Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

4 de julho de 2024*

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Artigo 52.º — Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 — Artigo 53.º, n.º 1 — Definição dos critérios de elegibilidade para as medidas de apoio associado — Competência dos Estados-Membros — Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 — Artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, pontos 16 e 18 — Distinção entre "animais declarados" e "animais determinados" — Artigo 30.º, n.º 3 — Apoio calculado com base nos animais determinados — Artigo 31.º, n.ºs 1 a 3 — Sanções administrativas em caso de incumprimento entre os animais declarados — Pedido de apoio associado ligado à detenção de vacas em aleitamento — Taxa de parição fixada na regulamentação nacional não atingida por todos os animais declarados — Taxa atingida por um número mais restrito desses animais — Prática nacional que recusa o apoio»

No processo C-538/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria), por Decisão de 25 de julho de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de agosto de 2022, no processo

SB

contra

Agrárminiszter,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo Húngaro, por Zs. Biró-Tóth e M. Z. Fehér, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: húngaro.

— em representação da Comissão Europeia, por V. Bottka e A. Sauka, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de novembro de 2023,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, pontos 16 e 18, do artigo 30.º, n.º 3, e do artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 181, p. 48; retificação no JO 2015, L 209, p. 48), conforme alterado pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1393 da Comissão, de 4 de maio de 2016 (JO 2016, L 225, p. 41) (a seguir «Regulamento Delegado n.º 640/2014»).

2 O pedido foi submetido no âmbito de um litígio que opõe SB, um agricultor, ao Agrárminiszter (Ministro da Agricultura, Hungria) a propósito da recusa de este último conceder a SB um apoio associado à produção pela posse de vacas em aleitamento.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (UE) n.º 1306/2013

3 O artigo 63.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549), sob a epígrafe «Montantes indevidamente pagos e sanções administrativas», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Sempre que se verifique que um beneficiário não satisfaz os critérios de elegibilidade, os compromissos ou outras obrigações relacionados com as condições de concessão da ajuda ou do apoio estabelecidos na legislação setorial agrícola, a ajuda não é paga ou é total ou parcialmente retirada e, se for caso disso, os direitos ao pagamento correspondentes referidos no artigo 21.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho [(JO 2013, L 347, p. 608),] não são atribuídos ou são retirados.

[…]

2. Além disso, caso a legislação agrícola setorial o preveja, os Estados-Membros devem igualmente impor sanções administrativas […]»

Regulamento n.º 1307/2013

4 O considerando 4 do Regulamento n.º 1307/2013, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (a seguir «Regulamento n.º 1307/2013»), prevê:

«É necessário clarificar que o Regulamento [n.º 1306/2013] e as disposições adotadas na sua execução devem ser aplicáveis às medidas estabelecidas no presente regulamento […]»

5 O título IV do Regulamento n.º 1307/2013 contém um capítulo 1, com a epígrafe «Apoio associado voluntário», que inclui o artigo 52.º, sob a epígrafe «Regras gerais». Esse artigo 52.º dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem conceder apoio associado aos agricultores nas condições estabelecidas no presente capítulo (referido no presente capítulo como "apoio associado").

[…]

6. O apoio associado é um regime de limitação da produção que assume a forma de um pagamento anual baseado em superfícies e rendimentos fixos ou num número fixo de animais, respeitando os limites financeiros máximos a determinar pelos Estados-Membros para cada medida e notificados à Comissão [Europeia].

[…]

9. A fim de assegurar uma utilização eficiente e focalizada dos fundos da União [Europeia] e evitar o duplo financiamento ao abrigo de outros instrumentos de apoio similares, a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 70.º, que estabeleçam:

a) As condições de concessão de apoio associado;

b) As regras sobre a coerência com outras medidas da União e sobre o cúmulo de apoio.

[…]»

6 O artigo 53.º desse regulamento, sob a epígrafe «Disposições financeiras», enumera as decisões relativas ao apoio associado voluntário que os Estados-Membros podem adotar.

7 O artigo 54.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Notificação», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros notificam à Comissão as decisões referidas no artigo 53.º até às datas referidas nesse artigo. […]»

Regulamento Delegado n.º 639/2014

8 O artigo 53.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO 2014, L 181, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/1784 da Comissão, de 9 de julho de 2018 (JO 2018, L 293, p. 1) (a seguir «Regulamento Delegado n.º 639/2014»), sob a epígrafe «Condições de concessão do apoio», prevê, no seu n.º 1:

«Compete aos Estados-Membros estabelecer critérios de elegibilidade para as medidas de apoio associado, em conformidade com o quadro definido pelo Regulamento [n.º 1307/2013] e em observância das condições estabelecidas no presente regulamento.»

9 O artigo 67.º do Regulamento Delegado n.º 639/2014, sob a epígrafe «Notificações relativas ao apoio associado voluntário», enuncia, no seu n.º 1:

«Das notificações a que se refere o artigo 54.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 1307/2013] devem constar os elementos enumerados no anexo I do presente regulamento.»

10 Nos termos do anexo I do Regulamento Delegado n.º 639/2014, intitulado «Teor das informações a comunicar à Comissão nos termos do artigo 67.º, n.º 1»:

«As informações a comunicar incluem os seguintes elementos:

[…]

3. Descrição de cada medida de apoio, incluindo, pelo menos:

[…]

[g)] As condições de elegibilidade aplicáveis;

[…]»

Regulamento Delegado n.º 640/2014

11 Os considerandos 1, 28 e 31 do Regulamento Delegado n.º 640/2014 enunciam:

«(1) […] O Regulamento [n.º 1306/2013] habilita a Comissão a adotar atos delegados e atos de execução. A fim de assegurar o bom funcionamento do sistema no novo quadro jurídico, devem ser adotadas certas normas por meio dos referidos atos. […]

[…]

(28) O incumprimento respeitante aos pedidos de ajuda no âmbito de regimes de ajuda "animais" e aos pedidos de pagamento ao abrigo de medidas de apoio "animais" determina a inelegibilidade dos animais em questão. É necessário prever reduções a partir do primeiro animal em relação ao qual sejam constatados incumprimentos, mas, independentemente do nível da redução, a sanção administrativa deve ser menos pesada quando os

incumprimentos digam respeito a três animais ou menos. Nos restantes casos, a severidade da sanção administrativa deve depender da percentagem de animais em situação de incumprimento.

[…]

(31) A recusa e a retirada de apoio e as sanções administrativas devem ser estabelecidas relativamente às medidas de apoio ao desenvolvimento rural tendo em conta os princípios da dissuasão e proporcionalidade. A recusa e a retirada de apoio devem ser graduadas em função da gravidade, extensão, duração e recorrência do incumprimento constatado. Em relação aos critérios de elegibilidade, aos compromissos e a outras obrigações, a recusa e a retirada de apoio e as sanções administrativas devem ter em conta as especificidades das diversas medidas de apoio. No caso de incumprimento grave ou de o beneficiário ter apresentado elementos de prova falsos a fim de receber o apoio, este deve ser recusado e deve ser imposta uma sanção administrativa. As sanções administrativas devem poder ir até à exclusão total de uma ou mais medidas de apoio ou tipos de operações por um período determinado.»

12 O artigo 2.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:

«[…]

Aplicam-se igualmente as seguintes definições:

[…]

(2) “Incumprimento”,

a) qualquer forma de incumprimento de critérios de elegibilidade, compromissos ou outras obrigações relacionados com as condições de concessão da ajuda ou do apoio a que se refere o artigo 67.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 1306/2013], ou qualquer forma de incumprimento de critérios de elegibilidade, compromissos ou outras obrigações; […].

[…]

(13) “Regime de ajuda animais”: uma medida de apoio associado voluntário prevista no título IV, capítulo 1, do Regulamento [n.º 1307/2013], em que o pagamento anual a conceder dentro de determinados limites quantitativos se baseia num número fixo de animais;

[…]

(15) “Pedidos de ajuda animais”: os pedidos de pagamento de ajuda em que o pagamento anual a conceder dentro de determinados limites quantitativos se baseia num número fixo de animais ao abrigo do apoio associado voluntário previsto no título IV, capítulo 1, do Regulamento [n.º 1307/2013];

(16) “Animais declarados”: animais objeto de pedidos de ajuda “animais” ao abrigo do regime de ajuda “animais”, ou objeto de pedidos de pagamento ao abrigo de uma medida de apoio “animais”;

[…]

(18) “animal determinado”,

a) no âmbito de um regime de ajuda “animais”, um animal relativamente ao qual tenham sido cumpridos todos os requisitos regulamentares para a concessão de ajuda, ou

b) no âmbito de uma medida de apoio “animais”, um animal identificado através de controlos administrativos ou verificações no local;

[…]»

13 O título II do Regulamento Delegado n.º 640/2014, sob a epígrafe «Sistema integrado de gestão e de controlo», inclui um capítulo IV, intitulado «Cálculo da ajuda e sanções administrativas relacionadas com regimes de pagamentos diretos e medidas de desenvolvimento rural no âmbito do sistema integrado», que contém uma secção 4, ela própria intitulada «Apoio associado voluntário com base em pedidos de ajuda “animais” ao abrigo de regimes de ajuda “animais” ou apoio ao desenvolvimento rural com base em pedidos de pagamento ao abrigo de medidas de apoio “animais”», secção que contém um artigo 30.º, com a epígrafe «Base de cálculo». Esse artigo 30.º dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Em caso algum podem ser concedidas ajudas ou apoio para um número de animais superior ao indicado no pedido de ajuda ou no pedido de pagamento.

2. Os animais presentes na exploração só são considerados determinados se estiverem identificados no pedido de ajuda ou no pedido de pagamento. Os animais identificados podem ser substituídos sem perda do direito ao pagamento da ajuda ou do apoio, desde que o beneficiário não tenha já sido informado pela autoridade competente de que o pedido não cumpre o estipulado e não lhe tenha sido notificada a intenção da autoridade de proceder a uma verificação no local. Nos casos em que um Estado-Membro não faça uso da possibilidade de dispor de um sistema “sem pedidos”, em conformidade com as normas estabelecidas pela Comissão com base no artigo 78.º, alínea b), do Regulamento [n.º 1306/2013], cabe-lhe assegurar por quaisquer meios que não haja dúvidas no respeitante aos animais abrangidos pelos pedidos dos beneficiários.

3. Sem prejuízo do disposto no artigo 31.º, se o número de animais declarado num pedido de ajuda ou num pedido de pagamento exceder o número de animais determinado aquando dos controlos administrativos ou das verificações no local, a ajuda, ou o apoio, é calculada com base no número de animais determinado.»

14 Nos termos do artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014, sob a epígrafe «Sanções administrativas relativas a animais declarados ao abrigo dos regimes de ajuda “animais” ou das medidas de apoio “animais”:

«1. No que diz respeito a pedidos de ajuda ao abrigo dos regimes de ajuda “animais” a pedidos de pagamento ao abrigo das medidas de apoio “animais” ou a um tipo de operação ao abrigo dessas medidas de apoio, sempre que seja constatada uma diferença entre o número de animais declarados e o número de animais determinados, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 3, e os casos de incumprimento não disserem respeito a mais de três animais, o montante total da ajuda ou do apoio a que o beneficiário tenha direito ao abrigo desses regimes ou medidas de apoio para o exercício em causa é reduzido da percentagem fixada de acordo com o n.º 3 do presente artigo.

2. Se os casos de incumprimento disserem respeito a mais de três animais, o montante total da ajuda ou apoio a que o beneficiário tenha direito ao abrigo dos regimes ou das medidas de apoio ou tipos de operações ao abrigo dessas medidas de apoio referidos no n.º 1 para o exercício em causa é reduzido:

a) Da percentagem fixada de acordo com o n.º 3, se a mesma não for superior a 10 %;

b) Do dobro da percentagem fixada de acordo com o n.º 3, se a mesma for superior a 10 %, mas inferior ou igual a 20 %.

Se a percentagem fixada de acordo com o n.º 3 for superior a 20 %, o beneficiário perderá o direito à ajuda ou apoio a que teria direito, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 3, ao abrigo do regime de ajuda ou da medida de apoio ou tipo de operação ao abrigo dessa medida de apoio no exercício em questão.

Se a percentagem fixada de acordo com o n.º 3 for superior a 50 %, o beneficiário perderá o direito à ajuda ou apoio a que teria direito, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 3, ao abrigo do regime de ajuda ou da medida de apoio ou tipo de operação ao abrigo dessa medida de apoio no exercício em questão. Além disso, o beneficiário deve ser objeto de uma sanção adicional no montante correspondente à diferença entre o número de animais declarados e o número de animais determinados, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 3. Se esse montante não puder ser totalmente deduzido nos três anos seguintes ao ano em que a diferença seja detetada, em conformidade com o artigo 28.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014 [da Comissão, de 6 de agosto de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito aos organismos pagadores e outros organismos, gestão financeira, apuramento das contas, controlos, garantias e transparência (JO 2014, L 255, p. 59)], o saldo deve ser anulado.

No caso de espécies que não as referidas no artigo 30.º, n.os 4 e 5, do presente regulamento, os Estados-Membros podem decidir determinar um número de animais diferente do limiar de três animais previsto nos n.os 1 e 2 do presente artigo. Ao determinar esse número, os Estados-Membros devem assegurar que é materialmente equivalente a esse limiar, tendo nomeadamente em conta o número de cabeças normais e/ou o montante da ajuda ou do apoio concedido.

3. Para a determinação das percentagens a que se referem os n.os 1 e 2, o número de animais declarados ao abrigo de um regime de ajuda "animais" ou de uma medida de apoio ou de um tipo de operação "animais" que estejam em situação de incumprimento é dividido pelo número de animais determinados para esse regime de ajuda ou medida de apoio ou tipo de operação ao abrigo dessa medida de apoio relativamente ao pedido de ajuda ou de pagamento ou ao tipo de operação ao abrigo dessa medida de apoio no exercício em questão.

[…]»

Regulamento de Execução n.º 809/2014

15 O artigo 15.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 227, p. 69), conforme

alterado pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/2333 da Comissão, de 14 de dezembro de 2015 (JO 2015, L 329, p. 1) (a seguir «Regulamento de Execução n.º 809/2014»), sob a epígrafe «Alterações do pedido único ou do pedido de pagamento e alterações na sequência de controlos preliminares», dispõe:

«1. Após a data-limite para apresentação do pedido único ou do pedido de pagamento, podem ser adicionadas, ou ajustadas, ao pedido parcelas agrícolas ou direitos ao pagamento específicos, desde que sejam cumpridos os requisitos aplicáveis no âmbito dos regimes de pagamento direto ou das medidas de desenvolvimento rural em causa.

[…]

3. Sempre que a autoridade competente já tenha informado o beneficiário de qualquer incumprimento detetado no pedido único ou pedido de pagamento, ou lhe tenha dado conhecimento da sua intenção de realizar uma verificação no local, ou esta revelar casos de incumprimento, não podem ser feitas alterações em conformidade com o n.º 1 relativamente às parcelas a que dizem respeito os casos de incumprimento.

[…]»

16 O artigo 21.º desse regulamento de execução, sob a epígrafe «Requisitos relativos aos pedidos de ajuda "animais" e aos pedidos de pagamento ao abrigo de medidas de apoio "animais"», dispõe, no seu n.º 1:

«1. Um pedido de ajuda "animais", na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto (15), do Regulamento Delegado [n.º 640/2014], ou um pedido de pagamento no âmbito das medidas de apoio "animais", na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto (14), do mesmo regulamento, devem conter todas as informações necessárias para determinar a elegibilidade para a ajuda e/ou o apoio, nomeadamente:

a) a identidade do beneficiário;

b) Referência ao pedido único, se já tiver sido apresentado;

c) Número de animais de cada tipo relativamente aos quais é apresentado o pedido de ajuda ou de pagamento e, no que respeita aos bovinos, o código de identificação dos animais;

[…]»

Direito húngaro

17 O artigo 4.º do A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III. 13.) FM rendelet (Despacho n.º 9 do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que aprova as formas de recurso às ajudas diretas associadas à produção), de 13 de março de 2015 (a seguir «Despacho Ministerial n.º 9/2015»), tem a seguinte redação:

«[…]

2. O Tesouro Público decide sobre a ajuda após ter efetuado os controlos previstos no […] Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão […] e tendo em conta as regras relativas às reduções e outras sanções neles previstas.

[…]

4. Em caso de incumprimento das condições de concessão da ajuda, incluindo as condições de condicionalidade, detetado nos controlos, há que aplicar, ao determinar o montante da ajuda, as consequências jurídicas previstas nos artigos 13.º, 15.º, 30.º a 32.º, 34.º e 37.º a 41.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão no que respeita às ajudas previstas no capítulo II […]

[…]»

18 Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, desse despacho:

«Tendo em conta a condição imposta pelo artigo 2.º, n.º 2, do Despacho n.º 8 do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 13 de março de 2015, relativo às formas de recurso às ajudas diretas aos produtores agrícolas, o número mínimo de animais pelos quais pode ser concedida a ajuda é concedido por um indivíduo.»

19 O artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do referido despacho dispõe:

«Tem direito ao prémio por vaca em aleitamento o agricultor que detenha, no seu efetivo de animais declarados para efeitos da ajuda, vitelos destinados à produção de carne numa percentagem superior a 50 %, se pelo menos 30 % dos animais incluídos no pedido de ajuda tiverem parido durante o ano em questão e que mantenha na mesma manada das suas mães durante pelo menos um mês a contar da data do seu nascimento os vitelos nascidos de mães para as quais foi feito o pedido de ajuda […]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

20 Em 9 de maio de 2019, SB apresentou à autoridade competente em matéria de ajudas agrícolas um pedido de apoio associado à produção pela detenção de onze vacas em aleitamento.

21 Por decisão de 25 de junho de 2020, essa autoridade indeferiu o pedido de SB com o fundamento de que, relativamente ao período abrangido por esse pedido, só tinham parido três das onze vacas nele referidas, o que correspondia a uma taxa de parição de 27 %. Assim, não estava preenchido o requisito de uma taxa mínima de parição de 30 % dos animais a que se referia esse pedido, prevista no artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do Despacho Ministerial n.º 9/2015. Considerou, por isso, que não podia ser concedida ajuda por nenhum dos animais declarados no referido pedido e que o artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014 não era aplicável.

22 Por decisão de 16 de novembro de 2020, o ministro da Agricultura confirmou a decisão de 25 de junho de 2020.

23 SB interpôs recurso da Decisão de 16 de novembro de 2020 no Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria), que é o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que o Ministro da Agricultura tinha cometido um erro de direito, por um lado, ao não aplicar as consequências jurídicas, sanções e reduções previstas nos artigos 30.º e 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014, para os quais remete o artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, do Despacho Ministerial n.º 9/2015, e, por

outro, ao não ter em conta o número de animais determinados, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, deste regulamento delegado, nem o número de animais não conformes, mas apenas o número de animais declarados, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 16, do referido regulamento delegado. Ora, segundo os termos do artigo 30.º, n.º 3, do mesmo regulamento delegado, o montante do apoio deve ser calculado com base no número de animais determinados.

24 SB sustenta igualmente, no órgão jurisdicional de reenvio, que o Regulamento Delegado n.º 640/2014 não exige que o requerente de uma ajuda respeite as condições de concessão dessa ajuda relativamente a todos os animais declarados. Esse regulamento delegado prevê, em caso de falhas menores, uma redução da referida ajuda. SB entende que, no caso, dez dos seus animais deviam ter sido considerados «determinados», ou seja, conformes às condições de concessão da ajuda, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, do referido regulamento delegado. Com efeito, dado que três desses animais tinham parido, a taxa de parição exigida de 30 % tinha sido atingida em relação a dez das suas vacas.

25 Assim, SB teria tido direito a uma ajuda para dez vacas, nos termos do artigo 30.º, n.º 3, e do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, do Regulamento Delegado n.º 640/2014, mesmo embora, nos termos do artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, desse regulamento delegado, o montante da ajuda devesse, nesse caso, ter sido reduzido tendo em conta o número de animais não conformes.

26 O Ministro da Agricultura alega no órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014 não é aplicável. Segundo este ministro, o facto de a taxa de parição não respeitar a taxa prevista no artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do Despacho Ministerial n.º 9/2015 afeta todos os animais declarados para os quais tenha sido apresentado um pedido de pagamento da ajuda. Alega igualmente que o artigo 31.º deste regulamento delegado fixa as regras a aplicar em caso de desconformidade de certos animais, ao passo que, no caso, o próprio SB não respeitava as condições de concessão da ajuda, uma vez que o seu gado não tinha atingido a taxa mínima de parição exigida. Por último, baseando-se no artigo 53.º, n.º 1, do Regulamento Delegado n.º 639/2014, o Ministro da Agricultura indica que a determinação dos critérios de admissibilidade dos pedidos de apoio é da competência dos Estados-Membros.

27 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em primeiro lugar, sobre se o artigo 30.º, n.º 3, e o artigo 31.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 se opõem à prática de um Estado-Membro que consiste em indeferir integralmente um pedido de pagamento de um apoio associado relacionado com a detenção de vacas em aleitamento quando a taxa de parição exigida pela regulamentação desse Estado-Membro não é atingida pelos animais declarados, mesmo que essa taxa seja atingida por um número mais restrito desses animais.

28 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera, à semelhança de SB, que a intenção do legislador da União, que se reflete nos considerandos 28 e 31 do Regulamento Delegado n.º 640/2014, não era que o cumprimento parcial das condições de concessão da ajuda implicasse o não pagamento da ajuda, mas sim o pagamento de uma ajuda reduzida.

29 O órgão jurisdicional de reenvio refere igualmente que parece resultar do seu artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, que o Regulamento Delegado n.º 640/2014 estabelece uma distinção entre a categoria dos animais declarados pelo requerente da ajuda e a categoria dos animais determinados, uma vez que, nos termos da definição que figura nessa disposição, um animal determinado é um animal que preenche todos os requisitos aplicáveis à concessão de uma ajuda.

30 Resulta dessa definição que figura na referida disposição, da base do cálculo da ajuda, que é determinada nos termos do artigo 30.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014, e do montante da sanção em caso de incumprimento de certos animais declarados, que é determinado nos termos do artigo 31.º deste regulamento delegado, que o legislador da União deu preferência a um exame da conformidade dos animais individualmente considerados.

31 Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a prática nacional em causa não permite distinguir os animais declarados dos animais determinados, o que é contrário às disposições do Regulamento Delegado n.º 640/2014, baseadas nos princípios da ponderação e da proporcionalidade, que punem, a título de dissuasão, as falhas com uma redução da ajuda e, em caso de incumprimento grave apenas, pela rejeição do pedido.

32 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta qual o método a seguir para determinar o quociente que permite estabelecer a redução da ajuda, nos termos do artigo 31.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014.

33 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se esse quociente deve ser multiplicado por 100.

34 Nestas condições, o Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital) suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É conforme com o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado [n.º 640/2014], tendo em conta os seus considerandos 28 e 31 e os seus artigos 2.º, n.º 1, pontos 16 e 18, e 31.º, n.ºs 1 a 3, a prática de um Estado-Membro segundo a qual, quando, de acordo com o critério estabelecido pelo Estado-Membro para ter direito à ajuda, a proporção de partos alcançada em relação ao número de animais declarados seja inferior à exigida e determinada para os animais declarados, deve ser recusado integralmente o pedido de pagamento do apoio associado à produção por vaca em aleitamento, mesmo quando a proporção de partos exigida seja alcançada no âmbito de um grupo menos numeroso dos animais declarados, uma vez que uma percentagem de partos inferior à exigida pela legislação nacional implica que nenhum dos animais declarados seja elegível?

2) Em caso de resposta negativa à questão anterior, deve o número de animais elegíveis, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, ponto 18, e do artigo 30.º, n.º 3, do [Regulamento Delegado n.º 640/2014], ser determinado, no presente processo, tendo em conta os requisitos de graduação e de proporcionalidade enunciados nos considerandos 28 e 31 desse regulamento e dos artigos do direito da União referidos na primeira questão, quando a percentagem de partos alcançada for inferior à exigida pela regulamentação nacional:
   a) contabilizando como animais elegíveis apenas os que tenham parido, ou
   b) contabilizando como animais elegíveis os que, entre os animais declarados, constituem o grupo em que é alcançada a proporção de partos prevista na regulamentação nacional?

3) Tendo em conta os artigos 30.º, n.º 3, e 31.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 e o requisito de proporcionalidade enunciado no seu considerando 31, deve o artigo 31.º, n.º 3, deste regulamento ser interpretado no sentido de que, para determinar a base da sanção, se deve estabelecer o quociente entre os animais não conformes e os conformes, ou o quociente entre os animais declarados e os conformes, e, adicionalmente, o valor assim obtido deve ainda ser multiplicado por 100, num cálculo percentual?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

35 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014, lido à luz dos considerandos 28 e 31, do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, pontos 16 e 18, e do artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, desse regulamento delegado, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à prática de um Estado-Membro que consiste em indeferir na íntegra um pedido de apoio associado, quando não estiver preenchido um requisito de concessão desse apoio previsto na regulamentação nacional, a saber, o requisito de os animais declarados no pedido de apoio atingirem uma taxa de parição de 30 %, em vez de se limitar a reduzir o montante do apoio aplicando as sanções administrativas previstas no artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, do referido regulamento delegado.

36 Refira-se, a título preliminar, que, nas suas observações escritas, o Governo Húngaro sustenta que a prática nacional em causa é contrária ao artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do Despacho Ministerial n.º 9/2015, que prevê que deve ser atingida uma taxa mínima de parição de 30 % para os animais para os quais o apoio associado foi pedido, com o fundamento de que a intenção do legislador nacional não era elevar essa taxa a um requisito de concessão desse apoio, mas sim fazer dela um método de cálculo.

37 A este respeito, importa recordar que, no que se refere à interpretação das disposições do ordenamento jurídico nacional, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, de se basear nas qualificações resultantes da decisão de reenvio. Com efeito, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o direito interno de um Estado-Membro (Acórdão de 5 de dezembro de 2023, Deutsche Wohnen, C-807/21, EU:C:2023:950, n.º 36 e jurisprudência referida).

38 Ora, resulta da decisão de reenvio que, por força da prática administrativa em causa, o número total dos animais declarados tem de atingir uma taxa mínima de parição de 30 % no ano do pedido. Esta taxa, prevista no artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do Despacho Ministerial n.º 9/2015, é considerada uma condição para a concessão do apoio associado, de modo que, se essa condição não for preenchida pelos animais declarados no pedido desse apoio, o pedido é integralmente indeferido. Há que partir, portanto, da premissa de que a taxa mínima de parição de 30 % prevista nesse decreto é uma condição de concessão do apoio associado que está ligada ao número de animais declarados no pedido de concessão do apoio.

39 Uma vez que se pode considerar que a interpretação defendida pelo órgão jurisdicional de reenvio e por SB põe em causa a possibilidade de os Estados-Membros definirem as condições de concessão do apoio associado que devem ser preenchidas por todos os animais declarados, refira-se, antes de mais, que o Regulamento Delegado n.º 639/2014, que foi adotado com base no artigo 52.º, n.º 9, do Regulamento n.º 1307/2013, prevê, no seu artigo 53.º, n.º 1, que se intitula precisamente «Condições de concessão do apoio», que os Estados-Membros definem os critérios de elegibilidade para as medidas de apoio associado em conformidade com o quadro estabelecido no Regulamento n.º 1307/2013 e com as condições enunciadas nesse regulamento delegado.

40 Os Estados-Membros que tomam uma decisão de concessão de um apoio associado voluntário ou reexaminam essa decisão são obrigados, por força do artigo 54.º do Regulamento n.º 1307/2013, lido em conjugação com o artigo 53.º, n.º 6, deste regulamento e com o artigo 67.º, n.º 1, do Regulamento Delegado n.º 639/2014, a notificar as decisões adotadas a este respeito à Comissão.

De acordo com o anexo I, ponto 3, alínea f), do Regulamento Delegado n.º 639/2014, nas notificações apresentadas à Comissão, os Estados-Membros devem especificar as condições de elegibilidade de cada medida de apoio.

41 Decorre das disposições referidas nos dois números anteriores do presente acórdão que os Estados-Membros dispõem, sob reserva do respeito do quadro estabelecido pelo Regulamento n.º 1307/2013 e das condições enunciadas no Regulamento Delegado n.º 639/2014, de um poder de apreciação para definir os critérios ou condições de elegibilidade para beneficiar das medidas de apoio associado, como, em substância, refere a advogada-geral no n.º 28 das suas conclusões.

42 Ora, se um Estado-Membro, no âmbito do seu poder de apreciação, define como «critério de elegibilidade», na aceção do artigo 53.º, n.º 1, do Regulamento Delegado n.º 639/2014, um critério que tem de estar preenchido por todos os animais declarados, como os que estão em causa, e se esse critério não estiver preenchido, nenhum animal declarado pode, em princípio, ser considerado um «animal determinado», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, deste regulamento delegado.

43 Por outro lado, uma taxa de parição mínima de 30 %, que visa, como resulta das observações do Governo Húngaro, incentivar os agricultores a conservarem de forma duradoura, ou mesmo a aumentarem, a sua manada revela-se adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido.

44 No que respeita ao artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 referido na primeira questão prejudicial, esta disposição prevê que, sem prejuízo do artigo 31.º deste regulamento delegado, se o número de animais declarado num pedido de ajuda ou de pagamento exceder o número de animais determinados na sequência de controlos administrativos ou no local, o montante da ajuda ou do apoio é calculado com base no número de animais determinados.

45 Decorre da redação desta disposição que, no caso de o número de animais determinados ser inferior ao número de animais declarados no pedido, o montante do apoio deve ser calculado com base no número de animais determinados. A ajuda pedida pode, portanto, ser concedida em relação a um número de animais inferior ao declarado no pedido de ajuda.

46 No entanto, o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 não se aplica quando, como no caso, não existe nenhum animal determinado. Em especial, esta disposição não fixa as condições de concessão de um apoio associado, sendo a sua determinação, de acordo com o referido nos n.ºs 39 a 41 do presente acórdão, da competência dos Estados-Membros. O referido artigo 30.º, n.º 3, determina unicamente, como refere a advogada-geral no n.º 30 das suas conclusões, os critérios que devem ser tidos em conta para efeitos do cálculo de um apoio associado. Esta interpretação é confirmada pela epígrafe deste artigo 30.º, a saber, «Base de cálculo».

47 O artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 não pode, portanto, ser interpretado no sentido de que impõe uma obrigação de aplicar uma condição de concessão do apoio, que visa todos os animais declarados no pedido, a um número mais restrito desses mesmos animais.

48 No que respeita ao artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 referido na primeira questão prejudicial, esta disposição limita-se a definir, no seu ponto 16, a categoria dos «animais declarados» como os que são objeto de um pedido de ajuda e, no seu ponto 18, a categoria dos «animais determinados». Um «animal determinado» é, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, alínea a), deste regulamento delegado, no âmbito de

um regime de ajuda «animais», um animal relativamente ao qual tenham sido cumpridas todas as condições aplicáveis à concessão da ajuda e, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 18, alínea b), do referido regulamento delegado, no âmbito de uma medida de apoio «animais», um animal identificado através de controlos administrativos ou no local. No entanto, a referida disposição não impõe uma obrigação de aplicar um requisito de concessão do apoio que deva ser preenchido por todos os animais declarados, como a taxa mínima de parição em causa, a um número mais restrito de animais, de modo que certos animais declarados sejam determinados.

49 No que respeita ao artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014, ao qual se refere a primeira questão, este artigo tem por epígrafe «Sanções administrativas relativas a animais ao abrigo dos regimes de ajuda "animais" ou das medidas de apoio "animais"», e prevê, nos seus n.ºs 1 a 3, que o montante da ajuda é reduzido sempre que se verifique uma diferença entre os animais declarados e os animais determinados nos termos do artigo 30.º, n.º 3, desse regulamento delegado num pedido de ajuda.

50 Resulta da redação do artigo 31.º, n.º 1, do referido regulamento delegado que as reduções previstas nesse artigo 31.º só são aplicáveis na hipótese prevista no artigo 30.º, n.º 3, do mesmo regulamento delegado. Além disso, como confirma a sua epígrafe, o referido artigo 31.º visa reger as sanções aplicáveis em caso de incumprimento de um pedido de ajuda. Em especial, a aplicação das reduções previstas nesse artigo pressupõe que o direito à ajuda existe e, portanto, como refere a advogada-geral nos n.ºs 44 e 46 das suas conclusões, que os critérios de elegibilidade estejam, em princípio, preenchidos e, portanto, como o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014, não se destina a regular as próprias condições de concessão do apoio.

51 Daí resulta que nem o artigo 30.º, n.º 3, nem o artigo 31.º do Regulamento Delegado n.º 640/2014 se opõem à prática administrativa em causa referida no n.º 38 do presente acórdão.

52 Os considerandos 28 e 31 do Regulamento Delegado n.º 640/2014, aos quais se refere a primeira questão, não põem esta interpretação em causa.

53 Por um lado, embora resulte do considerando 28 desse regulamento delegado que os incumprimentos implicam apenas a inadmissibilidade do animal em causa, a utilização da expressão «animal em relação ao qual sejam constatados incumprimentos» no singular, em certas versões linguísticas, não pode ser interpretada no sentido de que impõe a aplicação de uma condição de concessão do apoio, que visa todos os animais declarados no pedido, a um número mais restrito desses mesmos animais. Esta expressão genérica deve ser entendida como «[o ou os] anima[is] em relação ao[s] qual[is] sejam constatados incumprimentos», dependendo o número de animais abrangidos dos critérios de elegibilidade e dos animais declarados nos pedidos de apoio em causa.

54 Por outro lado, embora resulte do considerando 31 do Regulamento Delegado n.º 640/2014 que as recusas de concessão das medidas de apoio ao desenvolvimento rural devem ser aplicadas tendo em conta os princípios da dissuasão e da proporcionalidade, a exclusão do benefício do apoio associado não pode ser considerada desproporcionada, uma vez que não se trata de uma sanção, mas sim da mera consequência do incumprimento dos critérios de elegibilidade para a concessão do apoio [v., neste sentido, Acórdãos de 24 de maio de 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, n.º 58, e de 29 de fevereiro de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, n.º 56 e jurisprudência referida].

55 Por outro lado, a interpretação do artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 defendida pelo órgão jurisdicional de reenvio e por SB, segundo a qual este último deve ter direito a apoio para dez vacas, pode ser considerada, como sublinhou, em substância, a advogada-geral no n.º 34 das suas conclusões, uma interpretação que permite ao requerente reduzir *a posteriori* o número de animais declarados no pedido de apoio.

56 Refira-se, a este respeito, que resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a Hungria aplica, no que respeita ao apoio associado à detenção de vacas em aleitamento, o regime baseado em pedidos, previsto no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 809/2014. Por conseguinte, o requerente tem de indicar, nos termos da alínea c) dessa disposição, o número de animais declarados e, no que respeita aos bovinos, o código de identificação exato de cada um deles. Uma vez que tem a iniciativa do pedido, o requerente não pode declarar no mesmo todos os animais que detém, mas apenas aqueles que preenchem os critérios de elegibilidade. No entanto, uma vez declarados os animais indicados nesse pedido, como refere a advogada-geral no n.º 36 das suas conclusões, as disposições conjugadas do artigo 15.º, n.º 3, e do artigo 21.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Execução n.º 809/2014 proíbem a alteração do pedido de pagamento, incluindo o número de animais aí declarados, quando a autoridade competente já tenha informado o beneficiário dos incumprimentos que esse pedido contém. De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, ponto 2, alínea a), do Regulamento Delegado n.º 640/2014, qualquer incumprimento dos critérios de elegibilidade é considerado incumprimento.

57 Ora, no caso, a autoridade competente informou SB dos incumprimentos em 25 de junho de 2020 quando indeferiu o pedido de apoio indicando que a taxa de parição de 30 % não tinha sido atingida. Em tal hipótese, de acordo com estas considerações, não é possível reduzir *a posteriori* o número de animais declarados no pedido.

58 A interpretação do artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 defendida pelo órgão jurisdicional de reenvio e por SB é, portanto, contrária ao artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento de Execução n.º 809/2014, lido em conjugação com o artigo 21.º, n.º 1, alínea c), deste regulamento de execução.

59 Resulta do exposto que há que responder à primeira questão que o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014, lido à luz dos considerandos 28 e 31, do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, pontos 16 e 18, e do artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, deste regulamento delegado, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à prática de um Estado-Membro que consiste em indeferir na íntegra um pedido de apoio associado, quando não estiver preenchido um requisito de concessão desse apoio previsto na regulamentação nacional, a saber, o requisito de os animais declarados no pedido de apoio atingirem uma taxa de parição de 30 %, em vez de se limitar a reduzir o montante do apoio aplicando as sanções administrativas previstas no artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, do referido regulamento delegado.

Quanto às questões segunda e terceira

60 Uma vez que a segunda e terceira questões só são submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio se, em substância, o artigo 30.º, n.º 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014 se opusesse à prática nacional em causa, não há que responder a estas questões, tendo em conta a resposta dada à primeira questão.

Quanto às despesas

61 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às 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 (Sexta Secção) declara:

O artigo 30.º, n.º 3 do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade, conforme alterado pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1393 da Comissão, de 4 de maio de 2016, lido à luz dos considerandos 28 e 31, do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, pontos 16 e 18, e do artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento Delegado n.º 640/2014, conforme alterado pelo Regulamento Delegado 2016/1393,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe à prática de um Estado-Membro que consiste em indeferir, na íntegra, um pedido de apoio associado, quando não estiver preenchido um requisito de concessão desse apoio previsto na regulamentação nacional, a saber, o requisito de os animais declarados no pedido de apoio atingirem uma taxa de parição de 30 %, em vez de se limitar a reduzir o montante do apoio aplicando as sanções administrativas previstas no artigo 31.º, n.ºs 1 a 3, do referido regulamento delegado, conforme alterado.

Assinaturas