CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 10 de Janeiro de 2008 [1]

1. No presente recurso de anulação, o Reino da Bélgica (a seguir também «recorrente») pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (a seguir «Tribunal»), de 25 de Julho de 2006 (a seguir «acórdão recorrido») [2], que negou provimento ao seu recurso destinado a obter, a título principal, a anulação da Decisão 2004/136/CE da Comissão, de 4 de Fevereiro de 2004 [3], na parte em que impõe ao recorrente uma correcção forfetária de 2% das despesas efectuadas para efeitos do financiamento a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, para os exercícios financeiros de 2000-2002, ou, a título subsidiário, uma redução do montante das despesas não abrangidas pelo financiamento.

I — Quadro normativo

2. Segundo a regulamentação comunitária relativa ao financiamento da política agrícola comum [4], o FEOGA, Secção «Garantia», financia, nomeadamente, as intervenções destinadas à estabilização do mercado agrícola, efectuadas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas [5]. A Comissão decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário quando concluir que essas despesas não foram efectuadas segundo as regras comunitárias [6]. Por sua vez, os Estados-Membros, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, tomarão as medidas necessárias para se certificarem de que as operações financiadas pelo FEOGA são realizadas e correctamente executadas, para evitarem e processarem as irregularidades, bem como para recuperarem as importâncias perdidas em consequência de irregularidades ou negligência [7].

1 — Língua original: italiano.

2 — Processo T-221/04, Bélgica/Alemanha (não publicado na Colectânea).

3 — Decisão que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia (JO L 40, p. 31).

4 — No caso em apreço, são relevantes o Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), e, no que respeita às despesas efectuadas depois de 1 de Janeiro de 2000, o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 160, p. 103). Estes regulamentos já não estão em vigor, sendo aplicável, a partir de 1 de Janeiro de 2007, o 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).

5 — V. artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, e os artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1258/1999.

6 — V. artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, e artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999.

7 — V. artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, e artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1258/1999.

3. O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias [8], impõe aos Estados-Membros que criem um sistema integrado de gestão, que deve ser aplicável, no sector da produção vegetal, ao regime comunitário de ajuda aos produtores de certas culturas arvenses.

4. Nos termos do artigo 2.º do mesmo regulamento, «[o] sistema integrado inclui os seguintes elementos:

a) Uma base de dados informatizada;

b) Um sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas;

c) Um sistema alfanumérico de identificação e registo de animais;

d) Pedidos de ajuda;

e) Um sistema integrado de controlo».

O Regulamento (CE) n.º 1593/2000 do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3508/92 [9], e entrou em vigor em 28 de Julho de 2000, suprimiu a palavra «alfanumérico» do artigo 2.º, alínea b) e alínea c).

5. Para efeitos do Regulamento n.º 3508/92, segundo o seu artigo 1.º, n.º 4, entende-se por «parcela agrícola» «uma porção contínua de terreno cultivada com uma única cultura e por um único agricultor».

6. O artigo 4.º do Regulamento n.º 3508/92 dispõe:

«O sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas é constituído com base em planos e documentos cadastrais, em outras referências cartográficas justificativas

8 — JO L 355, p. 1. O referido regulamento, diversas vezes alterado, foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo 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).

9 — JO L 182, p. 4.

equivalentes ou com base em vários destes elementos.»

Com o Regulamento n.º 1593/2000, o texto daquele artigo foi substituído pelo seguinte:

«É instituído um sistema de identificação das parcelas agrícolas com base em mapas e documentos cadastrais ou outras referências cartográficas. Devem ser utilizadas as técnicas de um sistema de informação geográfica informatizado incluindo de preferência uma cobertura por orto-imagens aéreas ou espaciais, com um padrão homogéneo que garanta um rigor pelo menos equivalente ao da cartografia à escala de 1:10000.»

7. O artigo 7.º do Regulamento n.º 3508/92 dispõe que «[o] sistema integrado de controlo incidirá sobre a totalidade dos pedidos de ajuda apresentados, nomeadamente no que se refere aos controlos administrativos, aos controlos no local e, eventualmente, às verificações por teledetecção aérea ou espacial».

8. O artigo 8.º prevê:

«1. Os Estados-Membros procederão a um controlo administrativo dos pedidos de ajudas.

2. Os controlos administrativos serão completados por controlos no local, que incidirão sobre uma amostra das explorações agrícolas. Os Estados-Membros estabelecerão um plano de amostragem para o conjunto desses controlos.

3. Cada Estado-Membro designará uma autoridade encarregada de garantir a coordenação dos controlos previstos no presente regulamento.

4. As autoridades nacionais podem, em condições a definir, utilizar a teledetecção para determinar a superfície das parcelas agrícolas, identificar a sua utilização e verificar o seu estado.

[…]».

9. Nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 3508/92, na versão resultante do Regulamento (CE) n.º 2466/96 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1996, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3508/92 [10], em 1 de Janeiro de 1997, todos os elementos do sistema integrado de gestão e de controlo previstos no artigo 2.º do mesmo regulamento deviam ser aplicáveis na Bélgica. O

10 — JO L 335, p. 1.

Regulamento n.º 1593/2000 inseriu depois no referido artigo 13.º, n.º 1, uma alínea c) que fixa o mais tardar em 1 de Janeiro de 2005 a data de aplicação nos vários Estados da «parte geográfica do sistema de identificação de parcelas referido no artigo 4.º ».

10. O artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias [11], após alteração pelo Regulamento (CE) n.º 1679/98 da Comissão, de 29 de Julho de 1998 [12], dispõe:

«1. Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

2. O controlo administrativo previsto no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 incluirá, nomeadamente:

a) Verificações cruzadas relativas às parcelas e aos animais declarados, a fim de evitar qualquer dupla concessão injustificada de ajuda a título do mesmo ano civil;

b) […] [13].

3. Os controlos no local incidirão, pelo menos, numa amostra representativa dos pedidos. Essa amostra deve representar, pelo menos:

[…]

— 5% dos pedidos de ajudas 'superfícies', esta percentagem é, no entanto, reduzida para 3% para os pedidos de ajudas 'superfícies' para além de 700 000 por Estado-Membro e ano civil.

No caso de as visitas no local revelarem a existência de irregularidades significativas numa região ou parte de região, as autoridades competentes realizarão controlos suplementares durante o ano em curso e aumentarão a percentagem dos pedidos a controlar no ano seguinte em relação a essa região ou parte de região.

4. Os pedidos objecto de controlos no local serão determinados pela autoridade

11 — JO L 391, p. 36.

12 — JO L 212, p. 23.

13 — Abrange apenas as verificações relativas a bovinos.

competente com base, designadamente, numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados. A análise de riscos tomará em consideração:

— os montantes da ajuda,

— o número de parcelas, a superfície ou o número de animais objecto do pedido de ajudas,

— a evolução registada em relação ao ano anterior,

— as verificações efectuadas aquando dos controlos realizados nos anos anteriores,

— outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros,

— as infracções ao Regulamento (CE) n.º 820/97 [14].

14 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1).

[…]

7. A determinação da área das parcelas agrícolas será efectuada por qualquer meio apropriado definido pela autoridade competente e que garanta um rigor de medição pelo menos equivalente ao exigido pelas medições oficiais de acordo com as disposições nacionais. Esta autoridade fixará uma margem de tolerância, tendo, designadamente, em conta a técnica de medição utilizada, a precisão dos documentos oficiais disponíveis, a situação local (como o declive ou a forma das parcelas) e o disposto no parágrafo seguinte.

[…]».

11. Com o Regulamento (CE) n.º 2801/1999 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1999, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3887/92 [15], o texto do n.º 2 do referido artigo 6.º passou a ter a seguinte redacção a partir de 1 de Janeiro de 2000:

«2. O controlo administrativo previsto no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 incluirá, nomeadamente:

15 — JO L 340, p. 29.

a) Verificações cruzadas relativas às parcelas e aos animais declarados, a fim de evitar que a mesma ajuda seja concedida mais que uma vez a título do mesmo ano civil/campanha de comercialização, bem como qualquer cumulação indevida de ajudas concedidas ao abrigo de regimes de ajudas comunitários que envolvam declarações de superfícies;

b) [...] [16];

c) [...] [17]».

Além disso, o Regulamento (CE) n.º 2801/1999 substituiu o segundo travessão do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92 pelo seguinte:

«— 5% dos pedidos de ajudas 'superfícies'».

12. O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92 estabelece:

«No caso de decidir controlar por teledetecção, total ou parcialmente, a amostra referida no n.º 3 do artigo 6.º, o Estado-Membro procederá:

— à foto-interpretação de imagens ou de fotografias aéreas com vista a reconhecer a cobertura vegetal e medir a superfície de todas as parcelas a controlar;

— ao controlo físico de todos os pedidos relativamente aos quais a foto-interpretação não permita concluir da exactidão da declaração a contento da autoridade competente.»

13. O artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995 [18], dispõe:

«Sempre que se verificar que a área declarada num pedido de ajudas 'superfícies' excede a

16 — Abrange apenas as verificações relativas a bovinos.

17 — Abrange apenas as verificações relativas a bovinos.

18 — JO L 156, p. 27.

área determinada, o montante da ajuda será calculado com base na área efectivamente determinada aquando do controlo. Todavia, salvo caso de força maior, a área efectivamente determinada será diminuída:

— do dobro do excedente verificado, no caso de este ser superior a 3%, ou a 2 hectares, e inferior ou igual a 20% da área determinada.

No caso de o excedente verificado ser superior a 20% da área determinada, não será concedida qualquer ajuda ligada à superfície.

[…]»

15. O artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001, que corresponde ao artigo 9.º, n.º 2, primeiro travessão, primeira frase, do Regulamento n.º 3887/92, estabelece o seguinte:

«Sem prejuízo de reduções e exclusões em conformidade com os artigos 32.º a 35.º, se, em consequência de controlos administrativos ou no local, se verificar que a superfície declarada num pedido de ajudas 'superfícies' excede a superfície determinada para o grupo de culturas em causa, a ajuda será calculada com base na superfície determinada para esse grupo de culturas.»

II — Factos na origem do processo

14. O Regulamento n.º 3887/92 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001 [19], que estabelece novas normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92, aplicáveis, segundo o artigo 54.º, aos pedidos de ajudas relativos às campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início a partir de 1 de Janeiro 2002.

16. As autoridades belgas adoptaram, desde 1996, um sistema de identificação das parcelas agrícolas com base em fotografias aéreas resultantes do sistema informatizado de informação geográfica (SIG) [20]. As parcelas agrícolas eram identificadas nas fotografias aéreas através de marcação manual efectuada pelos agricultores e, posteriormente, por memorização gráfica desta marcação no SIG, efectuada pela administração.

19 — Regulamento que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho (JO L 327, p. 11).

20 — Trata-se de um instrumento informático utilizado para a representação e análise de coisas que existam ou ocorram na superfície terrestre e que tenham uma referência espacial. A informação geográfica ou espacial baseia-se num sistema de referência espacial comum.

17. Na sequência de verificações efectuadas na Bélgica, em Maio de 2001, os serviços da Comissão encarregados da liquidação das contas do FEOGA verificaram que existiam algumas anomalias nos controlos efectuados pelas autoridades belgas no sector das culturas arvenses.

18. Em 30 de Setembro de 2003, a Comissão elaborou um relatório de síntese no qual considerou, nomeadamente, que o Reino da Bélgica, nas campanhas dos anos 1999-2001, não cumpriu o disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e nos artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92, por um lado, ao não diminuir a superfície declarada de parcelas agrícolas objecto de pedido de ajudas e/ou efectuado controlos no local quando o controlo administrativo indicava que a superfície declarada era superior à memorizada no SIG (a seguir «superfície SIG») e, por outro, ao proceder com atraso à memorização gráfica de parcelas agrícolas no SIG, impedindo assim que alguns processos fossem tidos em consideração na análise dos riscos. A Comissão concluiu que o Reino da Bélgica não procedeu a controlos secundários de maneira adequada ou conforme com a regulamentação aplicável.

19. Em 4 de Fevereiro de 2004, a Comissão adoptou a Decisão 2004/136/CE (a seguir «decisão litigiosa»), que estabelece, nomeadamente, uma correcção forfetária de 2% (equivalente a 9 322 809 EUR) das despesas apresentadas pelos organismos pagadores aprovados do Reino da Bélgica e declaradas a título do FEOGA, Secção «Garantia», para o sector das culturas arvenses e para os exercícios financeiros 2000-2002, por deficiências nos controlos secundários.

III — Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e o acórdão recorrido

20. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça, em 13 de Abril de 2004, registada com o número C-176/04, o Reino da Bélgica requereu a anulação da decisão litigiosa na parte em que estabelecia a referida correcção forfetária ou, a título subsidiário, a redução para 1 079 814 EUR da despesa excluída do financiamento.

21. Por despacho de 8 de Junho de 2004, o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância, nos termos do artigo 51.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, como resulta da Decisão 2004/407/CE, Euratom, do Conselho, de 26 de Abril de 2004, que altera os artigos 51.º e 54.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça [21].

22. O recurso, registado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância com o número T-221/04, tem três fundamentos.

21 — JO L 132, p. 5.

No primeiro fundamento, o recorrente alegou que não infringiu o artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e os artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92. No segundo fundamento, formulado a título subsidiário relativamente ao primeiro, alegou a violação, pela Comissão, das condições estabelecidas no documento n.º VI/5330/97, de 23 de Dezembro de 1997, denominado «Orientações relativas ao cálculo das consequências financeiras aquando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA — Secção 'Garantia'» [22] (a seguir «Orientações»), bem como, em última análise, a violação do disposto no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 729/70 [23], alterado pelo Regulamento n.º 1287/95 [24], e do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 [25]. No terceiro fundamento, apresentado a título subsidiário relativamente aos dois primeiros, alegou a violação do princípio de proporcionalidade na determinação do montante da correcção efectuada pela Comissão.

23. No acórdão recorrido, que negou inteiramente provimento ao recurso, condenando o recorrente nas despesas, o Tribunal de Primeira Instância, a título preliminar, julgou oficiosamente inadmissível o pedido subsidiário destinado a obter uma redução do montante da correcção, não se considerando competente, no quadro de um recurso de anulação, para substituir ou reformar a decisão litigiosa [26].

22 — Tradução não oficial do original em língua francesa junto aos autos.

23 — V. notas 4 e 6, *supra*.

24 — Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.º 729/70 relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 125, p. 1)

25 — V. notas 4 e 6, *supra*.

26 — Acórdão recorrido, n.os 26 a 28.

24. Quanto ao mérito, em primeiro lugar, o Tribunal analisou conjuntamente e declarou improcedente o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo, na qual foi alegado que a condição da carência significativa na aplicação das normas comunitárias, prevista nas orientações, não estava preenchida no caso em apreço.

25. No que respeita à primeira acusação contra o Reino da Bélgica no relatório de síntese elaborado pela Comissão, relativa à insuficiente reacção das autoridades belgas às anomalias verificadas através do SIG no âmbito do controlo administrativo, o Tribunal, em primeiro lugar, destacou, do referido relatório, que foram pagas ajudas sem verificações suplementares das autoridades belgas em alguns casos em que a superfície declarada no pedido de ajuda excedia em mais de 5% a superfície SIG e em todos os casos em que o excesso de superfície declarada era inferior a 5% [27].

26. O Tribunal observou que «quando decorre do SIG, aquando do controlo administrativo, que a superfície declarada num pedido de ajuda é superior à superfície SIG, esta diferença constitui uma anomalia indicadora de uma potencial irregularidade do pedido (a seguir 'anomalias')». Com efeito, sublinhou o Tribunal, «se a superfície SIG corresponde mais à superfície real do que à declarada no pedido de ajuda, então o

27 — *Ibidem*, n.º 45.

pagamento da ajuda por superfície com base na superfície declarada constitui um pagamento indevido em benefício do requerente e, portanto, um prejuízo para o FEOGA». Recusou, pois, o argumento do recorrente segundo o qual a imprecisão dos dados relativos à superfície das parcelas resultantes do SIG, obtidos mediante marcação manual da superfície em fotografias antigas, retirava significado às referidas anomalias. Desta imprecisão resulta, segundo o Tribunal, que «o risco de prejuízo para o FEOGA não pode ser excluído». Com efeito, prossegue, «se os dados SIG fossem exactos, esse prejuízo era certo», uma vez que «a imprecisão destes dados impede que se saiba se esse prejuízo é ou não real», pelo que «as anomalias são indicadoras de risco de prejuízo para o FEOGA» [28].

27. O Tribunal sublinhou, depois, que, embora a regulamentação em vigor na época dos factos permitisse aos Estados-Membros a utilização do SIG, sem o exigir, as autoridades belgas, ao dotarem-se do SIG antes de ele se ter tornado obrigatório, muniram-se de «um instrumento de controlo capaz de fornecer indicações relevantes para além das obrigações resultantes do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92». A Comissão não podia, pois, segundo o Tribunal, «ignorar esse elemento que demonstrava a existência de uma dúvida séria e razoável e indicava um risco de prejuízo para o FEOGA, com o único fundamento de que o sistema que assinalou as anomalias não era obrigatório ou não era destinado a esse fim». Consequentemente, considerou que a Comissão demonstrou com elementos probatórios, em conformidade com a jurisprudência [29], as suas dúvidas sérias e razoáveis quanto à exactidão das superfícies declaradas pelos produtores e, portanto, quanto à eficácia dos controlos efectuados pelas autoridades belgas e à regularidade dos dados transmitidos por estas autoridades [30].

28. Foi também rejeitado o argumento segundo o qual a Comissão, ao impor às autoridades belgas que, face às referidas anomalias, procedessem a controlos no local ou a uma redução da superfície ou a outros controlos administrativos, procurava impor obrigações estabelecidas apenas por regulamentações posteriores aos factos do processo. A esse respeito, o Tribunal observou que tais obrigações «decorriam, eventualmente de modo implícito, do facto de, por força da regulamentação [sobre a matéria], incumbir aos Estados-Membros estabelecer um sistema de controlo e de vigilância». Em concreto, o Tribunal deduziu do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, que «os Estados-Membros têm a obrigação de organizar um conjunto de controlos administrativos e de controlos no local que permitam garantir que as condições materiais e formais de concessão das ajudas são correctamente observadas».

28 — Acórdão recorrido, n.os 47 e 48. Tradução não oficial dos trechos do acórdão recorrido assinalados entre comas nas presentes conclusões.

29 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 34).

30 — Acórdão recorrido, n.os 30, 49 e 50.

Deduziu, além disso, da jurisprudência [31] que «o controlo administrativo que antecede os controlos no local deve ser efectuado de modo a permitir que as autoridades nacionais retirem todas as conclusões possíveis, quer sejam certezas ou dúvidas, quanto ao cumprimento das condições de concessão das ajudas» [32].

29. Após concluir que as autoridades belgas tinham o dever de reagir às anomalias reveladas pelo SIG [33], o Tribunal verificou se os controlos efectuados por essas autoridades foram reais. Estes são descritos do seguinte modo no acórdão recorrido:

«No presente caso, entre os critérios utilizados para a análise dos riscos prevista pelo artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92 para determinar os processos que devem ser objecto de controlo no local, as próprias autoridades belgas incluíram um critério baseado nas anomalias. Quando os processos pertenciam a um grupo de culturas que apresentava anomalias, positivas ou negativas, superiores a uma determinada margem de tolerância, as referidas autoridades verificaram os dados gráficos do SIG e observaram que a sua rectificação fazia desaparecer as anomalias em alguns casos. Nos restantes casos, seleccionaram os processos para efeitos de um controlo no local. O Governo belga alega, sem que isso seja contestado, que procedeu a esse controlo em relação a 10% dos pedidos, o que representa uma parte importante dos pedidos seleccionados com base no critério relativo às anomalias quando da análise dos riscos (52% em 1999, 24% em 2000 e 28% em 2001)» [34].

30. A este propósito, assente que a referida margem de tolerância foi de 5% [35], o Tribunal objectou que a utilização de uma margem de tolerância quando do controlo administrativo não era aceitável, porque falseava o mesmo controlo. Nesse sentido, observou:

«Com efeito, a função deste controlo consiste em verificar os dados de um pedido de ajuda. Ora, eliminar indícios de irregularidade nesta fase, no caso tomando em consideração apenas as anomalias superiores a 5%, impede uma verificação completa e eficaz dos processos abrangidos. Além disso, esta eliminação na fase da análise dos riscos impede que as anomalias, eventualmente conjugadas com outros critérios, conduzam à prossecução dos controlos. Por outro lado, embora possa ser também admitida uma margem de tolerância quando da inspecção no local, designadamente mediante teledetecção por satélite, atentos os limites técnicos do instrumento de medida, a sua utilização no controlo administrativo não pode ser justi-

31 — Acórdãos de 3 de Outubro de 1996, Alemanha/Comissão (C-41/94, Colect., p. I-4733, n.º 17), e de 14 de Abril de 2005, Espanha/Comissão (C-468/02, não publicada na Colectânea, n.º 40).

32 — Acórdão recorrido, n.os 51 a 54.

33 — *Ibidem*, n.º 57.

34 — *Ibidem*, n.º 58.

35 — *Ibidem*, n.º 59.

ficada pelas mesmas razões. A este respeito, note-se que as anomalias não reflectem um erro de medição, resultante da imprecisão do SIG alegada pelo Governo belga, mas a contradição existente entre os dados declarados e os dados administrativos de que dispõem as autoridades belgas» [36].

31. O Tribunal acrescentou que, em qualquer caso, «a utilização de uma margem de tolerância de 5% deixa necessariamente intactas as dúvidas quanto à exactidão dos números fornecidos pelas autoridades belgas, pelo menos até 5% dos mesmos, mantendo-se as dúvidas suscitadas pela ausência de sanções aplicáveis aos pedidos irregulares». Sublinha assim que, como declarou a Comissão, «os controlos efectuados pelas autoridades belgas não são susceptíveis de impedir que sejam pagas ajudas sem averiguações suplementares em alguns processos que apresentem uma anomalia superior a 5% e para todos os processos que apresentem uma anomalia inferior a 5%» [37].

32. No que respeita à segunda acusação constante do relatório de síntese, relativa ao atraso na memorização gráfica, o Tribunal realçou, em primeiro lugar, que resultava desse relatório, que, no final do mês de Agosto, a percentagem de dados introduzidos no SIG era apenas de 60% em 1999, de 70% em 2000 e de 87% em 2001, o que levou a Comissão a concluir que um número importante de processos não pode ser tido em conta na análise dos riscos ou seleccionado para um controlo no local [38].

33. O Tribunal observou, a este propósito, que a Comissão considerou correctamente que essa memorização tardia não permitiu proceder atempadamente aos controlos administrativos, impedindo, assim, os controlos no local. O Tribunal concluiu designadamente que «não tendo o Governo belga aduzido elementos relevantes adequados para refutar as observações da Comissão quanto à falta de controlo no local devido a uma memorização tardia», «um certo número de processos escapou a esse controlo» [39].

34. Segundo o Tribunal, esta conclusão não é posta em causa pelo facto de nenhuma regulamentação relativa ao FEOGA estabelecer o dia 31 de Agosto de cada ano como prazo limite para a memorização gráfica, na medida em que, por um lado, «a inexistência de obrigações especificamente estabelecidas não pode desfazer as dúvidas geradas pela falta de controlo no local» e, por outro, «quando implica a falta de controlo, este atraso viola a obrigação geral de poder proceder a tal controlo». Depois, o Tribunal considerou irrelevante o facto de terem sido efectuados controlos no local depois de 31 de Agosto e de estes terem dado lugar a correc-

36 — *Ibidem*, n.º 60.
37 — *Ibidem*, n.º 61.
38 — *Ibidem*, n.º 65.
39 — *Ibidem*, n.ºs 67 e 69.

ções. Com efeito, segundo o Tribunal, esta circunstância não significa «que todos os controlos necessários tenham sido efectuados e não demonstra que estes controlos no local resultassem de uma análise eficaz dos riscos efectuada depois de 31 de Agosto» [40].

35. Finalmente, também não acolheu a segunda parte do segundo fundamento, na qual se alegava a ausência de risco real de prejuízo para o FEOGA, que é uma condição posterior para a aplicação de uma correcção financeira nos termos das orientações, nem o terceiro fundamento, relativo a uma violação do princípio de proporcionalidade.

IV — Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

36. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça, em 13 de Outubro de 2006, o recorrente interpôs recurso do acórdão proferido.

37. Os representantes das partes foram ouvidos na audiência, realizada em 21 de Junho de 2007.

40 — *Ibidem*, n.º 70.

38. O recorrente concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido e, julgando procedente o recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância, anular a decisão litigiosa;

— a título subsidiário, anular o acórdão recorrido e, com base na sua competência de plena jurisdição, reduzir para 1 491 085 EUR a correcção aplicada ao recorrente na decisão litigiosa;

— a título absolutamente subsidiário, anular o acórdão recorrido e remeter os autos ao Tribunal de Primeira Instância;

— condenar a Comissão nas despesas do processo no Tribunal de Justiça e no Tribunal de Primeira Instância.

39. A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

V — Análise jurídica

A — *Quanto ao recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância*

40. O recorrente invoca quatro fundamentos de recurso. O primeiro é relativo a uma desvirtuação dos factos. O segundo prende-se com a violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92, bem como do dever de fundamentação. O terceiro refere-se a uma violação do princípio da proporcionalidade. O quarto é relativo a um erro de direito sobre a competência de plena jurisdição do órgão jurisdicional comunitário na matéria em apreço.

1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma desvirtuação dos factos

41. O recorrente explica que o sistema de identificação das parcelas agrícolas que adoptou desde 1996, o SIG, na época dos factos em litígio não era obrigatório, tendo passado a sê-lo apenas em 2005 por força do Regulamento n.º 1593/2000, é mais preciso e eficaz do que o adoptado pelos outros Estados-Membros, porque se baseava numa única parcela agrícola (e não em grupos de parcelas) e se fundava em fotografias aéreas (e não em mapas ou registos cadastrais). Com a identificação das parcelas agrícolas, o SIG devia permitir efectuar verificações cruzadas no âmbito do controlo administrativo dos pedidos de ajuda, destinadas a evidenciar e eliminar sobreposições de parcelas e a impedir a concessão de várias ajudas para uma mesma parcela. Pelo contrário, nos anos de campanha pertinentes para a decisão litigiosa (1999-2001, a seguir «período pertinente»), as autoridades belgas nunca conceberam o SIG como instrumento de medição da superfície exacta das parcelas agrícolas. A superfície SIG é imprecisa, na medida em que, em vez de se basear em medições efectuadas no terreno ou mediante teledetecção, é calculada com base num desenho das parcelas realizado pelos produtores, através de marcação manual nas fotografias aéreas. Tanto na marcação manual como na sua inserção no SIG, os produtores ou os técnicos do Bureau Provincial (Gabinete provincial) podem cometer erros ou imprecisões que, embora limitados, podem ter um efeito relevante para o cálculo das superfícies, dado que as fotografias eram à escala de 1:10 000. Além disso, durante o período pertinente, a superfície SIG não correspondia necessariamente à situação no terreno também porque a marcação manual era feita em fotografias que podiam ter até cinco anos, enquanto cada ano 25%-30% das parcelas agrícolas alterava a superfície consoante as culturas existentes no terreno. Segundo o recorrente, o SIG permitia apenas uma apreciação meramente aproximada das superfícies, enquanto a superfície exacta era e podia ser calculada, tanto na Bélgica como nos outros Estados-Membros, apenas através de medições efectuadas no local por pessoas qualificadas ou mediante a foto-interpretação de imagens obtidas via satélite (teledetecção).

42. Perante estas características do SIG adoptado pelas autoridades belgas, o Tribunal

de Primeira Instância desvirtuou os factos ao considerar, no n.º 47 do acórdão recorrido, que a superfície SIG é mais próxima da realidade do que a declarada pelos agricultores nos pedidos de ajuda. Além disso, o Tribunal desvirtuou o funcionamento do SIG ao considerar, por um lado, que a diferença entre a superfície SIG e a superfície declarada, verificada quando do controlo administrativo, constituía uma anomalia indicadora de uma potencial irregularidade no pedido de ajuda e, por outro, que a imprecisão da superfície SIG impedia que se determinasse se havia um prejuízo real para o FEOGA e que o SIG permitia identificar claramente riscos de prejuízo para o FEOGA no âmbito do controlo administrativo. O acórdão recorrido tinha globalmente por fundamento a premissa errada da idoneidade do SIG para assinalar anomalias quanto às superfícies declaradas.

43. A Comissão contesta que o Tribunal tenha desvirtuado os factos. Alega que este não considerou, de modo algum, que o SIG seja um instrumento de medição, mas apenas que a não correspondência entre a superfície SIG e a superfície declarada permite alimentar dúvidas sérias sobre a segunda. Além disso, segundo a Comissão, as finalidades do SIG não podiam ser, como alegou o recorrente, apenas identificar as parcelas agrícolas, individualizar as suas sobreposições e descobrir as duplas declarações. A este respeito, sublinha que, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 3887/92, os controlos administrativos incluem «nomeadamente», e portanto não apenas, verificações cruzadas relativas às parcelas declaradas, a fim de evitar pagamentos indevidos, e recorda que o n.º 1 do mesmo artigo dispõe que os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

44. Pela minha parte, não encontro no acórdão recorrido uma desvirtuação dos factos por parte do Tribunal de Primeira Instância.

45. No n.º 47 do acórdão recorrido, não é afirmado que a superfície SIG respeita a superfície real das parcelas agrícolas ou que aquela corresponde mais à superfície real do que à declarada. A segunda frase do referido número — nos termos da qual «se a superfície SIG corresponde mais à superfície real do que a declarada no pedido de ajuda, então o pagamento da ajuda por superfície com base na superfície declarada constitui um pagamento indevido em benefício do recorrente e, portanto, um prejuízo para o FEOGA» — está redigida em termos hipotéticos (introduzida com «se»). Pretende, pois, significar que, quando a superfície SIG for inferior à superfície declarada, o pagamento da ajuda com base nesta última implica um prejuízo para o FEOGA *na hipótese* de a superfície real corresponder mais à superfície SIG do que à declarada [41].

41 — A formulação da referida frase é, na verdade, infeliz porque exprime em termos inutilmente complicados o conceito óbvio pelo qual há prejuízo para o FEOGA quando a ajuda é paga com base na superfície declarada e esta é superior à superfície real.

46. Por outro lado, a afirmação constante da primeira frase do mesmo n.º 47 — segundo a qual «quando resulta do SIG, no âmbito do controlo administrativo, que a superfície declarada num pedido de ajuda é superior à superfície SIG, esta diferença constitui uma anomalia indicadora de uma potencial irregularidade do pedido» — parece-me representar uma avaliação efectuada pelo Tribunal e não uma observação de facto. O acórdão recorrido mostra claramente que o Tribunal teve em conta a «imprecisão dos dados SIG» [42] e não lhes atribuiu o valor de verdade absoluta. A questão de saber se a referida diferença pode ser validamente considerada uma «anomalia indicadora de uma potencial irregularidade do pedido», em minha opinião, não se prende, pois, com a comprovação dos factos.

47. A referida questão é relativa à avaliação dos factos, insusceptível de controlo em sede de recurso, ou à qualificação jurídica dos mesmos, que é passível de censura por parte do Tribunal de Justiça?

48. Parece-me que, substancialmente, é relativa ao significado a atribuir à referida diferença relativamente às obrigações que impendem sobre os Estados-Membros de estabelecerem um sistema eficaz de controlo e de vigilância [43] e, em especial, de estabelecerem, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e com os artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, controlos administrativos e controlos no local adequados para garantir que as condições materiais e formais para a concessão das ajudas sejam correctamente observadas. É, pois, uma questão de direito sobre a qual o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar no processo de recurso e que é suscitada de modo mais específico e exaustivo pelo recorrente no segundo fundamento, que passo a analisar.

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92, bem como do dever de fundamentação

49. O segundo fundamento, como é formulado na petição de recurso, divide-se em cinco partes. Nas três primeiras, critica-se a avaliação do Tribunal quanto à contestação da insuficiente reacção das autoridades belgas às anomalias mostradas através do SIG no âmbito do controlo administrativo. A quarta prende-se com a apreciação do Tribunal de Primeira Instância da contestação relativa ao atraso na memorização gráfica. Na quinta, é

42 — V., por exemplo, o n.º 48 do acórdão recorrido, onde se lê que «a imprecisão dos dados SIG não implica que estes sejam desprovidos de significado».

43 — Acórdãos de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.º 16), e Espanha/Comissão (já referido, n.º 35).

alegada uma violação da obrigação de fundamentação quanto a aspectos específicos tratados no acórdão recorrido.

50. Dado que os alegados vícios de fundamentação do acórdão recorrido invocados na quinta parte do fundamento em análise, admitindo que existam, não impedem o Tribunal de Justiça de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre as acusações formuladas nas quatro primeiras partes do fundamento, começarei por analisar estas últimas.

a) Quanto às três primeiras partes do fundamento (sobre a contestação relativa à insuficiente reacção das autoridades belgas às anomalias mostradas através do SIG aquando do controlo administrativo)

i) Argumentos das partes

— Quanto à primeira parte, relativa a uma violação do artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3887/92 no que respeita à definição dos meios apropriados para determinar a área das parcelas agrícolas

51. O recorrente alega que, ao considerar, no n.º 49 do acórdão recorrido, o SIG como «um instrumento de controlo capaz de prestar indicações relevantes para além das obrigações expressas do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92» susceptível de permitir identificar um risco de prejuízo para o FEOGA, o Tribunal violou o disposto no artigo 6.º, n.º 7, do mesmo regulamento. Com efeito, esta disposição remete para as autoridades nacionais a definição dos meios apropriados para determinar a área das parcelas agrícolas. Tendo as autoridades belgas decidido que a área das parcelas agrícolas devia ser determinada mediante medição no local por parte de um geómetra ou outro agente qualificado ou mediante foto-interpretação de imagens obtidas via satélite (teledetecção), o Tribunal não podia atribuir ao SIG uma qualidade — a de ser instrumento de medição da área das parcelas agrícolas — que as autoridades belgas não lhe reconheciam.

52. A Comissão considera irrelevante para o caso vertente o artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3887/92, na medida em que, em sua opinião, a referida disposição, relativa à medição das parcelas agrícolas, é aplicável nos controlos no local e não nos controlos administrativos. Em qualquer caso, a Comissão salienta que as autoridades belgas optaram livremente, desde 1996, por um sistema de identificação das parcelas agrícolas — e, portanto, por um controlo administrativo — baseado em fotografias aéreas, opção expressamente permitida pelo artigo 4.º do Regulamento n.º 3508/92, pelo que tinham a obrigação expressa de retirar as necessárias conclusões, em caso de diferença entre a superfície declarada e a superfície SIG, e de agir em conformidade.

— Quanto à segunda e terceira partes, relativa a uma violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92

53. O recorrente alega que o modo de actuação que as autoridades belgas deviam ter seguido, segundo o relatório de síntese da Comissão, perante uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG (realização de um controlo no local ou redução da superfície relativamente à declarada; a seguir, também «medidas omissas») não pode considerar-se obrigatório porque decorre implicitamente da obrigação geral, decorrente do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, de estabelecer um sistema eficaz de controlo e de vigilância. O Tribunal de Primeira Instância aplicou erradamente estas disposições ao considerar que, por força delas, as autoridades belgas deviam ter adoptado as medidas omissas.

54. Em primeiro lugar, o recorrente sublinha que, por força do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º 3887/92, os Estados-Membros dispõem de um amplo poder de apreciação quanto à organização do seu sistema integrado de gestão e de controlo, poder que a Comissão deve respeitar. Ora, ao verificar se, no exercício desse poder, as autoridades belgas asseguraram um sistema eficaz de controlo, o Tribunal, erradamente, não considerou que o sistema de controlo adoptado pelas referidas autoridades ia muito além do previsto pela regulamentação comunitária, ao estabelecer uma análise dos riscos baseada em treze critérios e não apenas nos quatro explicitamente previstos pelo artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92, bem como um sistema de identificação das parcelas agrícolas baseado apenas na parcela concreta e não em grupos de parcelas.

55. Em segundo lugar, a obrigação de as autoridades belgas procederem às medidas omissas é incompatível com disposições expressas de direito comunitário derivado. Por um lado, esta obrigação contraria o disposto no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92, que estabelece controlos no local apenas para uma amostra representativa correspondente a 5% dos pedidos de ajuda. Impor as medidas omissas significaria, na prática, tornar obrigatória a metodologia da teledetecção na fase do controlo administrativo, quando este, na realidade, é uma forma de controlo no local. Por outro lado, a mesma obrigação colide com o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, que estabelece a redução da área declarada no caso de esta exceder a «efectivamente determinada», ou seja, na acepção do acórdão Agrargenossenschaft Pretzsch [44], a determinada mediante controlo no local. A obrigação de reduzir a superfície em caso de diferença positiva entre a declarada e a determinada durante um controlo administrativo foi introduzida apenas a partir da campanha de 2002,

44 — Acórdão de 28 de Novembro de 2002 (C-417/00, Colect., p. I-11053, n.º 48).

por força do artigo 31.º do Regulamento n.º 2419/2001.

56. Em terceiro lugar, a obrigação de proceder às medidas omissas é também incompatível com princípios gerais do ordenamento comunitário, como os da certeza jurídica e da não discriminação. Por um lado, acabaria por sancionar os agricultores mesmo na ausência de um controlo no local, caso essa possibilidade não decorresse de normas claras e explícitas e, portanto, não pudesse estar prevista pelas mesmas. Por outro lado, acabaria por discriminar o Reino da Bélgica relativamente a todos os outros Estados-Membros, os quais não utilizam um SIG baseado numa única parcela agrícola, mas sistemas muito menos precisos e eficazes ao nível do controlo administrativo.

57. Em quarto lugar, o Tribunal, erradamente, considerou inaceitável o recurso a uma margem de tolerância aquando do controlo administrativo. A utilização de uma margem de tolerância é explicitamente prevista pelo artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3887/92, aplicável também ao controlo administrativo mesmo por recomendações da própria Comissão [45] e *a fortiori* justificado no vertente caso, na medida em que os dados relativos à superfície das parcelas agrícolas obtidos pelo SIG não eram particularmente fiáveis.

58. A Comissão alega que a obrigação de adoptar as medidas omissas é inerente ao respeito da regulamentação existente, que impõe, designadamente, aos Estados-Membros que procedam ao controlo administrativo de todos os pedidos de ajuda (artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3508/92) com o fim de garantir a «verificação eficaz» do respeito das condições de concessão das ajudas (artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92). Perante a verificação de uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG, segundo a Comissão, as autoridades belgas não podiam ficar inertes, privando, assim, de efeito útil os controlos administrativos previstos pelo direito comunitário.

59. A Comissão exclui que a afirmação da existência da referida obrigação se traduza na aplicação da metodologia da teledetecção na fase do controlo administrativo. Recorda que a utilização de fotografias aéreas para efeitos do controlo administrativo é uma opção das autoridades belgas e é distinta do controlo físico realizado mediante teledetecção.

60. A Comissão alega que o n.º 48 do acórdão Agrargenossenschaft Pretzsch, já

45 — O recorrente invoca o documento da Direcção-Geral da Investigação «Recomendações técnicas para a campanha de 2000», n.º OL/I04/M2066/2000 e o anexo ao documento da Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural n.º VI/8388/94.

referido, invocado pelo recorrente, deve ser interpretado tendo em conta o facto de, nas circunstâncias do caso objecto desse mesmo acórdão, só um controlo no local poder permitir descobrir a infracção verificada. Observa que, no n.º 40 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça não distingue entre controlos administrativos e controlos no local ao afirmar que «a verificação de uma diferença entre a superfície declarada e a superfície efectivamente determinada quando dos controlos efectuados pelas autoridades competentes implica, por si só, a aplicação de uma sanção». Por outro lado, o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001 limitou-se a explicitar o que já estava estabelecido no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92.

61. A interpretação da regulamentação em apreço feita pelo Tribunal de Primeira Instância não é contrária aos princípios da certeza jurídica e da não discriminação. Por um lado, o Tribunal recordou, no acórdão, que as autoridades belgas tinham a possibilidade de efectuar controlos no local. Por outro, depois de optarem por um determinado método de controlo, as autoridades belgas deviam cumpri-lo e garantir a eficácia dos controlos, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92.

62. Finalmente, segundo a Comissão, a margem de tolerância prevista no artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3887/92 abrange apenas os controlos no local. É certo que as próprias recomendações, invocadas pelo recorrente, prevêem a aplicação de uma margem de tolerância no âmbito dos controlos administrativos dos dados de superfície, mas apenas relativamente aos dados obtidos no âmbito da criação inicial do sistema de identificação das parcelas com base em orto-imagens, e não também dos obtidos em fases posteriores.

ii) Apreciação

63. As críticas suscitadas no âmbito das três primeiras partes do segundo fundamento podem ser tratadas conjuntamente, na medida em que, substancialmente, visam demonstrar que o Tribunal de Primeira Instância considerou, erradamente, no acórdão recorrido, que o artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e os artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92 devem ser interpretados no sentido de que, numa situação como a vertente, impõem às autoridades belgas a adopção das medidas omissas. Em apoio desta tese, o recorrente, além dos argumentos baseados na letra das referidas disposições, aduz também argumentos fundados noutras disposições do mesmo artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92 e em princípios gerais do direito comunitário.

64. Antes de iniciar a análise desses argumentos, recordo, como aliás fez o Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido, que, segundo jurisprudência assente, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA

determinadas despesas pelo facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade de um Estado-Membro, não é obrigada a demonstrar exaustivamente a insuficiência dos controlos efectuados por esse Estado-Membro ou a irregularidade dos dados por este transmitidos, mas sim a apresentar um elemento de prova das dúvidas sérias e razoáveis que tem relativamente aos controlos efectuados pelas autoridades nacionais ou à aplicação correcta da legislação comunitária em vigor. Esta facilitação do ónus da prova de que goza a Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado que está em melhor posição para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da realidade dos seus controlos e, se for caso disso, da inexactidão das afirmações da Comissão [46].

65. Daí decorre que o Tribunal orientou correctamente a sua análise para verificar se os resultados dos controlos efectuados pela Comissão eram adequados para induzir a referida instituição a alimentar dúvidas sérias e razoáveis sobre a eficácia dos controlos efectuados pelas autoridades belgas no caso em apreço. Sobre o assunto, o Tribunal de Primeira Instância, quanto à primeira crítica da Comissão no relatório de síntese, concluiu em sentido afirmativo depois de considerar, em primeiro lugar, que uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG constituía uma «anomalia indicadora de uma potencial irregularidade do pedido [de ajuda]» a que as autoridades belgas tinham o dever de reagir de modo apropriado e, em segundo lugar, que o comportamento destas últimas perante tal anomalia não constituiu uma reacção adequada, que deveria antes consistir na adopção das medidas omissas.

66. O Tribunal de Primeira Instância reconheceu, no n.º 52 do acórdão recorrido, que a regulamentação comunitária em vigor no período pertinente não impunha expressamente às autoridades belgas que, face a tais anomalias, adoptassem as medidas omissas. No entanto, deduziu implicitamente essa obrigação do artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e dos artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92.

67. A questão essencial colocada pelas primeiras três partes do segundo fundamento é, substancialmente, saber se, desse modo, o Tribunal não interpretou mal o alcance das obrigações que decorrem, para os Estados-Membros, das referidas disposições.

68. É um facto que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada pelo Tribunal de Primeira Instância, embora a regulamentação comunitária sobre a matéria em apreço não imponha expressamente aos

46 — Acórdão de 14 de Abril de 2005, Portugal/Comissão (C-335/03, Colect., p. I-2955, n.º 68 e jurisprudência aí referida).

Estados-Membros a obrigação de adoptarem determinadas medidas de vigilância e regras de controlo, esta pode decorrer implicitamente do facto de, por força da regulamentação em questão, incumbir aos Estados-Membros a aplicação dos regimes de prémios e de ajudas em causa e a organização de um sistema eficaz de controlo e de vigilância [47].

69. Em especial, além do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 e do correspondente artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1258/1999, que impõem aos Estados-Membros a obrigação geral de tomar as medidas necessárias para se certificarem de que as operações financiadas pelo FEOGA são efectivamente realizadas e correctamente executadas, para evitar e processar as irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas em consequência de irregularidades ou negligências, há que invocar o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 3508/92, que impõe aos Estados-Membros que procedam a controlos administrativos dos pedidos de ajuda, completados por controlos no local que incidirão sobre uma amostra das explorações agrícolas, bem como o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92, nos termos do qual os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

70. Destas disposições, consideradas à luz da obrigação de colaboração leal com a Comissão estabelecida pelo artigo 10.º CE, nomeadamente no que respeita a um correcto uso dos recursos comunitários, decorre que os Estados-Membros têm o dever de estabelecer um complexo de controlos administrativos e de controlos no local que permitam garantir que os requisitos materiais e formais para a concessão dos prémios em causa sejam correctamente respeitados [48].

71. Ora, não me parece que da referida obrigação possam decorrer, para as autoridades belgas, as consequências que alegaram a Comissão e o Tribunal.

72. O sistema integrado de gestão e de controlo instaurado pelos Regulamentos n.ºs 3508/92 e 3887/92 (a seguir «SIGC») destina-se, segundo o Tribunal de Justiça, «a tornar mais eficazes as actividades de gestão e de controlo». Para esse efeito, baseia-se, antes de mais, nas declarações efectuadas pelos produtores no pedido de ajuda. O Tribunal sublinhou que «[u]m processo eficaz pressupõe que as informações que devem ser fornecidas por um requerente de ajudas [nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92] sejam completas e exactas desde o início, a fim de lhe permitir apresentar um correcto pedido de concessão de pagamentos compensatórios e evitar que lhe sejam impostas sanções» [49].

47 — Acórdãos de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (já referido, n.º 16), e Espanha/Comissão (já referido, n.º 35).

48 — V. acórdãos de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (já referido, n.º 20), e Espanha Comissão (já referido, n.º 36).

49 — Acórdão de 16 de Maio de 2002, Schilling e Nehring (C-63/00, Colect., p. I-4483, n.º 34).

73. Além disso, o Tribunal de Justiça referiu que «[t]rata-se, quando da execução de ajudas concedidas a título do SIGC, de procedimentos que incidem sobre um grande número de pedidos» pelo que «[u]ma protecção eficaz dos interesses financeiros da Comunidade num tal contexto implica que os beneficiários das ajudas participem activamente na correcta execução desses processos e assumam a responsabilidade da justeza dos montantes que lhes são concedidos no quadro do SIGC» [50].

74. Segundo o Tribunal de Justiça, resulta das disposições dos Regulamentos n.os 3508/92 e 3887/92 que «as autoridades nacionais não são obrigadas, nem podem, efectuar controlos para verificar a veracidade de todas as declarações que constam dos pedidos de ajudas que lhes são apresentados» [51]. No que toca, nomeadamente, aos controlos no local previstos no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92, o Tribunal de Justiça sublinhou, relativamente a pedidos de ajudas para animais, que «os mesmos têm por objecto uma amostra representativa de pedidos», mas que «esta amostra apenas pode corresponder a 10% dos pedidos […] apresentados pelos agricultores» [52], percentagem que está prevista no primeiro travessão da referida disposição que passa a 5% para os pedidos de ajuda por superfície.

75. No sistema instaurado pelos Regulamentos n.os 3508/92 e 3887/92, os controlos no local, também para verificação da exactidão das superfícies declaradas nos pedidos de ajuda, são, pois, concebidos como instrumento de verificação de aplicação limitada (por amostragem) e enquadrados por uma série de disposições que, além de estabelecerem a disciplina das regras de execução (v. artigos 6.º, n.º 7, e 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92), especificam claramente os seus pressupostos. Sobre o assunto, o artigo 6.º, n.º 4, do mesmo regulamento estabelece que a autoridade nacional competente determina os pedidos de prémio ou de ajuda que devem ser objecto de controlo no local «com base […] numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados».

76. A realização de controlos no local para um determinado pedido pressupõe, pois, no âmbito deste sistema, que o mesmo seja seleccionado na sequência de uma análise prévia dos riscos que tenha por objecto todos os pedidos apresentados e seja fundada em parâmetros explicitamente enumerados no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92, em parâmetros suplementares que a mesma norma permite que cada Estado-Membro determine e eventualmente em outros parâmetros cuja utilização se mostre necessária para garantir a eficácia do sistema de controlos, como, por exemplo, segundo o Tribunal de Justiça, «os resultados dos

50 — Acórdão Agrargenossenschaft Pretzsch (já referido) n.º 45.

51 — Acórdãos (já referidos) Schilling e Nehring (n.º 37), e Agrargenossenschaft Pretzsch (n.º 52).

52 — Acórdão Schilling e Nehring (já referido, n.º 37).

controlos administrativos da campanha em curso» [53].

77. No que respeita aos controlos administrativos previstos no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92, é certo que, como sublinha a Comissão, o seu objecto, dada a locução adverbial «em concreto» que figura no artigo 6.º, n.º 2, do mesmo regulamento, não se reduz necessariamente ao explicitamente previsto por esta última disposição, ou seja, no que respeita às ajudas por superfície, verificações cruzadas relativas às parcelas a fim de evitar uma acumulação indevida de ajudas. Como sublinhou o Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça observou que «o controlo administrativo, que precede as inspecções no local, deve ser efectuado de maneira a permitir às autoridades nacionais tirar todas as conclusões possíveis, certezas ou dúvidas, quanto ao respeito das condições da concessão dos prémios» [54].

78. Todavia, em primeiro lugar, não estou nada convencido de que a exactidão da superfície declarada no pedido de ajuda seja considerada uma condição para a concessão da ajuda. Efectivamente, o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92 dispõe que uma diferença positiva entre a área declarada e a área «determinada» implica a recusa (ou a revogação) da ajuda apenas caso o excedente seja superior a 20% desta última. Em segundo lugar, deve ser observado que o Tribunal de Justiça afirmou também que «o controlo administrativo e a inspecção no local foram concebidos pelo legislador comunitário como dois meios de verificação que, embora distintos, se completam reciprocamente» [55], o que, evidentemente, significa que um não deve constituir a cópia do outro.

79. Em especial, não me parece que possa ser considerado que, no período pertinente, o controlo administrativo devia ser organizado pelos Estados-Membros de modo a permitir-lhes estabelecer, entre outras coisas, que a superfície declarada no pedido de ajuda é exacta. A Comissão, na contestação, não se aventurou a afirmar essa exigência, que, aliás, nem foi declarada no acórdão recorrido. A posição adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância e defendida pela Comissão foi antes a de considerar que, a partir do momento em que as autoridades belgas se dotaram de um instrumento, o SIG, não obrigatório e não concebido para medir a superfície das parcelas agrícolas, mas adequado para prestar informações sobre essa superfície, deveriam tirar as devidas conclusões de tais informações.

53 — Acórdão Espanha/Comissão (já referido, n.os 34 a 41), em que o Tribunal de Justiça sublinhou que o conjunto dos elementos que a análise dos riscos deve ter em conta, previstos no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92 não tem carácter exaustivo.

54 — Acórdãos (já referidos) Alemanha/Comissão (n.º 17) e Espanha/Comissão (n.º 40), invocados no n.º 54 do acórdão recorrido.

55 — Acórdãos (já referidos) Alemanha/Comissão (n.º 43), e Espanha/Comissão (n.º 38).

80. Portanto, se, da regulamentação em vigor no período pertinente, não se pode deduzir uma obrigação, por parte das autoridades belgas, de determinar a superfície exacta das parcelas agrícolas no âmbito do controlo administrativo, considero que o Tribunal de Primeira Instância recusou erradamente dar relevo à imprecisão dos dados de superfície resultantes do SIG, pacífica no processo [56]. O Governo belga explicou abundantemente — primeiro, no procedimento administrativo e, depois, perante o Tribunal de Primeira Instância e, finalmente, perante o Tribunal de Justiça — as razões pelas quais a superfície SIG não reflectia necessariamente com exactidão a superfície real das parcelas agrícolas. Evocou inconvenientes ligados à demarcação *manual* das parcelas, à memorização gráfica não perfeita desta demarcação no SIG e à utilização de fotografias aéreas também antigas, inconvenientes que não foram de modo algum contestados pela Comissão nem refutados pelo Tribunal de Primeira Instância.

81. Embora seja verdade que as autoridades belgas deviam retirar as devidas conclusões dos dados de superfície resultantes do SIG, parece-me que também é verdade que estas autoridades não podiam deixar de ter em conta a natureza desses dados e, portanto, também a sua imprecisão. Substancialmente, o SIG devia ser tomado por aquilo que era, visto que não se podia exigir às autoridades belgas, e não se exigiu, que devesse ser diferente do que era.

82. Portanto, nesse sentido, concordo com o Governo belga quanto a entender que, atenta aquela imprecisão, a diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG não pode ser considerada, em si mesma, uma «anomalia indicadora de uma potencial irregularidade do pedido» susceptível de, em qualquer caso, impor o cálculo do montante da ajuda com base na superfície SIG ou num controlo no local.

83. O cálculo do montante da ajuda com base numa área menor do que a declarada é uma medida que, no período pertinente, era regulada pelo artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, de cujo primeiro travessão resulta que o montante da ajuda será calculado com base na área efectivamente determinada no momento do controlo caso esta seja inferior à declarada no pedido de ajuda. Ora, como recordou o Governo belga, no n.º 48 do acórdão Agrargenossenschaft, já referido, o Tribunal de Justiça referiu que «o artigo 9.º, n.º 2, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.º 3887/92 pretende estabelecer uma comparação entre as declarações que figuram no pedido de ajudas e o resultado dos controlos *efectuados no local*» [57], referência que parece especificar a referência genérica ao «controlos efectuados pelas autoridades competentes» constante do n.º 40 do

56 — V. acórdão recorrido, n.º 48.

57 — O sublinhado é meu.

mesmo acórdão, invocado pela Comissão, segundo a qual resulta do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92 que «a verificação de uma diferença entre a superfície declarada e a superfície efectivamente determinada quando dos controlos efectuados pelas autoridades competentes implica, por si só, a aplicação de uma sanção».

84. Parece-me, pois, que, como defende o Governo belga, com base no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, o cálculo do montante da ajuda relativa a uma superfície reduzida em relação à declarada só é possível existindo uma medição efectuada no âmbito de um controlo no local.

85. Em qualquer circunstância, para efeitos do presente processo, esta questão pode ser deixada em aberto. Com efeito, embora admitindo que a referida norma inclui também a possibilidade de determinação efectiva da superfície no âmbito de um controlo administrativo, não me parece possível, à luz das características concretas e das finalidades do SIG utilizado pelas autoridades belgas no período pertinente, em conformidade com a legislação comunitária então em vigor, considerar a superfície SIG do mesmo modo que uma «área efectivamente determinada», na acepção da norma em questão.

86. Observe-se, aliás, que a posição da Comissão, avalizada pelo Tribunal de Primeira Instância, segundo a qual, perante uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG, as autoridades belgas deviam ter reduzido a superfície ou efectuado um controlo no local, contém, em si, uma evidente contradição. Com efeito, se se considerar a superfície SIG como uma «área efectivamente determinada», na acepção do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, tal diferença podia dar lugar, por força dessa disposição, apenas à redução da superfície (e, portanto, do montante da ajuda) e não a um controlo no local. Pelo contrário, considerar admissível a alternativa do controlo no local com o objectivo de determinar a superfície real significa, implicitamente, negar valor de «área efectivamente determinada» à superfície SIG.

87. Por outro lado, se considerar que uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG não exige, em si mesma, a adopção das medidas omissas por parte das autoridades belgas, parecem-me fundadas também as acusações do Governo belga à apreciação do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual, em quaisquer circunstâncias, a reacção das autoridades belgas à verificação de tal diferença foi inadequada.

88. Recorde-se, antes de mais, que, como refere o n.º 58 do acórdão recorrido, no período pertinente, as autoridades belgas, no quadro da análise dos riscos destinada a seleccionar as práticas que deviam ser objecto de controlo no local, recorreram, entre outros parâmetros, ao da diferença entre a superfície declarada e a superfície

SIG. O Governo belga especificou que este critério teve um peso importante no âmbito da análise dos riscos. Como resulta do n.º 58 do acórdão recorrido, é inquestionável que, no período pertinente, foram efectuados controlos no local relativamente a 10% dos pedidos de ajuda por superfície, percentagem que corresponde ao dobro da percentagem mínima prevista pelo artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92.

89. Todavia, o Tribunal considerou que não era aceitável o facto de apenas os processos em que a referida diferença, positiva ou negativa, excedia uma margem de tolerância de 5%, foram tomados em consideração, por força desse parâmetro, no âmbito da análise dos riscos [58].

90. A este respeito, concordo com o Governo belga quando observa que, embora seja admitida uma margem de tolerância para efeitos da medição no local da área das parcelas agrícolas, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 3887/92, nada impede as autoridades belgas de recorrerem a uma margem de tolerância no âmbito de um controlo administrativo que, por escolha livre e não censurável de tais autoridades, é fundado em dados de superfície obtidos através de um sistema, o SIG, que apresenta inquestionáveis limitações técnicas na perspectiva da medição das superfícies [59]. Em minha opinião, a observação do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual «as anomalias não reflectem um erro de medição, devido à imprecisão do SIG invocada pelo Governo belga, mas reflectem a contradição existente entre os dados declarados e os dados administrativos de que dispõem as autoridades belgas» não é válida para superar o referido aspecto. A questão essencial é sempre que estes dados, que o Tribunal qualifica de «administrativos», estavam, na realidade, sujeitos a reserva na medida em que não eram necessariamente fiáveis, a ponto de serem mesmo submetidos a verificação; de facto, o Governo belga já tinha explicado perante o Tribunal de Primeira Instância que, em diversos casos em que havia uma diferença positiva entre a superfície declarada e a superfície SIG, a verificação destes dados mediante controlo da acuidade da memorização gráfica da superfície resultante da demarcação manual efectuada em fotografias aéreas levou a uma rectificação das mesmas para eliminar a referida diferença [60].

91. Sou, pois de opinião que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no presente processo, ao abrigo do artigo 8.º do Regulamento

58 — Acórdão recorrido, n.os 60 e 61.

59 — No n.º 60 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância sublinhou que a utilização de uma margem de tolerância no quadro das medições no local, explicitamente prevista pela regulamentação comunitária, é justificada «por causa dos limites técnicos do instrumento de medição».

60 — V., em especial, n.os 45 e 61 da petição de recurso de primeira instância, bem como o n.º 58 do acórdão recorrido. O recurso a uma margem de tolerância no âmbito do controlo administrativo mostra-se aliás muito menos problemático na medida em que, como declarou o Governo belga sem que a Comissão o tenha contestado perante o Tribunal de Primeira Instância, no período pertinente, a superfície total declarada na Bélgica era inferior à superfície total SIG.

n.º 3508/92 e dos artigos 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92 e por referência à primeira das duas acusações formuladas pela Comissão contra o recorrente, que a referida instituição demonstrou suficientemente a existência de dúvidas sérias e razoáveis quanto à eficácia dos controlos realizados pelas autoridades belgas no período pertinente.

92. Portanto, em minha opinião, o acórdão recorrido deve ser anulado neste aspecto.

b) Quanto à quarta parte do fundamento (relativa à contestação sobre a memorização gráfica tardia dos dados)

i) Argumentos das partes

93. Segundo o recorrente, o Tribunal violou o artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e os artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92, ao considerar, ao abrigo dessas disposições, que o sistema de controlo previsto pelas autoridades belgas não era eficaz devido ao atraso na memorização gráfica dos dados.

94. Observa que, contrariamente ao afirmado no n.º 68 do acórdão recorrido, os argumentos que aduziu perante o Tribunal de Primeira Instância para refutar a acusação relativa à memorização gráfica não se limitaram à dedução, descrita no referido número, segundo a qual «a análise dos riscos foi efectuada com base em todos os critérios distintos do da memorização gráfica tardia, e que os que ofereciam risco tinham sido objecto de uma memorização gráfica acelerada antes de 31 de Agosto» [61].

95. No processo perante o Tribunal de Primeira Instância, o recorrente invocou ainda outros argumentos contra aquela acusação.

96. Em primeiro lugar, sublinhou que a análise dos riscos efectuada depois de 31 de Agosto foi tão eficaz como a efectuada antes dessa data, a qual, de resto, não foi tomada em consideração pelas autoridades belgas na medida em que não estava prevista em qualquer regulamentação. Com efeito, mesmo quando a memorização gráfica das parcelas no SIG teve lugar depois de 31 de Agosto, para todos os processos, a superfície declarada foi comparada com a superfície SIG e os processos relativos aos grupos de culturas

61 — Esta passagem do acórdão não é de compreensão imediata. A leitura dos n.os 57 e 67 da petição de recurso apresentada perante o Tribunal de Primeira Instância permite, contudo, que se compreenda facilmente que o critério da «memorização gráfica tardia», a que se refere inadequadamente a referida passagem do acórdão, deve ser entendido como critério da diferença entre superfície declarada e superfície SIG. Além disso, o pronome «aqueles» que figura no mesmo excerto do acórdão deve ser entendido como referido aos procedimentos dos pedidos de ajuda e não aos critérios da análise dos riscos.

que apresentavam a maior diferença entre uma superfície e outra foram tomados em consideração segundo este critério na análise dos riscos e, quando foi caso disso, foram seleccionados para controlos no local.

97. Em segundo lugar, o recorrente sublinhou, sem ser rebatido pela Comissão, que a data de 31 de Agosto não tinha qualquer relevo para a realização de controlos físicos no local, a partir do momento em que os realizados depois dessa data foram tão eficazes como os realizados antes. Estes controlos, segundo o recorrente, podem ainda ser efectuados utilmente em Setembro e Outubro, na medida em que, embora já se tenha realizado a colheita em relação a várias culturas, na maior parte delas, as parcelas agrícolas ainda não foram lavradas ou, pelo menos, apresentam resíduos das mesmas, enquanto em relação a outras (em especial, o milho, uma das culturas mais importantes na Bélgica), a colheita tem lugar entre o fim de Outubro e o princípio de Novembro.

98. Em qualquer caso, não tendo o acórdão recorrido respondido a esses argumentos ou indicado a razão pela qual a realização da memorização gráfica ou da análise dos riscos depois de 31 de Agosto deve considerar-se tardia, o Tribunal violou o dever de fundamentação.

99. A Comissão recorda que, nos termos do relatório de síntese, devido aos atrasos na introdução dos dados gráficos, «não foi possível proceder rapidamente aos controlos informáticos cruzados exigidos para toda a população, e muitos processos não puderam ser tidos em consideração na análise dos riscos nem ser depois seleccionados para efeitos de um controlo no local» [62]. Assim, a objecção não incide sobre a realização tardia de controlos no local mas sobre a impossibilidade, devido ao atraso na memorização gráfica, de proceder em tempo útil aos controlos administrativos, o que impediu que fossem adequadamente efectuados os subsequentes controlos no local. A Comissão realça que as próprias autoridades belgas reconheceram que o referido atraso teve impacto na selecção dos pedidos de ajuda no âmbito da análise dos riscos.

ii) Apreciação

100. Na quarta parte do presente fundamento, o recorrente invoca outros erros de direito cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância ao interpretar o artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e os artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92 no sentido de que impunham às autoridades belgas que efectuassem a memorização gráfica dos dados no SIG até 31 de Agosto de cada ano, ou ao não cumprir o dever de fundamentação do acórdão.

62 — Tradução não oficial de uma passagem do relatório de síntese.

101. A contestação relativa ao atraso na referida memorização gráfica — ou seja, na inserção no SIG, por um técnico do Gabinete provincial, do desenho das parcelas agrícolas realizado manualmente pelos agricultores nas fotografias aéreas — como é formulada no relatório de síntese da Comissão e retomada no n.º 65 do acórdão recorrido, baseia-se no raciocínio seguinte: os processos em relação aos quais, no final do mês de Agosto, ainda não foi realizada a referida memorização gráfica não puderam ser tidos em consideração em sede de análise dos riscos, nem ser seleccionados para um controlo no local.

102. Porém, a este respeito, o recorrente efectivamente alegou diversas vezes, no recurso perante o Tribunal de Primeira Instância [63], nomeadamente, que mesmo quanto aos processos em relação aos quais a memorização gráfica em apreço foi realizada depois de 31 de Agosto, se procedeu a uma comparação entre a superfície declarada e a superfície SIG e que, como para os processos em relação aos quais a memorização gráfica ocorreu antes dessa data, os pedidos por grupos de cultura que apresentavam maiores diferenças entre uma superfície e a outra foram examinados no âmbito da análise dos riscos e eventualmente seleccionados para controlos físicos no local.

103. Com este argumento, o recorrente substancialmente mostrou que a memorização gráfica efectuada depois de 31 de Agosto não impediu, de modo algum, que o correspondente processo fosse tido em consideração no âmbito da análise dos riscos, nem a realização de controlos no local, ainda que posteriormente a essa data.

104. Além disso, o recorrente especificou que os controlos no local podem ser também utilmente efectuados em Setembro e Outubro, mesmo para as colheitas já realizadas, e ilustrou as razões que justificam tal afirmação (v. n.º 97, *supra*) [64].

105. O Tribunal observou, pois, erradamente, no n.º 68 do acórdão recorrido, que o recorrente — quanto à contestada impossibilidade de proceder a controlos administrativos em tempo útil e, portanto, a controlos no local, devido ao atraso na memorização gráfica — «limitou[se] a afirmar que a análise dos riscos foi efectuada com base em todos os outros critérios, distintos do [da diferença entre superfície declarada e superfície SIG] [65], e que os que apresentavam um risco foram objecto de uma memorização gráfica acelerada antes de 31 de Agosto».

106. Os argumentos invocados nos n.ºs 102 a 104 *supra*, sobre os quais o Tribunal de

63 — V. n.º 68 da petição de recurso e n.ºs 35 e 37 da réplica.

64 — V. n.º 80 da petição de recurso apresentada ao Tribunal de Primeira Instância.

65 — V. nota 62, *supra*.

Primeira Instância não tomou posição no acórdão recorrido, acrescentam, efectivamente a esta afirmação, que, na realidade, para todos os processos em relação aos quais a memorização gráfica foi efectuada depois de 31 de Agosto, a análise dos riscos pode, contudo, ser validamente completada com a aplicação do critério da diferença entre a superfície declarada e a superfície SIG, e que os controlos no local necessários puderam ser efectuados com eficácia, mesmo depois de 31 de Agosto.

107. Os mesmos argumentos, que não foram adequadamente contestados pela Comissão, vêm porém refutar a tese em que a referida instituição se baseou ao opor-se à contestação em apreço, ou seja, que a memorização gráfica efectuada depois de 31 de Agosto impedia que os respectivos processos fossem tomados em consideração na análise dos riscos e, consequentemente, seleccionados para um controlo no local.

108. Estes mostram-se tanto mais convincentes na medida em que a data de 31 de Agosto como prazo limite para a memorização gráfica em questão ou para a análise dos riscos não é estabelecido por qualquer acto normativo e a Comissão já não alega, como fez na primeira fase do procedimento administrativo, que os controlos no local efectuados depois da referida data devido à memorização gráfica alegadamente tardia foram ineficazes [66].

109. Depois das duas instâncias e, em especial, de um adequado pedido apresentado ao representante da Comissão na audiência que teve lugar no Tribunal de Justiça, ainda não é clara, não havendo um acto normativo que imponha o respeito dessa data e à luz dos elementos aduzidos pelo recorrente, a razão pela qual deve considerar-se tardia uma memorização gráfica e, portanto, uma análise dos riscos posteriores a 31 de Agosto. A referência efectuada pelo representante da Comissão aos n.os 33 a 35 do acórdão Itália/Comissão [67], dos quais, em sua opinião, decorre que a data de 31 de Agosto não é pertinente. Nos pontos referidos, o Tribunal de Justiça confirmou as conclusões da Comissão pelas quais se responsabilizava a República Italiana pela falta de fiabilidade de controlos realizados em Setembro, na medida em que eram efectuados depois das colheitas. Esta posição do Tribunal de Justiça incide, contudo, sobre o carácter tardio dos controlos no local, enquanto, como resulta do mesmo acórdão recorrido (n.º 66) e é confirmado pela Comissão na contestação (n.os 56 e 57), no caso objecto da presente análise não se responsabiliza o Reino da Bélgica pelo atraso dos controlos no local, mas pela falta de controlos no local devido a uma *memorização gráfica alegadamente tardia*. Aliás,

66 — V. n.º 66 do acórdão recorrido, em que o Tribunal sublinha que a contestação relativa ao carácter tardio dos controlos no local, invocado numa primeira fase do procedimento administrativo, foi abandonada no relatório de síntese.

67 — Acórdão de 10 de Novembro de 2005 (C-307/03).

o Tribunal de Justiça, nos pontos referidos, nem sequer indicou, de modo geral, o dia 31 de Agosto como última data útil para os controlos no local, tendo apenas observado que o Governo italiano não aduziu elementos relevantes adequados para refutar as referidas conclusões da Comissão [68].

110. Considero, pois, que o Tribunal de Primeira Instância confirmou erradamente a tese da Comissão segundo a qual a realização da memorização gráfica depois de 31 de Agosto impediu a realização de controlos administrativos em tempo útil e, portanto, a execução de controlos no local. Por conseguinte, não podia concluir validamente que essa tese constituía um elemento adequado para suscitar dúvidas sérias e razoáveis acerca da eficácia dos controlos efectuados pelas autoridades belgas no período pertinente.

111. Em minha opinião, o acórdão recorrido deve, pois, ser anulado também quanto a este ponto.

68 — Observe-se, aliás, que o período da colheita pode variar segundo as culturas e segundo as áreas geográficas, pelo que, ainda que se pretenda considerar que os controlos no local devem necessariamente preceder a colheita, não se pode prever um único prazo limite para a realização de tais controlos para todas as culturas e para toda a Comunidade.

3. Carácter supérfluo da análise da quinta parte do segundo fundamento, bem como dos terceiro e quarto fundamentos do recurso

112. Tendo acolhido as primeiras quatro partes do segundo fundamento, no sentido referido *supra*, não havia necessidade de analisar a quinta parte do mesmo fundamento, na qual se alega uma violação do dever de fundamentação quanto a aspectos específicos, nem o terceiro e o quarto fundamentos, que incidem sobre partes do acórdão recorrido nas quais o Tribunal de Primeira Instância se pronunciou sobre o pedido subsidiário do recorrente destinado a obter uma redução do montante das despesas excluídas do financiamento do FEOGA. Com efeito, uma anulação do acórdão recorrido fundada na quinta parte do segundo fundamento, no terceiro ou no quarto fundamentos não teria um âmbito mais alargado do que a anulação resultante do acolhimento, na acepção supra-indicada, das primeira quatro partes do segundo fundamento [69].

113. Pelas razões expostas, por considerá-lo supérfluo à luz das conclusões a que cheguei no termo da análise das primeiras quatro partes do segundo fundamento, não me pronuncio sobre a quinta parte do mesmo, bem como sobre o terceiro e o quarto fundamentos.

69 — V. acórdão de 3 de Julho de 2003, Chronopost e o./Ufex e o. (C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, Colect., p. I-6993, n.º 43).

B — *Quanto ao recurso da decisão da Comissão*

114. Nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância, para julgamento.

115. No caso em apreço, em minha opinião, o estado dos autos permite que o Tribunal de Justiça julgue definitivamente o recurso de anulação interposto pelo recorrente.

116. No primeiro fundamento do recurso de anulação, formulado a título principal relativamente aos seguintes, o recorrente alega que a Comissão infringiu o disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 3508/92 e nos artigos 6.º e 9.º do Regulamento n.º 3887/92, por, no seu entender, no caso vertente, não ser possível deduzir dessas disposições a existência de uma obrigação de as autoridades belgas adoptarem as medidas omissas ou de procederem à memorização gráfica das parcelas agrícolas no SIG, até 31 de Agosto.

117. Ora, decorre da análise das quatro primeiras partes do segundo fundamento, que efectuei nos n.os 67 a 92 e 110 a 111 *supra*, que a Comissão não demonstrou com elementos idóneos a existência de dúvidas sérias e razoáveis sobre a eficácia dos controlos realizados pelas autoridades belgas no período pertinente, em relação, por um lado, à atitude assumida pela mesma perante a verificação de uma diferença positiva entre superfície declarada e superfície SIG e, por outro, ao período de execução da memorização gráfica das parcelas agrícolas no SIG.

118. Em minha opinião, a decisão litigiosa deve, pois, ser anulada na parte em que estabelece, em relação à Bélgica, uma redução forfetária de 2% das despesas declaradas para efeitos do financiamento do FEOGA, Secção «Garantia».

119. Esta anulação, que dá provimento ao primeiro fundamento formulado no recurso de primeira instância, torna obviamente supérflua a análise dos fundamentos seguintes, formulados no mesmo recurso unicamente com carácter subsidiário.

C — *Quanto às despesas*

120. Nos termos do artigo 122.º, primeiro travessão, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado

procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Além disso, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do mesmo regulamento, aplicável, por força do artigo 118.º, no processo perante o Tribunal de Justiça que tenha por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

121. Dado que proponho ao Tribunal de Justiça que dê provimento tanto ao recurso perante este Tribunal como ao recurso de anulação interpostos pelo recorrente, sugiro também que a Comissão, que foi vencida, seja condenada nas despesas dos dois recursos, tal como foi pedido pela recorrente.

VI — Conclusões

122. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

«1. É anulado o acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, de 25 de Julho de 2006, proferido no processo T-221/04, Bélgica/Comissão.

2. É anulada a Decisão 2004/136/CE da Comissão, de 4 de Fevereiro de 2004, na parte em que impõe ao Reino da Bélgica uma correcção forfetária de 2% das despesas efectuadas para efeitos do financiamento a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, para os exercícios financeiros de 2000-2002.

3. A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas do processo no Tribunal de Primeira Instância e do recurso interposto.»