



# SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

## Ficha Temática

### RESTITUIÇÃO DE APOIOS COMUNITÁRIOS

Na presente ficha temática reúnem-se os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo que, ao longo da última década, foram determinantes para a evolução jurisprudencial quanto à aplicação e execução da medida administrativa de reposição de quantias comunitárias.

A coletânea reúne decisões de ambas as secções do Supremo Tribunal Administrativo, dando resposta às principais questões que têm vindo a ser suscitadas quanto ao procedimento administrativo que determina a reposição de quantias comunitárias por parte dos beneficiários, assim como quanto à execução dessas dívidas exequendas.

Por fim, e face à sua relevância no desenvolvimento da jurisprudência nacional, disponibiliza-se uma lista de acórdãos do TJUE relevantes.



## ÍNDICE

1. Prazo de prescrição aplicável ao procedimento administrativo que determina a reposição de quantias comunitárias.....	3
2. Prazo de prescrição da execução da decisão de reposição de quantias comunitárias .....	3
3. Suspensão do prazo de prescrição do procedimento administrativo .....	4
4. Suspensão do prazo de prescrição da execução da decisão.....	6
5. Inadmissibilidade de invocação da prescrição do procedimento administrativo no processo executivo.....	7
6. Pressupostos para a verificação de irregularidade e irregularidade continuada e repetida.....	7
7. Programa plurianual .....	10
8. Regime de prescrição aplicável à dívida constituída por montantes dos orçamentos comunitário e nacional.....	11
9. Proporcionalidade da decisão administrativa de reposição de quantias comunitárias .....	12
10. Obrigações associadas à execução dos apoios comunitários .....	13
11. Decisão da Comissão Europeia como título para cobrança coerciva .....	14
12. Acórdãos TJUE relevantes .....	15



## 1. Prazo de prescrição aplicável ao procedimento administrativo que determina a reposição de quantias comunitárias

**Proc. n.º 0173/13 – Data do Acórdão: 26.02.2015 – Pleno da Secção de Contencioso Administrativo**

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.os 1 e 2 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Síntese:** Em recurso para uniformização de jurisprudência, suscitou-se a questão de saber qual o prazo de prescrição aplicável quando a entidade pública responsável decide pedir a devolução de quantias recebidas no âmbito de ajudas comunitárias.

No recurso agora considerado, tinha-se suscitado a questão de saber qual o prazo dentro do qual poderia ser pedida a devolução de quantias recebidas no âmbito do FEOGA, por uma exportação de vinho tinto efetuada para fora da União Europeia. No processo confrontava-se, por um lado, a corrente jurisprudencial que determinava a aplicação do prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE/EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, e, por outro, a que defendia a aplicabilidade de um prazo geral de prescrição previsto na legislação nacional, como o prazo de 20 anos previsto no Código Civil, por força do previsto no artigo 3.º do referido Regulamento Comunitário.

O STA veio acolher expressamente a interpretação do TJUE nos processos [Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading \(Procs. n.os C-201/10 e C-202/10, de 05.05.2011\)](#) e [Cruz & Companhia \(Proc. C-341/13, de 17.09.2014\)](#), fixando a posição de que os prazos gerais de prescrição previstos no direito interno não são aplicáveis aos processos de restituição das quantias de ajudas comunitárias irregularmente concedidas.

Desta forma, sem colocar em causa a possibilidade de o legislador nacional consagrar um prazo mais longo de prescrição, por força da faculdade que lhe é conferida no n.º 3 do art. 3.º do Regulamento n.º 2988/95, o STA decidiu que essa possibilidade exige que o prazo mais longo tenha sido consagrado expressa e especificamente para o apoio comunitário que estiver em causa, não sendo admissível aplicar um prazo geral da legislação nacional por analogia.

Assim, fixou-se a aplicação do prazo de prescrição previsto no n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE/EURATOM) n.º 2988/95, quando não exista no ordenamento nacional norma especificamente aplicável que preveja prazo superior.

## 2. Prazo de prescrição da execução da decisão de reposição de quantias comunitárias

**Proc. n.º 0609/14.5BEBRG – Data do Acórdão: 18.11.2020 – Secção de Contencioso Tributário**

**Normas relevantes:** Artigos 3.º, 4.º e 5.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Síntese:** Em recurso jurisdicional interposto pelo IFAP de sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal que julgara procedente a oposição à execução fiscal e declarara prescrita a dívida exequenda, cuja origem era a rescisão de contrato celebrado no âmbito do projeto VITIS — Regime de Apoio à



Reconversão e Reestruturação da Vinha, co-financiado pelo FEOGA-Garantia, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre o prazo aplicável ao exercício do direito de executar a decisão final que ordenou a reposição de ajudas comunitárias.

O IFAP sustentava que o art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 disciplinava exclusivamente a prescrição do procedimento administrativo, nada estatuinto quanto à prescrição do direito de execução da decisão final.

O STA esclareceu que o facto de a execução correr nos serviços de finanças não converte a dívida emergente da decisão administrativa de reposição de quantias comunitárias em dívida tributária, afastando-se a aplicação do art. 48.º da LGT. Por outro lado, a sua natureza não tributária também não convoca o prazo de prescrição ordinário do Código Civil, uma vez que o n.º 2 do art. 3.º do Regulamento contém norma especial diretamente aplicável. Assim é, uma vez que o n.º 2 do artigo 3.º do referido Regulamento prevê especificamente o prazo de prescrição para a execução da decisão, estabelecendo o limite de três anos, a contar desde o dia em que a decisão administrativa se torna definitiva.

Desta forma, o STA, no seguimento do [Acórdão Cruz & Companhia \(Proc. n.º C-341/13, de 17.09.2014\)](#), veio concluir pela equiparação entre medidas administrativas (art. 4.º do Regulamento n.º 2988/95) e sanções administrativas (art. 5.º do referido regulamento), considerando que o prazo previsto no n.º 2 do artigo 3.º é aplicável a ambos.

Aplicando estas considerações ao caso vertente, o IFAP dispunha então de três anos para executar a decisão consolidada na ordem jurídica. Tendo a execução sido instaurada quase um ano após o decurso integral do prazo de 3 anos, o STA negou provimento ao recurso, confirmando a sentença que declarara prescrita a dívida exequenda.

### 3. Suspensão do prazo de prescrição do procedimento administrativo

***Proc. n.º 0292/10.7BEVIS – Data do Acórdão: 10.02.2022 – Secção de Contencioso Administrativo***

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão do TCA que, revogando a sentença de primeira instância, declarara prescrito o procedimento de recuperação de ajudas comunitárias atribuídas no âmbito do Programa AGRO e condenara o IFAP ao pagamento das despesas associadas à prestação e manutenção de garantia bancária prestada pela beneficiária, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre a interrupção do prazo de prescrição previsto no art. 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

A questão decisiva consistia em saber se a notificação à beneficiária, em finais de fevereiro de 2005, dos resultados de uma ação de controlo de primeiro nível realizada por uma sociedade privada contratada pelo Gestor do Programa AGRO para esse efeito, configurava um ato interruptivo da prescrição, na aceção do terceiro parágrafo daquele preceito.

Recorrendo ao [Acórdão do TJUE Pfeifer & Langen, de 11.06.2015 \(Proc. n.º C-52/14\)](#), o STA recorda que a autoridade competente é aquela que possa adotar os atos de instrução ou de abertura do



procedimento por irregularidade. No caso, a entidade privada contratada pelo IFAP é uma pessoa coletiva desprovida de qualquer poder de autoridade, que atua exclusivamente como prestadora de serviços ao Gestor do Programa, não tendo existido qualquer delegação de poderes que a permita instaurar ou instruir procedimentos sancionatórios por incumprimento da legislação aplicável à atribuição de ajudas comunitárias.

Em consequência, a notificação dirigida à beneficiária em fevereiro de 2005 não interrompeu o prazo de prescrição de quatro anos.

Pelo exposto, o STA negou provimento ao recurso, confirmando o acórdão recorrido na parte em que declarou prescrito o procedimento e condenou o IFAP no pagamento das despesas associadas à garantia bancária prestada pela beneficiária.

**Proc. n.º 01154/16 – Data do Acórdão: 14.06.2018 – Secção de Contencioso Administrativo**

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** classificação como programa plurianual.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão do TCA que confirmou sentença de primeira instância quanto à anulação de ato administrativo do IFAP que ordenou a devolução de ajudas, o STA decidiu que, tendo decorrido o dobro do prazo de prescrição previsto no artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, e mesmo tendo existido interrupções do prazo, operou a prescrição, independentemente do número de atos interruptivos.

Na sua decisão, o Tribunal Superior sublinhou que esse prazo-limite é contado desde a prática da irregularidade, e não desde a última interrupção, sob pena de se permitir ao credor prorrogá-lo indefinidamente, mediante a criação sucessiva de motivos interruptivos, frustrando a função garantística do instituto da prescrição.

O STA, no caso concreto, afasta ainda a possibilidade de se considerar que o direito a exigir a reposição ainda não se encontrava prescrito por o prazo correr até ao encerramento definitivo do programa, ao abrigo da segunda parte do segundo parágrafo do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento. Esta tese procurava sustentar que o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (PO AGRO) era um Programa Plurianual e, como tal, o prazo de prescrição correria “em todo o caso até ao encerramento definitivo do Programa”. Tal posição não colheu por, na esteira da jurisprudência do TJUE e do STA, um programa plurianual pressupor que os seus diplomas fundantes identifiquem e determinem um conjunto de ações concretas a executar. No caso do Programa AGRO, tais ações só surgiam nos contratos de atribuição de ajuda, tendo os diplomas que o regulam apenas objetivos gerais, medidas e ações em abstrato.

Assim, o STA negou provimento à revista e manteve a decisão recorrida, que anulava o ato impugnado por prescrição do procedimento.



## 4. Suspensão do prazo de prescrição da execução da decisão

***Proc. n.º 01744/06.9BELSB – Data do Acórdão: 13.07.2022 – Secção de Contencioso Tributário***

**Normas relevantes:** Artigos 309.º, 326.º, n.º 1 e 327.º, n.º 2 do Código Civil; Artigo 3.º, n.os 1 e 2 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de dezembro de 1995; Artigo 155.º do Código do Procedimento Administrativo.

**Outras questões suscitadas:** competência da Autoridade Tributária; legitimidade processual da entidade administrativa que decidiu a reposição de quantias; inadmissibilidade de invocação da prescrição do procedimento administrativo no processo executivo.

**Síntese:** Em recurso jurisdicional de despacho que considerou a IFADAP/IFAP parte legítima para estar em juízo no processo, bem como da decisão do Tribunal Tributário de Lisboa que julgou uma oposição relacionada com a execução fiscal para a cobrança coerciva de dívidas àquela entidade pública, o STA reiterou a competência dos serviços de finanças para a cobrança coerciva de dívidas do IFADAP/IFAP, resultantes de incumprimento de contratos de atribuição de ajudas financeiras, mediante processo de execução fiscal, cabendo àquela entidade assegurar a sua própria representação processual em processo de oposição à execução fiscal.

Essa competência ancora-se na qualificação do contrato de atribuição de ajudas como contrato administrativo, sublinhando-se que a admissibilidade do recurso à execução fiscal para a cobrança de dívidas não tributárias de pessoas coletivas de direito público depende de lei expressa, exigência satisfeita pela norma de carácter geral do art. 155.º, n.º 1, do CPA.

Além disso, o STA, na senda do Acórdão do TJUE [de 07.04.22 \(Procs. n.os C-447/20 e C-448/20\)](#), reafirma a inadmissibilidade, em sede de oposição à execução fiscal, de invocar a ilegalidade da decisão administrativa de restituição de apoios comunitários pelo decurso do seu prazo de prescrição, uma vez que o mesmo deveria ter sido suscitado junto do tribunal administrativo competente, em ação de impugnação do ato administrativo em causa. Assim, a prescrição do procedimento administrativo para a determinação da existência ou não de irregularidade na aplicação/uso dos subsídios atribuídos ao abrigo de programas financeiros da União não poderá constituir fundamento válido da oposição à execução.

Por fim, o STA conclui que o n.º 2 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, prevê que o prazo prescricional para a execução da decisão administrativa que determinou a restituição de quantias é de 3 anos, a contar da data da definitividade da decisão administrativa. A aplicabilidade deste prazo, estabelecido em regulamento comunitário, não coloca em causa os efeitos interruptivos da citação do executado, nos termos da lei nacional. Deste modo, o STA conclui que a interrupção da prescrição decorrente da citação do executado tem um duplo efeito: por um lado, a inutilização para a prescrição de todo o tempo até então decorrido, nos termos do n.º 1 do art. 326.º do Código Civil; por outro, o novo prazo de prescrição não volta a correr enquanto não transitar em julgado a decisão que puser termo ao processo de execução, nos termos do n.º 1 do art. 327.º do CC.



No caso concreto vertente, e não obstante o erro de julgamento da sentença recorrida, que dera por aplicável o prazo geral de 20 anos do Código Civil, o STA negou provimento aos pedidos do Requerente, tendo considerado parte legítima a IFADAP/IFAP e concluído que o prazo de três anos tinha sido observado, uma vez que a execução foi instaurada em 23.03.2006 e a citação do executado ocorreu em 13.04.2006, confirmando-se, em consequência, a não verificação da prescrição da dívida exequenda.

## 5. Inadmissibilidade de invocação da prescrição do procedimento administrativo no processo executivo

***Proc. n.º 053/16.OBEMDL – Data do Acórdão: 18.05.2022 – Secção de Contencioso Tributário***

**Normas relevantes:** Art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Síntese:** Em recurso jurisdicional de sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal que julgara procedente a oposição à execução fiscal com fundamento na prescrição do procedimento administrativo prevista no n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre a admissibilidade da invocação dessa prescrição no âmbito do processo executivo.

O STA, no seguimento do [Acórdão do TJUE \(Procs. n.os C-447/20 e C-448/20, de 07.04.22\)](#), concluiu que a prescrição do procedimento administrativo que levava à aplicação de uma medida de reposição de quantias comunitárias indevidamente recebidas não constitui fundamento válido de oposição à execução fiscal, tendo o referido vício de ser invocado perante o tribunal administrativo competente, mediante ação administrativa interposta no prazo de três meses contado da notificação da decisão que ordena a restituição.

Esta apreciação do STA impede, portanto, que a legalidade do ato tributário que serve de título executivo seja questionada em sede executiva.

Aplicando o que se concluiu ao caso concreto, o STA revogou a sentença da primeira instância, uma vez que aquele tribunal não poderia ter conhecido da alegada prescrição do procedimento administrativo, dado que tal fundamento apenas poderia ter sido validamente invocado em ação administrativa de impugnação da decisão que ordenou a restituição.

## 6. Pressupostos para a verificação de irregularidade e irregularidade continuada e repetida

***Proc. n.º 0279/01.OBTLSB – Data do Acórdão: 13.07.2021 – Secção de Contencioso Administrativo***

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** prazo de prescrição aplicável; suspensão do prazo de prescrição; proporcionalidade da decisão de reposição.

**Síntese:** Em recurso jurisdicional de sentença que anulara, por vício de violação de lei, decisões do IFAP ordenando a reposição de restituições à exportação de frango congelado, o STA foi chamado à



questão da prescrição do procedimento de recuperação das ajudas e a pronunciar-se sobre a eventual existência de erro nos pressupostos de facto e de direito na reclassificação pautal da mercadoria exportada.

Quanto à prescrição, o STA reafirma a aplicação do prazo de quatro anos do art. 3.º, n.º 1, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, contado a partir da data em que o beneficiário recebeu a restituição, enquanto momento posterior ao facto que lesa o orçamento da União, e interrompido com a notificação para o procedimento.

A questão controvertida leva, no entanto, o STA a apreciar a relevância atribuída à circunstância de os atos respeitarem a campanhas de comercialização distintas. O STA vem entender que, tendo as declarações de exportação ocorrido em campanhas distintas (1994/95 e 1995/96), não se pode concluir pela existência de atos continuados ou repetidos.

O STA vem ainda decidir sobre a proporcionalidade da decisão de reposição dos apoios comunitários. Em causa estava o facto de o beneficiário ter exportado o produto “frangos com miúdos” em embalagens separadas, por razões de conservação, o que seria formalmente contrário ao pressuposto da atribuição dos apoios. Para o STA, a decisão de reposição manifestou-se desproporcional e, como tal, inadmissível, uma vez que o que estava em causa era um simples erro/divergência no código de classificação pautal, não prejudicando a classificação pautal unitária dos produtos, estando provadas as operações de exportação de “frangos com miúdos”, que era o pressuposto para a atribuição dos apoios financeiros.

Pelo exposto, o STA negou provimento ao recurso jurisdicional do IFAP, mantendo a sentença recorrida que anulava as decisões impugnadas.

-----  
***Proc. n.º 034/19.1BECTB – Data do Acórdão: 09.07.2020 – Secção de Contencioso Administrativo***

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** prazo de prescrição aplicável.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão que confirmou sentença da primeira instância, o STA foi chamado a conhecer questões relativas à prescrição do dever de devolução de apoios comunitários por via de irregularidades.

Foi interposto recurso de revista por ambas as partes, tendo a beneficiária impugnado a declaração de não prescrição do procedimento de recuperação relativo ao terceiro pedido de pagamento, ao passo que o IFAP impugnou a declaração de prescrição dos procedimentos relativos ao primeiro e segundo pedidos de pagamento.

O STA reafirmou a aplicação do prazo de quatro anos do art. 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, afastando o prazo de cinco anos do art. 168.º, n.º 4, do CPA defendido pelo IFAP, uma vez que não estava em causa a revogação ou anulação administrativa do ato de aprovação da candidatura, mas a modificação unilateral do contrato em sede de execução contratual, inexistindo no direito interno prazo mais longo especialmente previsto para a finalidade



em causa. Além disso, o STA apreciou a questão do início da contagem do prazo e as condições para a classificação das práticas como irregularidade continuada ou repetida, para efeitos do artigo 3.º, n.º 1 do referido Regulamento comunitário.

O STA clarificou ainda o critério temporal a ter em conta quando está em causa uma irregularidade continuada ou repetida. As instâncias haviam entendido que o intervalo relevante era o que medeia entre cada irregularidade e a última das irregularidades consideradas, o que as levava a excluir a qualificação como continuada ou repetida quanto ao primeiro e segundo pedidos de pagamento (porquanto entre estes e a última irregularidade tida em conta decorreria mais de quatro anos) e, conseqüentemente, a declará-los prescritos.

O STA veio discordar dessa interpretação, decidindo que o intervalo relevante é o que decorre entre cada irregularidade e a que a precede, e não entre cada uma e a última.

O STA acrescenta ainda que, para efeitos desta qualificação, não devem ser tidas em conta irregularidades praticadas pelo mesmo operador no âmbito de diferentes contratos de financiamento, relativos a diferentes operações e sujeitos a diferentes procedimentos de recuperação.

Aplicando estes critérios ao caso concreto, e considerando que os pagamentos ocorreram em 24.02.2011, 18.04.2011, 30.07.2012 e 27.03.2013, o prazo de prescrição de quatro anos inicia-se a partir desta última data. Tendo o operador sido notificado, em 21.11.2016, da intenção de modificação unilateral do contrato e de devolução das quantias, não havia ainda decorrido o prazo de quatro anos, pelo que a notificação interrompeu a prescrição, reiniciando-se novo prazo de quatro anos, nos termos do parágrafo 3.º do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento comunitário. Como a decisão impugnada foi proferida em 15.10.2018, não se verifica a prescrição de nenhum dos procedimentos de recuperação.

Pelo exposto, o STA negou provimento ao recurso de revista da beneficiária e concedeu provimento ao recurso do IFAP, revogando parcialmente o acórdão recorrido no sentido de julgar não prescritos também os procedimentos de recuperação relativos ao primeiro e segundo pedidos de pagamento.

***Proc. n.º 0571/18.5BECTB – Data do Acórdão: 23.04.2020 – Secção de Contencioso Administrativo***

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** prazo de prescrição aplicável; irregularidade continuada ou repetida.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão que confirmou sentença da primeira instância, o STA foi chamado a conhecer questões relativas à prescrição do dever de devolução de apoios comunitários por via de irregularidades.

Em primeiro lugar, o STA reafirma a aplicação do prazo de quatro anos do art. 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

Por outro lado, recorrendo ao [Acórdão do TJUE Kollmer de 6.10.2015 \(Proc. n.º C-59/14\)](#), o STA determinou que uma irregularidade deve ser considerada praticada quando se encontrarem



preenchidos os seguintes pressupostos: (1) um ato ou omissão de um agente económico que constitua uma violação do direito da União; (2) uma lesão ou uma lesão potencial ao orçamento da União.

Desta forma, é necessário que se verifiquem cumulativamente os dois pressupostos identificados, iniciando-se o prazo prescricional com a verificação do facto que ocorra em último lugar, isto é, ou na data em que ocorra a lesão (no caso, o pagamento ao beneficiário), quando esta ocorra após o ato ou omissão que constitua violação do direito da União (no caso, a submissão do pedido de pagamento), ou na data deste ato ou omissão quando posterior à concessão da vantagem.

Assim, retira-se do presente acórdão que, quando a violação do direito da União preceda a lesão ou lesão potencial do seu orçamento, é na data desta última que se inicia o prazo prescricional para exigir a devolução das quantias indevidas.

Além disso, o STA apreciou a questão de se estar perante uma “irregularidade continuada ou repetida”, classificação relevante para efeitos de aplicação da regra especial prevista no parágrafo 2.º do n.º 1 do art. 3.º do referido Regulamento. A este propósito, o STA recorreu ao [Acórdão do TJUE Pfeifer & Langen, de 11.06.2015 \(Proc. n.º C-52/14\)](#), para concluir estar perante uma irregularidade continuada ou repetida pelo facto de os 3 atos em causa terem sido cometidos pelo mesmo operador económico, tendo retirado vantagens económicas desse conjunto de operações semelhantes e que violam a mesma disposição do direito da União. Além disso, o STA afirmou um critério temporal a ter em conta e concluiu que os 3 atos em causa, ao terem um intervalo inferior a 4 anos entre cada um deles, consubstanciavam uma irregularidade continuada ou repetida. Estando perante uma irregularidade continuada ou repetida, o prazo de prescrição corre desde o dia em que cessou a irregularidade.

Assim, no caso concreto vertente, considerando que os pedidos de pagamento foram feitos a 17.11.2011, 13.01.2012 e 17.12.2012 e os pagamentos ocorreram, respetivamente, a 29.12.2011, 02.05.2012 e 27.02.2013, tal significou que o prazo de prescrição se iniciou a partir desta última data, por terem sido apenas nesse momento preenchidos os dois pressupostos exigíveis da irregularidade continuada ou repetida em questão. O operador, ao ter sido notificado para a devolução a 26.09.2016, não pode suscitar a prescrição do prazo do pedido de devolução, uma vez não ter decorrido 4 anos entre as duas datas. Ademais, com a notificação, o prazo prescricional foi interrompido, reiniciando-se um novo prazo prescricional de 4 anos, nos termos do parágrafo 4.º, do n.º 1, do artigo 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

Pelo exposto, o STA manteve o acórdão recorrido.

## 7. Programa plurianual

**Proc. n.º 01398/11.OBELSB – Data do Acórdão: 10.09.2020 – Secção de Contencioso Administrativo**

**Normas relevantes:** Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** prazo de prescrição aplicável.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão do TCA que revogou a sentença da primeira instância, que julgara improcedente a exceção de prescrição e manteve em vigor a decisão do IFAP que ordenara a



devolução de apoios comunitários, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre a contagem do prazo de prescrição do procedimento de recuperação quando a ajuda se enquadra num programa de financiamento europeu, em particular o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (PO AGRO).

O STA, recorrendo ao [Acórdão do TJUE \(Proc. n.º C-491/16, de 16.11.2017\)](#), recordou que o conceito de “programa plurianual”, na aceção do art. 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, segunda parte, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, pressupõe que os diplomas fundantes e reguladores do programa prevejam expressamente uma pluralidade de ações concretas a executar.

Aplicando este critério, o tribunal concluiu que o PO AGRO não constitui um programa plurianual, uma vez que nem a Decisão da Comissão que o aprovou, nem a legislação europeia que o regula, nem os diplomas nacionais que o regulamentam identificam ab initio ações concretas a executar, surgindo estas apenas nos contratos individuais de atribuição de ajuda celebrados com cada beneficiário.

Não sendo o PO AGRO qualificável como programa plurianual, é inaplicável a regra da segunda parte do segundo parágrafo do n.º 1 do art. 3.º, valendo o prazo-regra de quatro anos contado da data da prática da irregularidade.

Assim, tendo a irregularidade sido praticada em 29.05.2003 e a decisão final de reembolso sido notificada apenas em 11.01.2011, decorreram mais de quatro anos, encontrando-se prescrito o procedimento de recuperação, tendo o STA concedido provimento ao recurso de revista e revogado o acórdão recorrido, mantendo na ordem jurídica a sentença da primeira instância.

## 8. Regime de prescrição aplicável à dívida constituída por montantes dos orçamentos comunitário e nacional

***Proc. n.º 0102/07.2BEMDL – Data do Acórdão: 02.10.2024 – Secção de Contencioso Tributário***

**Normas relevantes:** Artigo 309.º do Código Civil; Artigo 48.º da Lei Geral Tributária; Artigo 40.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 155/92; Artigo 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Síntese:** O STA, em recurso jurisdicional de sentença que julgou improcedente a oposição à execução fiscal para cobrança de dívida que dizia respeito à reposição de participações financeiras suportadas pelo Fundo Social Europeu e pelo Orçamento da Segurança Social, veio apreciar a questão de saber qual o prazo de prescrição da dívida aplicável.

O Tribunal Supremo veio entender que, ao montante proveniente do orçamento da Segurança Social, aplicar-se-ia o prazo geral de prescrição previsto no artigo 309.º do Código Civil, por não consubstanciar apoio comunitário nem crédito fiscal, afastando-se, assim, quer o prazo do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, quer ainda o prazo do art. 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92 ou do art. 48.º da LGT.

Já quanto ao montante proveniente do Fundo Social Europeu, o STA, suportado pelos Acórdãos do TJUE [de 07.04.22 \(Procs. n.os C-447/20 e C-448/20\)](#) e [de 20.10.2022 \(Proc. n.º C-374/21\)](#), determina a aplicação do n.º 2 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, afirmando a diferença



entre o prazo de prescrição do procedimento que determina a aplicação de medida ou sanção administrativa e o prazo de prescrição da execução da decisão.

Aplicando esta distinção à factualidade apurada, o STA concluiu que, reportando-se a dívida, no máximo, a 1996, o prazo trienal de execução da fração comunitária se mostrava largamente ultrapassado, julgando-a prescrita.

***Proc. n.º 0789/10.9BECBR – Data do Acórdão: 22.06.2022 – Secção de Contencioso Tributário***

**Normas relevantes:** Art. 3.º, n.º 2 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** inadmissibilidade de invocação da prescrição do procedimento administrativo no processo executivo.

**Síntese:** Em recurso jurisdicional de sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal, que julgara improcedente a oposição à execução fiscal, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre o regime de prescrição aplicável à dívida exequenda, resultante da decisão administrativa de reposição de quantias constituídas por montantes provenientes do orçamento comunitário e do orçamento nacional.

O STA vem decidir a aplicação de diferentes prazos de prescrição, considerando a natureza das parcelas que constituem o apoio a devolver. Assim, por um lado, ao montante proveniente do orçamento nacional, aplicar-se-ia o prazo geral de prescrição previsto no Código Civil, por não consubstanciar apoio comunitário. Por outro lado, à parcela de apoio comunitário seria aplicável o prazo de execução previsto no n.º 2 do art. 3.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, não sendo admissível, em sede de processo executivo, invocar o prazo de prescrição do procedimento administrativo previsto no n.º 1 do art. 3.º do Regulamento referido.

Pelo exposto, o STA negou provimento ao recurso, mantendo a sentença da 1.ª instância.

## **9. Proporcionalidade da decisão administrativa de reposição de quantias comunitárias**

***Proc. n.º 01045/19.2BEAVR – Data do Acórdão: 18.11.2021 – Secção de Contencioso***

***Administrativo***

**Normas relevantes:** Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 195/2014, de 27 de outubro; Artigo 11.º da Portaria n.º 230/2014, de 22 de janeiro.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão do TCA que confirmara a sentença de primeira instância, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre a conformidade da execução do projeto com os termos aprovados na candidatura a apoios comunitários, bem como sobre a admissibilidade e tempestividade das alterações nele introduzidas pela beneficiária.

A candidatura aprovada, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), destinava-se à transformação de antigas instalações avícolas numa unidade de produção e venda de suínos reprodutores para abastecimento das empresas associadas de um agrupamento de produtores, prevendo-se que os reprodutores fossem adquiridos com capitais próprios da beneficiária.



No decurso da execução, a recorrente celebrou com terceiro um “contrato de integração”, em regime de exclusividade, pelo qual passou a garantir apenas serviços de maneo, manutenção, mão-de-obra e cedência das instalações, sendo os animais entrados e saídos da exploração propriedade do integrador. Foram ainda introduzidas alterações na localização de infraestruturas, na composição das rubricas de investimento e no sistema de gestão de efluentes, sem que qualquer destas alterações fosse previamente submetida à avaliação e autorização da Autoridade de Gestão.

O STA decidiu que a beneficiária estava legalmente vinculada a executar a operação nos exatos termos e condições aprovados.

Tendo em conta o quadro legal, o tribunal superior decidiu que a alteração substancial das condições de execução pela beneficiária subtrai a possibilidade de controlo da Autoridade de Gestão e, como tal, não poderia ser admitida. No caso, a receita prevista no projeto resultaria da produção e venda de suínos pela beneficiária, cujos reprodutores deveriam ser adquiridos com capitais próprios. Mas com as alterações operadas, a beneficiária passou a auferir as suas receitas como contrapartida de uma prestação de serviços, sem ser proprietária dos animais entrados ou saídos da exploração. Esta alteração converte a beneficiária de gestora de uma exploração agrícola produtora e comercializadora de suínos em mera prestadora de serviços a terceiro, desvirtuando por completo os pressupostos da candidatura aprovada.

O STA julgou assim improcedente a invocada violação do princípio da proporcionalidade. Tratando-se de uma alteração substancial que põe em causa não só a possibilidade de controlo da autoridade de gestão, mas também os pressupostos em que a atribuição de apoio assentava, a devolução integral dos montantes auferidos constitui consequência vinculada da lei aplicável, não restando à Administração outra solução que não exigir a restituição do apoio concedido, estando-lhe vedada a possibilidade de modular o quantum a restituir em função do grau de execução do projeto.

Pelo exposto, o STA negou provimento ao recurso de revista, mantendo o acórdão recorrido e, com ele, a decisão do IFAP de devolução integral do apoio financeiro concedido.

## 10. Obrigações associadas à execução dos apoios comunitários

***Proc. n.º 0244/19.1BECTB – Data do Acórdão: 29.05.2025 – Secção de Contencioso Administrativo***

**Normas relevantes:** Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março; Portaria n.º 520/2009, de 14 de maio; Regulamento (CE) n.º 1698/2005, de 20 de setembro; Regulamento (CE) n.º 65/2011, de 27 de janeiro.

**Síntese:** Em recurso de revista de acórdão do TCA que confirmara a sentença de primeira instância, o STA foi chamado a pronunciar-se sobre o cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de financiamento celebrado no âmbito do PRODER, em particular do regime estabelecido pela Portaria n.º 520/2009, de 14 de maio.

O apoio em causa destinava-se à criação de uma unidade de alojamento turístico em espaço rural mediante a recuperação de uma casa rural, prevendo-se a criação de dois postos de trabalho a tempo inteiro. Em sede de controlo, o IFAP detetou que apenas um posto de trabalho fora criado (sendo o



segundo posto ocupado pela própria promotora, empresária em nome individual e pensionista) e que o volume de negócios associado à atividade fora instável, tendo a beneficiária procurado justificar esse facto com a ocorrência de um incêndio na zona em 2017.

O STA pronunciou-se, assim, sobre a relevância da não criação do segundo posto de trabalho e sobre a falta de sustentabilidade económica da operação.

Quanto à primeira questão, o STA, divergindo das instâncias, decide que o exercício de funções pela própria promotora não pode ser considerado, para efeitos de majoração, como criação de posto de trabalho. O Tribunal sublinha que os empresários em nome individual possuem um regime contributivo próprio, independente da existência de remuneração, que não corresponde ao sistema remunerativo decorrente das relações laborais.

Quanto à segunda questão, o STA esclarece que os apoios concedidos ao abrigo da Portaria n.º 520/2009, de 14 de maio, não se destinam apenas à recuperação física de uma casa rural, mas sobretudo ao desenvolvimento de uma atividade económica caracterizada pela continuidade e pela viabilidade económico-financeira, com vista a potenciar a valorização dos recursos endógenos dos territórios rurais e contribuir para o crescimento económico e a criação de emprego (art. 2.º, al. c), da Portaria). Desse quadro resulta a exigência de viabilidade económico-financeira e de existência de mercado para os bens e serviços resultantes do investimento (art. 8.º, n.º 1, alíneas e), f) e g)).

Ao apreciar os dados financeiros do beneficiário, o Tribunal Superior concluiu que existiu incumprimento substancial do quadro normativo logo a partir de 2015, com ausência total de atividade nesse ano e níveis manifestamente residuais nos anos seguintes, incompatíveis com o exercício de uma atividade económica em condições de mercado ou com qualquer juízo de sustentabilidade. O incêndio ocorrido em 2017 não foi, deste modo, considerado causa justificativa do incumprimento, uma vez que a beneficiária já se encontrava em incumprimento em momento anterior àquele evento.

Assim, o STA concluiu pela existência de um incumprimento generalizado, simultaneamente da obrigação específica de criação de postos de trabalho e da obrigação de manutenção de uma atividade económica viável durante o período contratualmente fixado, o que justificava a devolução integral do apoio concedido.

Pelo exposto, o STA concedeu provimento ao recurso, revogou o acórdão recorrido e julgou improcedente a ação, mantendo na ordem jurídica o ato impugnado que ordenara a restituição da totalidade do apoio recebido pela beneficiária.

## 11. Decisão da Comissão Europeia como título para cobrança coerciva

***Proc. n.º 0768/16 – Data do Acórdão: 21.06.2017 – Secção de Contencioso Tributário***

**Normas relevantes:** Artigo 148.º, n.º 2, al. b) do CPPT; Artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95.

**Outras questões suscitadas:** prazo de prescrição aplicável.



**Síntese:** O STA, no presente acórdão, determinou que os atos praticados por entidades nacionais, na sequência de decisão da Comissão Europeia para a supressão de contribuição financeira ao abrigo do Fundo de Coesão, constituíam título bastante para efeitos de cobrança coerciva desse valor à entidade beneficiária. Com efeito, embora a decisão de supressão tenha por destinatária a República Portuguesa, incumbe à Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, enquanto entidade nacional gestora do Fundo, recuperar o montante junto do município beneficiário, bastando, para constituir a obrigação de reembolso, que emita a respetiva determinação de devolução.

Assim, tendo o Estado pago a quantia à Comissão e não tendo o município repostado a verba no prazo fixado, a certidão de dívida emitida pela DGDR é título suficiente para a cobrança coerciva por execução fiscal.

Quanto ao prazo de prescrição da execução de decisão administrativa para reposição de verbas comunitárias, o STA, considerando em particular os Acórdãos do TJUE [Cruz & Companhia \(Proc. C-341/13, de 17.09.2014\)](#) e [Pfeifer & Langen \(Proc. n.º C-564/10, de 11.06.2015\)](#), subscreve a aplicação do previsto no artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95. Afasta, por isso, quer o prazo de 20 anos do Código Civil, quer o de cinco anos do art. 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92. Assim, à prescrição do procedimento corresponde o prazo de quatro anos do n.º 1 daquele art. 3.º, e à execução da decisão o prazo de três anos do n.º 2, contado da definitividade da decisão.

Aplicando estes prazos à factualidade apurada, e considerando a possibilidade de execução fiscal, o STA negou provimento ao recurso e manteve a improcedência da oposição.

## 12. Acórdãos TJUE relevantes

Lista de acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia com relevância nesta matéria:

- [Acórdão Vonk Dairy Products \(Proc. n.º C-279/05, de 11.01.2007\)](#)
- [Acórdão Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading \(Procs. n.os C-201/10 e C-202/10, de 05.05.2011\)](#)
- [Acórdão do TJUE Vosding Schlacht- Kühl- und Zerlegebetrieb \(Procs. n.os C-278/07 e C-280/07, de 29.01.2009\)](#)
- [Acórdão Cruz & Companhia \(Proc. n.º C-341/13, de 17.09.2014\)](#)
- [Acórdão do TJUE Kollmer \(Proc. n.º C-59/14, de 6.10.2015\)](#)
- [Acórdão Pfeifer & Langen \(Proc. n.º C-52/14, de 11.06.2015\)](#)
- [Acórdão do TJUE \(Proc. n.º C-491/16, de 16.11.2017\)](#)
- [Acórdão do TJUE \(Procs. n.os C-447/20 e C-448/20, de 07.04.2022\)](#)
- [Acórdão do TJUE \(Proc. n.º C-374/21, de 20.10.2022\)](#)
- [Acórdão do TJUE \(Proc. n.º C-213/22, de 23.11.2023\)](#)