Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 16 de setembro de 2015 [1]

Processo C-330/14

Gergely Szemerey
contra
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungria)]

«Pedido de decisão prejudicial — Admissibilidade — Política agrícola comum — Regimes de apoio direto — Sistema integrado de gestão e de controlo — Redução ou exclusão de pagamentos em caso de incumprimento das regras de elegibilidade e de condicionalidade — Incumprimento pelo agricultor do requisito de apresentação de um certificado relativo a espécies vegetais raras — Proporcionalidade — Prática administrativa — Força maior»

1. No processo no órgão jurisdicional de reenvio, um agricultor não juntou ao seu pedido de ajuda agroambiental um certificado relativo a espécies vegetais raras, previsto na lei nacional. O certificado é necessário para fundamentar o pedido de majoração da ajuda por cultivo de espécies vegetais raras. Posteriormente, as autoridades competentes reconheceram a existência de uma situação de força maior, uma vez que difíceis condições atmosféricas tornaram impossível a sementeira dessas espécies vegetais. Não obstante, o pedido de pagamento foi indeferido na sua totalidade e o agricultor foi condenado numa sanção administrativa, que deveria ser deduzida no decurso dos três anos seguintes. Resumindo, esta situação ocorreu devido ao facto de o agricultor não ter apresentado o certificado atempadamente.

2. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pediu que fossem esclarecidas duas questões. A primeira respeita ao grau de flexibilidade de que os Estados-Membros dispõem para aplicar mecanismos que garantam o controlo efetivo dos regimes de ajuda agrícola. A segunda questão, que decorre logicamente da primeira, refere-se à compatibilidade entre as normas pertinentes da legislação da União em matéria agrícola e a imposição de uma sanção relativa à totalidade do pedido.

1 — Língua original: inglês.

I – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

1. Regulamento (CE) n.º 1698/2005 [2]

3. Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 1698/2005 estabelece, entre outras, as regras gerais do apoio da UE ao desenvolvimento rural financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

4. Os objetivos do regulamento devem ser prosseguidos através de medidas estabelecidas nos quatro eixos definidos no seu título IV. O eixo 2 prevê medidas de melhoria do ambiente e da paisagem rural. Neste contexto, o artigo 36.º, alínea a), subalínea iv) estabelece que o apoio concedido no âmbito deste eixo diz respeito às medidas destinadas à utilização sustentável das terras agrícolas através de (*inter alia*) pagamentos agroambientais.

5. O artigo 39.º do regulamento refere-se aos pagamentos agroambientais. Os n.ºs 2 e 3 dessa disposição preveem que os Estados-Membros devem conceder esses pagamentos aos agricultores que assumam voluntariamente compromissos agroambientais Os compromissos abrangem apenas aqueles que ultrapassem as normas obrigatórias pertinentes estabelecidas na legislação da União e os requisitos mínimos relativos à utilização de adubos e produtos fitossanitários e outros requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos na legislação nacional.

6. O artigo 74.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005 estabelece que os Estados-Membros devem aprovar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para garantir uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União Europeia.

2. Regulamento (CE) n.º 1975/2006 [3]

7. Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento (CE) n.º 1975/2006 estabelece as regras de execução relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural adotadas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

8. O artigo 4.º tem por objeto os pedidos de apoio e de pagamento. Dispõe o seguinte:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do presente regulamento, os Estados-Membros preverão procedimentos adequados para a apresentação dos pedidos de apoio.

[…]

3. Os pedidos de apoio e de pagamento podem ser ajustados, em qualquer momento após a sua apresentação, nos casos de erros óbvios reconhecidos pela autoridade competente.»

2 — Regulamento do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2005, L 277, p. 1), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 473/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 (JO 2009, L 144, p. 3).

3 — Regulamento da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO 2006, L 368, p. 74), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 484/2009 da Comissão, de 9 de junho de 2009 (JO 2009, L 145, p. 25).

9. O artigo 5.º estabelece os princípios gerais de controlo. Estipula o seguinte:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do presente regulamento, os Estados-Membros assegurarão que todos os critérios de elegibilidade estabelecidos pela legislação comunitária ou nacional ou pelos programas de desenvolvimento rural possam ser controlados de acordo com um grupo de indicadores verificáveis a definir pelos Estados-Membros.

[…]

3. Sem prejuízo de disposições específicas, não será efetuado qualquer pagamento a beneficiários em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos a fim de obter um benefício contrário aos objetivos do regime de apoio.»

10. O artigo 10.º faz parte do capítulo II «Controlos, reduções e exclusões». Sob a epígrafe «Princípios Gerais», pode ler-se:

«1. Os pedidos de apoio e os pedidos de pagamento subsequentes serão controlados de um modo que garanta a verificação eficaz do cumprimento das condições para a concessão do apoio.

2. Os Estados-Membros definirão métodos e meios adequados para verificar o cumprimento das condições para a concessão do apoio relativo a cada medida de apoio.

3. Os Estados-Membros utilizarão o sistema integrado de gestão e de controlo previsto no capítulo 4 do título II do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (em seguida designado por «SIGC»).

4. A verificação do respeito dos critérios de elegibilidade consistirá em controlos administrativos e em controlos *in loco*.

5. O respeito da condicionalidade será verificado através de controlos *in loco* e, se for caso disso, através de controlos administrativos.

[...]»

11. O artigo 11.º diz respeito a controlos administrativos. O n.º 1 tem a seguinte redação:

«Os controlos administrativos serão efetuados em relação a todos os pedidos de apoio e de pagamento e incidirão em todos os elementos que seja possível e adequado controlar por meios administrativos. Os procedimentos devem assegurar o registo das atividades de controlo desenvolvidas, dos resultados das verificações e das medidas adotadas em relação às discrepâncias.»

12. Sob a epígrafe «Reduções e exclusões nos casos de incumprimento dos critérios de elegibilidade», o artigo 18.º prevê:

«1. Se qualquer dos compromissos ligados à concessão da ajuda, com exceção dos relacionados com a dimensão da superfície ou o número de animais declarados, não forem respeitados, a ajuda pedida será reduzida ou recusada.

2. O Estado-Membro determinará o montante da redução da ajuda, nomeadamente com base na gravidade, extensão e permanência do incumprimento detetado.

A extensão de um incumprimento dependerá, nomeadamente, da importância das suas consequências, tendo em conta os objetivos relacionados com os critérios que não foram respeitados.

A importância de um incumprimento dependerá, nomeadamente, do seu efeito na globalidade da operação.

A permanência de um incumprimento depende, nomeadamente, do período durante o qual dura o seu efeito ou das possibilidades de pôr termo a esse efeito através de meios razoáveis.

3. Sempre que o incumprimento resulte de irregularidades cometidas deliberadamente, o beneficiário será excluído da medida em questão no ano civil em causa e no ano civil seguinte.»

3. Regulamento (CE) n.º 1122/2009 [4]

13. O Regulamento n.º 1122/2009 estabelece as regras de execução da condicionalidade, da modulação e do sistema integrado de gestão e de controlo, previsto no título II, capítulo 4, do Regulamento (CE) n.º 73/2009 [5], bem como as regras de execução da condicionalidade prevista nos artigos 85.°-T e 103.°-Z do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 [6]. De acordo com o disposto no seu artigo 87.º, o regulamento é aplicável aos pedidos de ajuda respeitantes a campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início em 1 de janeiro de 2010.

14. O Regulamento n.º 1122/2009 substituiu o Regulamento (CE) n.º 796/2004 [7]. De acordo com os artigos 7.° e 8.° do Regulamento n.º 1975/2006, lidos em conjugação com o quadro de correspondência que consta do anexo II do Regulamento n.º 1122/2009, os artigos 14.°, 23.° e 75.° do Regulamento n.º 1122/2009 devem ser aplicados *mutatis mutandis* a situações reguladas pelo Regulamento n.º 1975/2006.

15. O artigo 14.º do Regulamento n.º 1122/2009 tem por objeto as alterações aos pedidos únicos. O seu n.º 1 tem a seguinte redação:

«Após a data-limite para a apresentação do pedido único, podem ser acrescentados ao pedido único parcelas agrícolas ou direitos ao pagamento, desde que sejam respeitados todos os requisitos previstos nos regimes de ajuda em causa.

Nas mesmas condições, podem ser feitas alterações no que respeita à utilização ou ao regime de ajuda, relativamente a parcelas agrícolas ou a direitos ao pagamento já declarados no pedido único.

Caso as alterações referidas no primeiro e segundo parágrafos tenham repercussões a nível de qualquer documento comprovativo ou contrato a apresentar, são também autorizadas as alterações correspondentes nesses documentos ou contratos.»

4 — Regulamento da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65).

5 — Regulamento do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16).

6 — Regulamento do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO 2007, L 299, p. 1).

7 — Regulamento da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos nos Regulamentos (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 73/2009 do Conselho, bem como à condicionalidade prevista no Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho (JO 2004, L 141, p. 8), conforme alterado.

16. O artigo 23.º do regulamento diz respeito a apresentações tardias. O n.º 1 dispõe:

«Exceto em casos de força maior e circunstâncias excecionais nos termos do artigo 75.º, a apresentação dos pedidos de ajuda a título do presente regulamento depois dos prazos correspondentes dá origem a uma redução, de 1% por dia útil, dos montantes a que o agricultor teria direito no caso de apresentação atempada do pedido.

Sem prejuízo de medidas específicas a tomar pelos Estados-Membros no que respeita à necessidade de apresentação de qualquer documento comprovativo em tempo útil para possibilitar a programação e execução de controlos efetivos, o primeiro parágrafo é também aplicável relativamente a qualquer documento, contrato ou declaração a apresentar à autoridade competente nos termos dos artigos 12.º e 13.º, sempre que tais documentos, contratos ou declarações sejam constitutivos da elegibilidade para a ajuda em questão. Nesse caso, a redução aplica-se ao montante pagável a título da ajuda em causa.

Se o atraso for superior a 25 dias, o pedido não é admissível.»

17. O artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009 estabelece as regras que deverão ser aplicadas em caso de sobredeclaração. Tem a seguinte redação:

«Se, relativamente a um grupo de culturas, a superfície declarada para efeitos de um regime de ajuda 'superfícies' […] exceder a superfície determinada em conformidade com o artigo 57.º do presente regulamento, a ajuda é calculada com base na superfície determinada, diminuída do dobro da diferença constatada se esta for superior a 3% ou a 2 hectares, mas não superior a 20% da superfície determinada.

Se a diferença constatada for superior a 20% da superfície determinada, não é concedida qualquer ajuda «superfícies» relativamente ao grupo de culturas em causa.

Se a diferença for superior a 50%, o agricultor é excluído uma vez mais da ajuda num montante correspondente à diferença entre a superfície declarada e a superfície determinada em conformidade com o artigo 57.º do presente regulamento. […] Se o montante não puder ser totalmente deduzido […] nos três anos civis seguintes ao ano em que a diferença seja constatada, o saldo é anulado.»

18. O artigo 75.º diz respeito a casos de força maior e circunstâncias especiais. Dispõe o seguinte:

«1. Sempre que o agricultor não tenha podido respeitar as suas obrigações devido a um caso de força maior ou a circunstâncias excecionais […] conserva o seu direito à ajuda em relação à superfície ou aos animais elegíveis no momento em que o caso de força maior ou as circunstâncias excecionais tenham ocorrido. Além disso, se o incumprimento resultar de casos de força maior ou de circunstâncias excecionais relacionados com a condicionalidade, não é aplicada a redução correspondente.

2. A comunicação dos casos de força maior e de circunstâncias excecionais […] bem como de provas a eles relativas consideradas suficientes pela autoridade competente, deve ser efetuada, por escrito, a esta autoridade no prazo de dez dias úteis a contar da data em que o agricultor a possa fazer.»

B – *Direito húngaro*

19. O artigo 29.º, n.º 3, do Regulamento do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural n.º 61/2009[8], refere que, nos casos que abrangem espécies vegetais raras tidas como relevantes dos pontos de vista histórico, cultural ou genético na aceção dos respetivos anexos 12 ou 13, a pessoa elegível para ajuda tem direito a uma majoração da ajuda, desde que a autoridade competente (o Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal) certifique que a espécie vegetal em questão constitui uma variedade que consta dos citados anexos.

20. O artigo 55.º, n.º 4, do Regulamento n.º 61/2009 especifica ainda que, se a no controlo no local se verificar que pessoa elegível para ajuda não dispõe do certificado referido no artigo 29.º, n.º 3, o montante da ajuda é integralmente recusado durante uma campanha de comercialização, no que diz respeito às parcelas em causa.

21. Com base no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 31/2010[9], foi aditado um novo artigo 43.º, n.º 6 ao Regulamento n.º 61/2009. De acordo com essa disposição, no caso de cultivo de espécies vegetais raras, o certificado relativo a essas espécies, referido no artigo 29.º, n.º 3, do Regulamento n.º 61/2009, deve ser junto ao pedido de pagamento. A nova disposição entrou em vigor em 31 de março de 2010.

II – **Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais**

22. Podem ser deduzidas do despacho de reenvio as seguintes circunstâncias de facto.

23. Em 26 de julho de 2009, G. Szemerey apresentou um pedido de ajuda agrícola. O seu pedido foi deferido pela autoridade competente por decisão de 21 de janeiro de 2010. Seguidamente, em 16 de maio de 2010, G. Szemerey apresentou um pedido de pagamento único por superfície no âmbito de um programa de agricultura biológica e de terras aráveis.

24. Mais concretamente, depois de alterar o seu pedido em 31 de maio de 2010, G. Szemerey requereu o pagamento de ajuda agroambiental no montante correspondente a 52,9 hectares. Nesse contexto, também apresentou um pedido de ajuda prioritária — que conferia o direito a uma majoração da ajuda devida — relativo a um montante correspondente a 29,69 hectares (do total de 52,9 hectares) para o cultivo de espécies vegetais raras e em perigo de extinção, prioritárias por razões históricas, culturais ou genéticas. Para esse efeito, G. Szemerey adquiriu sementes de meliloto de flor branca (*Melilotus alba Medik*) e de trevo sueco (*Trifolium hybridum L.*).

25. Na primavera e início do verão de 2010, a sementeira das espécies vegetais raras referidas não foi bem sucedida, especialmente devido às cheias. Por esse motivo, G. Szemerey apresentou duas declarações de caso de força maior: a primeira em 29 de junho de 2010 e, posteriormente, em 28 de julho de 2010. Seguindo as indicações das autoridades húngaras, G. Szemerey também substituiu o código de utilização da superfície afetada pelo de «terras retiradas de produção». Em 30 de setembro de 2010, a declaração de caso de força maior foi aceite pelas autoridades competentes.

8 — Regulamento do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de 14 de maio de 2009, que especifica os requisitos dos pedidos de ajudas agroambientais disponibilizados através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Regulamento do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, de 30 de março de 2010, que altera o Regulamento n.º 61/2009, do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de 14 de maio de 2009, que especifica os requisitos dos pedidos de ajudas agroambientais disponibilizados através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módositásáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

26. Em 19 de março de 2011, embora reconhecendo o caso de força maior, a autoridade competente indeferiu o pedido da totalidade do pagamento apresentado por G. Szemerey e aplicou-lhe uma sanção administrativa no montante de 2 483 953 HUF, que deveria ser deduzido dos pedidos de pagamento por área nos três anos seguintes. G. Szemerey recorreu desta decisão no que respeita à sanção aplicada.

27. Em 13 de janeiro de 2012, o Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Instituto Central da Agricultura e do Desenvolvimento Rural; a seguir «Instituto») confirmou a decisão com fundamento no facto de G. Szemerey não ter apresentado o certificado correspondente às espécies vegetais raras, que deveria ter sido apresentado em 15 de maio de 2010 (ou seja, quando o pedido de pagamento foi apresentado) ou, o mais tardar, até 9 de junho de 2010. Nesse contexto, o Instituto acrescentou que a não apresentação dos documentos que comprovem as informações contidas no pedido não pode ser suprida. Por esse motivo, considerou que G. Szemerey não tinha direito à ajuda prioritária para o cultivo de espécies vegetais raras, devendo, consequentemente, considerar-se que a área das terras destinadas às espécies vegetais raras para efeitos da determinação do direito ao pagamento era de 0 hectares. Como a consequente sobredeclaração era superior a 50% da superfície determinada, o Instituto aplicou uma sanção com base no artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009.

28. G. Szemerey recorreu da decisão para o Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal administrativo e do Trabalho de Gyulai). Tendo dúvidas sobre a compatibilidade da legislação nacional aplicável com o direito da União, este órgão jurisdicional decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões a título prejudicial:

«1) Devem o princípio da flexibilidade e da possibilidade de alteração [considerandos] 20 e 27 do Regulamento (CE) n.º 796/2004, e [considerandos] 18, 23 e 26 do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, no caso de cultivo de uma espécie vegetal rara, deve ser junto ao pedido de pagamento o certificado relativo ao vegetal raro, tendo em conta a prática administrativa segundo a qual apenas era permitido o pedido de certificado antes do pedido de pagamento entre 2 e 15 de abril de 2010, apenas era permitido juntá-lo simultaneamente com apresentação do pedido único e a legislação não permitia regularizar a insuficiência do pedido que consiste na falta de certificado?

2) Este regime é compatível com a obrigação de um Estado-Membro de não comprometer os objetivos da Política Agrícola Comum ou é possível afirmar que a efetividade do exercício do direito ao apoio dos agricultores que cultivam vegetais raros resultante do direito da União se tornou impossível, ou excessivamente difícil e imprevisível, no ano de 2010 com a alteração da legislação [alteração do artigo 43.º, n.º 6, do Regulamento [n.º 61/2009], introduzida pelo Regulamento [n.º 31/2010]?

3) É contrária aos [considerandos] 57 do Regulamento (CE) n.º 796/2004 ou 75 do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 e, em especial, ao princípio da proporcionalidade a prática administrativa que, em caso de falta do certificado relativo ao vegetal raro, sem ter em conta a intencionalidade, a negligência nem as circunstâncias, impõe uma sanção por sobredeclaração no que respeita à totalidade do pedido, apesar de o pedido de pagamento cumprir, de resto, em relação a toda a parcela de terreno, os requisitos para a concessão do apoio e o agricultor cultivar o vegetal declarado na superfície declarada?

4) São aplicáveis as causas de isenção previstas nos [considerandos] 67 ou 71 do Regulamento (CE) n.º 796/2004 ou no [considerando] 75 do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 quando o agricultor alegue uma prática administrativa contrária ou inadequada como circunstâncias excecionais e pretenda demonstrar que a prática do organismo administrativo foi, total ou parcialmente, responsável pelo seu erro?

5) É possível considerar a declaração aceite da situação de força maior apresentada pelo agricultor relativamente à perda total do cultivo (sementeira) como informação correta a que fazem referência os [considerandos] 67 do Regulamento (CE) n.º 796/2004 e 93 do Regulamento (CE) n.º 1122/2009, que dispensa o agricultor de apresentar o certificado relativo ao vegetal raro e, como consequência, pressupõe a isenção das sanções respeitantes à totalidade do pedido?»

29. Foram apresentadas observações escritas por G. Szemerey, pelo Instituto, pelos Governos húngaro e grego e também pela Comissão Europeia, tendo todos eles, com exceção do Governo grego, apresentado observações orais na audiência de 24 de junho de 2015.

III – **Análise**

A – *Observações preliminares*

30. Em primeiro lugar, importa recordar que o órgão jurisdicional de reenvio apresentou diversas questões ao Tribunal de Justiça, que se referem todas aos considerandos dos Regulamentos n.º 796/2004 e n.º 1122/2009 e não às disposições juridicamente vinculativas desses instrumentos. Ademais, as questões submetidas não fazem menção aos Regulamentos n.º 1698/2005 e n.º 1975/2006 relativos ao FEADER, que estabelecem o quadro jurídico para analisar os problemas que se colocam no despacho de reenvio. Acresce que o despacho de reenvio deixa sem resposta algumas questões cruciais sobre o contexto factual e jurídico nacional.

31. Ainda que certamente lamentável em diversos aspetos, essa circunstância não é suficiente para declarar inadmissível o presente pedido de decisão prejudicial [10]. Esta conclusão decorre do espírito de cooperação inerente ao procedimento previsto no artigo 267.º TFUE. Como o próprio Tribunal de Justiça referiu em diversas ocasiões a este respeito, compete-lhe extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, em particular da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da UE que necessitam de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio [11].

32. Dito isto, aproveito a oportunidade para enfatizar a importância de fornecer um quadro de análise claramente definido (tanto no plano jurídico como no factual) no despacho de reenvio. Essa definição, além de facilitar o trabalho do Tribunal de Justiça, permite também que todos os que pretendam apresentar observações o possam fazer [12]. De facto, como as observações apresentadas muito bem ilustram, essa falha pode gerar uma certa confusão não só quanto ao quadro jurídico aplicável mas também quanto à matéria de facto assente no reenvio.

33. O facto de o órgão jurisdicional de reenvio não ter feito referência às disposições relevantes do direito da União não obsta, na minha opinião, a que o Tribunal de Justiça forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis à decisão no caso concreto, como exige a jurisprudência [13]. No caso presente, apesar das falhas do despacho de reenvio já descritas, as questões sobre as quais o órgão jurisdicional de reenvio procura orientações podem, com relativa facilidade, ser extrapoladas do mesmo.

10 — Relativamente aos limites da admissibilidade, v. as conclusões que apresentei no processo Gullotta and Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, em particular o n.º 20.

11 — Recentemente no acórdão Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa - Extranjeria, C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 26 e jurisprudência aí referida. V., também, entre outros, acórdão Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, n.º 40 e jurisprudência aí referida.

12 — V., por exemplo, despacho Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, n.º 14 e jurisprudência aí referida.

13 — V., por exemplo, acórdão Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve, C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 37 e jurisprudência aí referida.

34. No meu entendimento, há duas questões sobre as quais o órgão jurisdicional de reenvio verdadeiramente procura orientação. A primeira incide sobre a flexibilidade (ou melhor, os seus limites) de que os Estados-Membros dispõem na conceção de mecanismos de controlo dos regimes de ajuda. A segunda questão reside em saber quais são as consequências de um pedido de pagamento incompleto no âmbito de um regime de ajuda específico.

35. Irei abordar sucessivamente os dois assuntos. Como já indiquei anteriormente [14], não deve ser esquecido que a agricultura é uma atividade profissional. Esse facto deve ser tido em conta aquando da interpretação e aplicação da legislação da União em matéria agrícola.

B – *A obrigação de assegurar o controlo efetivo dos regimes de ajuda*

36. A primeira e segunda questões prejudiciais, que irei analisar em simultâneo, referem-se à compatibilidade do direito da União com uma legislação nacional que exige que o agricultor forneça, no momento de apresentação do pedido de pagamento, um certificado relativo às espécies vegetais raras que constituem a base do pedido (de pagamento de ajuda prioritária). A esse respeito, o Instituto e o Governo húngaro sustentaram na audiência que o certificado pode ser pedido independentemente da sementeira das plantas em apreço. Afirmaram ainda que esse certificado tem por objetivo identificar as espécies vegetais raras que estão na origem da ajuda prioritária e, deste modo, facilitar a tarefa das autoridades para determinar a elegibilidade para este tipo de ajuda em particular.

37. A título liminar, não há dúvida de que compete aos Estados-Membros assegurar o controlo efetivo dos regimes de ajuda. De facto, são obrigados a fazê-lo. Tal resulta claramente do artigo 74.º do Regulamento n.º 1698/2005 e do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1975/2006. Depreende-se dessas disposições que os Estados-Membros devem, por um lado, adotar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar que os interesses financeiros da União Europeia sejam efetivamente protegidos. A esse respeito, os Estados-Membros devem assegurar, por outro lado, que os critérios de elegibilidade respeitantes a diferentes tipos de ajuda possam ser controlados de acordo com um conjunto de indicadores verificáveis fixados pelos Estados-Membros. Isto é necessário para evitar abusos.

38. Não obstante, os Estados-Membros dispõem de discricionariedade na decisão relativa à realização específica de controlos, tanto administrativos como *in loco*, os quais visam garantir a verificação eficaz do cumprimento das condições para a concessão do apoio. Este entendimento deriva do artigo 10.º do Regulamento n.º 1975/2006.

39. No caso presente, não parecem existir dúvidas de que, nos termos da lei nacional, o requisito de apresentação do certificado com o pedido de pagamento é concebido para permitir às autoridades competentes a verificação, *ex ante*, de que as condições para a concessão do apoio no contexto de um regime de ajuda específico estão preenchidas. Nesse sentido, o requisito contribui para a eficácia do controlo administrativo e para a verificação de que o beneficiário é elegível para a ajuda agroambiental em questão. Em consequência, o requisito de apresentação do certificado relativo a espécies vegetais raras aquando do pedido afigura-se ser plenamente compatível com o direito da União, especialmente porque é concebido para garantir que os controlos pelas autoridades competentes são eficazes, conforme exigido pelo artigo 74.º do Regulamento n.º 1698/2005.

40. Ademais, resulta dos autos e das observações do Instituto e do Governo húngaro na audiência que a legislação nacional autoriza, de facto, os beneficiários a apresentarem o certificado em apreço até 25 dias após o final do prazo para apresentação do pedido de pagamento para um determinado ano (a saber, 9 de junho). Esta possibilidade afigura-se completamente consistente com o artigo 23.º do

14 — V. as conclusões que apresentei no processo Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131, n.º 71.

Regulamento n.º 1122/2009, que autoriza o beneficiário a apresentar o pedido depois de expirado o prazo para o fazer ou a completá-lo depois da apresentação do mesmo. A redução aplicada, de acordo com o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1122/2209, é de 1% por dia útil dos montantes a que o beneficiário teria direito se o pedido, com os documentos comprovativos, tivesse sido apresentado dentro do prazo. Nesse caso, a redução aplica-se ao montante pagável a título da ajuda em causa. Se o atraso for superior a 25 dias, o pedido não é admissível.

41. Creio que essa disposição, que prevê um determinado período de tolerância na apresentação do pedido de pagamento (de acordo com o artigo 14.º do Regulamento n.º 1122/2009), incorpora a flexibilidade a que se refere o órgão jurisdicional de reenvio. Nesta perspetiva, não entendo por que motivo as disposições nacionais pertinentes relacionadas com a entrega do certificado em questão seriam incompatíveis com o direito da União.

42. Contudo, existem duas outras questões que devem ser consideradas.

43. A primeira consiste em saber se, em 2010, era possível obter um certificado e, consequentemente, a ajuda prioritária. Face à interpretação estrita que o Tribunal de Justiça adotou relativamente às obrigações de os Estados-Membros assegurarem a eficácia do controlo dos regimes de ajuda [15], só excecionalmente é que se poderia considerar que uma medida criada para assegurar um controlo eficaz atenta contra o princípio da proporcionalidade. Tal ocorreria apenas no caso de ser virtualmente impossível — ou, no mínimo, extremamente difícil — obter ajuda.

44. A esse respeito, G. Szemerey alega que o referido certificado apenas pode ser obtido para sementes plantadas e que, para obter o certificado em questão, o pedido deve ser apresentado, o mais tardar, até 15 de abril. O seu argumento é o de que o efeito cumulativo das referidas circunstâncias torna impossível ou, no mínimo, excessivamente difícil, ao agricultor obter ajuda prioritária, especialmente para espécies vegetais que podem ser semeadas depois de março [16]. Supondo que tal seja verdade, é minha opinião que as regras de execução da referida legislação nacional relativamente ao ano de 2010 não sobreviveriam a um escrutínio à luz do princípio da proporcionalidade.

45. No entanto, entendo que será errado tirar essa conclusão, desde que o órgão jurisdicional de reenvio possa verificar a veracidade dos elementos apresentados na audiência pelo Instituto e pelo Governo húngaro.

46. De facto, com base nas explicações apresentadas na audiência por essas partes, afigura-se que o certificado em apreço pode, na verdade, ser obtido antes da sementeira (dado que serve apenas para atestar a raridade da variedade vegetal em questão na aceção da legislação nacional aplicável). Adicionalmente, a legislação nacional não fixa nenhum prazo para a entrega de um pedido de certificado, exigindo apenas que o agricultor junte o certificado ao pedido de pagamento (a data de 15 de abril é meramente indicativa). Assim sendo, não encontro qualquer razão para considerar que os requisitos respeitantes à entrega do certificado relativo a espécies vegetais raras poderiam ser considerados desproporcionados relativamente ao objetivo a alcançar, ou seja, garantir um controlo efetivo *ex ante*. No entanto, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.

47. A segunda questão, diretamente relacionada com a primeira, diz respeito ao princípio da segurança jurídica. G. Szemerey também apresentou o argumento — um ponto de vista que parece ser partilhado pelo órgão jurisdicional de reenvio — segundo o qual a legislação aplicável foi alterada de forma sub-reptícia, deixando aos beneficiários apenas um período de aproximadamente duas semanas (de

15 — Nesse contexto, as obrigações dos Estados-Membros têm sido interpretadas de forma estrita pela jurisprudência, que exige controlos eficazes e adequados. V., por analogia, acórdão Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, n.ºs 21 a 23 e jurisprudência aí referida.

16 — As partes também discordam em relação ao momento em que as espécies vegetais que G. Szemerey pretendia semear (especialmente meliloto de flor branca) deveriam ser semeadas tendo em conta as normas profissionais.

31 de março de 2010 a 15 de abril de 2010) para se adaptarem aos novos requisitos. De facto, ao abrigo das normas anteriormente em vigor, o certificado também poderia ser emitido mais tarde, no decurso de controlos *in loco* (que, conforme indicado pelo Instituto, nunca poderiam ter ocorrido antes de 10 de junho de 2010).

48. Apesar de caber ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se essa alteração legislativa — ou melhor, as regras detalhadas para a sua entrada em vigor relativamente ao ano de 2010 — estão em desacordo com os requisitos da segurança jurídica [17], desejo, ainda assim, apontar o seguinte.

49. Primeiro, a exigência de um certificado para espécies vegetais raras não é novidade: apenas a data até à qual devia ser entregue às autoridades é que foi alterada. Segundo, o agricultor poderia aparentemente obter o certificado sem efetivamente semear as espécies vegetais raras em questão. Terceiro, não existe uma obrigação legal de requerer o certificado, o mais tardar, até 15 de abril [18]. A esse propósito, o Governo húngaro esclareceu na audiência que, se o agricultor quiser assegurar que tem em seu poder o certificado em questão no momento em que deve apresentar o pedido de ajuda, essa data é, na prática, a última data possível para apresentar um pedido de certificado (na medida em que o agricultor queira evitar qualquer tipo de redução). Tal significa que, para o ano de 2010, o prazo para pedir o certificado era de 25 dias, ligeiramente mais curto do que no ano anterior. Na minha opinião, esta situação não é problemática do ponto de vista da segurança jurídica.

50. Em face do exposto, concluo que os Regulamentos n.º 1698/2005 e n.º 1975/2006, lidos em conjugação com o Regulamento n.º 1122/2009, não se opõem, por uma questão de princípio, a disposições nacionais que exijam que, no caso de cultivo de espécies vegetais raras, o certificado relativo a essas espécies raras seja junto ao pedido de pagamento.

C – *Não apresentação do certificado e sanções adequadas*

51. As terceira, quarta e quinta questões prejudiciais referem-se essencialmente à proporcionalidade da sanção aplicada como resultado da não apresentação do certificado.

52. As partes discordam sobre diversos elementos cruciais subjacentes ao processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio. Por razões óbvias, a tarefa de verificar a veracidade das declarações feitas pelas partes cabe ao órgão jurisdicional de reenvio.

53. G. Szemerey insiste em que não conseguiu obter o certificado em questão devido ao facto de a sementeira ter sido impossível e que apresentou um pedido para reconhecimento de uma situação de força maior com a maior brevidade possível. Argumentou ainda que, devido aos prazos aplicáveis (na sequência da alteração da legislação relativamente à necessidade de apresentar o certificado no momento do pedido), era praticamente impossível obter o certificado para efeitos da sua apresentação no momento do pedido de pagamento.

54. Por seu turno, o Instituto alegou que a sementeira não era uma pré-condição para a obtenção do certificado e que, em qualquer caso, dado que uma das espécies vegetais em questão (meliloto de flor branca) é semeada na primavera, G. Szemerey deveria saber, no momento do seu pedido, que não poderia semear as espécies vegetais raras em questão. Apesar de a situação de força maior ter sido aceite, o Instituto impôs uma sanção em cumprimento do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, que deve ser aplicado em caso de sobredeclaração (de superfície).

17 — Despacho Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, n.º 32 e jurisprudência aí referida.

18 — V. n.º 46 sobre a possibilidade de o agricultor obter o certificado sem semear e sobre o caráter não vinculativo do prazo de 15 de abril.

55. Com base no despacho de reenvio e nas questões prejudiciais, entendo que, mesmo supondo que G. Szemerey não satisfazia as condições para poder beneficiar de ajuda prioritária devido à não apresentação do certificado em apreço, teria, apesar disso, direito a um montante base no âmbito do regime de ajuda em questão. É nesta base que procederei à apreciação da proporcionalidade da sanção imposta.

56. Começo por apontar que, apesar da obscuridade que rodeia a qualificação do certificado em apreço (critério de elegibilidade para a ajuda prioritária [19] ou documento comprovativo) [20], o ponto sobre o qual existe menos incerteza é o de que a não apresentação do certificado no prazo devido (até 9 de junho) leva à recusa da ajuda prioritária. No meu entendimento, a questão para a qual o órgão jurisdicional de reenvio procura resposta é se, adicionalmente à recusa de concessão da ajuda prioritária, as autoridades dos Estados-Membros podem impor outras sanções, em conformidade com o artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, em virtude da sobredeclaração.

57. É minha opinião que não é possível aplicar qualquer outra sanção sem violar o princípio da proporcionalidade.

58. Sem prejuízo da confirmação do órgão jurisdicional de reenvio, tal deve-se ao facto de a não apresentação atempada do certificado não conduzir à exclusão absoluta das ajudas, mas simplesmente à não elegibilidade para a majoração do montante base da ajuda, ou seja, para o suplemento designado «ajuda prioritária». Tendo isso em mente, tenho dificuldade em aceitar que as autoridades húngaras competentes tenham aplicado o artigo 58.º do Regulamento 1122/2009 corretamente ao presente conjunto de circunstâncias de facto. Na realidade, essa disposição aplica-se a circunstâncias específicas de sobredeclaração (de superfície) [21]. Aqui, no entanto, o tamanho da superfície total declarada (52,9 hectares) não está em litígio. Nestas circunstâncias, a imposição de uma sanção por sobredeclaração não é compatível com o princípio da proporcionalidade [22].

59. No que respeita à base jurídica adequada para determinar a consequência da não apresentação do certificado em apreço, isso depende, em última análise, da qualificação do certificado como critério de elegibilidade *per se* ou como documento comprovativo.

60. Por um lado, se o certificado for considerado um critério de elegibilidade para a ajuda — o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar — o artigo 18.º do Regulamento n.º 1975/2006 é aplicável. Nos termos dessa disposição, quando os critérios de elegibilidade não são respeitados, a ajuda pedida pode ser reduzida ou recusada. Apenas no caso de não cumprimento intencional dos critérios de elegibilidade é justificada a recusa imediata de ajuda, tanto para o ano civil em curso como para o ano seguinte.

61. Por outro lado, mesmo que o certificado em apreço fosse considerado um mero documento comprovativo, o artigo 23.º do Regulamento n.º 1122/2009 — aplicável *mutatis mutandis* ao contexto do FEADER — estabelece regras específicas que devem ser aplicadas no contexto de uma apresentação tardia de documentos comprovativos. As consequências da não apresentação de um pedido completo encontram-se estabelecidas na mesma disposição: conforme exposto no n.º 40 acima, após 25 dias, o pedido é considerado inadmissível e não será efetuado qualquer pagamento.

19 — A qualificação do certificado é uma questão de direito interno, cuja apreciação compete ao órgão jurisdicional de reenvio. Não obstante, na quinta questão prejudicial, a referência aos considerandos relativos aos critérios de elegibilidade sustenta o entendimento de que o certificado constitui, por si próprio, um critério de elegibilidade. Também a premissa da qual parte o órgão jurisdicional de reenvio, a saber, que G. Szemerey tem direito a um montante base de ajuda apesar do atraso na apresentação do certificado, sugere que o certificado constitui um critério de elegibilidade para a ajuda prioritária.

20 — Por outro lado, as explicações dadas na audiência pelo Instituto e pelo Governo húngaro tendem a sugerir que o certificado é um documento comprovativo.

21 — V., também, artigo 16.º do Regulamento n.º 1975/2006 acerca da sobredeclaração no contexto do FEADER.

22 — V., por exemplo, acórdão Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, EU:C:2012:808, n.º 39 e jurisprudência aí referida.

62. Portanto, nas circunstâncias emergentes do despacho de reenvio, o princípio da proporcionalidade opõe-se à aplicação de uma sanção por sobredeclaração e, por consequência, de sanções relativas à totalidade do pedido, na aceção do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009.

63. Por uma questão de exaustividade, impõe-se a seguinte observação acerca da situação de força maior. No presente contexto, a situação de força maior não é relevante — para efeitos do pagamento da ajuda prioritária —, salvo se a declaração de G. Szemerey de que o certificado apenas poderia ser obtido após a sementeira for verdadeira, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar. Nesse caso, a impossibilidade de semear poderia sempre justificar a não apresentação do certificado, desde que as condições relativas à notificação da situação de força maior estabelecidas no artigo 75.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1122/2009 estivessem reunidas.

IV – **Conclusão**

64. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság do seguinte modo:

1) O Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (conforme alterado), lido em conjugação com o Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola, por uma questão de princípio, não se opõem a disposições nacionais que exijam que, no caso de cultivo de espécies vegetais raras, o certificado relativo a essas espécies raras seja junto ao pedido de pagamento.

2) Nas circunstâncias emergentes do despacho de reenvio, o princípio da proporcionalidade opõe-se à imposição de uma sanção por sobredeclaração na aceção do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009.