



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

22 de janeiro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Política comum das pescas — Regulamento (CE) n.º 1198/2006 — Artigo 55.º, n.º 1 — Contribuição financeira do Fundo Europeu das Pescas (FEP) — Elegibilidade das despesas — Requisito — Despesas que foram efetivamente pagas pelos beneficiários — Conceito»

No processo C-814/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos), por Decisão de 18 de dezembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de dezembro de 2018, no processo

Ursa Major Services BV

contra

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: P. G. Xuereb, presidente de secção, T. von Danwitz e A. Kumin (relator), juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e M. Noort, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por F. Moro, K. Walkerová e S. Noë, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: neerlandês.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, de 27 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu das Pescas (JO 2006, L 223, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Ursa Major Services BV (a seguir «UMS») ao Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministro da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar, Países Baixos) (a seguir «ministro»), relativo a um pedido de alteração de uma decisão de concessão de uma subvenção para um projeto no setor das pescas.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1198/2006

- 3 Nos termos do considerando 16 do Regulamento n.º 1198/2006:
«No intuito de reforçar o efeito de alavanca dos recursos comunitários, ao favorecer, tanto quanto possível, o recurso a fontes privadas de financiamento, e de melhor atender à rentabilidade das operações, as formas de intervenção do [Fundo Europeu das Pescas] deverão ser diversificadas e as taxas de intervenção moduladas tendo em vista promover o interesse comunitário, incentivar a utilização de uma vasta gama de recursos financeiros e limitar a participação do [Fundo Europeu das Pescas], incentivando a utilização de formas de intervenção adequadas.»
- 4 O artigo 1.º deste regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», enuncia:
«O presente regulamento estabelece o Fundo Europeu das Pescas (a seguir designado “FEP”) e define o quadro do apoio comunitário a favor do desenvolvimento sustentável do setor das pescas, das zonas de pesca e da pesca interior.»
- 5 O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê:
«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:
[...]
l) “Beneficiário”: a pessoa singular ou coletiva que é o recetor último da ajuda pública;
[...].»
- 6 O artigo 52.º do Regulamento n.º 1198/2006, sob a epígrafe «Intensidade da ajuda pública», dispõe:
«A intensidade máxima da ajuda pública é fixada no quadro constante do anexo II.»
- 7 O artigo 54.º deste regulamento, sob a epígrafe «Não acumulação», prevê:
«As despesas cofinanciadas pelo FEP não recebem apoio de outro instrumento financeiro comunitário.»

8 Nos termos do artigo 55.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Elegibilidade das despesas»:

«1. As despesas são elegíveis para uma participação do FEP se tiverem sido efetivamente pagas pelos beneficiários entre a data de apresentação do programa operacional à Comissão [Europeia] ou entre 1 de janeiro de 2007, consoante o que ocorrer primeiro, e 31 de dezembro de 2015. As operações cofinanciadas não podem ter sido concluídas antes do início da data de elegibilidade.

2. Em derrogação do n.º 1, nas contribuições em espécie, os custos de amortização e os encargos gerais podem ser tratados como despesas pagas por beneficiários na execução de operações, desde que:

- a) As regras de elegibilidade estabelecidas no n.º 4 prevejam que tais despesas são elegíveis;
- b) O montante das despesas seja comprovado por documentos contabilísticos com um valor probatório equivalente a faturas;
- c) No caso das contribuições em espécie, o cofinanciamento pelo FEP não exceda a despesa elegível total, com exclusão do valor dessas contribuições.

[...]

4. As regras de elegibilidade das despesas são fixadas a nível nacional, sem prejuízo das exceções previstas no presente regulamento. As referidas regras abrangem a totalidade das despesas declaradas a título do programa operacional.

[...]»

9 O artigo 59.º do Regulamento n.º 1198/2006, sob a epígrafe «Funções da autoridade de gestão», enuncia:

«A autoridade de gestão do programa operacional é responsável pela gestão e execução do programa operacional em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, em especial:

[...]

- b) Verifica que sejam fornecidos os produtos e os serviços cofinanciados e que as despesas declaradas pelos beneficiários foram realmente efetuadas, cumprindo as regras comunitárias e nacionais; [...]

[...]»

10 O artigo 70.º deste regulamento, sob a epígrafe «Gestão e controlo», prevê:

«1. Os Estados-Membros são responsáveis pela gestão e controlo dos programas operacionais, nomeadamente através das seguintes medidas:

- a) Assegurando que os sistemas de gestão e controlo do programa operacional sejam criados nos termos dos artigos 57.º a 61.º e que funcionem de forma eficaz;

[...]»

- 11 O artigo 78.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Declaração de despesas», dispõe, no seu n.º 1:

«As declarações de despesas devem indicar, em relação a cada eixo prioritário e a cada objetivo, o montante total das despesas elegíveis pagas pelos beneficiários aquando da execução das operações e a correspondente participação pública paga ou a pagar aos beneficiários, de acordo com as condições aplicáveis à participação pública. As despesas pagas pelos beneficiários são comprovadas pelas faturas pagas ou por documentos contabilísticos com valor probatório equivalente. [...]»

Regulamento (UE) n.º 508/2014

- 12 O Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 149, p. 1), dispõe, no seu artigo 128.º, n.º 1:

«Sem prejuízo do artigo 129.º, n.º 2, são revogados, com efeitos desde 1 de janeiro de 2014, os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006, (CE) n.º 791/2007 e (UE) n.º 1255/2011, bem como o artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1224/2009.»

- 13 Nos termos do artigo 129.º, n.º 2, do Regulamento n.º 508/2014:

«O presente regulamento não afeta a prossecução nem a alteração, incluindo o cancelamento total ou parcial, dos projetos em causa, até ao seu encerramento, nem de intervenções aprovadas pela Comissão com base nos Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006, (CE) n.º 791/2007 e (UE) n.º 1255/2011, e no artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1224/2009, ou em qualquer outra legislação aplicável a essas intervenções em 31 de dezembro de 2013, os quais continuam a ser aplicáveis a esses projetos ou intervenções.»

Direito neerlandês

- 14 Intitulado «Apresentação do pedido de subvenção», o artigo 1:9 do Regeling houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Regeling LNV-subsidies) (Regulamento relativo à Concessão de Subvenções pelo Ministro da Agricultura, da Natureza e da Qualidade Alimentar), de 14 de fevereiro de 2007, na sua versão em vigor à data dos factos em causa no processo principal, dispunha:

«[...]

2. O pedido de subvenção para um projeto deve ser acompanhado de um plano do projeto, no qual deve, pelo menos, ser incluído:

[...]

c) Um orçamento equilibrado do projeto, que é um orçamento plurianual com um plano de liquidez anual, desde que o projeto tenha uma duração superior a um ano, com explicações a esse respeito;

[...]»

15 O artigo 1:13 deste regulamento, intitulado «Obrigações do beneficiário da subvenção no quadro de projetos», enunciava:

«1. No caso de ter sido concedida uma subvenção para a execução de um projeto, o beneficiário da subvenção executa esse projeto em conformidade com o plano do projeto, que faz parte integrante da decisão de concessão da subvenção.

[...]

3. O ministro pode aprovar uma alteração entretanto introduzida num plano de projeto, a menos que a alteração:

- a) seja relativa aos objetivos descritos no plano do projeto;
- b) implique um aumento do montante da subvenção ou do montante máximo em que pode ser fixada a subvenção, nos termos da decisão de concessão da subvenção.

4. Em caso de aprovação, como referido no n.º 3, o ministro pode alterar a decisão de concessão da subvenção e as obrigações impostas ao beneficiário da mesma.

[...]»

16 O artigo 1:15 do referido regulamento, intitulado «Custos elegíveis e não elegíveis», previa:

«1. Os seguintes custos não são elegíveis para subvenção:

- a) custos que foram ou estão a ser subvencionados ou de outra forma financiados pelas autoridades;
- b) custos relativamente aos quais não se pode comprovar serem diretamente imputáveis à atividade a que se refere a subvenção;
- c) juros de mora;
- d) custos de atividades realizadas em violação de medidas da União ou de regras nacionais que lhes são aplicáveis.

[...]

4. Em complemento das regras estabelecidas no presente regulamento, o ministro pode, ao abrir [a possibilidade de apresentar pedidos de subvenção] a que se refere o artigo 1:3, primeiro parágrafo, estabelecer regras mais pormenorizadas sobre os custos elegíveis para uma subvenção.

[...]»

17 O artigo 4:33i do referido regulamento, intitulado «Pesca», que figura no capítulo 4 do mesmo regulamento, intitulado «Montante da subvenção», dispunha:

«1. A subvenção ascende, no máximo, a 60 % dos custos elegíveis.

2. Em derrogação do n.º 1, a subvenção ascenderá, no máximo, a 40 % dos custos elegíveis dos projetos referido nos grupos 2 e 4 do anexo II do Regulamento n.º 1198/2006.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 18 A UMS, filial da Nederlandse Vissersbond (Federação Neerlandesa dos Pescadores), coordena projetos de subvenção no setor das pescas. Um desses projetos tem por objetivo promover investimentos sustentáveis por parte das empresas de pesca do camarão da Frísia participantes num material de pesca recentemente desenvolvido, o *seewing* (a seguir «projeto em causa»).
- 19 Na sequência de um pedido da UMS, apresentado em nome de uma fundação e de nove empresas de pesca, o ministro concedeu, por Decisão de 17 de agosto de 2012 (a seguir «decisão de concessão da subvenção»), uma subvenção no montante máximo de 118 056 euros para esse projeto, correspondente a 60 % dos custos elegíveis. 50 % deste montante provinha da província da Frísia (Países Baixos) e 50 % do FEP.
- 20 Os restantes custos, ou seja, os incorridos pelos beneficiários desta subvenção, mas que não podiam ser considerados custos elegíveis, bem como os restantes 40 % dos custos elegíveis, deviam ser financiados de outra forma pelos beneficiários desta subvenção. Inicialmente, estes custos remanescentes deviam ser financiados pela fundação e pelas nove empresas de pesca supramencionadas. No entanto, esta fundação e três destas nove empresas de pesca retiraram-se do projeto em causa. Por conseguinte, a fim de prosseguir este projeto, a UMS contactou a Visserijbedrijf J. Seepma (a seguir «Seepma») e a VCU TCD BV (a seguir «VCU»), empresas de pesca já envolvidas no projeto, na qualidade, respetivamente, de peritos no terreno e de fornecedor de *seewing*, e dispostas a pagar uma contribuição financeira. Contudo, de acordo com a decisão de concessão da subvenção, apenas as outras seis empresas de pesca beneficiam da subvenção, sendo a Seepma e a VCU consideradas terceiros participantes no projeto.
- 21 Na prática, a Seepma deduziu a sua contribuição financeira das faturas emitidas pelos serviços que prestou na qualidade de perito no terreno. Assim, o crédito da UMS sobre a Seepma, decorrente do compromisso desta de pagar uma contribuição financeira, foi compensado com o crédito da Seepma sobre a UMS, decorrente da prestação de serviços. Deste modo, a UMS pagou à Seepma montantes inferiores aos custos suportados pela Seepma com o projeto em causa. No que se refere à VCU, não foi feita qualquer compensação, mas foram emitidas faturas separadas pela entrega de *seewing*, que a UMS pagou à VCU, e pela contribuição financeira da VCU, que esta pagou à UMS.
- 22 Após ter concedido a subvenção em causa, o ministro, a pedido da UMS, pagou um adiantamento com base nas faturas apresentadas pela UMS. Estas faturas incluíam também as emitidas pela Seepma à UMS, que deram origem à referida compensação.
- 23 Por carta de 28 de setembro de 2015, a UMS solicitou ao ministro que adaptasse, na sequência da alteração do financiamento, a síntese do orçamento e do financiamento do projeto em causa, que fazia parte integrante da decisão de concessão da subvenção.
- 24 Por Decisão de 20 de janeiro de 2016, o ministro indeferiu este pedido, com o fundamento de que a Seepma e a VCU não eram correquentes nem cobeneficiárias da subvenção em causa, mas apenas parceiras neste projeto. A este respeito, considerou que a contribuição para o financiamento por esses parceiros ou por terceiros não podia ser subvencionada, uma vez que essas despesas não eram suportadas pelo requerente desta subvenção. Assim, segundo o ministro, uma contribuição para o financiamento do referido projeto por parceiros ou terceiros deve ser deduzida das despesas elegíveis, o que implica uma redução do montante da subvenção concedida.
- 25 Por Decisão de 21 de julho de 2016, o ministro completou a fundamentação da sua Decisão de 20 de janeiro de 2016 remetendo para o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, do qual decorre que as despesas só são elegíveis se o próprio beneficiário da subvenção as tiver suportado e pagado.

- 26 A UMS interpôs recurso dessa decisão no órgão jurisdicional de reenvio, o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos). Esse órgão jurisdicional informa que, anteriormente, o ministro incluía a contribuição financeira de terceiros nas despesas elegíveis. No entanto, este alterou a sua posição com base em informações emanadas da Comissão.
- 27 Em primeiro lugar, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre se o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 é aplicável à relação entre o concedente da subvenção, neste caso o ministro, e o beneficiário da mesma, ou se esta disposição apenas diz respeito à relação entre a União Europeia e o Estado-Membro em questão, caso em que a legislação nacional seria determinante para efeitos da elegibilidade dos custos do projeto em causa. Ora, segundo o mesmo órgão jurisdicional, essa legislação não prevê que os custos não sejam elegíveis pelo facto de terem sido suportados por um terceiro.
- 28 Caso o Tribunal de Justiça respondesse que essa disposição é aplicável à relação entre o concedente da subvenção e o beneficiário, colocar-se-ia, em segundo lugar, a questão de saber se as despesas efetuadas por um terceiro, eventualmente mediante compensação, podem ser consideradas despesas que foram efetivamente pagas pelo beneficiário da subvenção, na aceção desse artigo 55.º, n.º 1.
- 29 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, se resultar das respostas do Tribunal de Justiça que a interpretação dada pelo ministro ao artigo 55.º do Regulamento n.º 1198/2006 é correta, o Tribunal de Justiça deverá igualmente pronunciar-se sobre a questão de saber se o princípio da proteção da confiança legítima e o princípio nacional da segurança jurídica podem ser validamente invocados, nas circunstâncias em que o ministro considerou, ao conceder o adiantamento, que as contribuições financeiras de terceiros constituíam custos elegíveis, mas alterou a sua posição devido a uma interpretação diferente do direito da União por parte da Comissão.
- 30 Nestas condições, o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 é aplicável à relação entre o concedente da subvenção, neste caso o ministro, e o respetivo beneficiário (o destinatário da subvenção)?
 - 2) Caso a resposta à primeira questão seja a de que o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 é aplicável à relação entre o concedente da subvenção e o respetivo beneficiário: podem as despesas pagas por um terceiro (ainda que mediante compensação) ser consideradas despesas efetivamente pagas pelo beneficiário, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006?
 - 3) Caso a resposta à segunda questão seja a de que as despesas pagas por um terceiro (ainda que mediante compensação) não podem ser consideradas despesas efetivamente pagas pelo beneficiário, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006:
 - a) a prática corrente do concedente da subvenção, de considerar sistematicamente as contribuições de terceiros como despesas efetivamente pagas pelo beneficiário, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, implica que não se pode legitimamente esperar da recorrente que descubra esta interpretação errada dada pelo concedente da subvenção ao artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, pelo que o beneficiário poderá invocar o direito à subvenção nos termos em que lhe havia sido concedida, e
 - b) nesse caso, devem as contribuições de terceiros ser consideradas despesas efetivamente pagas pelo beneficiário, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 (caso em que a subvenção será fixada em montante superior), ou
 - c) nesse caso, à luz do princípio da confiança legítima e/ou do princípio da segurança jurídica, deve abdicar-se do reembolso dos montantes indevidos?

- d) É relevante, para o efeito, que o concedente da subvenção tenha procedido, como sucedeu no caso vertente, ao pagamento de um adiantamento da subvenção?»

Quanto às questões prejudiciais

- 31 A título preliminar, há que realçar que o Regulamento n.º 1198/2006 foi revogado e substituído, a partir de 1 de janeiro de 2014, pelo Regulamento n.º 508/2014. Todavia, resulta de uma leitura conjugada do artigo 128.º, n.º 1, e do artigo 129.º, n.º 2, deste último regulamento que o Regulamento n.º 1198/2006 continua a aplicar-se aos projetos aprovados até à respetiva conclusão, quando este regulamento era aplicável *ratione temporis*. Por conseguinte, o projeto em causa no processo principal continua a ser regido por este último regulamento.

Quanto à primeira questão

- 32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 é aplicável à relação entre a autoridade de gestão de um programa operacional, como o ministro, e o beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP, de modo que esta disposição pode ser invocada contra este último.
- 33 Para responder a esta questão, importa recordar que, nos termos do artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, o regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Assim, pela sua própria natureza e pela sua função no sistema de fontes do direito da União, as disposições dos regulamentos têm, regra geral, efeitos imediatos nos ordenamentos jurídicos nacionais, sem necessidade de as autoridades nacionais tomarem medidas de execução (v., neste sentido, Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 27 e jurisprudência aí referida).
- 34 Na medida em que a aplicação de determinadas disposições de um regulamento o exija, os Estados-Membros podem adotar medidas de execução deste, desde que não criem obstáculos à sua aplicabilidade direta, não dissimulem a sua natureza de ato de direito da União e precisem o exercício da margem de apreciação que lhes é conferida por esse regulamento, não deixando de respeitar os limites das suas disposições (v., neste sentido, Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 27 e 28 e jurisprudência aí referida).
- 35 A este respeito, é com base nas disposições aplicáveis do regulamento em causa, interpretadas à luz dos seus objetivos, que se deve determinar se estas proíbem, impõem ou permitem que os Estados-Membros aprovem certas medidas de execução e, nomeadamente neste último caso, se a medida em causa se inscreve no âmbito da margem de apreciação reconhecida a cada Estado-Membro (Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 29 e jurisprudência aí referida).
- 36 Cabe também recordar que todas as disposições do direito da União que preencham os requisitos exigidos para produzir efeito direto se impõem a todas as autoridades dos Estados-Membros, isto é, não só aos tribunais nacionais mas também a todos os órgãos da Administração, incluindo as entidades descentralizadas, e estas autoridades são obrigadas a aplicá-las (Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 90 e jurisprudência aí referida).
- 37 Com efeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, tanto as autoridades administrativas como os órgãos jurisdicionais nacionais encarregados de aplicar, no âmbito das respetivas competências, as disposições do direito da União têm a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições (Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 91 e jurisprudência aí referida).

- 38 Quanto ao Regulamento n.º 1198/2006, importa notar que, por força do artigo 70.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento, os Estados-Membros são responsáveis pela gestão e controlo dos programas operacionais, nomeadamente assegurando que os sistemas de gestão e controlo do programa operacional sejam criados nos termos dos artigos 57.º a 61.º deste regulamento.
- 39 A este respeito, resulta do artigo 59.º, alínea b), do referido regulamento que incumbe à autoridade de gestão de um programa operacional verificar que as despesas declaradas pelos beneficiários foram realmente efetuadas, cumprindo as regras do direito da União e as regras nacionais.
- 40 Quanto às regras de elegibilidade das despesas, o artigo 55.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1198/2006 prevê que são fixadas a nível nacional, sem prejuízo das exceções previstas neste regulamento. O artigo 55.º, n.º 1, do referido regulamento, que prevê que as despesas só são elegíveis para uma participação do FEP se tiverem sido efetivamente pagas pelos beneficiários entre a data de apresentação do programa operacional à Comissão ou entre 1 de janeiro de 2007, consoante o que ocorrer primeiro, e 31 de dezembro de 2015, constitui uma exceção desse tipo. Com efeito, sem prejuízo da aplicação de regras derogatórias do direito da União, como a do artigo 55.º, n.º 2, do mesmo regulamento, esta disposição opõe-se a que as despesas que não satisfaçam os referidos requisitos sejam consideradas elegíveis para uma participação do FEP.
- 41 Por conseguinte, embora, nos termos do artigo 55.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1198/2006, incumba aos Estados-Membros fixar as regras de elegibilidade das despesas, a margem de apreciação que lhes é reconhecida rege-se pelo artigo 55.º, n.º 1, deste regulamento que, do ponto de vista do seu conteúdo, é incondicional e suficientemente preciso e preenche, portanto, os requisitos necessários para produzir um efeito direto.
- 42 Com efeito, uma vez que o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 prevê que as despesas são elegíveis para uma participação do FEP se tiverem sido efetivamente pagas pelos beneficiários durante o período referido nesta disposição, esta última enuncia, em termos inequívocos, uma exigência que não está subordinada a nenhuma medida de execução discricionária e só confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação, nomeadamente, nos casos referidos no artigo 55.º, n.º 2, deste regulamento, os quais, no entanto, não são pertinentes no caso vertente.
- 43 Por conseguinte, quando as despesas declaradas são regidas pelo artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, a autoridade nacional competente é obrigada a exigir que essas despesas tenham sido efetivamente pagas pelos beneficiários, na aceção desta disposição, baseando-se diretamente na mesma disposição.
- 44 Tendo em conta o que precede, cabe responder à primeira questão que o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 deve ser interpretado no sentido de que é aplicável à relação entre a autoridade de gestão de um programa operacional e o beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP, de modo que esta disposição pode ser invocada contra esse beneficiário.

Quanto à segunda questão

- 45 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um montante faturado ao beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP e pago por esse beneficiário pode ser considerado uma despesa efetivamente paga, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, mesmo que o terceiro que faturou esse montante tenha igualmente contribuído financeiramente para o projeto subvencionado, quer efetuando uma compensação entre o seu crédito sobre o referido beneficiário e o crédito deste último sobre ele, decorrente do compromisso que assumiu de contribuir, quer emitindo uma fatura separada.

- 46 Antes de mais, importa observar que a redação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 não permite, por si só, responder a esta questão.
- 47 Com efeito, nos termos desta disposição, e tendo em conta, nomeadamente, a utilização da expressão «efetivamente pagas», a referida disposição presta-se a uma interpretação segundo a qual, para determinar a elegibilidade de uma despesa, devem ser tidos em conta todos os fluxos financeiros entre o beneficiário e o seu fornecedor ou prestador de serviços, de modo que só é elegível o montante faturado por este último após dedução da sua contribuição financeira. Esta contribuição seria assim tratada como uma redução do preço do bem fornecido ou do serviço prestado.
- 48 Contudo, a redação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 pode também ser entendida no sentido de que o facto de existir um crédito do fornecedor ou do prestador de serviços sobre o beneficiário e de esse crédito ter sido liquidado por este último é suficiente para concluir que existem despesas «efetivamente pagas», sem que o facto de paralelamente ter sido efetuada uma contribuição financeira seja relevante a este respeito.
- 49 Contudo, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para interpretar uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (Acórdãos de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 41 e jurisprudência aí referida; de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 51; e de 19 de setembro de 2019, Gesamtverband Autoteile-Handel, C-527/18, EU:C:2019:762, n.º 30).
- 50 No que respeita ao contexto em que se inscreve o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, importa salientar que, com exceção da hipótese referida no artigo 54.º desse regulamento, segundo a qual as despesas cofinanciadas pelo FEP não podem beneficiar do apoio de outro instrumento financeiro da União, o referido regulamento não impede que o beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP receba contribuições de terceiros, através das quais paga as despesas ligadas ao projeto em causa.
- 51 Contrariamente ao considerado pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se pode deduzir designadamente do referido artigo 52.º do Regulamento n.º 1198/2006 que um projeto só pode ser financiado por ajudas públicas, por um lado, e por fundos próprios dos beneficiários de subvenções concedidas ao abrigo do FEP, por outro. Com efeito, este artigo visa apenas limitar o montante total da contribuição pública, sem prejuízo das modalidades de financiamento do projeto em causa.
- 52 Por outro lado, o Regulamento n.º 1198/2006 não faz de forma alguma depender a elegibilidade das despesas do modo de financiamento de um determinado projeto, pelo que as modalidades escolhidas pelo beneficiário de tais subvenções para financiar as suas despesas não têm impacto na questão de saber se são elegíveis para uma contribuição do FEP. Assim, a circunstância de um terceiro contribuir financeiramente não é relevante, enquanto tal, para efeitos de determinar o nível das despesas efetivamente pagas por esse beneficiário, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do referido regulamento.
- 53 Qualquer outra interpretação seria contrária aos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1198/2006, uma vez que resulta do seu considerando 16 que deve ser favorecido, tanto quanto possível, o recurso a fontes privadas de financiamento e incentivada a utilização de uma vasta gama de recursos financeiros.
- 54 Nestas circunstâncias, o facto de existir um crédito do fornecedor ou do prestador de serviços sobre o beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP e esse crédito ter sido liquidado por esse beneficiário é suficiente para concluir que existem despesas «efetivamente pagas» na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, sem que seja relevante a circunstância de esse terceiro ter também contribuído financeiramente para o projeto subvencionado.

- 55 Neste contexto, é indiferente a forma como a contribuição financeira em causa foi prestada. Esta pode, nomeadamente, ter sido deduzida do montante faturado ao referido beneficiário, tendo o crédito deste sobre o terceiro, resultante do compromisso assumido por este último, sido objeto de compensação com o crédito desse terceiro sobre o beneficiário, em consequência do fornecimento de um bem ou da prestação de um serviço. No entanto, cada despesa e cada contribuição devem, como exige o artigo 78.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, ser devidamente comprovadas pelas faturas pagas ou por documentos contabilísticos com valor probatório equivalente, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 56 A este respeito, cabe em especial ao referido órgão jurisdicional apreciar, através dos documentos comprovativos que lhe foram apresentados, se está efetivamente perante uma contribuição para o financiamento do projeto em causa, que não afeta o nível das despesas efetivamente pagas, na aceção do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006, ou se se trata, na realidade, de uma redução do preço de um bem fornecido ou de um serviço prestado, que implica uma redução das despesas efetivamente pagas pelo beneficiário da subvenção concedida ao abrigo do FEP.
- 57 Tendo em conta o que precede, cabe responder à segunda questão que o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 deve ser interpretado no sentido de que um montante faturado ao beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do FEP e pago por esse beneficiário pode ser considerado uma despesa efetivamente paga, na aceção desta disposição, mesmo que o terceiro que faturou esse montante tenha igualmente contribuído financeiramente para o projeto subvencionado, quer efetuando uma compensação entre um crédito sobre o beneficiário e um crédito deste último sobre ele, decorrente do compromisso que assumiu de contribuir, quer emitindo uma fatura separada, desde que a despesa e a contribuição em causa sejam devidamente comprovadas pelas faturas pagas ou por documentos contabilísticos com valor probatório equivalente, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à terceira questão

- 58 Atendendo à resposta dada à segunda questão, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

- 59 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir sobre as despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) declara:

- 1) **O artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, de 27 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu das Pescas, deve ser interpretado no sentido de que é aplicável à relação entre a autoridade de gestão de um programa operacional e o beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do Fundo Europeu das Pescas, de modo que esta disposição pode ser invocada contra esse beneficiário.**
- 2) **O artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1198/2006 deve ser interpretado no sentido de que um montante faturado ao beneficiário de uma subvenção concedida ao abrigo do Fundo Europeu das Pescas e pago por esse beneficiário pode ser considerado uma despesa efetivamente paga, na aceção desta disposição, mesmo que o terceiro que faturou esse montante tenha igualmente contribuído financeiramente para o projeto subvencionado, quer efetuando uma compensação entre um crédito sobre o beneficiário e um crédito deste último sobre ele, decorrente do compromisso que assumiu de contribuir, quer emitindo uma fatura**

separada, desde que a despesa e a contribuição em causa sejam devidamente comprovadas pelas faturas pagas ou por documentos contabilísticos com valor probatório equivalente, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas