Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

4 de setembro de 2015 *

«FEOGA — Secção 'Garantia' — FEAGA e Feader — Despesas excluídas do financiamento — Regime de pagamento único — Controlos-chave — Controlos secundários»

No processo T-503/12,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por C. Murrell e, posteriormente, por E. Jenkinson e M. Holt e, por último, por M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por D. Wyatt, QC, e por V. Wakefield, barrister,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por N. Donnelly, P. Rossi e K. Skelly, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão de Execução 2012/500/UE da Comissão, de 6 de setembro de 2012, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 244, p. 11), na parte em que esta decisão respeita a quatro rubricas que figuram no seu anexo, relativas a uma correção forfetária de 5% aplicada às despesas efetuadas na Irlanda do Norte (Reino Unido) no decurso dos exercícios financeiros 2008, nos montantes de 277 231,60 e 13 671 588,90 euros, e 2009, nos montantes de 270 398,26 e 15 844 193,29 euros,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

composto por E. Martins Ribeiro (relatora), presidente, S. Gervasoni e L. Madise, juízes,

secretário: C. Kristensen, administradora,

vista a fase escrita e após a audiência de 2 de dezembro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 1290/2005

1 O regime de base relativo ao financiamento da política agrícola comum é constituído, no que respeita às despesas efetuadas a partir de 16 de outubro de 2006 e no que respeita às despesas efetuadas pela Comissão das Comunidades Europeias a partir de 1 de janeiro de 2007, pelo Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209, p. 1).

2 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1290/2005, o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) financia, em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia, os pagamentos diretos a agricultores previstos no âmbito da política agrícola comum, efetuados de acordo com o direito da União.

3 Em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento n.º 1290/2005, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) financia, em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União, a contribuição financeira da União para os programas de desenvolvimento rural executados em conformidade com a legislação da União relativa ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER.

4 O artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, sob a epígrafe «Apuramento contabilístico», dispõe o seguinte nos seus n.os 1 a 3:

«1. Sempre que constate que determinadas despesas abrangidas pelo n.º 1 do artigo 3.º e pelo artigo 4.º não foram efetuadas de acordo com as regras [da União], a Comissão decide dos montantes a excluir do financiamento [da União], pelo procedimento a que se refere o n.º 3 do artigo 41.º

2. A Comissão avalia os montantes a excluir, tendo nomeadamente em conta a importância da falta de conformidade constatada. A Comissão toma em consideração a natureza e a gravidade da infração, bem como o prejuízo financeiro para a [União].

3. Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão, bem como as respostas do Estado-Membro em causa, são objeto de comunicações escritas, após o que ambas as partes tentarão chegar a acordo quanto às medidas a adotar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode solicitar o início de um procedimento para conciliação das respetivas posições num prazo de quatro meses; os resultados desse procedimento constarão de um relatório a apresentar à Comissão, que o analisará antes de se pronunciar sobre uma eventual recusa de financiamento.»

Regulamento (CE) n.º 885/2006

5 As modalidades do procedimento de apuramento contabilístico estão estabelecidas no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO L 171, p. 90). Por outro lado, o artigo 16.º deste mesmo regulamento fixa as modalidades do procedimento de conciliação.

Regulamento (CE) n.º 1782/2003

6 No âmbito da reforma da política agrícola comum, o Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93 (CE) n.º 1452/2001 (CE) n.º 1453/2001 (CE) n.º 1454/2001 (CE) n.º 1868/94 (CE) n.º 1251/1999 (CE) n.º 1254/1999 (CE) n.º 1673/2000 (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1). Este regulamento estabeleceu, nomeadamente, um regime de apoio ao rendimento dos agricultores dissociado da produção. Tal regime, designado no artigo 1.º, segundo travessão, deste regulamento como «regime de pagamento único», combina um certo número de pagamentos diretos aos agricultores a título de diversos regimes de apoio até então existentes.

7 O regime de pagamento único é objeto do Título III do Regulamento n.º 1782/2003, que agrupa, em cinco capítulos, os seus artigos 33.° a 71.°-M.

8 O Título III, Capítulo 1, do Regulamento n.º 1782/2003, relativo às «Disposições gerais», inclui, nomeadamente, um artigo 36.º, sob a epígrafe «Modalidades de pagamento». No seu n.º 1 este precisa que:

«A ajuda a título do regime de pagamento único é paga em relação aos direitos aos pagamentos tal como definidos no Capítulo 3, ligados a igual número de hectares elegíveis, definidos no n.º 2 do artigo 44.º»

9 O Título III, Capítulo 2, do Regulamento n.º 1782/2003 estabelece as regras relativas à determinação do montante de referência. Este montante é calculado, em conformidade com o artigo 37.º, n.º 1, do referido regulamento, da seguinte forma:

«O montante de referência é a média trienal dos montantes totais dos pagamentos concedidos a um agricultor a título dos regimes de apoio referidos no Anexo VI, calculados e ajustados nos termos do Anexo VII, relativamente a cada ano civil do período de referência referido no artigo 38.º»

10 O período de referência é definido, no artigo 38.º do Regulamento n.º 1782/2003, no sentido de que inclui os anos civis de 2000, 2001 e 2002.

11 O Título III, Capítulo 3, do Regulamento n.º 1782/2003 é relativo aos direitos aos pagamentos. A este título, o artigo 43.º deste regulamento, sob a epígrafe «Determinação dos direitos aos pagamentos», dispõe, nomeadamente, o seguinte:

«1. […C]ada agricultor beneficia de um direito por hectare, calculado pela divisão do montante de referência pela média trienal do número total de hectares que, no período de referência, tenha dado direito aos pagamentos diretos referidos no Anexo VI.

O número total de direitos é igual ao número médio de hectares acima referido.

[…]»

12 Relativamente à «[u]tilização dos direitos aos pagamentos», resulta do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 o seguinte:

«Qualquer direito ligado a um hectare elegível dá direito ao pagamento do montante fixado pelo direito.»

13 O artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 define o conceito de «hectare elegível», na sua versão anterior a 1 de janeiro de 2009, nomeadamente, como «a superfície agrícola da exploração ocupada por terras aráveis e pastagens permanentes, com exceção das superfícies ocupadas por culturas permanentes ou florestas, ou afetadas a atividades não agrícolas». Na sua versão aplicável a partir de 1 de janeiro de 2009, este conceito é definido como «a superfície agrícola da exploração, com exceção das superfícies ocupadas por florestas ou afetas a atividades não agrícolas».

14 O Título III, Capítulo 5, Secção 1, do Regulamento n.º 1782/2003 permitia aos Estados-Membros, nomeadamente, optar por uma implementação regional do regime de pagamento único. A este título, o artigo 58.º deste regulamento dispõe:

«1. Até 1 de agosto de 2004, o mais tardar, qualquer Estado-Membro pode decidir aplicar o regime de pagamento único previsto nos Capítulos 1 a 4 a nível regional, nas condições da presente Secção.

2. Os Estados-Membros definem as regiões de acordo com critérios objetivos.

Os Estados-Membros com menos de três milhões de hectares elegíveis podem ser considerados uma única região.

3. Os Estados-Membros subdividem o limite máximo referido no artigo 41.º pelas regiões, de acordo com critérios objetivos.»

15 O artigo 59.º do Regulamento n.º 1782/2003 estabelece as regras relativas à regionalização do regime de pagamento único da seguinte forma:

«1. Em casos devidamente justificados e de acordo com critérios objetivos, qualquer Estado-Membro pode dividir o montante total do limite máximo regional estabelecido nos termos do artigo 58.º ou parte deste por todos os agricultores cujas explorações estejam localizadas na região em questão, incluindo os que não preencham os critérios de elegibilidade referidos no artigo 33.º

2. Em caso de divisão do montante total do limite máximo regional, os agricultores recebem direitos cujo valor unitário é calculado dividindo o limite máximo regional estabelecido nos termos do artigo 58.º pelo número de hectares elegíveis, na aceção do n.º 2 do artigo 44.º, fixado a nível regional.

3. Em caso de divisão parcial do montante total do limite máximo regional, os agricultores receberão direitos cujo valor unitário será calculado dividindo a parte correspondente do limite máximo regional estabelecido nos termos do artigo 58.º pelo número de hectares elegíveis, na aceção do n.º 2 do artigo 44.º, fixado a nível regional.

Se o agricultor também estiver habilitado a receber direitos calculados sobre a parte remanescente do limite máximo regional, o valor unitário regional de cada um dos seus direitos, exceto dos direitos de retirada das terras, será aumentado num valor correspondente ao montante de referência dividido pelo número dos seus direitos estabelecido nos termos do n.º 4.

Os artigos 48.° e 49.° são aplicáveis *mutatis mutandis*.

4. O número de direitos por agricultor é igual ao número de hectares que declare, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º, no primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único, salvo em caso de força maior ou circunstâncias excecionais na aceção do n.º 4 do artigo 40.º»

16 O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 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 (JO L 30, p. 16), com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2009.

Regulamento (CE) n.º 796/2004

17 O artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 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 no Regulamento n.º 1782/2003 (JO L 141, p. 18), sob a epígrafe «Base de cálculo no que diz respeito às superfícies declaradas», estabelece as regras relativas ao cálculo da ajuda.

18 O artigo 51.º do Regulamento n.º 796/2004 prevê as reduções e exclusões nos casos de sobredeclaração de superfície pelos agricultores.

19 O artigo 73.º do Regulamento n.º 796/2004 estabelece as regras aplicáveis à recuperação de pagamentos indevidos.

20 O artigo 73.º-A do Regulamento n.º 796/2004 visava a recuperação dos direitos indevidamente atribuídos aos agricultores.

21 O Regulamento n.º 796/2004 foi revogado e substituído pelo 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 (JO L 316, p. 65), com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010.

Documento n.º VI/5330/97

22 As diretrizes da Comissão para a aplicação das correções financeiras foram definidas no Documento n.º VI/5330/97 da Comissão, de 23 de dezembro de 1997, sob a epígrafe «Diretrizes para o cálculo das consequências financeiras aquando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA-Garantia» (a seguir «Documento n.º VI/5330/97»).

23 O Anexo 2 do Documento n.º VI/5330/97, relativo às consequências financeiras, no âmbito do apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), de deficiências nos controlos realizados pelos Estados-Membros, enuncia, na parte sob a epígrafe «Introdução», o seguinte:

«Sempre que a Comissão verificar que um determinado pagamento diz respeito a um pedido que não satisfaz as regras comunitárias, as consequências financeiras são claras: a não ser que o pagamento irregular já tenha sido detetado pelos organismos nacionais de controlo e que tenham sido tomadas adequadas medidas de correção e de recuperação (ver Anexo 4), a Comissão deve recusar o seu financiamento pelo orçamento comunitário. Quando as consequências financeiras resultarem de um exame de despesas relativo a um grande número de processos, sempre que possível, o montante a recusar será calculado com base numa extrapolação dos resultados do exame de uma amostra representativa de processos. Deve ser aplicado o mesmo método de extrapolação a todos os Estados-Membros, inclusive no que diz respeito ao grau de confiança e materialidade, à estratificação da população, à dimensão da amostra e à avaliação dos erros de amostragem em relação às implicações financeiras totais.

Sempre que um Estado-Membro não respeitar a regulamentação comunitária relativa à verificação da elegibilidade dos pedidos, essa falha, em si mesma, implica que os pagamentos infringem as regras comunitárias aplicáveis à medida em causa e à exigência geral, formulada no artigo 8.º do Regulamento [n.º] 729/70, de deteção e prevenção de irregularidades por parte dos Estados-Membros. Tal não implica necessariamente a irregularidade de todos os pedidos, mas significa um aumento do risco de serem imputados ao [FEOGA] pagamentos irregulares. Embora, em certos casos flagrantes, a Comissão pudesse estar habilitada a recusar toda a despesa em causa se não fossem efetuados os controlos exigidos por um regulamento, num certo número de casos o montante recusado seria, com toda a probabilidade, superior à perda financeira sofrida pela Comunidade. Deve, pois, proceder-se a uma determinação da perda financeira aquando da avaliação das correções financeiras.

[...]»

24 O Anexo 2 do Documento n.º VI/5330/97 precisa, na parte intitulada «Avaliação baseada nos riscos de perda financeira: correções forfetárias», o seguinte:

«À medida que a abordagem das auditorias dos sistemas é mais amplamente aplicada, os serviços da Comissão recorrem cada vez mais à avaliação dos riscos de deficiência dos sistemas. Quando o nível real de pagamentos irregulares e, portanto, o montante das perdas financeiras sofridas pela Comunidade não podem ser determinados, a Comissão tem aplicado, desde o apuramento do exercício financeiro de 1990, correções forfetárias de 2%, 5% ou 10% das despesas declaradas, consoante a amplitude do risco de perda. Em casos excecionais, podem ser decididas taxas de correção superiores, até 100%. A prerrogativa da Comissão de aplicar correções desta índole tem sido confirmada pelo Tribunal de Justiça em deliberações sobre recursos apresentados contra as decisões anuais de apuramento (p.e., acórdão no processo C-50/94).

[…]»

25 O Anexo 2 do Documento n.º VI/5330/97 enuncia, na parte intitulada «Diretrizes para a aplicação de correções forfetárias», o seguinte:

«Pode ser encarada a aplicação de correções forfetárias quando as informações resultantes do inquérito não permitam ao auditor avaliar a perda por uma extrapolação de perdas determinadas, por meios estatísticos ou por referência a outros dados verificáveis, mas o autorizam a concluir que o Estado-Membro não procedeu às adequadas verificações da elegibilidade dos pedidos pagos.

[…] A estimativa da perda provável de Fundos comunitários passa […] por uma avaliação dos riscos que correram por deficiências de controlo, que poderão dizer respeito tanto à natureza ou qualidade como à quantidade dos controlos efetuados. O princípio subjacente, explicitamente exposto pelo novo artigo 5.º, n.º 2, alínea c), [do Regulamento n.º 729/90] é que a taxa de correção deve estar claramente associada à perda provável.

[…]

Quando os controlos são efetuados, mas de modo imperfeito, deve ser avaliada a gravidade da deficiência […] Contudo, o facto de um procedimento de controlo ser perfetível não é, em si, motivo suficiente para uma correção financeira. Tem que existir uma deficiência significativa na aplicação de regras comunitárias explícitas, e a deficiência deve constituir um risco real para o FEOGA. O incumprimento torna-se mais sério se um Estado-Membro omitir a realização dos seus controlos embora a Comissão já lhe tenha notificado as melhorias que são necessárias.

Quando um ou vários controlos-chave não são efetuados ou são efetuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade do pedido ou a prevenção da irregularidade, justifica-se uma correção de 10%, dado ser legítimo concluir ter existido um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA.

Quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correção de 5%, uma vez que se pode razoavelmente concluir que não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco para o FEOGA é significativo.

Quando um Estado-Membro tiver executado adequadamente os controlos-chave, mas não tiver efetuado um ou mais controlos ancilares, justifica-se uma correção de 2%, atendendo ao menor risco de perda para o FEOGA e à menor gravidade da infração.

De igual modo, justifica-se uma correção de 2% quando um Estado-Membro não tenha tomado medidas de melhoria da execução dos controlos ancilares ou medidas que resultem dos regulamentos comunitários, e a Comissão lhe tenha notificado, nomeadamente nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95, a necessidade de aplicação dessas medidas para se alcançar o objetivo prosseguido pelos regulamentos, ou para se atingir um nível razoável de proteção contra as fraudes e irregularidades ou para assegurar um controlo adequado relativamente aos Fundos comunitários.

[…]

A taxa de correção deve ser aplicada à parte da despesa que constitui um risco. Quando a deficiência resultar da carência do Estado-Membro em adotar um sistema de controlo adequado, a correção deve ser aplicada à despesa total da medida em causa para a qual o sistema de controlo é requerido. Quando houver motivos para supor que a deficiência se limita à aplicação por um departamento ou região do sistema de controlo adotado pelo Estado-Membro, a correção deve limitar-se à despesa controlada por esse departamento ou região […]

[…]

Sempre que sejam detetadas várias deficiências no mesmo sistema, as taxas forfetárias de correção não serão cumulativas, sendo a deficiência mais grave considerada como uma indicação dos riscos inerentes ao sistema de controlo no seu conjunto […]»

26 A Comissão indica igualmente, no Anexo 2 do Documento n.º VI/5330/97, na parte intitulada «Avaliação suplementar das perdas financeiras reais», o seguinte:

«O Estado-Membro tem sempre a possibilidade de demonstrar, através de verificações adicionais ou de informações adicionais, que a deficiência não era assim tão séria quanto parecia ou que o risco de perdas real era menos importante do que o montante da correção proposta. Estes argumentos devem ser cuidadosamente estudados e comentados antes de serem adotadas as decisões finais relativas à taxa de correção a aplicar. Se os elementos objetivos apresentados pelo Estado-Membro demonstrarem que a perda máxima provável está limitada a um montante inferior ao da correção proposta, a perda máxima deve ser tida em consideração.»

Antecedentes do litígio

27 Entre 30 de junho e 4 de julho de 2008, os serviços da Comissão efetuaram um inquérito no Reino Unido sobre a correta aplicação das regras respeitantes ao financiamento das despesas efetuadas, no âmbito do regime de pagamento único, na Irlanda do Norte (Reino Unido) em 2008 e 2009, a título dos anos de declaração de 2007 e 2008 (inquérito AA/2008/18).

28 Por carta de 12 de agosto de 2008 (a seguir «primeira comunicação de 12 de agosto de 2008»), enviada em aplicação do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 885/2006, a Comissão informou as autoridades do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte do resultado desse inquérito. A essa carta foi junto um anexo, sob a epígrafe «Observações e pedidos de informações», que incluía as conclusões do inquérito.

29 Resulta da primeira comunicação de 12 de agosto de 2008, nomeadamente, que a Comissão considerou que as autoridades do Reino Unido não tinham respeitado plenamente as exigências da regulamentação da União e que era necessário tomar medidas corretivas para garantir o futuro cumprimento dessas exigências. A Comissão pediu para ser informada das medidas corretivas já adotadas, bem como do calendário previsto para a sua aplicação. Por outro lado, a Comissão indicou que poderia excluir do financiamento da União a totalidade ou uma parte das despesas financiadas pelo FEOGA e pelo FEADER (a seguir, considerados em conjunto, «Fundos»), em conformidade com o artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005. Além disso, foi precisado que as anomalias detetadas serviriam de base para o cálculo das correções financeiras relativas às despesas efetuadas, até à execução das medidas corretivas adequadas.

30 Nas observações e recomendações que figuram no anexo da primeira comunicação de 12 de agosto de 2008, a Comissão detetou, em primeiro lugar, deficiências do sistema de identificação de parcelas agrícolas (SIPA) e do sistema de informação geográfica (SIG) (a seguir, considerados em conjunto, «SIPA-SIG»), na medida em que as informações que continham não eram suficientemente precisas para permitir uma realização concludente dos controlos administrativos e dos controlos no local efetuados para controlar a elegibilidade das superfícies declaradas, em seguida, insuficiências nos controlos no local e, por último, das insuficiências na aplicação das sanções, na correção retroativa dos pedidos de ajuda inadmissíveis, na recuperação dos pagamentos indevidos e na aplicação das reduções por não conformidade intencional. Por outro lado, resulta deste anexo que tais insuficiências já tinham sido detetadas num inquérito anterior (inquérito AA/2006/07) e originado correções financeiras em conformidade com a Decisão 2010/399/UE da Comissão, de 15 de julho de 2010, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do FEOGA, secção «Garantia», do FEAGA e do FEADER (JO L 184, p. 6).

31 Por carta de 22 de dezembro de 2008, as autoridades do Reino Unido foram convidadas pela Comissão a apresentar observações sobre os aspetos controvertidos tendo em vista uma reunião bilateral prevista para 4 de fevereiro de 2009.

32 A reunião bilateral entre os serviços da Comissão e as autoridades do Reino Unido decorreu em Bruxelas (Bélgica) em 4 de fevereiro de 2009. A ata desta reunião foi enviada às referidas autoridades em 23 de fevereiro de 2009.

33 Resulta da ata da reunião bilateral de 4 de fevereiro de 2009 que, na sequência desta, a Comissão manteve o essencial das suas conclusões contidas na primeira comunicação de 12 de agosto de 2008. Assim, confirmou as suas conclusões sobre a deteção de insuficiências relativas, nomeadamente, às informações contidas no SIPA-SIG, aos controlos no local, bem como à aplicação de sanções, à correção retroativa dos pedidos inadmissíveis para benefício da ajuda, à recuperação dos pagamentos indevidos e à aplicação das reduções por não conformidade intencional. Além disso, indicou que estas insuficiências afetavam controlos-chave e controlos secundários na aceção do Documento n.º VI/5330/97 e alertou as autoridades do Reino Unido para o facto de que tinham a possibilidade de demonstrar que o risco financeiro era menos importante do que as correções forfetárias que podiam ser aplicadas em conformidade com o referido documento.

34 Por carta de 30 de abril de 2009 e por correios eletrónicos de 28 de maio e 20 de novembro de 2009, as autoridades do Reino Unido apresentaram observações sobre a ata e forneceram informações adicionais à Comissão.

35 Por carta de 4 de janeiro de 2010, a Comissão enviou às autoridades do Reino Unido uma comunicação formal ao abrigo do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 885/2006, na qual manteve a sua posição acerca das insuficiências acima referidas que afetavam as despesas efetuadas em 2008 e 2009 a título dos anos de declaração de 2007 e 2008. Quanto às consequências financeiras, a Comissão, após ter rejeitado o cálculo do risco financeiro proposto pelas autoridades do Reino Unido, propôs correções forfetárias, em aplicação do Documento n.º VI/5330/97. A este título, constatou, nomeadamente, que, em primeiro lugar, as insuficiências detetadas em relação ao SIPA-SIG afetavam o funcionamento de um controlo-chave na aceção do mesmo documento, pelo que justificavam uma correção forfetária de 5% aplicada às despesas efetuadas em 2008 e 2009, em segundo lugar, uma vez que as insuficiências dos controlos no local afetavam igualmente o funcionamento de um controlo-chave, eram suscetíveis de também justificar uma correção forfetária de 5% e, em terceiro lugar, visto que as insuficiências sublinhadas quanto à aplicação das sanções, à recuperação dos pagamentos indevidos e à não conformidade intencional constituíam uma insuficiência de um controlo secundário, na aceção do Documento n.º VI/5330/97, justificava-se uma correção forfetária de 2%, precisando que estas últimas correções foram consideradas abrangidas pela primeira.

36 Em consequência, a Comissão propôs excluir do financiamento da União a quantia de 17 587 901,48 euros para as despesas efetuadas em 2008 e a quantia de 16 936 447,44 euros para as despesas efetuadas em 2009.

37 Por carta de 18 de fevereiro de 2010, as autoridades do Reino Unido apresentaram um pedido de conciliação ao órgão de conciliação ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento n.º 885/2006 e contestaram a correção forfetária de 5% proposta pela Comissão.

38 Em 22 de junho de 2010, o órgão de conciliação comunicou o seu relatório final. Nesse relatório, o órgão de conciliação concluiu, nomeadamente, que não lhe tinha sido possível conciliar os pontos de vista da Comissão e das autoridades do Reino Unido.

39 Por carta de 27 de outubro de 2011, a Comissão transmitiu às autoridades do Reino Unido as suas conclusões finais (a seguir «posição final»). Resulta desta carta que, em substância, a Comissão manteve a sua posição, como resumida nos n.ºs 35 e 36 *supra*, quanto às insuficiências sublinhadas e às correções financeiras previstas.

40 Em 1 de junho de 2012, a Comissão comunicou ao Reino Unido um relatório de síntese relativo aos resultados do inquérito AA/2008/18.

41 Nestas condições, em 6 de setembro de 2012, a Comissão adotou a Decisão de Execução 2012/500/UE da Comissão, de 6 de setembro de 2012, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do FEOGA, secção «Garantia», do FEAGA e do FEADER (JO L 244, p. 11, a seguir «decisão impugnada»), entre as quais as efetuadas pelo Reino Unido na Irlanda do Norte em 2008 e 2009 e que estão em causa no presente processo.

Tramitação processual e pedidos das partes

42 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de novembro de 2012, o Reino Unido interpôs o presente recurso.

43 Por carta entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de julho de 2013, o Reino Unido requereu a apensação do presente processo ao processo T-245/13, Reino Unido/Comissão, para efeitos da fase oral do processo e do acórdão. A Comissão apresentou observações sobre este pedido por carta entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de julho de 2013.

44 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Segunda Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, atribuído.

45 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Segunda Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do seu Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, convidou a Comissão a apresentar um documento e colocou-lhe uma questão por escrito. A Comissão deu cumprimento a esses pedidos no prazo fixado.

46 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 2 de dezembro de 2014.

47 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada, na parte em que respeita a quatro rubricas que figuram no seu anexo, relativas a uma correção forfetária de 5% aplicada a despesas efetuadas na Irlanda do Norte no decurso dos exercícios financeiros 2008 (nos montantes de 277 231,60 e 13 671 588,90 euros) e 2009 (nos montantes de 270 398,26 e 15 844 193,29 euros);

— condenar a Comissão nas despesas.

48 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o Reino Unido nas despesas.

Questão de direito

49 No seu recurso, o Reino Unido invoca dois fundamentos de anulação, relativos, em substância, o primeiro, a erros de direito e de facto quanto à determinação da extensão das perdas reais para os Fundos e, o segundo, a erros de direito e de facto que afetam a conclusão da Comissão quanto às insuficiências dos controlos secundários.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a erros de direito e de facto no que respeita à determinação da extensão das perdas reais para os Fundos

50 No âmbito do primeiro fundamento de anulação, o Reino Unido acusa a Comissão de ter cometido erros de direito e de facto quanto à extensão do risco de perdas para os Fundos, ao aplicar uma correção forfetária de 5% a título das insuficiências dos controlos-chave à totalidade das despesas efetuadas em 2008 e 2009 na Irlanda do Norte. Em substância, alega que, ao aplicar a referida correção forfetária à única parte das despesas exposta ao risco, a correção financeira não podia ser superior a uma correção de 1,88%.

51 A Comissão contesta a procedência dos argumentos do Reino Unido.

52 A título preliminar, em primeiro lugar, importa recordar que os Fundos apenas financiam as intervenções efetuadas em conformidade com as disposições do direito da União no quadro da organização comum dos mercados agrícolas (v., neste sentido, acórdãos de 9 de janeiro de 2003, Grécia/Comissão, C-157/00, Colet., EU:C:2003:5, n.º 15 e jurisprudência referida; de 24 de fevereiro de 2005, Grécia/Comissão, C-300/02, Colet., EU:C:2005:103, n.º 32 e jurisprudência referida, e de 4 de setembro de 2009, Áustria/Comissão, T-368/05, EU:T:2009:305, n.º 70).

53 A este respeito, segundo a jurisprudência, embora incumba à Comissão provar a existência de uma violação das regras da União, uma vez provada essa violação, cabe ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras resultantes dessa violação (v., neste sentido, acórdãos de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comissão, C-418/06 P, Colet., EU:C:2008:247, n.º 135, e Áustria/Comissão, n.º 52 *supra*, EU:T:2009:305, n.º 181).

54 Com efeito, a gestão do financiamento dos Fundos cabe principalmente às administrações nacionais encarregadas de zelar pela estrita observação das regras da União e tem por base a confiança entre as autoridades nacionais e as autoridades da União. Só o Estado-Membro está em condições de conhecer e de determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas dos Fundos, não dispondo a Comissão da proximidade necessária para obter as informações de que precisa junto dos agentes económicos (v., neste sentido, acórdãos de 7 de outubro de 2004, Espanha/Comissão, C-153/01, Colet., EU:C:2004:589, n.º 133 e jurisprudência referida, e Áustria/Comissão, n.º 52 *supra*, EU:T:2009:305, n.º 182 e jurisprudência referida).

55 Quanto ao tipo de correção aplicada, há que recordar que, à luz do Documento n.º VI/5330/97, quando não seja possível avaliar com precisão as perdas sofridas pela União, a Comissão pode aplicar uma correção forfetária (acórdãos de 18 de setembro de 2003, Reino Unido/Comissão, C-346/00, Colet., EU:C:2003:474, n.º 53; Bélgica/Comissão, n.º 53 *supra*, EU:C:2008:247, n.º 136, e Áustria/Comissão, n.º 52 *supra*, EU:T:2009:305, n.º 183). A este título, importa acrescentar que, embora o Documento n.º VI/5330/97 tenha sido adotado pela Comissão no contexto do FEOGA e contenha, como indica o seu título, diretrizes relativas ao cálculo das consequências financeiras na preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», nada impede a Comissão de aplicar este documento igualmente no exercício das competências que o artigo 31.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1290/2005 lhe atribui com vista ao apuramento das contas dos Fundos (v., neste sentido, acórdão de 17 de maio de 2013, Bulgária/Comissão, T-335/11, EU:T:2013:262, n.º 86), o que, de resto, o Reino Unido não contesta.

56 A este respeito, há ainda que observar, à luz do Documento n.º VI/5330/97, que, quando todos os controlos-chave são efetuados, mas sem respeitar, nomeadamente, o rigor preconizado pelos regulamentos, há que aplicar uma correção forfetária de 5% (acórdão de 24 de fevereiro de 2005, Países Baixos/Comissão, C-318/02, EU:C:2005:104, n.º 38), uma vez que se pode razoavelmente concluir que estes controlos não fornecem o nível esperado de regularidade dos pedidos e que o risco de perdas para os Fundos é significativo (acórdão de 12 de julho de 2011, Eslovénia/Comissão, T-197/09, EU:T:2011:348, n.º 81).

57 Resulta igualmente do Documento n.º VI/5330/97 que a taxa de correção deve ser aplicada à parte das despesas que constituíram um risco. Quando a deficiência resulta da não adoção, por um Estado-Membro, de um sistema de controlo adequado, a correção deve, devido ao seu caráter forfetário, ser aplicada a todas as despesas abrangidas pela medida em causa (v., neste sentido, acórdãos de 28 de março de 2007, Espanha/Comissão, T-220/04, EU:T:2007:97, n.º 106, e Eslovénia/Comissão, n.º 56 *supra*, EU:T:2011:348, n.º 82). Segundo este mesmo documento, quando existem razões para supor que a deficiência se limita à não aplicação do sistema de controlo adotado pelo Estado-Membro numa província ou numa região, a correção deve ser aplicada às despesas efetuadas pela referida província ou pela referida região.

58 Em segundo lugar, importa clarificar, relativamente aos argumentos invocados pelo Reino Unido, o modo de atribuição dos direitos aos pagamentos aplicado, em 2005, pelo Reino Unido com vista à implementação do regime de pagamento único instituído pelo Regulamento n.º 1782/2003.

59 A este respeito, resulta dos elementos dos autos que o Reino Unido optou por uma implementação regional do regime de pagamento único, em conformidade com as disposições do Título III, Capítulo 5, do Regulamento n.º 1782/2003.

60 Os direitos ao pagamento foram estabelecidos, na Irlanda do Norte, com base no modelo designado por «híbrido estático». Neste modelo, cada direito ao pagamento é composto por um elemento «histórico» (a seguir «elemento histórico») e por um elemento «forfetário» associado à superfície (a seguir «elemento forfetário»), correspondendo a soma do valor destes elementos ao valor unitário do direito ao pagamento. Por um lado, para estabelecer o valor do elemento histórico, é dividido um montante de referência, determinado com base nos pagamentos efetuados aos agricultores durante o período de referência (anos 2000 a 2002), pelo número de hectares elegíveis declarados pelos agricultores, sendo que este número constitui, consequentemente, o número de direitos aos pagamentos atribuídos. Daqui resulta que, embora a soma dos elementos históricos constitua um montante fixo estabelecido com base nos pagamentos efetuados durante o período de referência, o valor unitário de cada elemento histórico destes direitos aos pagamentos depende do número de direitos atribuídos em 2005 e, deste modo, do número de hectares elegíveis declarados nesse ano. Por outro lado, o elemento forfetário tem um valor invariável, neste caso de 78,33 euros.

61 É à luz destes elementos e clarificações que deve ser apreciada, a título principal, a procedência do presente fundamento.

62 No caso em apreço, resulta especialmente da carta de 4 de janeiro de 2010, da posição final e do relatório de síntese que a Comissão aplicou um correção forfetária de 5% a todas as despesas efetuadas, a título dos anos de declaração de 2007 e 2008, na Irlanda do Norte. Justificou a aplicação desta correção com as deficiências que afetaram um controlo-chave, a saber, as deficiências detetadas em relação ao SIPA-SIG. Tendo excluído o cálculo do risco financeiro apresentado pelo Reino Unido, a Comissão, considerando que uma correção forfetária permitia avaliar melhor este risco fixou, em aplicação do Documento n.º VI/5330/97, uma taxa de correção de 5%. Aplicou esta taxa a todas as despesas efetuadas na Irlanda do Norte.

63 A este respeito, em primeiro lugar, há que salientar que é pacífico que o Reino Unido não contesta a existência das insuficiências do SIPA-SIG, detetadas pela Comissão e que afetaram os controlos da elegibilidade das superfícies declaradas na Irlanda do Norte, nem a qualificação do SIPA-SIG de controlo-chave na aceção da definição que consta do Documento n.º VI/5330/97.

64 Ora, importa recordar que, como resulta do Documento n.º VI/5330/97, recordado no n.º 56 *supra*, a Comissão, quando não está em condições de estabelecer o nível real das despesas irregulares, pode, perante uma deficiência de um controlo-chave, aplicar uma correção forfetária de 5%.

65 Por outro lado, como decorre dos articulados do Reino Unido e como este esclareceu na audiência em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral, este Estado-Membro não contesta, no âmbito do presente fundamento, a adequação de uma correção forfetária de 5% às deficiências que afetam o SIPA-SIG. Com efeito, o presente fundamento visa apenas contestar a aplicação desta correção forfetária de 5% a todas as despesas efetuadas na Irlanda do Norte a título do período em causa, facto que foi registado na ata da audiência.

66 Em segundo lugar, há que salientar que, quando as deficiências de um controlo-chave afetam, como sucede no caso em apreço sem que isso seja contestado pelo Reino Unido, o controlo da superfície elegível para apoio financeiro, a Comissão pode aplicar a correção forfetária a todos os pagamentos efetuados e potencialmente afetados pela insuficiência do referido controlo-chave.

67 Com efeito, por um lado, como alega corretamente a Comissão, resulta do artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 que a ajuda concedida a título do regime de pagamento é paga em relação aos direitos ao pagamento acompanhados de igual número de hectares elegíveis. Do mesmo modo, em conformidade com o artigo 44.º, n.º 1, do referido regulamento, qualquer direito ao pagamento ligado a um hectare elegível dá direito ao pagamento do montante fixado pelo direito. Por conseguinte, o montante da ajuda concedida a título do regime de pagamento único corresponde à soma dos valores unitários dos direitos aos pagamentos «ativados», ou seja, ligados a hectares elegíveis. Daqui resulta

que, em qualquer caso, um erro quanto à determinação das superfícies elegíveis afeta o montante da ajuda. Assim, uma irregularidade do SIPA-SIG que afete os controlos da elegibilidade das superfícies declaradas é, potencialmente, suscetível de afetar qualquer pagamento efetuado.

68 Daqui resulta que, no caso em apreço, a totalidade dos pagamentos efetuados, em 2008 e 2009, na Irlanda do Norte, a título do regime de pagamento único, constituiu um risco para os Fundos.

69 Ora, como referido no n.º 57 *supra*, segundo o Documento n.º VI/5330/97, a taxa de correção deve ser aplicada à parte das despesas que constituíram um risco, correspondendo essa parte no caso em apreço, como resulta do n.º 68 *supra*, à totalidade das despesas efetuadas, em 2008 e 2009, na Irlanda do Norte.

70 Por outro lado, e em qualquer o caso, está igualmente previsto, no Documento n.º VI/5330/97, que, quando a deficiência resulta da não adoção, por um Estado-Membro, de um sistema de controlo adequado, a correção deve ser aplicada a todas as despesas a que este sistema de controlo era aplicável (v., n.º 57 *supra*), a saber, no caso em apreço, à totalidade das despesas efetuadas em 2008 e 2009 na Irlanda do Norte.

71 Por conseguinte, há que considerar que, na decisão impugnada, a Comissão aplicou acertadamente uma correção forfetária de 5% à totalidade das despesas efetuadas, em 2008 e 2009, na Irlanda do Norte.

72 Por outro lado, a adequação, no caso em apreço, de uma taxa de correção forfetária de 5% aplicada à totalidade das despesas efetuadas, em 2008 e 2009, na Irlanda do Norte impõe-se sobretudo se se tiver em conta a importância que reveste a execução regular do SIPA-SIG. Com efeito, a identificação das parcelas agrícolas e o controlo da elegibilidade das superfícies constitui um elemento-chave da aplicação correta de um regime ligado à superfície. As insuficiências do SIPA-SIG, tais como, no caso em apreço, a insuficiente precisão das informações neles contidas que afetam a realização dos controlos administrativos e dos controlos no local efetuados com vista a controlar a elegibilidade das superfícies declaradas, implicam, por si sós, um risco substancial de prejuízo para o orçamento da União (v., neste sentido e por analogia, acórdão Grécia/Comissão, n.º 52 *supra*, EU:C:2005:103, n.º 97).

73 A conclusão constante do n.º 71 *supra* não é posta em causa pelos argumentos do Reino Unido. Estes argumentos podem ser agrupados em três séries.

74 Num primeiro momento, o Reino Unido afirma, em substância, que se deve aplicar a correção forfetária de 5% apenas à parte das despesas efetuadas durante o período em causa na Irlanda do Norte que, segundo este Estado-Membro, é afetada pelas irregularidades, de maneira que o risco financeiro real máximo é de 1,88%. O Reino Unido alega, a este respeito, que 80% dos erros cometidos a título dos anos de declaração de 2007 e 2008 resultavam de erros cometidos na atribuição e no cálculo inicial dos direitos aos pagamentos quanto às superfícies elegíveis. Assim, em substância, relativamente a 80% das despesas efetuadas na Irlanda do Norte durante o período em causa, importa ter em conta, devido ao modo de cálculo destes direitos aos pagamentos compostos por um elemento histórico e por um elemento forfetário, o facto de apenas este último elemento, e não todo o pagamento, ser afetado pelo risco para os Fundos. Ora, o elemento forfetário representa apenas cerca de 22% de todos os pagamentos efetuados na Irlanda do Norte.

75 Esta argumentação do Reino Unido consiste, em substância, em extrapolar, à escala dos pagamentos efetuados durante o período em causa na Irlanda do Norte, as considerações relativas à composição do valor unitário dos direitos ao pagamento.

76 Todavia, mesmo admitindo que se deva considerar que apenas um dos dois componentes — a saber, o elemento forfetário — do direito ao pagamento tal como estabelecido no contexto do modelo híbrido estático é, como afirma o Reino Unido, afetado por erros quanto à determinação das superfícies

elegíveis quando estes erros remontam a 2005, tal consideração não é suscetível de invalidar a consideração, que consta dos n.os 67 e 68 *supra*, de que cada pagamento efetuado é potencialmente afetado pelas deficiências do SIPA-SIG detetadas pela Comissão.

77 Com efeito, como resulta do n.º 67 *supra*, na medida em que o montante da ajuda é constituído pela soma dos valores unitários dos direitos aos pagamentos ativados, ou seja, ligados aos hectares elegíveis, um erro quanto à superfície elegível afeta, em qualquer caso, o montante da ajuda.

78 Além disso, como resulta dos n.os 56, 57 e 66 a 70 *supra*, a Comissão está autorizada, em caso de anomalia que afete um controlo-chave, a aplicar uma correção forfetária de 5% a todas as despesas sujeitas à medida de controlo, não tendo de efetuar, com vista à aplicação de tal correção forfetária, uma distinção em função de considerações relativas à composição do valor unitário dos direitos aos pagamentos.

79 Num segundo momento, o Reino Unido observa, tanto nos seus articulados como na audiência, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral, que a alegação, no âmbito do presente fundamento, segundo a qual o risco real máximo seria de 1,88% de todas as despesas relevantes depende da aplicação das disposições dos artigos 51.°, 73.°, e 73.°-A do Regulamento n.º 796/2004, como interpretadas por este no âmbito do segundo fundamento. Uma vez que os dois fundamentos do presente recurso estão estreitamente ligados, há que tomar em consideração, no presente fundamento, a argumentação apresentada quanto às referidas disposições no âmbito do segundo fundamento. Com efeito, segundo este Estado-Membro, o risco real é entendido como a soma dos pagamentos indevidos e das sanções aplicáveis em caso de sobredeclaração.

80 Não sendo necessário apreciar, neste momento, as disposições dos artigos 51.°, 73.° e 73.°-A do Regulamento n.º 796/2004, há que precisar que os argumentos do Reino Unido desenvolvidos, no âmbito do segundo fundamento, quanto às referidas disposições respeitam ao método de cálculo dos pagamentos indevidos e das sanções por sobredeclaração aplicável em caso de descoberta de um erro quanto à superfície elegível respeitante a 2005 e repetido em seguida. Em substância, o Reino Unido pretende demonstrar que o método de cálculo preconizado a este respeito pela Comissão está errado.

81 Ora, em primeiro lugar, na medida em que, no âmbito dos argumentos resumidos no n.º 79 *supra*, o Reino Unido alega que o método de cálculo preconizado pela Comissão teve uma incidência muito significativa no nível máximo provável das perdas financeiras para os Fundos, pelo que a Comissão sobrestimou gravemente o nível das perdas, por um lado, há que observar que estes argumentos são relativos a controlos secundários que a Comissão considerou insuficientes no procedimento administrativo. Daqui resulta que, como a Comissão observou na audiência, as deficiências do SIPA-SIG, controlo-chave que deu origem à correção financeira de 5%, são distintas das deficiências detetadas quanto aos controlos secundários e que estão em causa no âmbito do segundo fundamento.

82 Por outro lado, é pacífico que, no que respeita às insuficiências do SIPA-SIG, a Comissão não baseou minimamente a taxa de correção forfetária de 5%, que decorre diretamente das diretrizes que figuram no Documento n.º VI/5330/97, numa qualquer avaliação do montante total dos pagamentos indevidos e das sanções aplicáveis em caso de sobredeclaração. Por outras palavras, a determinação, pela Comissão, da taxa de correção forfetária de 5% é alheia ao litígio que opõe as partes no âmbito do segundo fundamento quanto ao método de cálculo dos pagamentos indevidos e das sanções.

83 Por conseguinte, mesmo admitindo que o método de cálculo destes últimos, como preconizado pela Comissão, padece de erros, como alega o Reino Unido no âmbito do segundo fundamento, estes não têm, em todo caso, incidência na taxa de correção forfetária de 5% aplicada pela Comissão a título das deficiências que afetam o SIPA-SIG.

84 Em segundo lugar, admitindo que, através dos argumentos resumidos no n.º 79 *supra*, o Reino Unido pretende alegar que a Comissão devia ter efetuado uma avaliação do risco real em vez de aplicar uma correção forfetária devido ao facto de o risco real para os Fundos poder ser fixado numa taxa que não pode ser superior a 1,88%, ou ainda que o Reino Unido pretende submeter ao Tribunal Geral uma avaliação do risco real, há que observar que esta argumentação não pode ser acolhida, não sendo necessário pronunciar-se sobre a questão de saber se e em que circunstâncias um Estado-Membro pode validamente apresentar essa avaliação do risco na fase contenciosa para contestar a aplicação e a extensão de uma correção forfetária.

85 A este respeito, em primeiro lugar, importa observar que, no procedimento administrativo, a Comissão não dispunha de uma análise fiável do risco financeiro real que os Fundos corriam devido às deficiências detetadas na Irlanda do Norte a título dos anos de declaração de 2007 e 2008, de maneira que, conforme, aliás, esclareceu nos seus articulados, não estava em condições de avaliar o risco que os Fundos realmente corriam.

86 Com efeito, antes de mais, resulta dos elementos dos autos e, em particular, da comunicação formal que a Comissão afastou uma análise do risco financeiro apresentada pelo Reino Unido no procedimento administrativo por essa análise ser insuficiente, o que não é minimamente contestado pelo Reino Unido.

87 Em seguida, no presente processo, o Reino Unido não invocou uma análise fiável do risco financeiro que tenha sido apresentada no procedimento administrativo.

88 Por último, na medida em que o Reino Unido refere o relatório de avaliação do risco para o regime de pagamento único na Irlanda do Norte a título do ano de declaração 2009, que apresentou à Comissão e que esta aceitou no âmbito do procedimento administrativo que conduziu à adoção da Decisão de Execução da Comissão, de 26 de fevereiro de 2013, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do FEOGA, secção «Garantia», do FEAGA e do FEADER (JO L 67, p. 20), há que observar que a avaliação do risco contida neste relatório assenta numa amostra de pedidos apresentados a título do ano de declaração 2009. Daqui resulta que, ainda que este relatório contivesse uma definição do risco financeiro que a Comissão teria aceite, esta definição e a avaliação do risco financeiro apenas eram pertinente para o ano de declaração de 2009. Em contrapartida, a avaliação do risco financeiro relativa ao ano de 2009 não pode considerada uma avaliação do risco financeiro que os Fundos correm relativamente aos anos de declaração de 2007 e 2008.

89 Em segundo lugar, há que observar que, mesmo lidos em conjunto, os argumentos apresentados pelo Reino Unido em apoio dos primeiro e segundo fundamentos não são suscetíveis de demonstrar que o risco real máximo a que os Fundos ficariam expostos não podia ser superior a uma taxa de 1,88%.

90 Com efeito, por um lado, esta taxa é determinada pelo Reino Unido, no âmbito do presente fundamento, aplicando a taxa de correção forfetária que a Comissão fixou para a parte das despesas que este Estado-Membro considera que é de risco. Por outras palavras, esta taxa de um pretenso risco real máximo assenta numa taxa forfetária aplicada a uma base de cálculo reduzida com fundamento em argumentos que já foram rejeitados. Ora, com base numa taxa forfetária, tal cálculo não permite demonstrar o risco real.

91 Por outro lado, o Reino Unido alega que esta taxa de 1,88%, tal como calculada com base numa correção forfetária no âmbito do primeiro fundamento, depende da aplicação, em conformidade com a interpretação que efetuou no âmbito do segundo fundamento, das disposições dos artigos 51.°, 73.° e 73.°-A do Regulamento n.º 796/2004. Em contrapartida, o Reino Unido não demonstrou que a taxa alegada de 1,88% correspondia, de facto, às perdas realmente sofridas pelos Fundos devido às insuficiências detetadas pela Comissão, nem mesmo que a taxa de 5% aplicada por esta sobrestimava efetivamente o risco real. Com efeito, mesmo admitindo que o Reino Unido pode apresentar, na fase

contenciosa, uma avaliação do risco real, há que constatar que este Estado-Membro não forneceu uma análise numérica que permitisse ao Tribunal Geral verificar que, em aplicação do método de cálculo dos montantes pagos em excesso e das sanções aplicáveis em caso da sobredeclaração preconizado por este Estado-Membro, o risco financeiro, definido por este como a soma dos pagamentos indevidos e das sanções aplicáveis, não poderia ser superior a uma taxa máxima de 1,88% de todas as despesas em causa ou seria inferior à taxa de 5% fixada pela Comissão.

92 Por conseguinte, há que considerar que, mesmo admitindo que os argumentos do Reino Unido relativos às disposições dos artigos 51.°, 73.° e 73.°-A do Regulamento n.º 796/2004 sejam procedentes, esses argumentos não são suscetíveis de demonstrar, como exige a jurisprudência referida no n.º 53 *supra*, que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a retirar das deficiências que afetam o SIPA-SIG.

93 Daqui decorre igualmente que, mesmo admitindo que o Reino Unido tem razões para alegar que, em 80% dos casos, apenas o elemento forfetário de cada direito ao pagamento era suscetível de provocar um risco de perdas para os Fundos e que o seu método de cálculo dos montantes pagos em excesso e das sanções aplicáveis em caso de sobredeclaração está correto, o nível real das despesas irregulares não poderia, não obstante, ser determinado com suficiente precisão, pelo que a Comissão podia, legitimamente, impor uma correção forfetária de 5% a todas as despesas efetuadas e sujeitas à medida de controlo deficiente, em conformidade com o Documento n.º VI/5330/97 (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 25 de julho de 2006, Bélgica/Comissão, T-221/04, EU:T:2006:223, n.ºs 91 e 92).

94 Num terceiro momento, o Reino Unido observou, na audiência, que, no caso em apreço, a Comissão poderia ter aplicado uma taxa de correção forfetária de 2% atendendo ao facto de o risco financeiro ser menor.

95 A este respeito, em primeiro lugar, há que recordar que resulta da conjugação do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991 que a petição inicial deve indicar o objeto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados, e que é proibida a apresentação de fundamentos novos no decurso da instância, a menos que estes fundamentos se baseiem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. No entanto, um fundamento que constitua a ampliação de um fundamento enunciado anteriormente, direta ou implicitamente, na petição inicial e que apresente um nexo estreito com este, deve ser declarado admissível (despacho de 13 de novembro de 2001, Dürbeck/Comissão, C-430/00 P, Colet., EU:C:2001:607, n.º 17, e acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, Colet., EU:C:2013:513, n.º 46). Uma solução análoga impõe-se quanto a uma alegação feita em apoio de um fundamento (acórdãos de 21 de março de 2002, Joynson/Comissão, T-231/99, Colet., EU:T:2002:84, n.º 156, e de 12 de dezembro de 2012, Novácke chemické závody/Comissão, T-352/09, Colet., EU:T:2012:673, n.º 168; v., igualmente, neste sentido, despacho de 24 de setembro de 2009, Alcon/IHMI, C-481/08 P, EU:C:2009:579, n.º 17).

96 Ora, no caso em apreço, por um lado, a alegação suscitada pela primeira vez na audiência, relativa ao facto de que a Comissão poderia ter aplicado uma taxa de correção forfetária de 2%, não pode ser associada aos argumentos que o Reino Unido apresentou nos seus articulados. Com efeito, no âmbito do presente fundamento, o Reino Unido, nos seus articulados e como ele próprio reconheceu na audiência, parte da premissa de que uma correção forfetária de 5% é, em princípio, adequada em caso de anomalia que afete um controlo-chave, sob reserva, porém, segundo este Estado-Membro, de que tal taxa seja aplicada à parte das despesas que expuseram os Fundos a um risco (v. n.º 65 *supra*). Ora, a alegação relativa ao facto de que a Comissão poderia ter aplicado uma taxa de correção forfetária de 2% põe em causa, a título incidental, tal premissa, pelo que esta alegação não podia ser considerada uma ampliação do primeiro fundamento invocado pelo Reino Unido.

97 Por outro lado, há que observar que o Reino Unido não apresentou nenhum elemento de direito ou de facto que justificasse a invocação extemporânea desta alegação.

98 Assim, a alegação relativa ao facto de que a Comissão poderia ter aplicado uma correção forfetária de 2% a título das deficiências que afetam os controlos-chave deve ser julgada inadmissível.

99 Em segundo lugar, e em qualquer caso, esta alegação também é improcedente. A este título, basta recordar que, à luz do Documento n.º VI/5330/97, por um lado, é aplicada uma correção forfetária de 2% quando um Estado-Membro realiza corretamente os controlos-chave, mas não realiza de forma alguma um ou vários controlos secundários, atendendo ao menor risco de perda para os Fundos e à menor gravidade da infração (acórdão Bélgica/Comissão, n.º 93 *supra*, EU:T:2006:223, n.º 82). Por outro, resulta do Documento n.º VI/5330/97 que a Comissão pode, perante uma deficiência de um controlo-chave, aplicar uma correção forfetária de 5% (v., n.ºs 56 e 64 *supra*), como fez, legitimamente, no caso em apreço.

100 À luz do exposto, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a erros de direito e de facto no que respeita às insuficiências dos controlos secundários

101 Através do segundo fundamento de anulação, relativo a erros de direito e de facto quanto à deteção de deficiências dos controlos secundários, o Reino Unido contesta a correção forfetária de 2%. Este fundamento divide-se em cinco alegações, que se referem, em primeiro lugar, à reavaliação retrospetiva do valor dos direitos aos pagamentos, em segundo lugar, à tomada em consideração, no novo cálculo dos direitos aos pagamentos, das diferenças de superfícies que afetam os prémios «animais», em terceiro lugar, à recuperação de pagamentos indevidos, em quarto lugar, às reduções e exclusões aplicáveis em caso de sobredeclaração de superfície e, em quinto lugar, à sobredeclaração intencional.

102 A Comissão considera, a título principal, que este fundamento é inoperante e alega, a título subsidiário, que ele é, em todo o caso, improcedente.

103 Há que começar por examinar o caráter operante do segundo fundamento.

104 A este respeito, importa observar que resulta do Anexo 2 do Documento n.º VI/5330/97 que, quando um mesmo sistema comporta várias deficiências, as taxas forfetárias de correção não são cumulativas, sendo a deficiência mais grave considerada como uma indicação dos riscos inerentes ao sistema de controlo no seu conjunto (acórdãos de 15 de dezembro de 2011, Luxemburgo/Comissão, T-232/08, EU:T:2011:751, n.º 72, e de 16 de setembro de 2013, Polónia/Comissão, T-486/09, EU:T:2013:465, n.º 147).

105 No caso em apreço, é pacífico que a Comissão detetou insuficiências que afetavam, em primeiro lugar, o SIPA-SIG, em segundo lugar, os controlos no local e, em terceiro lugar, a aplicação das regras relativas às sanções, à recuperação dos pagamentos indevidos e à não conformidade intencional. A Comissão indicou que as duas primeiras insuficiências, relativas aos controlos-chave, exigiam correções financeiras de 5%, enquanto a última insuficiência, respeitante aos controlos secundários, apenas justificava uma correção financeira de 2%. Não obstante, em aplicação da regra segundo a qual as taxas forfetárias de correção não são cumulativas, a Comissão aplicou uma correção financeira de 5% a título das deficiências do SIPA-SIG, esclarecendo que as outras deficiências detetadas estavam abrangidas por esta correção.

106 Daqui resulta que, na decisão impugnada, a Comissão não aplicou especificamente uma correção financeira devido às insuficiências relativas à aplicação das sanções, à recuperação dos pagamentos indevidos e à não conformidade intencional.

107 Ora, uma vez que o Reino Unido, como resulta da análise do primeiro fundamento, não demonstrou que a aplicação de uma correção financeira de 5% devido às deficiências do SIPA-SIG padecia de erros, o segundo fundamento deve ser julgado inoperante (v., neste sentido, acórdãos de 27 de outubro de 2005, Grécia/Comissão, C-175/03, EU:C:2005:643, n.º 65; Luxemburgo/Comissão, n.º 104 *supra*, EU:T:2011:751, n.ºs 75 e 76, e Polónia/Comissão, n.º 104 *supra*, EU:T:2013:465, n.ºs 146 e 157).

108 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos do Reino Unido relativos ao facto de que, em substância, o presente fundamento pretende contestar não a correção forfetária de 2%, mas a correção de 5%, aplicada devido às insuficiências relativas ao SIPA-SIG. Segundo este Estado-Membro, a exatidão da alegação, apresentada no âmbito do primeiro fundamento, segundo a qual o risco real máximo a que os Fundos ficariam expostos seria da ordem de 1,88% «depende da aplicação das disposições sobre o novo cálculo retrospetivo dos direitos aos pagamentos, da recuperação dos montantes pagos em excesso e das sanções», em causa nas primeira, terceira e quarta alegações invocadas em apoio do presente fundamento.

109 A este respeito, além de, nos seus articulados, o Reino Unido dirigir o presente fundamento tanto contra a correção financeira de 5% aplicada pela Comissão como contra a correção financeira de 2%, que a Comissão considerou abrangida pela primeira, de tal maneira que o objeto do presente fundamento é algo ambíguo, basta salientar que já foi afirmado nos n.ºs 81 a 83 *supra* que a correção forfetária de 5% foi adotada pela Comissão por considerações alheias ao método de cálculo dos montantes pagos em excesso e das sanções aplicáveis em caso de sobredeclaração, eventualmente, após reavaliação retrospetiva dos direitos aos pagamentos. Daqui resulta que os argumentos referentes a este último método são inoperantes para contestar a correção forfetária de 5%.

110 Em todo o caso, resulta dos n.ºs 85 a 93 *supra* que, mesmo que fossem procedentes, estes argumentos não seriam suscetíveis de demonstrar que o nível máximo das perdas reais sofridas pelos Fundos não poderia ser superior a 1,88% das despesas efetuadas em 2008 e em 2009 a título do regime de pagamento único na Irlanda do Norte.

111 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

112 Tendo em consideração o exposto, deve ser negado provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

113 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento do Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino Unido sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará, além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão Europeia.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de setembro de 2015.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico 1

Regulamento (CE) n.º 1290/2005 2

Regulamento (CE) n.º 885/2006 2

Regulamento (CE) n.º 1782/2003 3

Regulamento (CE) n.º 796/2004 5

Documento n.º VI/5330/97 5

Antecedentes do litígio 7

Tramitação processual e pedidos das partes 9

Questão de direito 10

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a erros de direito e de facto no que respeita à determinação da extensão das perdas reais para os Fundos 10

Quanto ao segundo fundamento, relativo a erros de direito e de facto no que respeita às insuficiências dos controlos secundários 17

Quanto às despesas 18