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, o período em causa deve corresponder, pelo menos, a dois anos. Em primeiro lugar, um período de um ano, ao qual acresce parte do ano seguinte, não se enquadra tão bem no conceito de «plurianual». Em segundo lugar, esse entendimento encontra expressão no regime legislativo da repartição das autorizações orçamentais<sup>38</sup>. Nos termos do Regulamento n.º 1164/94, as autorizações respeitantes, designadamente, a projetos com duração igual ou superior a dois anos eram, de um modo geral, efetuadas por frações anuais. As autorizações relativas à primeira fração anual ocorriam no momento em que fosse adotada pela Comissão a decisão de conceder apoio financeiro. As autorizações relativas a frações anuais posteriores baseavam-se no plano de financiamento do projeto em causa<sup>39</sup>. Esse modelo de autorizações orçamentais é descrito na proposta da Comissão relativa à criação de um instrumento estrutural de pré-adesão como um «sistema mais simples e mais eficiente» relativamente a «projetos plurianuais»<sup>40</sup>.

64. A palavra «programa» tem um alcance suficientemente amplo para abranger tanto as políticas da União (a estratégia ISPA e o Fundo de Coesão) como as ações (por ex., os projetos de construção) realizadas pelos Estados-Membros em execução dessas políticas.

36 — V. acórdão de 16 de julho de 2015, *Maïstrellis*, C-222/14, EU:C:2015:473, n.º 30 e jurisprudência aí referida.

37 — O artigo 312.º, n.º 1, TFUE dispõe que o quadro financeiro plurianual deve: (i) garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios; (ii) ser estabelecido por um período de, pelo menos, cinco anos; e (iii) ser respeitado pelo orçamento anual da União. Não é o próprio orçamento. O conceito de quadro financeiro plurianual foi introduzido nos Tratados em 1 de dezembro de 2009 pelo Tratado de Lisboa. O Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298, p.1) introduziu disposições complementares a fim de alinhar o Regulamento Financeiro com as alterações previstas pelo Tratado de Lisboa [v. Proposta da Comissão de Regulamento relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União, COM(2010) 815 final]. No meu entender, o quadro financeiro plurianual é um instrumento de programação financeira e disciplina orçamental que visa garantir a previsibilidade das despesas da União e o respeito pelos limites acordados.

38 — Promessas juridicamente vinculativas de despender determinadas verbas, que não serão necessariamente desembolsadas no mesmo exercício, podendo sê-lo ao longo de vários exercícios orçamentais; v. artigo 11.º do Regulamento n.º 1164/94 supramencionado no n.º 15.

39 — V. artigo C, n.º 2, alínea a), do anexo II do Regulamento n.º 1164/94.

40 — Proposta da Comissão de Regulamento (CE) do Conselho que cria um instrumento estrutural de pré-adesão, de 18 de março de 1998, COM(1998) 138 final (p. 7).

65. O segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 contempla ambos os tipos de programas?

66. Entendo que a resposta é negativa.

67. O artigo 1.º, n.º 2, desse regulamento define irregularidade como uma violação do direito da União que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento da União. Faz assim referência a ações realizadas para executar políticas da União dentro dos Estados-Membros através da concessão de apoio financeiro aos beneficiários. A sociedade parte no processo principal é um exemplo do tipo de beneficiário abrangido por essa disposição.

68. O primeiro, segundo e terceiro considerandos do Regulamento n.º 2988/95 confirmam o entendimento de que o conceito de «programa plurianual» referido no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, designa projetos criados para executar políticas da União<sup>41</sup>. É em relação a esses projetos que os fundos da União administrados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros são pagos aos beneficiários.

69. O Regulamento n.º 2988/95 é aplicável a esse nível. No meu entender, não visa os casos em que o quadro financeiro plurianual determina as despesas para o conjunto de programas de políticas da União, incluindo o Fundo de Coesão.

70. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em especial, se as palavras «medidas» e «projeto» correspondem à definição de *programa* plurianual para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

71. Considero que ambas as palavras estão abrangidas pelo conceito de «programa plurianual».

72. Quanto ao Fundo de Coesão, o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1164/94 confirma que pode ser concedida apoio financeiro a projetos, fases de projeto ou grupos de projetos. O artigo 3.º define as ações elegíveis para apoio financeiro. Decorre do artigo 3.º, n.º 2, que é possível conceder apoio não só a projetos, mas também a medidas acessórias, como estudos preparatórios relacionados com projetos elegíveis e medidas de apoio técnico, incluindo campanhas de publicidade e de informação<sup>42</sup>.

73. A palavra «medidas» tem assim um significado mais amplo do que a palavra «projetos» no âmbito do regime legislativo do Regulamento n.º 1164/94. Abrange projetos, fases de projeto e grupos de projetos, bem como as medidas acessórias enumeradas no artigo 3.º, n.º 2, desse regulamento<sup>43</sup>.

74. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as palavras «medida», «projeto» e «programa» foram utilizadas indistintamente na decisão ISPA original, na decisão de alteração de 27 de dezembro de 2004 e no memorando financeiro. A utilização de uma terminologia coerente nesses documentos teria contribuído para uma maior clareza. Não obstante, decorre da legislação que tanto o termo «medida» como «projeto» estão abrangidos pelo conceito de «programa» para efeitos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

75. Quanto à qualificação do projeto de construção em causa no processo principal como «programa plurianual» na aceção dessa disposição, creio que tal qualificação se justifica pelos seguintes motivos.

41 — V. n.º 6, *supra*.

42 — V. Regulamento n.º 1164/94, artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões. V. ainda a definição de «projeto» no artigo A, n.º 2, do anexo II desse regulamento.

43 — V., por exemplo, artigo C, n.º 1, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94 relativo às autorizações orçamentais.

76. Em primeiro lugar, é um projeto no domínio do ambiente para efeitos dos artigos 2.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/94 [v. também artigo A, n.º 2, alínea a), do anexo II]. A natureza do projeto em causa — criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus — era consistente com os requisitos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1267/1999, na medida em que permitia que a Lituânia cumprisse o acervo ambiental da União, especialmente em matéria de gestão de resíduos, e os objetivos da sua Parceria de Adesão<sup>44</sup>.

77. Em segundo lugar, o projeto foi lançado em conformidade com os artigos 7.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1267/1999. Na decisão ISPA original de 13 de dezembro de 2001, a data estimada para a conclusão do projeto de construção era 31 de dezembro de 2004. Consequentemente, deveria estar concluído no prazo de três anos (acrescido de um período adicional de dois anos, durante o qual deveriam ser efetuados todos os pagamentos). No entanto, a Comissão adotou, em 27 de dezembro de 2004, uma decisão que alterava o memorando financeiro, indicando que a data estimada para a conclusão do projeto de construção era 31 de dezembro de 2008. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1267/1999, as autorizações deveriam ser efetuadas, em frações anuais, no período compreendido entre essa decisão e a data de conclusão. Por conseguinte, existiram autorizações durante um período que teve início com a decisão ISPA original de 13 de dezembro de 2001 e terminou em 31 de dezembro de 2008. Trata-se claramente de um período plurianual.

78. Por último, para ser elegível para apoio da União ao abrigo do Regulamento n.º 1267/1999, o projeto de construção deveria ter uma dimensão suficientemente importante para que tivesse impacto significativo no domínio da proteção do ambiente<sup>45</sup>. Esse facto, juntamente com o período estabelecido nas decisões da Comissão que aprovam o apoio financeiro e o memorando financeiro (conforme alterado), confirma que o projeto de construção se enquadra no conceito de programa plurianual.

79. No meu entender, sempre que tenha sido concedida uma contribuição financeira comunitária ao abrigo do Regulamento n.º 1267/1999 a um projeto que: (i) constitui uma medida elegível para efeitos do artigo 2.º, n.º 2, desse regulamento; (ii) foi lançado em conformidade com uma decisão da Comissão e um memorando financeiro acordado entre a Comissão e as autoridades competentes do Estado-Membro em causa; e (iii) foi executado ao longo de um período de, pelo menos, dois anos, esse projeto enquadra-se no conceito de programa plurianual para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Nessa conformidade, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio de que um projeto como a criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus, na Lituânia, cumpre essas condições, considero que um projeto desse tipo é suscetível de constituir um programa plurianual à luz do Regulamento n.º 2988/95.

### **Questão 3**

#### **Observações gerais**

80. Caso a criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus se enquadre no conceito de programa plurianual para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, na questão 3, a partir de que momento se deve começar a contar o prazo de prescrição previsto nessa disposição.

44 — V. ponto 4 do anexo da Decisão 2002/89, que refere, sob a epígrafe «Ambiente», que completar a transposição do acervo comunitário no domínio do ambiente, especialmente no que respeita à gestão de resíduos, figurava entre as prioridades e objetivos intermédios identificados na Parceria de Adesão da Lituânia.

45 — V. artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1267/1999.

81. No âmbito da repartição de competências entre as jurisdições da União e os órgãos jurisdicionais nacionais ao abrigo do artigo 267.º TFUE, compete em princípio ao órgão jurisdicional nacional verificar se estão reunidas as condições factuais de aplicação de uma norma da União no processo nele pendente, podendo o Tribunal de Justiça, quando decide a título prejudicial, se for caso disso, fornecer precisões destinadas a guiar o órgão jurisdicional nacional na sua interpretação<sup>46</sup>. Assim, compete ao Tribunal de Justiça dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesse sentido, poderá ter de reformular as questões que lhe foram apresentadas<sup>47</sup>. Compete ao órgão jurisdicional nacional apurar os factos que estão na origem do litígio que lhe foi submetido e determinar as suas consequências para a decisão que foi chamado a proferir.

82. Resulta do despacho de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar de que modo o prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, se aplica à situação em causa no processo principal. Da conclusão a que cheguei no n.º 79, *supra*, decorre que, no meu entender, o projeto de construção é efetivamente um programa plurianual na aceção dessa disposição. O segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 dispõe: «O prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa». Consequentemente, para determinar de que modo esse prazo de prescrição se aplica no presente caso, é necessário interpretar a expressão «encerramento definitivo». Além disso, a referida disposição identifica, como momento determinante no caso dos programas plurianuais, o termo do prazo de prescrição, e não o seu início.

83. Por conseguinte, a resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio sobre o momento a partir do qual se deve *começar* a contar o prazo de prescrição não permite determinar se o diretor da EPMA adotou as decisões impugnadas antes do termo do prazo de prescrição no que se refere a um programa plurianual nos termos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Importa adotar uma abordagem mais ampla à questão 3, determinando de que modo o prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 se aplica à irregularidade em causa no processo principal. Acresce que, a fim de dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta mais completa, examinarei igualmente de que modo devem ser qualificadas as irregularidades em causa no processo principal e como poderá ser aplicado o prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, nas circunstâncias específicas do caso em apreço (v. n.ºs 86 a 95, *supra*).

84. Seguidamente, resulta do despacho de reenvio que subsistem dúvidas sobre alguns dos factos na origem do litígio perante o órgão jurisdicional de reenvio. As datas e a sequência dos acontecimentos conducentes ao encerramento do projeto em causa foram apuradas. No entanto, o despacho de reenvio não esclarece se as autoridades lituanas estabeleceram algum acordo com a Comissão relativamente ao encerramento do projeto, nos termos do qual seria admissível a apresentação tardia dos documentos obrigatórios e (em caso afirmativo) se tal acordo respeitava as regras estabelecidas no Regulamento n.º 1164/94 e as Orientações relativas ao encerramento<sup>48</sup>.

85. Examinarei a aplicação do prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 à luz desses fatores.

46 — V. acórdão de 11 de novembro de 2010, *Danosa*, C-232/09, EU:C:2010:674, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência aí referida.

47 — V., entre outros, acórdão de 17 de janeiro de 2013, *Hewlett-Packard Europe*, C-361/11, EU:C:2013:18, n.º 35.

48 — V. n.º 47, *supra*.

### **Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95**

86. Segundo a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o Regulamento n.º 2988/95 aprova «uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito da [União]», a fim de «combater em todos os domínios os atos lesivos dos interesses financeiros da [União]»<sup>49</sup>.

87. O prazo de prescrição referido no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 pretende garantir a segurança jurídica dos agentes económicos<sup>50</sup>. Esse princípio exige, em especial, que os direitos e obrigações do agente económico face às autoridades nacionais não sejam indefinidamente suscetíveis de serem postos em causa; que esteja previsto um prazo de prescrição relativamente à irregularidade em causa; que esse prazo seja fixado antecipadamente; e que as regras aplicáveis sejam suficientemente previsíveis para o agente económico interessado<sup>51</sup>.

88. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 fixa um prazo de prescrição do procedimento de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade relativamente ao que designarei por «irregularidades distintas». No que respeita às irregularidades continuadas ou repetidas, o prazo de prescrição de quatro anos conta-se a partir do dia em que cessar a irregularidade<sup>52</sup>. Uma irregularidade é «continuada» quando prossegue a omissão que está na origem da violação da disposição de direito da União<sup>53</sup>. Uma irregularidade é «repetida», na aceção da referida disposição, quando é cometida por um agente que retira vantagens económicas de um conjunto de operações semelhantes que violam a mesma disposição do direito da União<sup>54</sup>. Para serem consideradas irregularidades repetidas, as irregularidades distintas devem apresentar uma relação cronológica suficientemente estreita. É o que acontecerá se o período que separa cada irregularidade for inferior ao prazo geral de prescrição de quatro anos<sup>55</sup>. O artigo 3.º, n.º 1, prevê um prazo geral de prescrição de quatro anos. Não obstante, creio que (ainda que a irregularidade ou as irregularidades em causa no processo principal não se enquadrem no conceito de programa plurianual), na falta dos necessários elementos factuais, o Tribunal de Justiça não está em condições de fornecer mais orientações sobre a eventual qualificação das referidas irregularidades como irregularidades continuadas ou repetidas.

89. É fixado um prazo de prescrição específico para os programas plurianuais. Nesses casos, o prazo corre até ao «encerramento definitivo» do programa. Assim, o termo «prazo de prescrição» no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 pode ser interpretado no sentido de que o prazo de prescrição no que respeita aos programas plurianuais é, em regra, de quatro anos, mas que, em qualquer caso, esse prazo corre até ao encerramento definitivo do programa em causa sempre que este tenha uma duração superior a quatro anos. Uma vez que o Regulamento n.º 2988/95 estabelece regras gerais que são aplicáveis (a programas plurianuais) em diversos setores, é natural que o legislador não tenha estipulado um número de anos exato.

90. Creio que essa interpretação é consentânea com o objetivo específico da regra consagrada no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/1995 em relação aos programas plurianuais. Relativamente a esses programas, a aplicação do prazo de prescrição não é determinada pelo momento em que a irregularidade foi praticada ou em que cessou. Tão-pouco está esse prazo

49 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 20 e jurisprudência aí referida. V. também o terceiro considerando do Regulamento n.º 2988/95.

50 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 24.

51 — V. acórdão de 5 de maio de 2011, *Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading*, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, n.º 32 e jurisprudência aí referida.

52 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 21.

53 — V. acórdão de 2 de dezembro de 2004, *José Peix/Comissão* C-226/03 P, EU:C:2004:768, n.º 17.

54 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 49 e jurisprudência aí referida.

55 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 52.

circunscrito a quatro anos. Ao contrário do que acontece com as irregularidades distintas e com as irregularidades continuadas ou repetidas, a duração do prazo de prescrição respeitante aos programas plurianuais depende do encerramento definitivo do programa em causa. Consequentemente, pode ser superior ao prazo geral de quatro anos.

91. O Tribunal de Justiça entendeu, no que respeita ao conceito de «ato [...] tendo em vista instruir ou instaurar procedimento», na aceção do terceiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, que os prazos de prescrição não cumpririam a função de garantir a segurança jurídica e essa função não seria plenamente cumprida se esses prazos pudessem ser interrompidos por *qualquer* ato de controlo de ordem geral da Administração nacional sem relação com suspeitas de irregularidades relativamente a operações circunscritas com suficiente precisão<sup>56</sup>. Consequentemente, o terceiro parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que um ato deve circunscrever com suficiente precisão as operações sobre as quais recaem suspeitas de irregularidades para ser qualificado como ato suscetível de interromper o prazo de prescrição para efeitos dessa disposição<sup>57</sup>.

92. No meu entender, o relatório do Tribunal de Contas lituano de 17 de dezembro de 2009 é demasiado genérico para constituir tal ato de interrupção do prazo.

93. O quarto parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 estabelece um limite absoluto aplicável à prescrição dos procedimentos por irregularidade. Essa prescrição tem lugar o mais tardar na data em que termina um prazo igual ao dobro do prazo de prescrição de quatro anos previsto no primeiro parágrafo dessa mesma disposição, sem que a autoridade competente tenha aplicado uma sanção, exceto nos casos em que o procedimento administrativo tenha sido suspenso em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1<sup>58</sup>. O prazo previsto no quarto parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 contribui assim para reforçar a segurança jurídica dos agentes económicos, ao impedir que a prescrição do procedimento seja indefinidamente adiada por atos interruptivos repetidos<sup>59</sup>.

94. Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não indicou que os factos do litígio que lhe foi submetido configuram irregularidades continuadas ou repetidas nem que o presente caso envolve atos interruptivos repetidos, o quarto parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 não é aqui relevante.

95. O Tribunal de Justiça teve já a oportunidade de se pronunciar sobre a proporcionalidade dos prazos de prescrição, sobretudo ao apreciar os prazos para instaurar procedimentos ao abrigo da regulamentação nacional no contexto do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95, tendo decidido que nenhum prazo de prescrição «[...] deve, nomeadamente, ir manifestamente além do necessário para atingir o objetivo de proteção dos interesses financeiros da União [...]»<sup>60</sup>.

### ***Programas plurianuais***

96. No meu entender, o projeto de construção aqui em causa é um programa plurianual. Como tal, o prazo de prescrição deve ser estabelecido em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

56 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.ºs 41 a 43. O sublinhado é meu.

57 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 47.

58 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 63.

59 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 64.

60 — V. acórdão de 5 de maio de 2011, *Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading*, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, n.º 38 e jurisprudência aí referida.

97. O que significam as palavras «[o] prazo de prescrição no que se refere aos programas plurianuais corre em todo o caso até ao encerramento definitivo do programa»?

98. Nas suas observações escritas, o Governo lituano alegou que os 53 projetos nos setores do ambiente e dos transportes apoiados por ex-ISPA (Fundos de Coesão) são programas plurianuais. O projeto em causa faz parte desse grupo de projetos. Por conseguinte, alegou que o prazo de prescrição previsto no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 corre até à conclusão dos 53 projetos. Uma vez que alguns desses projetos ainda não terminaram, o prazo de prescrição continua a correr. Designarei esta tese por «opção 1».

99. A Lituânia alterou a sua posição durante a fase oral do processo, tendo então admitido que não seria necessário demonstrar o encerramento definitivo dos 53 projetos para que se considerasse terminado o prazo de prescrição estabelecido no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1.

100. Considero que a Lituânia agiu corretamente ao alterar a sua posição, porque a opção 1 não é compatível com a utilização da palavra «programa» nessa disposição para designar o projeto ou medida em causa e não a política mais vasta da União de conceder apoio financeiro pré-adesão a grandes projetos de infraestruturas. Tão-pouco é compatível com a necessidade de garantir a segurança jurídica dos agentes económicos, um princípio que está subjacente à aplicação do prazo de prescrição estabelecido no artigo 3.º, n.º 1. Os agentes económicos envolvidos nesses projetos devem estar habilitados a determinar, de entre as suas operações, aquelas que se consideram definitivamente encerradas e aquelas que poderão ser objeto de um processo judicial. Um prazo de prescrição que termina quando estiverem concluídos projetos de infraestruturas nos quais o agente económico não participa e que não pode influenciar não respeita, no meu entender, o princípio da segurança jurídica.

101. A Comissão alega que a data de encerramento definitivo de um programa plurianual é a data em que os seus serviços encerram um projeto. No presente caso, esse encerramento foi efetuado por carta de 26 de junho de 2015. Designarei esta tese por «opção 2».

102. Não subscrevo o entendimento da Comissão.

103. Afigura-se-me que a opção 2 proporcionaria à Comissão uma margem de apreciação considerável na determinação do encerramento definitivo de um projeto na aceção do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95. Essa interpretação seria incompatível com o grau de segurança jurídica necessário para proteger os interesses dos agentes económicos. Poderia expô-los a um longo período de insegurança jurídica e ao risco de deixarem de poder fazer prova da regularidade das operações em causa<sup>61</sup>. Poderia também talvez ser vista como uma abordagem que encoraja (ou, pelo menos, não *desencoraja*) a adoção de práticas dilatórias por parte dos serviços administrativos da Comissão. Isso seria incompatível com o princípio da proporcionalidade, dado que o prazo de prescrição não seria determinado pela necessidade de proteger os interesses da União Europeia, mas sim pela celeridade da atividade administrativa. Essa situação seria contrária ao disposto no artigo 41.º da Carta, que garante a todos o direito a que os seus assuntos sejam tratados dentro de um prazo razoável, e aos objetivos das regras sobre encerramento estabelecidas no Regulamento n.º 1164/94 e nas Orientações relativas ao encerramento.

104. Por conseguinte, rejeito a opção 2.

61 — V. acórdão de 11 de junho de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, n.º 68.

105. É difícil identificar o momento exato em que termina um projeto de construção, pois a sua execução abrange várias fases e processos diferentes<sup>62</sup>. Não obstante, o Tribunal de Justiça deve formular uma interpretação que seja consentânea com o texto e os objetivos do Regulamento n.º 2988/95 e que seja simultaneamente compatível com as disposições do Regulamento n.º 1164/94 (uma vez que o projeto de construção se rege pelas regras específicas deste último).

106. Assim, é necessário interpretar de forma coerente e consistente as regras aplicáveis, em especial, ao pagamento do saldo final da contribuição financeira estabelecidas no anexo II do Regulamento n.º 1164/94 (e nas Orientações relativas ao encerramento), juntamente com a expressão «encerramento definitivo do programa» no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

107. A decisão da Comissão que aprovasse a contribuição financeira determinaria o montante do apoio, o plano de financiamento e todas as condições, bem como a data estimada para a conclusão do projeto, que correspondia à data-limite de elegibilidade das despesas ao abrigo do Regulamento n.º 1164/94<sup>63</sup>. Os elementos essenciais dessa decisão seriam publicados no Jornal Oficial<sup>64</sup>. As regras do Fundo de Coesão previam a realização de controlos (artigo 12.º, n.º 1) e exigiam a apresentação dos documentos obrigatórios à Comissão. O regime geral estabelecido no artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II do Regulamento n.º 1164/94 sugere que o relatório final deveria ser enviado à Comissão no prazo de seis meses a contar do termo do prazo para a conclusão dos trabalhos e para a realização das despesas [terceiro travessão do artigo D, n.º 2, alínea d)] ou, o mais tardar, no prazo de 18 meses a contar da data-limite para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos indicada na decisão de concessão da contribuição financeira (artigo D, n.º 3). A Comissão deveria efetuar o pagamento final à autoridade nacional competente, o mais tardar, dois meses após a receção de um pedido de pagamento admissível (artigo D, n.º 5). As autoridades nacionais deveriam conservar todos os documentos comprovativos ao dispor da Comissão por um período de três anos (artigo G, n.º 3).

108. Essas regras não permitem identificar um prazo exato para o encerramento dos projetos. A situação dependerá das circunstâncias do caso concreto. Não obstante, creio que a ligação entre o processo de encerramento previsto no Regulamento n.º 1164/94 e o encerramento definitivo de um projeto para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 permite identificar uma outra opção, que designarei por «opção 3».

109. Para determinar se um projeto do Fundo de Coesão (ou um projeto ex-ISPA) se pode considerar definitivamente encerrado, cumpre primeiro apurar se as autoridades nacionais competentes apresentaram à Comissão um pedido de pagamento admissível relativamente ao projeto em causa. Em segundo lugar, devem ser tomadas em consideração a decisão da Comissão que aprovou a contribuição financeira e a data de conclusão indicada no memorando financeiro. Em terceiro lugar, é necessário apurar se o relatório final foi apresentado à Comissão em conformidade com o segundo travessão do artigo D, n.º 2, alínea d), ou com o artigo D, n.º 3, do Anexo II do Regulamento n.º 1164/94. Em quarto lugar, o facto de a Comissão ter, em regra, dois meses após a receção de um pedido admissível para pagar o saldo final também deve ser tomado em consideração. Em quinto lugar, salvo disposição em contrário, os documentos relativos ao projeto devem ser conservados por um período de três anos para que a Comissão possa realizar eventuais controlos financeiros<sup>65</sup>. No final desse período, o projeto deve ser considerado definitivamente encerrado.

62 — V. Relatório Especial n.º 12/2008 do Tribunal de Contas Europeu — Instrumento estrutural de pré-adesão (ISPA) 2000 — 06, ponto 27.

63 — V. artigo 10.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1164/94 e artigo 8.º do Regulamento n.º 16/2003.

64 — Artigo 10.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1164/94.

65 — V. n.º 113, *infra*.

110. Creio que a opção 3 assinala o termo (ou, na terminologia do Regulamento n.º 2988/95, o «encerramento») de um projeto. Essa abordagem é consistente com as obrigações gerais da Comissão, impostas pelo artigo 17.º, n.º 1, TUE, de executar o orçamento e de gerir programas e, em especial, com o seu dever de realizar controlos e de proceder a correções financeiras nos termos do Regulamento n.º 1164/94 (artigos G e H do anexo II desse regulamento). A opção 3 também permite que os Estados-Membros cumpram as suas obrigações, nomeadamente efetuando os necessários controlos financeiros, como a deteção de irregularidades, demonstrando que o projeto foi corretamente executado e obtendo o pagamento do saldo final nos termos do referido regulamento<sup>66</sup>.

111. Embora seja inquestionavelmente verdade que um prazo de prescrição expresso como um determinado intervalo temporal (por ex., quatro anos) que começa a decorrer a partir de um acontecimento específico é mais facilmente apreensível pelos agentes económicos, esse modelo não é o mais adequado a um conceito como o de programa plurianual, que é intrinsecamente maleável. No início do programa, a data de conclusão é apenas uma estimativa. No meu entender, a opção 3 garante um grau de segurança jurídica suficiente. obsta a que os direitos dos agentes económicos sejam indefinidamente suscetíveis de serem postos em causa. O prazo de prescrição é estabelecido por referência ao Regulamento n.º 1164/94 e, por conseguinte, os seus parâmetros são fixados antecipadamente e são suficientemente previsíveis pelo agente económico interessado. Os programas plurianuais são empreendimentos de grande envergadura. Como tal, é provável que envolvam agentes económicos de igual envergadura e sofisticação, que, em princípio, conhecerão algumas das regras e procedimentos aplicáveis ou terão acesso a eles. A opção 3 poderá até mesmo ter a vantagem de incentivar os agentes económicos a fornecerem tempestivamente às autoridades competentes dos Estados-Membros os elementos necessários para compilar os documentos de encerramento exigidos pelas regras aplicáveis.

112. Na minha perspetiva, a opção 3 é proporcionada, na medida em que respeita as regras estabelecidas no Regulamento n.º 1164/94, que asseguram o cumprimento pelos Estados-Membros e pela Comissão dos deveres a que estão sujeitos por força desse regulamento. Um prazo de prescrição que tem em conta a data de conclusão do projeto em causa, a apresentação do relatório final e de um pedido de pagamento admissível, bem como o período de dois meses para a Comissão efetuar o pagamento, acrescido de um período de três anos durante o qual poderão ser feitas correções financeiras, corresponde às regras que o legislador adotou para proteger os interesses da União Europeia e não ultrapassa o que é necessário para alcançar esse objetivo.

113. E se o Estado-Membro não apresentar um pedido admissível à Comissão [por exemplo, se o relatório final for enviado à Comissão depois do termo do prazo de 18 meses estabelecido no artigo D, n.º 3, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94 (como poderá ter acontecido no presente caso) ou se não for pura e simplesmente enviado]<sup>67</sup>? Considero que, nesses casos, será então necessário ter em conta a data de conclusão do projeto indicada no memorando financeiro e na decisão da Comissão que aprovou o projeto. Em vez da efetiva apresentação do relatório final, deveria ser tido em conta o período de 18 meses a contar da data-limite para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos a efetuar pela autoridade nacional competente previsto no artigo D, n.º 3, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94. Nesse caso, de acordo com esta disposição, o pagamento do saldo final deveria, de qualquer modo, ser anulado e a Comissão deveria determinar se se justificava a aplicação de uma correção financeira. Afigura-se existir aqui uma lacuna legislativa, na medida em que, embora os Estados-Membros estejam obrigados a conservar determinados documentos pelo período de três anos após o pagamento final, não está previsto um prazo correspondente para os casos em que esse pagamento não é efetuado. Porém, a possibilidade de a Comissão examinar a situação por um período de tempo indeterminado contrariaria o princípio da segurança jurídica. Seria igualmente estranho que

66 — V., por exemplo, artigo 12.º, n.º 1, alíneas e) e f), do Regulamento n.º 1164/94. Permite igualmente que os Estados-Membros desempenhem a sua função ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

67 — V. anexo 3 das Orientações relativas ao encerramento.

o prazo aplicável fosse inferior ao prazo de três anos especificado no artigo G, n.º 3, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94. Por conseguinte, considero que esse prazo de três anos também deve ser tido em conta nos casos em que o Estado-Membro em causa não tenha apresentado um pedido admissível à Comissão.

114. Em princípio, a conclusão dos trabalhos de construção marca o fim natural de um projeto de construção. Essa possível opção 4 é melhor do que a opção 3?

115. No meu entender, a resposta é negativa.

116. Em primeiro lugar, as disposições do Fundo de Coesão regulam pormenorizadamente o encerramento de projetos<sup>68</sup>, mas não estão previstas disposições semelhantes que permitam identificar o momento da conclusão de um projeto de construção. A inexistência de tais disposições indica que a equiparação da conclusão do projeto de construção ao encerramento definitivo prejudicaria a transparência e também a segurança jurídica.

117. Em segundo lugar, é mais consentâneo com os objetivos gerais do Regulamento n.º 2988/95 que o «encerramento definitivo» corresponda ao encerramento do projeto do que à conclusão dos trabalhos de construção. Embora uma das finalidades do Regulamento n.º 2988/95 seja proporcionar segurança jurídica aos agentes económicos, o seu principal objetivo consiste em proteger os interesses da União Europeia através da deteção de irregularidades em todo o espetro de políticas da União<sup>69</sup>. Assim, relativamente à aplicação do prazo de prescrição, a questão relevante diz respeito ao momento em que os fundos da União saem do orçamento.

118. Por conseguinte, entendo que a conclusão dos trabalhos de construção não constitui uma quarta opção plausível.

119. As regras consagradas no Regulamento n.º 1164/94 estabelecem um determinado grau de segurança jurídica. Porém, o modo como são aplicadas variará em função das circunstâncias do caso concreto.

120. No presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio forneceu alguns elementos sobre a decisão ISPA original<sup>70</sup>. No entanto, o Tribunal de Justiça possui pouquíssimas informações sobre o que aconteceu após a revisão do memorando financeiro efetuada pela decisão da Comissão de 27 de dezembro de 2004, exceto o facto de a data de conclusão do projeto de construção ter passado a ser 31 de dezembro de 2008. De acordo com o artigo D, n.º 3, do anexo II do Regulamento n.º 1164/94, o relatório final deveria ter sido enviado à Comissão, o mais tardar, até 30 de junho de 2010 (dentro do prazo de 18 meses estabelecido nessa disposição). Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar em que data os pagamentos efetuados pela EPMA deveriam estar concluídos. O despacho de reenvio é totalmente omissivo quanto a essa questão. O Tribunal de Justiça também não sabe se foi ou não apresentado um pedido de pagamento admissível — em caso negativo, o período de dois meses que prolongaria o prazo até 31 de agosto de 2010 não seria aplicável. Seria então necessário ter também em conta o período de três anos previsto no artigo G, n.º 3, do anexo II do referido regulamento, a fim de permitir à Comissão cumprir o seu dever de realizar controlos e determinar se deveriam ser impostas correções financeiras.

68 — V. n.º 37, *supra*.

69 — V. n.º 6, *supra*.

70 — V. n.ºs 42 a 44.

121. Consequentemente, o prazo de prescrição nunca terminaria antes de 31 de agosto de 2013, exceto se não tivesse sido apresentado um pedido de pagamento admissível, caso em que terminaria dois meses antes, ou seja, em 30 de junho de 2013. Em qualquer caso, ainda que a data-limite para a EPMA efetuar os pagamentos não ultrapassasse 31 de dezembro de 2008, as decisões impugnadas de 29 de março de 2013 estão abrangidas pelo prazo de prescrição.

122. Não é claro se as autoridades lituanas e a Comissão estabeleceram algum acordo que permitisse a apresentação dos documentos obrigatórios muito depois de 31 de dezembro de 2008, a data de conclusão fixada no memorando financeiro alterado<sup>71</sup>. Em caso afirmativo, também não se sabe se tal acordo seria compatível com o Regulamento n.º 1164/94. A Comissão não anulou o pagamento do saldo final em virtude da não apresentação do relatório final, conforme previsto no artigo D, n.º 3, do anexo II desse regulamento. Tão-pouco acionou o mecanismo de correção financeira. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio apurar e apreciar os acordos estabelecidos entre a Comissão e as autoridades lituanas relativamente ao encerramento do projeto em causa.

123. Por conseguinte, entendo que, sem prejuízo da apreciação dos elementos factuais a realizar pelo órgão jurisdicional de reenvio, 30 de junho de 2013 é a data a partir da qual se pode considerar que o projeto estava definitivamente encerrado e que as decisões impugnadas foram adotadas dentro do prazo de prescrição estabelecido no segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

124. A fim de determinar como deve ser aplicado o prazo de prescrição para efeitos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 no caso de um programa plurianual respeitante a um projeto ex-ISPA regulado pelas disposições do Regulamento n.º 1164/94, é necessário, portanto, apurar: (i) se as autoridades nacionais competentes do Estado-Membro em causa apresentaram à Comissão um pedido de pagamento admissível nos termos do artigo D, n.º 5; (ii) a data indicada na decisão da Comissão de concessão de contribuição financeira e no respetivo memorando financeiro para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos; (iii) se foi enviado à Comissão o relatório final referido no artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II do regulamento; (iv) se terminou o prazo de dois meses estabelecido no artigo D, n.º 5, desse anexo; e (v) se terminou o prazo de três anos (salvo acordo em contrário nos termos do artigo G, n.º 3, do anexo) a contar do pagamento pela Comissão do saldo final relativo a um projeto. Nesta conformidade, no que respeita a um projeto como a criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus na Lituânia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio apurar esses elementos e determinar, à luz das suas conclusões, se o encerramento definitivo do programa plurianual relativo a esse projeto ocorreu em 30 de junho de 2013 ou em data posterior.

## Conclusão

125. À luz de todas as considerações precedentes, entendo que o Tribunal de Justiça deve responder às questões suscitadas pelo Lietuvos vyriausybės administracinis teismas nos seguintes termos:

- 1) Sempre que tenha sido concedida assistência financeira comunitária ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1267/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999, que cria um instrumento estrutural de pré-adesão, a um projeto que:
  - constitui uma medida elegível para efeitos do artigo 2.º, n.º 2, desse regulamento;
  - foi lançado em conformidade com uma decisão da Comissão e um memorando financeiro acordado entre a Comissão e as autoridades competentes do Estado-Membro em causa; e

71 — No despacho de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, em 14 de julho de 2014, o Ministro das Finanças apresentou à Comissão uma versão atualizada do relatório de auditoria do Tribunal de Contas lituano, juntamente com uma declaração de encerramento atualizada.

— foi executado ao longo de um período de, pelo menos, dois anos,

esse projeto enquadra-se no conceito de programa plurianual para efeitos do segundo parágrafo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Nessa conformidade, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio de que um projeto como a criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus, na Lituânia, cumpre essas condições, considero que um projeto desse tipo é suscetível de constituir um programa plurianual à luz do Regulamento n.º 2988/95.

2) A fim de determinar como deve ser aplicado o prazo de prescrição para efeitos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 no caso de um programa plurianual respeitante a um projeto ex-ISPA regulado pelas disposições do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar:

- se as autoridades nacionais competentes do Estado-Membro em causa apresentaram à Comissão um pedido de pagamento admissível nos termos do artigo D, n.º 5, do anexo II desse regulamento;
- a data indicada na decisão da Comissão de concessão de contribuição financeira e no respetivo memorando financeiro para a conclusão dos trabalhos e dos pagamentos;
- se foi enviado à Comissão o relatório final referido no artigo D, n.º 2, alínea d), do anexo II do regulamento;
- se terminou o prazo de dois meses estabelecido no artigo D, n.º 5, desse anexo; e
- se terminou o prazo de três anos (salvo acordo em contrário nos termos do artigo G, n.º 3, do anexo) a contar da data do pagamento pela Comissão do saldo final relativo a um projeto.

Assim sendo, no que respeita a um projeto como a criação de um sistema de gestão de resíduos para a Região de Alytus na Lituânia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar esses elementos e determinar, à luz das suas conclusões, se o encerramento definitivo do programa plurianual relativo a esse projeto ocorreu em 30 de junho de 2013 ou em data posterior.