Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

28 de janeiro de 2016*

«FEOGA — Secção 'Garantia' — FEAGA e Feader — Despesas excluídas do financiamento — Verificação das parcelas pequenas — Inexistência de um elemento de prova da dúvida séria e razoável — Extrapolação dos resultados dos controlos in loco»

No processo T-667/14,

República da Eslovénia, representada por L. Bembič, na qualidade de agente,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Rous Demiri e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação parcial da Decisão de Execução 2014/458/UE da Comissão, de 9 de julho de 2014, 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 205, p. 62), na parte em que exclui determinadas despesas efetuadas pela República da Eslovénia,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: A. Dittrich (relator), presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de outubro de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: esloveno.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 A Comissão Europeia realizou entre 3 e 7 de outubro de 2011 uma missão de controlo na Eslovénia, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do 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). Esta missão de controlo tinha por principal objetivo avaliar a aplicação dos regimes de apoio direto para os anos de 2009 a 2011, correspondentes aos exercícios de 2010 a 2012.

2 Por carta de 21 de novembro de 2011, a Comissão comunicou à República da Eslovénia o resultado da missão de controlo, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1290/2005 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). A Comissão considerou que as despesas efetuadas não respeitaram o direito da União Europeia.

3 A República da Eslovénia respondeu às observações da Comissão por carta de 20 de janeiro de 2012.

4 Por carta de 22 de maio de 2013, a Comissão convidou as autoridades eslovenas para uma reunião bilateral, em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006. Tendo a República da Eslovénia comunicado informações adicionais à Comissão por carta de 5 de junho de 2013, a reunião bilateral realizou-se em 12 de junho de 2013.

5 Por carta de 16 de julho de 2013, a Comissão comunicou às autoridades eslovenas a ata da reunião bilateral e a lista de informações adicionais solicitadas durante essa reunião, em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006. A República da Eslovénia respondeu a esta última através de uma carta de 16 de setembro de 2013.

6 Em 3 de janeiro de 2014, a Comissão comunicou as suas conclusões oficiais à República da Eslovénia, em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006. Nesta comunicação, manteve a sua posição segundo a qual a implementação das ajudas à superfície na Eslovénia não respeitou as regras da União nos anos dos pedidos de 2009 a 2011. Propôs, assim, que fosse excluído do financiamento da União um montante de 347 661,10 euros. Mais precisamente, a Comissão constatou:

— existirem deficiências na verificação das parcelas pequenas no que se refere ao respeito da definição das parcelas agrícolas, para as quais foi anunciada uma correção forfetária de 5% sobre os pagamentos diretos, no montante de 85 780,08 euros, para o exercício de 2010, de 115 956,46 euros para o exercício de 2011 e de 131 269,23 euros para o exercício de 2012;

— que não tinha havido uma extrapolação dos resultados dos controlos nos casos em que foi detetado existir uma diferença inferior a 3%, tendo sido anunciada uma correção pontual sobre os pagamentos diretos no montante de 1 771,90 euros para o exercício de 2010, de 6 376,67 euros para o exercício de 2011 e de 6 506,76 euros para o exercício de 2012.

7 Por carta de 13 de fevereiro de 2014 e nos termos do artigo 16.º do Regulamento n.º 885/2006, a República da Eslovénia pediu a abertura do processo perante o órgão de conciliação. Em 25 de março de 2014, o órgão de conciliação indeferiu este pedido por considerar que era inadmissível.

8 A Comissão manteve a sua posição ao abrigo dos motivos resumidos no relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos efetuados no âmbito do apuramento das contas (a seguir «relatório de síntese»).

9 Através da Decisão de Execução 2014/458/UE, de 9 de julho de 2014, 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 205, p. 62, a seguir «decisão impugnada»), a Comissão afastou as despesas em causa do financiamento da União devido à sua não conformidade com as regras da União.

Tramitação processual e pedidos das partes

10 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de setembro de 2014, a República da Eslovénia interpôs o presente recurso.

11 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

12 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral convidou a República da Eslovénia a apresentar um documento. Esta satisfez esse pedido no prazo concedido.

13 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 21 de outubro de 2015. No decurso desta audiência, as partes apresentaram determinadas fotografias, que foram juntas aos autos. Nos termos do artigo 85.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o presidente deu às partes a possibilidade de tomarem posição sobre estes elementos de prova.

14 A República da Eslovénia conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— anular a decisão impugnada na parte em que exclui do financiamento da União, no que lhe diz respeito, um montante de 347 661,10 euros, correspondente a despesas declaradas para os exercícios de 2010 a 2012;

— a título subsidiário, aceitar a correção forfetária de 5% sobre os pagamentos diretos devido a deficiências na verificação das parcelas pequenas num montante de apenas 172 876,39 euros, correspondente a despesas declaradas para os exercícios de 2010 a 2012;

— condenar a Comissão nas despesas.

15 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República da Eslovénia nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade dos elementos de prova apresentados na audiência

16 Uma vez que os elementos de prova apresentados pelas partes sob a forma de fotografias só foram apresentados na fase oral do processo, sem que fosse apresentada uma justificação para esse atraso, estes elementos de prova devem ser julgados inadmissíveis nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

Quanto ao mérito

17 A República da Eslovénia invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro, que é relativo a um erro manifesto de apreciação, à insuficiência de fundamentação e à violação do princípio da legalidade, diz respeito à verificação das parcelas pequenas no que se refere à observância da definição das parcelas agrícolas. O segundo fundamento, relativo à medida da amostra das parcelas e à extrapolação dos resultados dos controlos *in loco*, é relativo a uma fundamentação insuficiente e à violação do princípio da legalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação, à insuficiência de fundamentação e à violação do princípio da legalidade, no que respeita à verificação das parcelas pequenas

18 A República da Eslovénia alega que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação e violou o seu dever de fundamentação, bem como o princípio da legalidade, quando aplicou uma correção financeira pelo facto de a República da Eslovénia não dispor de um sistema eficaz de verificação da superfície mínima elegível. Na Eslovénia há um grande número de superfícies que se caracterizam por serem inclinadas e com relevo cárstico, sendo certo que os agricultores sempre cultivaram cada lote de terra, por mais pequeno que seja. A legislação da União não prevê limites à forma nem à diminuição de um terreno agrícola e as superfícies controvertidas verificadas no decurso do controlo em causa preenchem todos os requisitos da definição de uma parcela agrícola. Acresce que estas superfícies não foram criadas artificialmente para preencher os requisitos necessários para beneficiar dos pagamentos a título dos regimes de apoio. A República da Eslovénia considera que provou que todas as superfícies definitivamente inelegíveis foram retiradas da totalidade da superfície declarada e que o sistema esloveno das parcelas de referência garante a eficácia do sistema de atualização e de acompanhamento das superfícies. A Comissão não encontrou, durante os seus controlos, nenhuma prova concreta da violação alegada.

19 No relatório de síntese, no ponto 12.9.1, a Comissão indicou que o sistema esloveno permitia que os agricultores integrassem, na declaração das parcelas, faixas de prados longas e estreitas, que circundavam principalmente terras cultiváveis, pelo que as superfícies das parcelas agrícolas gráficas de uma exploração passavam a ser elegíveis. Segundo esse relatório, esta situação podia conduzir a anomalias nas medições e, por conseguinte, a que fossem tomadas em consideração parcelas que não atingiam a superfície mínima, correspondente a 0,1 hectares, que uma parcela agrícola na Eslovénia deve ter, em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 4, 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 (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141, p. 18), e no artigo 13.º, n.º 9, do 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). Para ilustrar a forma artificial de uma parcela agrícola gráfica, a Comissão referiu-se à parcela n.º 127810 denominada «Medja» (a seguir «parcela Medja»). Além disso, indicou que a dificuldade não residia nas parcelas pequenas em si mesmas, mas no caráter inadequado do procedimento seguido para identificar os agricultores que incluíram nas suas declarações terrenos para garantir que as parcelas que não atingiam o limiar exigido passassem a ser elegíveis. Segundo o relatório de síntese, tendo em conta as exigências previstas no artigo 30.º do 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 n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30, p. 16), e na medida em que não havia um procedimento de controlo adequado para identificar e afastar as referidas parcelas agrícolas, a Comissão constatou que havia um risco para os fundos agrícolas em causa. Por último, no ponto 12.9.3 do relatório de síntese, a Comissão considerou que, uma vez que as autoridades eslovenas não tinham apresentado provas da sua afirmação segundo a qual as faixas longas e estreitas só existiam nos pastos permanentes, todas as parcelas agrícolas gráficas respeitantes a superfícies compreendidas entre 0,10 hectares e 0,15 hectares apresentavam um risco.

20 Há que referir que, nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1290/2005, sempre que constate que determinadas despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), abrangidas pelo n.º 1 do artigo 3.º deste regulamento, e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), abrangidas pelo artigo 4.º do mesmo regulamento, não foram efetuadas em conformidade com as regras da União, a Comissão decide dos montantes a excluir do financiamento da União. De acordo com o artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1290/2005, as despesas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com exceção das do desenvolvimento rural, efetuadas pelos Estados-Membros a partir de 16 de outubro de 2006, estão sujeitas às regras definidas neste mesmo regulamento.

21 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, os fundos agrícolas europeus só financiam as intervenções efetuadas em conformidade com as disposições do direito da União no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (acórdãos de 24 de fevereiro de 2005, Grécia/Comissão, C-300/02, Colet., EU:C:2005:103, n.º 32, e de 27 de fevereiro de 2013, Polónia/Comissão, T-241/10, EU:T:2013:96, n.º 20).

22 Além disso, não incumbe à Comissão, para provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, demonstrar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efetuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados transmitidos por estas, mas sim apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a esses controlos ou a esses números. Esta atenuação das exigências das provas para a Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado-Membro quem se encontra em melhor posição para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas dos fundos agrícolas europeus, incumbindo, consequentemente, a este provar da forma mais detalhada e completa possível a realidade dos seus controlos ou dos seus números e, se for caso disso, a inexatidão das afirmações da Comissão (v. acórdãos Grécia/Comissão, n.º 21, *supra*, EU:C:2005:103, n.ºs 33 a 36 e jurisprudência referida, e de 12 de julho de 2011, Eslovénia/Comissão, T-197/09, EU:T:2011:348, n.º 39 e jurisprudência referida).

23 O Estado-Membro em causa, por seu turno, não pode questionar as constatações da Comissão sem basear as suas próprias alegações em elementos que provem a existência de um sistema de controlo fiável e operacional. Se não conseguir provar que as constatações da Comissão são inexatas, estas constituem elementos suscetíveis de dar origem a dúvidas sérias quanto à implementação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo (v. acórdãos de 28 de outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colet., EU:C:1999:527, n.º 7 e jurisprudência referida, e Eslovénia/Comissão, n.º 22, *supra*, EU:T:2011:348, n.º 40 e jurisprudência referida).

24 Contrariamente ao que a República da Eslovénia alega, para aplicar uma correção financeira não se exige que seja constatada uma irregularidade significativa na aplicação de regras explícitas da União. Com efeito, é efetivamente certo que, segundo as orientações em matéria de correções financeiras forfetárias definidas no anexo 2 do documento VI/5330/97 da Comissão, de 23 de dezembro de 1997, intitulado «Orientações para o cálculo das consequências financeiras aquando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA-Garantia» (a seguir «documento VI/5330/97»), uma correção financeira forfetária pressupõe a existência de uma irregularidade significativa na aplicação de regras explícitas da União. No entanto, o Tribunal Geral já declarou que a definição jurisprudencial do ónus da prova, acima referida nos n.ºs 22 e 23, não é afetada por este requisito previsto no documento

VI/5330/97, porque, por um lado, o referido requisito deve ser lido no seu contexto e, por outro, esta definição jurisprudencial foi mantida após a adoção do documento VI/5330/97 (v., neste sentido, acórdão de 25 de julho de 2006, Bélgica/Comissão, T-221/04, EU:T:2006:223, n.º 33 e jurisprudência referida).

25 No presente caso, resulta do ponto 12.9.1 do relatório de síntese que, em apoio da sua constatação relativa à existência de deficiências na verificação das parcelas pequenas no que se refere ao respeito da definição das parcelas agrícolas, a Comissão se baseou nos resultados de controlo da parcela Medja, que, segundo a Comissão, apresentava uma forma artificial. Segundo esta última, a superfície declarada de 0,12 hectares de prado comportava uma faixa de terra, com um comprimento de cerca de 50 metros e com uma largura não superior a 1,9 metros. Esta parcela é elegível devido a esta faixa de terra, sendo certo que não o seria se a faixa de terra não tivesse sido tomada em consideração. Além disso, uma parte desta superfície, a saber 0,02 hectares, corresponde a uma encosta não utilizada para produção agrícola, que está recoberta de urtigas e de arbustos. De acordo com o relatório de síntese, a exclusão desta parte também teria podido conduzir à rejeição desta parcela agrícola na sua totalidade, uma vez que não foi atingida a superfície mínima de uma parcela agrícola, conforme definida pela República da Eslovénia, nos termos do artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento n.º 1122/2009.

26 A título preliminar, uma vez que os anos dos pedidos em causa no presente caso são os anos de 2009 a 2011, importa salientar que, por força do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1122/2009, o Regulamento n.º 796/2004 foi revogado com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010, mas que, todavia, permanece aplicável relativamente aos pedidos de ajuda respeitantes às campanhas de comercialização ou aos períodos de prémio que tenham tido início antes de 1 de janeiro de 2010. Nos termos do artigo 87.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009, este último é aplicável aos pedidos de ajuda relativos às campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início em 1 de janeiro de 2010.

27 Como a República da Eslovénia afirma, as constatações da Comissão relativas à parcela Medja não constituem um elemento de prova da dúvida séria e razoável suscetível de provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, em conformidade com a jurisprudência acima mencionada no n.º 22.

28 Com efeito, desde logo, é efetivamente certo que, de acordo com a carta de 21 de novembro de 2011, através da qual a Comissão comunicou à República da Eslovénia o resultado da sua missão de controlo, a Comissão constatou os elementos mencionados no ponto 12.9.1 do relatório de síntese respeitantes à parcela Medja. Todavia, as autoridades eslovenas, por carta de 20 de janeiro de 2012, contestaram estas constatações. Resulta do ponto 1.2.1 da carta da Comissão de 16 de julho de 2013 que, uma vez que as autoridades eslovenas visitaram esta parcela após o controlo efetuado pela Comissão e constataram que toda a superfície era utilizada para produção agrícola, a Comissão encerrou a questão da elegibilidade da parcela em causa. Daqui resulta que a Comissão não constatou que a parcela Medja era inelegível. À luz do exposto, a Comissão não pode legitimamente considerar que o estado desta parcela constitui um elemento de prova que demonstra que existem deficiências no sistema de controlo esloveno da elegibilidade das superfícies agrícolas.

29 Em seguida, no que respeita, em especial, à consideração da Comissão que figura no ponto 12.9.1 do relatório de síntese, segundo a qual a parcela Medja também deveria ter sido rejeitada na sua totalidade por não ter sido atingida a superfície mínima de uma parcela agrícola, conforme definida pela República da Eslovénia em conformidade com o artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 796/2004 e com o artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento n.º 1122/2009, também esta não pode proceder. Com efeito, resulta do referido ponto do relatório de síntese que a parte não elegível da parcela em causa era de apenas 0,02 hectares. Uma vez que esta parcela tinha, segundo as constatações da Comissão, uma superfície declarada de 0,12 hectares e que na Eslovénia a superfície mínima de uma parcela agrícola era de 0,1 hectares, ainda que se admita que a parte de 0,02 hectares não era elegível, não se pode concluir que a superfície mínima de 0,1 hectares não foi atingida.

30 Por último, no que respeita às considerações da Comissão relativas à pretensa forma artificial da parcela Medja, que comporta uma faixa de terra com cerca de 50 metros de comprimento e que tem uma largura que não excede 1,9 metros, há que constatar que a Comissão não indica em nenhuma parte que uma superfície agrícola deve possuir uma forma específica para ser elegível. Além disso, como a República da Eslovénia afirma, a definição dos termos «superfície agrícola» e «parcela agrícola» no direito da União não exige uma forma especial para uma superfície ou para uma parcela. Com efeito, em conformidade com o artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009, o termo «superfície agrícola» é definido como qualquer superfície de terras aráveis, de pastagens permanentes ou de culturas permanentes. Nos termos do artigo 2.º, ponto 1 A, do Regulamento n.º 796/2004, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 972/2007 da Comissão, de 20 de agosto de 2007 (JO L 216, p. 3), e nos termos do artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 1122/2009, uma parcela agrícola é definida, em princípio, como uma superfície contínua de terras. Se, de acordo com a definição do artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 1122/2009, os Estados-Membros podem fixar critérios adicionais para delimitarem ainda mais o conceito de parcela agrícola, nada permite concluir que na Eslovénia era imposta uma forma especial de superfície agrícola. Por outro lado, há que constatar que as bandas de terra longas e estreitas são incontestavelmente elegíveis, segundo a Comissão, se fizerem parte integrante de parcelas que tenham uma dimensão superior a 0,15 hectares. Com efeito, resulta do ponto 12.9.3 do relatório de síntese que, segundo a Comissão, só as parcelas agrícolas gráficas que tenham superfícies compreendidas entre 0,10 hectares e 0,15 hectares apresentavam um risco (v. n.º 19, *supra*).

31 Não tendo a Comissão apresentado outros elementos de prova respeitantes a uma dúvida séria e razoável, não se pode concluir que esta provou que foram violadas regras da organização comum dos mercados agrícolas devido à existência, na Eslovénia, de deficiências na verificação das parcelas pequenas no que se refere ao respeito da definição das parcelas agrícolas prevista no artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 796/2004 e no artigo 13.º, n.º 9, do Regulamento n.º 1122/2009. Foi, assim, erradamente que a Comissão aplicou uma correção financeira ao abrigo de tal violação das regras do direito da União.

32 No que respeita à observação da Comissão que figura no ponto 12.9.1 do relatório de síntese, segundo a qual existia igualmente um risco para os fundos agrícolas em causa tendo em conta os requisitos previstos no artigo 30.º do Regulamento n.º 73/2009, há que referir que, como a Comissão indica e como resulta do ponto 12.9.1 do relatório de síntese, a correção financeira aplicada não foi adotada ao abrigo desta disposição. Além disso, resulta da carta da Comissão de 16 de julho de 2013 que esta última só mencionou o artigo 30.º do Regulamento n.º 73/2009 com o único objetivo de indicar o respetivo teor, segundo o qual, nos termos desta disposição, era proibido criar artificialmente os requisitos que são exigidos para que esses pagamentos sejam recebidos.

33 Em face do exposto e sem que seja necessário que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a alegação relativa à violação do dever de fundamentação, uma vez que a Comissão aplicou uma correção financeira sem ter provas de uma violação das regras do direito da União, o primeiro fundamento deve ser acolhido.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma fundamentação insuficiente e à violação do princípio da legalidade, respeitante à dimensão da amostra das parcelas e à extrapolação dos resultados dos controlos *in loco*

34 A República da Eslovénia alega que a Comissão violou o seu dever de fundamentação e o princípio da legalidade quando aplicou uma correção financeira uma vez que não extrapolou os resultados dos controlos *in loco* quando a diferença constatada era inferior a 3%. As parcelas selecionadas no decurso do controlo não foram escolhidas de modo aleatório. Aquando da seleção da amostra das parcelas agrícolas gráficas, as exigências de fiabilidade e de representatividade foram preenchidas, em conformidade com o disposto no Regulamento n.º 1122/2009. Segundo a República da Eslovénia,

quando eram detetadas irregularidades na amostra das parcelas agrícolas gráficas selecionadas para efeitos de um controlo *in loco*, as autoridades eslovenas alargavam a amostra tomando em conta as orientações do Centro Comum de Investigação da Comissão. Estas estabelecem um limiar de 3% para que seja constatado que existe uma anomalia e, baseando-se nos artigos 33.° e 58.° do Regulamento n.º 1122/2009, só exigem que a amostra seja alargada se este valor for ultrapassado. Todavia, contrariamente a estas orientações, a extrapolação de um erro detetado na amostra para todo o grupo de culturas não encontra base jurídica no Regulamento n.º 796/2004 para o ano dos pedidos de 2009 nem no Regulamento n.º 1122/2009 relativamente aos anos dos pedidos de 2010 e 2011. Além disso, a decisão impugnada está viciada de uma insuficiência de fundamentação, na medida em que a Comissão constatou que havia uma violação da obrigação de proceder à extrapolação ao abrigo do considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009 para o ano dos pedidos de 2009. Além disso, segundo a República da Eslovénia, qualquer exigência de extrapolação do erro viola o princípio do contraditório e o direito de ser ouvido do agricultor em causa. Por outro lado, uma extrapolação que respeite os direitos fundamentais implica que se proceda obrigatoriamente à medição de todas as superfícies, o que seria contrário ao objetivo de simplificação previsto no considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009, bem como ao objetivo de diminuição dos encargos e das despesas administrativas inúteis. Em todo o caso, uma vez que as autoridades eslovenas atuaram em conformidade com as orientações do Centro Comum de Investigação, a Comissão devia ter renunciado inteiramente à correção financeira nos termos do documento VI/5330/97.

35 Segundo o relatório de síntese, no ponto 12.9.1, o controlo apurou que as autoridades eslovenas selecionavam as parcelas agrícolas de forma aleatória para efeitos da medição, assegurando que era incluída pelo menos uma parcela agrícola gráfica de cada grupo de culturas. Se fossem descobertos erros relativamente a estas parcelas, não superiores a 3% ou a dois hectares, esses erros eram aceites enquanto tais e ter-se-ia presumido que as parcelas agrícolas que não tinham sido incluídas nas medições não continham irregularidades. Na Eslovénia, de acordo com o relatório de síntese, o limiar de irregularidade que exige um alargamento da amostra estava fixado em 3%, com referência aos artigos 33.° e 58.° do Regulamento n.º 1122/2009. Conforme enunciado no considerando 44 deste regulamento, é, no entanto, necessário que a amostra seja fiável e representativa, podendo ser alargada caso sejam detetadas anomalias. Nos termos deste considerando, os resultados da amostra devem ser extrapolados para o resto da população. Segundo o relatório de síntese, a possibilidade de limitar as medições a 50% das parcelas declaradas nos termos do artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009 representava uma derrogação à regra do controlo de todas as parcelas agrícolas. Desta forma, é possível garantir um resultado de controlo fiável e representativo por extrapolação dos resultados do controlo, nomeadamente quando a amostra não seja alargada até um nível que garanta que não existem sobredeclarações.

36 Em primeiro lugar, no que se refere à argumentação segundo a qual a decisão impugnada está viciada de insuficiência de fundamentação, por a Comissão ter constatado que existia uma violação da obrigação de proceder a uma extrapolação nos termos do considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009 para o ano dos pedidos de 2009 e, por conseguinte, sem indicar uma base jurídica válida, esta deve ser rejeitada. Com efeito, é certo que a Comissão citou este considerando, no ponto 12.9.1 do relatório de síntese, e indicou que, segundo este, a amostra devia ser fiável e representativa, e alargada no caso de serem detetadas anomalias, e que havia que extrapolar os resultados da amostra para o resto da população. Todavia, resulta de forma juridicamente bastante deste mesmo ponto do relatório de síntese que, segundo a Comissão, a exigência de um controlo fiável e representativo que podia ser assegurado através de uma extrapolação dos resultados de controlo se encontrava prevista no artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004 e no artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009 e que estas disposições constituíam assim, segundo a Comissão, uma base jurídica válida no presente caso.

37 Em segundo lugar, no que respeita à argumentação segundo a qual a Comissão violou o princípio da legalidade quando aplicou uma correção financeira por os resultados dos controlos *in loco* não terem sido extrapolados nos casos em que a diferença constatada era inferior a 3%, há que salientar que, nos

termos do artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 972/2007, e do artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009, os controlos *in loco* devem incidir sobre todas as parcelas agrícolas relativamente às quais sejam pedidas ajudas. Em conformidade com estas disposições, a determinação efetiva das superfícies no âmbito de um controlo *in loco* pode limitar-se a uma amostra que represente pelo menos 50% das parcelas agrícolas para as quais tenham sido apresentados pedidos de ajuda, desde que a amostra garanta um nível fiável e representativo do controlo, tanto no que respeita à superfície verificada como à ajuda pedida. Ainda de acordo com as referidas disposições, quando este controlo da amostra detetar anomalias, a amostra de parcelas agrícolas efetivamente controladas será aumentada.

38 Desde logo, é facto assente que as autoridades eslovenas limitaram a determinação efetiva das superfícies no âmbito de um controlo *in loco* a uma amostra que representava pelo menos 50% das parcelas agrícolas para as quais foi apresentado um pedido, em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004 e com o artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009. Há que referir que a República da Eslovénia não contesta as constatações da Comissão nos termos das quais, quando as autoridades eslovenas descobriram erros a respeito das parcelas no âmbito dos seus controlos *in loco*, que não eram superiores a 3% ou a 2 hectares, esses erros foram considerados como tal sem que a amostra do controlo tenha sido aumentada em cada um desses casos. Com efeito, resulta do ponto 12.9.2 do relatório de síntese que, segundo as autoridades eslovenas, quando a percentagem de erro era inferior a 3%, o inspetor decidia se havia ou não que alargar o controlo a toda a exploração.

39 No que respeita ao argumento segundo o qual o limiar de irregularidade, que exige um alargamento da amostra, podia ser fixado em 3%, em conformidade com os artigos 33.° e 58.° do Regulamento n.º 1122/2009, há que constatar, por um lado, que o referido artigo 33.º não contém um limiar abaixo do qual não é exigido um aumento da amostra. Por outro lado, no que respeita ao artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, é certo que este dispõe que, se, relativamente a um grupo de culturas, a superfície declarada para efeitos de um regime de ajuda «superfícies» exceder a superfície determinada em conformidade com o artigo 57.º do referido regulamento, a ajuda é calculada com base na superfície determinada, diminuída do dobro da diferença constatada se esta for superior a 3% ou a dois hectares, mas não superior a 20% da superfície determinada. Todavia, não resulta de modo nenhum do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, que se encontra no título IV deste regulamento, intitulado «Base para o cálculo das ajudas, reduções e exclusões», que, no âmbito de um controlo *in loco*, as autoridades nacionais não são obrigadas a aumentar a amostra quando forem constatadas irregularidades inferiores a 3%. Além disso, há que constatar que foi com razão que a Comissão afirmou que, quando todas as parcelas são medidas, a diferença de superfície pode ser superior a 3%, o que obriga a aplicar reduções de pagamento, nos termos do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009.

40 Na medida em que a República da Eslovénia afirma que se baseou nas orientações do Centro Comum de Investigação, conforme interpretadas numa mensagem de correio eletrónico enviada pelo referido Centro às autoridades eslovenas em 10 de outubro de 2011, que determinavam um limiar de 3% para a constatação de uma anomalia e só exigiam o alargamento desta amostra no caso de este limiar ser excedido, baseando-se para tal nos artigos 33.° e 58.° do Regulamento n.º 1122/2009, a sua argumentação também não pode proceder. Com efeito, por um lado, é efetivamente certo que, segundo essas orientações, quando a percentagem de erro detetado aquando do controlo de uma amostra é superior a 3%, todas as parcelas do grupo de culturas em causa devem ser incluídas na amostra. No entanto, resulta igualmente dessas orientações que a constatação de uma irregularidade abaixo de um limiar de 3% constitui um risco para os fundos agrícolas e pode justificar um controlo completo. Por outro lado, na medida em que resulta da mensagem de correio eletrónico do Centro Comum de Investigação de 10 de outubro de 2011 que o limiar de 3% foi fixado pelo facto de que só existe uma anomalia na aceção do artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009 se esta for suscetível de provocar uma redução de pagamento, o que sucedia se a diferença constatada fosse superior a 3%, em

conformidade com o artigo 58.º deste regulamento, há que salientar que esta interpretação dos artigos 33.° e 58.° do Regulamento n.º 1122/2009 deve ser rejeitada pelas razões acima expostas no n.º 39.

41 Em seguida, no que respeita à consideração da Comissão segundo a qual é possível garantir um resultado de controlo fiável e representativo por extrapolação dos resultados do controlo, nomeadamente quando a amostra não seja alargada até um nível que garanta que não subsistem sobredeclarações, é certo que tal extrapolação não está prevista no artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004 nem no artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009. Só o considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009 prevê que os resultados da amostra devem ser extrapolados para o resto da população. Este considerando só se aplica aos controlos *in loco* relativos aos anos dos pedidos de 2010 e 2011 e não ao ano dos pedidos de 2009 (v. n.º 26, *supra*). É igualmente certo que, segundo jurisprudência constante, embora o preâmbulo de um ato da União seja suscetível de precisar o conteúdo deste, esse preâmbulo não pode ser invocado para derrogar as próprias disposições do ato em causa (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Colet., EU:C:2006:10, n.º 76 e jurisprudência referida).

42 Todavia, resulta do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 26.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1122/2009 que os controlos *in loco* devem ser efetuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e das exigências e das normas aplicáveis em matéria de condicionalidade. Além disso, como a Comissão afirma, segundo o artigo 29.º do Regulamento n.º 796/2004 e o artigo 33.º do Regulamento n.º 1122/2009, a possibilidade de se limitar a determinação real das parcelas a uma amostra de 50% das parcelas constitui uma derrogação ao princípio do controlo de todas as parcelas agrícolas. Esta possibilidade assenta num objetivo de simplificação, conforme resulta do considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009. Atendendo ao exposto, foi com razão que a Comissão considerou que um resultado fiável e representativo dos controlos *in loco* podia ser atingido através de uma extrapolação dos resultados da amostra para o resto da população. Com efeito, ao proceder a tal extrapolação, é possível obter um resultado fiável e representativo dos controlos *in loco*, relativamente a todas as parcelas em causa e não apenas relativamente às parcelas efetivamente controladas. Há que salientar que a extrapolação constitui o corolário da possibilidade de simplificar os controlos *in loco*, limitando-os a uma amostra de 50% das parcelas agrícolas.

43 No que se refere, a este respeito, à argumentação da República da Eslovénia segundo a qual a extrapolação de um erro detetado viola o princípio do contraditório e o direito de ser ouvido do agricultor em causa e que uma extrapolação que respeite os direitos fundamentais implica obrigatoriamente que sejam medidas todas as superfícies, o que seria contrário ao objetivo de simplificação previsto no considerando 44 do Regulamento n.º 1122/2009, bem como ao objetivo de diminuição de encargos e despesas administrativas inúteis, importa recordar que a decisão de apuramento das contas tem por objetivo essencial assegurar que as despesas realizadas pelas autoridades nacionais respeitaram as regras do direito da União (acórdão de 22 de abril de 1999, Países Baixos/Comissão, C-28/94, Colet., EU:C:1999:191, n.º 49). Além disso, segundo jurisprudência constante, a decisão final e definitiva relativa ao apuramento das contas é tomada na sequência do processo contraditório específico no decurso do qual os Estados-Membros em causa dispõem de todas as garantias necessárias para apresentarem o seu ponto de vista (v. acórdão de 14 de dezembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-245/97, Colet., EU:C:2000:687, n.º 47 e jurisprudência referida). Assim, o processo de apuramento das contas é um processo iniciado contra o Estado-Membro e não contra o agricultor em causa, que não dispõe de um direito de ser ouvido durante esse processo. Além disso, não pode deixar de se constatar que, ao extrapolar os resultados da amostra ao resto da população, nenhuma parcela agrícola específica é identificada como sendo inelegível. Por outro lado, importa salientar que tal extrapolação serve para diminuir os encargos e despesas administrativas uma vez que se pode garantir um resultado fiável dos controlos *in loco* atendendo ao objetivo de simplificação desses controlos.

44 Por último, no que respeita à argumentação da República da Eslovénia segundo a qual a Comissão considerou erradamente que as parcelas selecionadas no decurso do controlo foram escolhidas de modo aleatório, importa salientar que é verdade que, segundo o ponto 12.9.1 do relatório de síntese, a Comissão constatou que as parcelas agrícolas em causa foram escolhidas de modo aleatório. No entanto, como a República da Eslovénia reconhece, não resulta desse ponto que a constatação de uma deficiência relativa aos controlos *in loco* se baseava numa alegada falta de representatividade da escolha das parcelas agrícolas. Esta argumentação da República da Eslovénia é assim inoperante.

45 Em terceiro lugar, a República da Eslovénia alega que, uma vez que as autoridades eslovenas atuaram em conformidade com as orientações do Centro Comum de Investigação da Comissão, esta última devia ter renunciado inteiramente à correção financeira nos termos do documento VI/5330/97.

46 A este respeito, há que constatar que, segundo o documento VI/5330/97, quando as deficiências tenham origem em dificuldades de interpretação dos textos da União, exceto nos casos em que seria razoavelmente legítimo pensar que o Estado-Membro apresentaria essas dificuldades à Comissão, e quando as autoridades nacionais tenham tomado as medidas necessárias para atenuar as deficiências logo a partir do momento em que estas foram detetadas, estes fatores de ponderação podem ser tomados em consideração e dar lugar à aplicação de uma taxa de correção mais baixa ou a uma não correção.

47 No presente caso, importa constatar que, ainda que, de acordo com as orientações em causa, as autoridades eslovenas não estivessem obrigadas a aumentar a amostra de controlo uma vez que as irregularidades constatadas por estas autoridades não ultrapassavam o limiar de 3%, não deixa de ser verdade que, também de acordo com estas orientações, havia que extrapolar os resultados da amostra para o resto da população. Por conseguinte, não se afigura que foi erradamente que a Comissão aplicou a correção financeira em causa.

48 Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

49 À luz de todas as considerações precedentes, há que julgar o recurso parcialmente procedente na parte em que a Comissão aplicou uma correção financeira devido a deficiências na verificação das parcelas pequenas no que se refere ao respeito da definição das parcelas agrícolas. A decisão impugnada deve assim ser anulada na parte em que exclui do financiamento da União, no que se refere à República da Eslovénia, um montante de 85 780,08 euros para o exercício de 2010, de 115 956,46 euros para o exercício de 2011 e de 131 269,23 euros para o exercício de 2012. Há que negar provimento ao recurso quanto ao restante.

Quanto às despesas

50 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal Geral pode decidir que, para além das suas próprias despesas, uma parte suporta uma fração das despesas da outra parte.

51 No presente caso, há que observar que há que julgar procedentes os pedidos da República da Eslovénia relativos à correção financeira no montante de 333 005,77 euros. Em contrapartida, o recurso deve ser julgado improcedente na parte que diz respeito à correção financeira remanescente, no montante de 14 655,33 euros. Será feita uma justa apreciação das circunstâncias da causa se se decidir que a Comissão suportará tanto as suas próprias despesas como nove décimos das despesas efetuadas pela República da Eslovénia. Esta última suportará um décimo das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

1) **A Decisão de Execução 2014/458/UE da Comissão, de 9 de julho de 2014, 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), é anulada na parte em que exclui do financiamento da União, no que respeita à República da Eslovénia, um montante de 85 780,08 euros para o exercício de 2010, de 115 956,46 euros para o exercício de 2011 e de 131 269,23 euros para o exercício de 2012.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas, bem como nove décimos das despesas efetuadas pela República da Eslovénia.**

4) **A República da Eslovénia suportará um décimo das suas próprias despesas.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de janeiro de 2016.

Assinaturas