Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANDREA BIONDI
apresentadas em 6 de março de 2025 [1]

**Processo C-294/23 P**

**República da Bulgária**
**contra**

**Comissão Europeia**

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — FEAGA e FEADER — Regulamento n.º 1306/2013 — Despesas efetuadas em violação do direito da União — Apuramento da conformidade — Artigo 52.º — Decisão de Execução da Comissão — Artigo 54.º — Pedido de recuperação — Prazos — Decisão de excluir do financiamento da União os montantes imputados no orçamento da União em caso de inobservância do prazo no qual a recuperação deve ser pedida — Direitos de defesa — Dever de fundamentação — Dever de diligência — Princípio da cooperação leal — Princípio da boa administração — Artigo 47.º — Verificações no local»

1. A legislação da União em matéria de fundos europeus constitui, por vezes, a exceção ao adágio segundo o qual o que é bem elaborado é exprimido de forma clara («ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement»).

2. No presente processo, a República da Bulgária pede que o Tribunal de Justiça se digne anular o Acórdão do Tribunal Geral de 8 de março de 2023 [2], Bulgária/Comissão, no qual negou provimento ao recurso interposto pelo República da Bulgária ao abrigo do artigo 263.º TFUE e que tinha por objeto a anulação da Decisão de Execução (UE) 2021/261 da Comissão, de 17 de fevereiro de 2021, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [3] na parte em que respeita a determinadas despesas efetuadas pela República da Bulgária.

3. Esta decisão foi adotada porque, por um lado, a República da Bulgária violou a obrigação de pedir ao beneficiário de montantes indevidamente pagos em causa o reembolso desses pagamentos num prazo de 18 meses que decorre do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho [4], e, por outro, a ausência de recuperação constitui, segundo a Comissão

1 Língua original: francês.

2 T-235/21 (a seguir «acórdão recorrido»), EU:T:2023:105.

3 JO 2021, L 59, p. 10 (a seguir, «decisão controvertida»).

4 JO 2013, L 347, p. 549.

Europeia, uma irregularidade ou uma negligência imputável às autoridades búlgaras na aceção deste regulamento. No entanto, o procedimento que conduziu à adoção daquela decisão foi desencadeado com um fundamento diferente, relacionado com a identificação de despesas que não foram efetuadas em conformidade com o direito da União.

4. A resolução do presente recurso exigirá que o Tribunal de Justiça se debruce sobre os meandros do Regulamento n.º 1306/2013 e esclareça as circunstâncias em que a Comissão pode adotar um ato de execução que sanciona a intenção manifesta do Estado-Membro em causa de não respeitar a sua obrigação de pedir o reembolso de montantes indevidamente imputados ao orçamento da União, quando essa intenção se tenha revelado no decurso do procedimento de apuramento da conformidade.

## I. Quadro jurídico

### A. Regulamento (UE) n.º 1306/2013

5. No âmbito do presente recurso, são relevantes os considerandos 36, 37 e 39, bem como os artigos 1.º, 2.º, n.º 1, alínea g), 7.º, n.º 1, 47.º e 48.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 1306/2013.

6. Além disso, da secção II do capítulo IV, intitulada «Apuramento», consta o artigo 52.º, dedicado ao apuramento da conformidade, que dispõe:

«1. Sempre que se constatar, relativamente a determinadas despesas abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 1, e pelo artigo 5.º, que as mesmas não foram efetuadas nos termos do direito da União e, no que diz respeito ao FEADER, as mesmas não foram efetuadas nos termos do direito da União e do direito nacional aplicável a que se refere o artigo 85.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [5], a Comissão adota atos de execução que determinam os montantes a excluir do financiamento da União. Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento consultivo a que se refere o artigo 116.º, n.º 2.

2. A Comissão avalia os montantes a excluir tendo em conta a importância da não conformidade constatada. A Comissão toma em devida conta a natureza da infração, bem como o prejuízo financeiro para a União. Baseia a exclusão na identificação de montantes gastos indevidamente e, caso esses montantes não possam ser identificados mediante um esforço proporcionado, pode aplicar correções extrapoladas ou fixas. Só são aplicadas correções fixas se, devido à natureza do caso, ou porque o Estado-Membro não prestou as necessárias informações à Comissão, não for possível identificar de forma mais precisa, mediante um esforço proporcionado, o prejuízo financeiro causado à União.

3. Previamente à adoção de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão, bem como as respostas do Estado-Membro em causa, são objeto de comunicações escritas, na sequência das quais as duas partes tentam chegar a acordo sobre as medidas a adotar. Nesse momento do procedimento, deve ser dada aos Estados-Membros a

[5] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 320).

oportunidade de demonstrarem que o alcance real do incumprimento é menor do que a avaliação da Comissão.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode solicitar o início de um procedimento para conciliação, num prazo de quatro meses, das respetivas posições. Os resultados desse procedimento devem constar de um relatório a apresentar à Comissão. A Comissão deve ter em conta as recomendações desse relatório antes de decidir sobre uma eventual recusa de financiamento e deve indicar as razões caso opte por não seguir essas recomendações.

4. A recusa de financiamento não pode incidir:

a) Nas despesas referidas no artigo 4.º, n.º 1, incorridas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações;

[…]

5. O n.º 4 não se aplica:

a) Às irregularidades abrangidas pela secção III do presente capítulo;

[…]».

7. Nos termos do artigo 53.º, alínea b), do Regulamento n.º 1306/2013, «[a] Comissão adota atos de execução que estabelecem regras de execução relativas […] [a]o apuramento da conformidade previsto no artigo 52.º, no que diz respeito às medidas a tomar no contexto da adoção da decisão e da sua aplicação, incluindo o intercâmbio de informações entre a Comissão e os Estados-Membros e os prazos a observar, bem como ao procedimento de conciliação previsto no mesmo artigo, incluindo a criação, as funções, a composição e o funcionamento do órgão de conciliação».

8. Da secção III do capítulo IV do Regulamento n.º 1306/2013, intitulada «Irregularidades», consta o artigo 54.º relativo às «Disposições comuns», que prevê, nos seus n.ºs 1, 2 e 5:

«1. Relativamente aos pagamentos indevidos efetuados na sequência de irregularidade ou negligência, os Estados-Membros pedem o seu reembolso aos beneficiários no prazo de 18 meses após a aprovação de um relatório de controlo ou documento semelhante, indicando a ocorrência da irregularidade e, se for caso disso, a sua receção pelo organismo pagador ou organismo responsável pela recuperação. Os montantes correspondentes são inscritos no registo de devedores do organismo pagador no momento do pedido de reembolso.

2. Se a recuperação não se tiver realizado no prazo de quatro anos após o pedido de restituição ou no prazo de oito anos, caso a recuperação seja objeto de uma ação perante os tribunais nacionais, 50 % das consequências financeiras da ausência de recuperação são assumidas pelo Estado-Membro em causa e 50 % pelo orçamento da União, sem prejuízo da obrigação de o Estado-Membro aplicar procedimentos de recuperação nos termos do artigo 58.º

Quando, no âmbito do procedimento de recuperação, for constatada a ausência de irregularidade por um ato administrativo ou judicial com caráter definitivo, o Estado-Membro em causa declara aos Fundos como despesa o encargo financeiro por si assumido nos termos do primeiro parágrafo.

[…]

5. Na condição de ter sido observado o procedimento previsto no artigo 52.º, n.º 3, a Comissão pode adotar atos de execução que excluam do financiamento da União os montantes imputados ao orçamento da União nos seguintes casos:

a) Se o Estado-Membro não tiver respeitado os prazos a que se refere o n.º 1;

[…]

c) Se a Comissão considerar que as irregularidades ou a ausência de recuperação resultam de irregularidades ou negligências imputáveis à administração ou a um organismo do Estado-Membro.

[…]»

## B. Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014

9. O artigo 34.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014 da Comissão Europeia, de 6 de agosto de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento [n.º 1306/2013] no que diz respeito aos organismos pagadores e outros organismos, gestão financeira, apuramento das contas, controlos, garantias e transparência [6], sob a epígrafe «Apuramento da conformidade», dispõe:

«1. Na determinação dos montantes a excluir do financiamento da União, por não-conformidade das despesas com as normas da União, a Comissão recorrerá às suas verificações e terá em consideração as informações disponibilizadas pelos Estados-Membros nos prazos que tiver fixado no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, de acordo com o disposto no artigo 52.º do Regulamento [n.º 1306/2013] e no presente artigo.

2. Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efetuada em conformidade com as normas da União, comunicará as suas verificações ao Estado-Membro em causa, indicando as medidas corretivas necessárias para garantir o cumprimento futuro dessas normas e o nível provisório de correção financeira que, nessa fase do procedimento, entenda corresponder às suas verificações. A comunicação deve ainda indicar a data da reunião bilateral a realizar no prazo de cinco meses a contar do termo do prazo de que o Estado-Membro dispõe para responder. A comunicação fará referência ao presente artigo.

[…]

3. Na reunião bilateral, ambas as partes devem esforçar-se por alcançarem um acordo quanto às medidas a tomar e à avaliação da gravidade da infração e do prejuízo financeiro causado ao orçamento da União.

[…]

[6] JO 2014, L 255, p. 59. O texto do artigo 34.º deste regulamento foi objeto de várias modificações [ver, nomeadamente, retificação de 2015 (JO 2015, L 114, p. 25) e o artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento de Execução (UE) 2018/56 da Comissão, de 12 de janeiro de 2018, que altera o Regulamento nº 908/2014 (JO 2018, L 10, p. 9)].

No prazo de seis meses a contar do envio das atas da reunião bilateral, a Comissão comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro com base nas informações recebidas no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade. Na comunicação serão avaliadas as despesas a excluir do financiamento da União em conformidade com o artigo 52.º do Regulamento [n.º 1306/2013] e o artigo 12.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 [da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento [n.º 1306/2013] no que se refere aos organismos pagadores e outros organismos, à gestão financeira, ao apuramento das contas, às garantias e à utilização do euro (JO 2014, L 255, p. 18)]. A comunicação fará referência ao artigo 40.º, n.º 1, do presente regulamento.

[…]

5. Para poder dar cumprimento ao estabelecido nos n.ºs 3 e 4 nos prazos fixados, a Comissão deve dispor de todas as informações pertinentes nessa fase do processo. Se entender que não dispõe de informações, a Comissão pode, em qualquer momento dentro dos prazos fixados nos n.ºs 3 e 4:

a) Pedir informações suplementares ao Estado-Membro, que este deve prestar no prazo de dois meses a contar da receção da comunicação;

b) Informar o Estado-Membro da sua intenção de realizar nova missão de auditoria para efetuar as verificações necessárias.

Nesse caso, os prazos a que se referem os n.ºs 3 e 4 recomeçam a correr a partir da receção das informações suplementares pedidas pela Comissão ou do último dia da nova missão de auditoria.

[…]

7. Após ter comunicado as suas conclusões aos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 34.º, n.º 3 ou 4, do presente regulamento, a Comissão adotará, se necessário, em conformidade com o artigo 52.º do Regulamento [n.º 1306/2013], uma ou mais decisões de exclusão, do financiamento da União, das despesas não conformes com as normas da União. A Comissão pode encetar procedimentos consecutivos de apuramento da conformidade até à efetiva aplicação das medidas corretivas pelo Estado-Membro.

[…]»

10. O artigo 40.º do Regulamento de Execução n.º 908/2014, sob a epígrafe «Processo de conciliação», prevê, no seu n.º 1, primeiro parágrafo [7]:

«Um Estado-Membro pode recorrer ao Órgão de Conciliação no prazo de trinta dias úteis a contar da receção da comunicação formal da Comissão a que se refere o artigo 34.º, n.º 3, terceiro parágrafo, através de um pedido fundamentado de conciliação dirigido ao secretariado do órgão»

## II. Antecedentes do litígio e decisão controvertida

11. Remeto quanto a este ponto para os n.ºs 2 a 14 do acórdão recorrido.

[7] O texto do artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 908/2014 foi objeto de retificação em 2015 (ver JO 2015, L 114, p. 25).

## III. Tramitação processual no Tribunal Geral, acórdão recorrido, tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

12. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de abril de 2021, a República da Bulgária interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida, na parte em que lhe aplicou uma correção financeira no montante de 7 656 848,97 euros.

13. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes os cinco fundamentos invocados pela República da Bulgária [8] e, consequentemente, negou provimento ao seu recurso.

14. Em 8 de maio de 2023, a República da Bulgária interpôs o presente recurso contra o acórdão recorrido. Nos seus pedidos, pede que o Tribunal de Justiça se digne anular na íntegra o acórdão recorrido; decidir definitivamente o litígio ou, a título subsidiário, remeter o processo para o Tribunal Geral; condenar a Comissão nas despesas.

15. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao presente recurso e condenar a República da Bulgária nas despesas.

16. A República da Bulgária e a Comissão apresentaram alegações orais na audiência que teve lugar no Tribunal de Justiça em 4 de dezembro de 2024.

## IV. Análise

17. A República da Bulgária invoca dois fundamentos de recurso.

18. O primeiro fundamento é relativo a um erro de direito na interpretação do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013 e do artigo 34.º do Regulamento n.º 908/2014, conjugado com o artigo 52.º, n.º 1, e o artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013, bem como do dever de fundamentação nos termos do artigo 296.º TFUE, do princípio da boa administração e do princípio da cooperação leal, o que levou o Tribunal Geral a concluir erradamente que os direitos de defesa e as garantias processuais da República da Bulgária, o dever de fundamentação das decisões da Comissão e os princípios da boa administração e da cooperação leal foram respeitados. A República da Bulgária critica igualmente o Tribunal Geral, no âmbito deste primeiro fundamento, pela fundamentação insuficiente e desadequada do acórdão recorrido, uma vez que o Tribunal Geral não apreciou todos os elementos de facto e de direito relevantes apresentados pela recorrente.

19. O segundo fundamento é relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na interpretação do artigo 54.º, n.º 5, alíneas a) e c), conjugado com artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, por ter considerado que o prazo de 18 meses começou a correr a partir do momento em que os relatórios do OLAF foram comunicados à recorrente.

20. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidem apenas sobre o primeiro fundamento.

[8] Para uma exposição destes fundamentos, v. n.º 23 do acórdão recorrido.

## A. Quanto ao primeiro fundamento

21. A argumentação da República da Bulgária desenvolvida no âmbito deste primeiro fundamento revela-se extensa, porém, pouco estruturada. No entanto, parece que pode ser entendida como estando subdividida em seis alegações que devem ser reorganizadas.

22. A primeira alegação é relativa a uma interpretação errada, por um lado, do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013 e do artigo 34.º do Regulamento de Execução n.º 908/2014 e, por outro, do artigo 52.º, n.º 1, e do artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013.

23. A segunda alegação é relativa a um erro de direito na interpretação do artigo 47.º do Regulamento n.º 1306/2013 na medida em que o Tribunal Geral considerou que a Comissão não está obrigada a proceder a verificações no local.

24. A terceira alegação é relativa a um erro de direito relativamente ao respeito dos direitos de defesa pela Comissão.

25. A quarta alegação é relativa a um erro de direito na interpretação do dever de fundamentação da Comissão.

26. A quinta alegação é relativa a uma violação, pelo Tribunal Geral, do seu dever de fundamentação por não ter analisado a alegação de violação do dever geral de diligência.

27. Na sexta alegação, o Tribunal Geral é também acusado de ter violado o seu dever de fundamentação por não ter apreciado nem se ter pronunciado sobre os elementos de prova, que fundamentam a alegação de que a Comissão violou os princípios de cooperação leal e da boa administração, apresentados antes da audiência.

28. Por ordem de importância, começarei por analisar conjuntamente a primeira e terceira alegações, antes de analisar, em seguida, separadamente, a segunda, quarta e quinta alegações e, por último, a sexta alegação.

### *1. Quanto à primeira e terceira alegações, relativas a um erro de direito na interpretação dos artigos 52.º e 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 e a um erro de direito na interpretação dos direitos de defesa durante o procedimento administrativo*

#### *a) Resumo dos argumentos das partes*

29. Quanto à primeira alegação, a República da Bulgária afirma que, nos n.ºs 40 a 42 e 47 a 49 de acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e confundiu o processo contraditório do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013, conjugado com o artigo 34.º do Regulamento n.º 908/2014, com o fundamento material distinto previsto no artigo 54.º, n.º 5 do Regulamento n.º 1306/2013. Consequentemente, o Tribunal Geral cometeu um erro ao concluir, nos n.ºs 47 a 49 do acórdão recorrido, que, tendo em conta o envio da carta e a realização da segunda reunião bilateral, os vícios processuais relativos à alteração, pela Comissão, da base jurídica da correção financeira controvertida tinham sido sanados.

30. A República da Bulgária alega que a aplicação de uma correção financeira nos termos do artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e a aplicação desta correção nos termos do artigo 54.º, n.º 5, deste regulamento assentam em fundamentos jurídicos diferentes, embora estes dois procedimentos estejam sujeitos ao mesmo processo contraditório, regulado no artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013, conjugado com o artigo 34.º do Regulamento n.º 908/2014.

31. Consequentemente, a Comissão devia ter baseado a decisão controvertida de exclusão nos mesmos fundamentos que motivaram a instauração do procedimento.

32. Por conseguinte, o Tribunal Geral considerou erradamente, no n.º 42 do acórdão recorrido, que o segundo convite para uma reunião bilateral era suscetível de alterar a comunicação das conclusões em relação à nova base jurídica invocada, uma vez que o artigo 54.º, n.º 5, prevê claramente que o procedimento previsto no artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013 tem de ter sido observado.

33. No que respeita à terceira alegação, a recorrente sustenta que, no âmbito do segundo fundamento de adoção dos atos de execução que excluem montantes do financiamento da União, enunciado no artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013, a Comissão está obrigada a proceder às verificações previstas no n.º 4 desta disposição para se assegurar da aplicação correta do artigo 54.º, n.º 2, do referido regulamento. O artigo 54.º habilita a Comissão a adotar atos de execução que excluem montantes do financiamento da União, mesmo na falta de verificações no local, desde que o procedimento contraditório previsto no artigo 52.º, n.º 3, deste regulamento, tenha sido observado, o qual garante ao Estado-Membro a possibilidade de exercer os seus direitos de defesa antes de ser adotada uma decisão de exclusão.

34. Na sua réplica, a República da Bulgária expõe as pretensas violações de que os seus direitos de defesa foram objeto durante o procedimento administrativo. Assim, ao passo que a comunicação das conclusões, conforme previsto no artigo 34.º do Regulamento n.º 908/2014, deve proporcionar um conhecimento cabal das reservas da Comissão para cumprir a sua função de advertência, a República da Bulgária teve de iniciar a sua defesa «às cegas». A Comissão não mencionou as disposições da legislação de base que considera poderem ter sido violadas pelos pagamentos investigados, o que, aliás, levou os tribunais nacionais a anularem as injunções de suspensão dos pagamentos do organismo pagador. O prazo de 18 meses para pedir o reembolso só deve começar a correr a partir da decisão de execução na qual a Comissão identifica em concreto os pagamentos a excluir do financiamento da União para que o Estado-Membro em causa tenha tempo de reagir com conhecimento de causa. A aplicação retroativa do artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 não permitiu à recorrente cumprir as suas obrigações, uma vez que a decisão de execução foi adotada quase no termo do prazo de 18 meses. Também não lhe permitiu aproveitar a regra dos 50/50.

35. A Comissão conclui que estas alegações são improcedentes.

### *b) Apreciação*

36. As presentes alegações suscitam, por um lado, a questão da eventual articulação entre os procedimentos instaurados ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e os procedimentos instaurados com base no artigo 54.º, n.º 5, deste regulamento e, por outro, a questão do respeito dos direitos de defesa da recorrente durante o procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida.

*1) Quanto à articulação entre os procedimentos instaurados ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e os procedimentos instaurados com base no artigo 54.º, n.º 5, deste regulamento*

37. O Regulamento n.º 1306/2013 institui duas espécies de apuramento. O primeiro é contabilístico. Está regulado no artigo 51.º e é realizado todos os anos. O segundo é o apuramento da conformidade, regulado no artigo 52.º Nos termos do n.º 1 deste último artigo, é efetuado sempre que a Comissão «constatar, relativamente a determinadas despesas abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 1, e pelo artigo 5.º, que as mesmas não foram efetuadas nos termos do direito da União» [9]. A Comissão pode então adotar medidas de execução que determinam a exclusão de montantes não conformes do financiamento da União [10]. O n.º 3 do artigo 52.º do Regulamento n.º 1306/2013 define o procedimento a observar previamente a «qualquer decisão de recusa de financiamento».

38. Por outro lado, o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 prevê que relativamente aos pagamentos indevidos efetuados na sequência de irregularidade ou negligência, os Estados-Membros devem pedir o seu reembolso aos beneficiários no prazo de 18 meses após a aprovação ou a receção, pelo organismo pagador ou organismo responsável pela recuperação, de um relatório de controlo ou de um documento semelhante, indicando a ocorrência da irregularidade [11] e que, paralelamente a este «pedido» [12], os montantes correspondentes são inscritos no registo de devedores do organismo pagador.

39. Estas duas etapas (pedido de reembolso/inscrição no registo de devedores) são anteriores à da recuperação propriamente dita [13]. Por conseguinte, os Estados-Membros estão claramente obrigados a pedir o reembolso no prazo de 18 meses *a contar do momento* em que recebem a informação de que foram efetuados pagamentos irregulares [14].

40. Além disso, também decorre claramente da redação do artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013 que o legislador da União não fez da existência de uma decisão de execução nos termos do artigo 52.º, n.º 1, deste regulamento uma condição prévia do pedido de reembolso. Este artigo enuncia que a Comissão pode, «na condição de ter sido observado o procedimento previsto no artigo 52.º, n.º 3», adotar atos de execução que excluam do financiamento da União os montantes em relação aos quais o Estado-Membro em causa não pediu o reembolso ou se considerar que a ausência de recuperação resulta de irregularidades ou negligências imputáveis

9 Artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. O sublinhado é meu. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 enumera as despesas que são elegíveis para financiamento pelo FEAGA, sob reserva de serem efetuadas nos termos do direito da União. O artigo 5.º do referido regulamento diz respeito ao FEADER. Uma vez que decorre do n.º 2 de acórdão recorrido que o procedimento instaurado pela Comissão incidia apenas sobre as despesas ligadas ao FEAGA, centrar-me-ei nas disposições relativas a este fundo ou na medida em que lhe sejam aplicáveis.

10 Nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013.

11 O início deste prazo de 18 meses é discutido no âmbito do segundo fundamento do presente recurso, que não é objeto das presentes conclusões. Sem prejuízo da qualificação pelo Tribunal de Justiça dos dois relatórios do OLAF recebidos pela República da Bulgária (v. n.ºs 5 e 8 do acórdão recorrido), vou limitar-me a considerar, para efeitos da análise do presente fundamento, que, nos termos do disposto no artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, o prazo de 18 meses começa a correr a partir do momento em que as autoridades búlgaras receberam um «relatório de controlo ou […] um documento semelhante, indicando a ocorrência da irregularidade».

12 Por conseguinte, o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 exige apenas que os Estados-Membros apresentem um pedido de reembolso. Os prazos em que o reembolso deve efetivamente ocorrer estão fixados no artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013.

13 Isto é confirmado pelo artigo 54.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013 que prevê que a recuperação deve ser realizada no prazo de oito anos caso seja impugnada nos tribunais nacionais, bem como pelo segundo parágrafo desta mesma disposição que prevê, por seu turno, que um ato administrativo ou judicial com caráter definitivo pode declarar, em última instância, que não existem irregularidades. Nos termos do Regulamento n.º 1306/2013, o pedido de recuperação deve ser apresentado imediatamente, sendo o controlo da respetiva procedência relegado para uma fase posterior.

14 Quanto à razão de ser deste prazo de 18 meses, v. considerando 37 do Regulamento n.º 1306/2013.

às autoridades nacionais [15]. Por conseguinte, o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 exige que a Comissão adote um ato de execução que exclui montantes do financiamento da União pelo facto de as autoridades nacionais não terem pedido o seu reembolso no prazo fixado, com base no procedimento do artigo 52.º, n.º 3, sem nunca exigir que este procedimento seja instaurado apenas na sequência de um procedimento completo encerrado e que tenha conduzido a uma decisão de execução que exclui os pagamentos irregulares do financiamento da União. Uma vez que a obrigação de pedir o reembolso surge no momento em que é conhecido um relatório de controlo ou um documento semelhante que assinale uma irregularidade [16] dos operadores económicos em causa, o procedimento que pode conduzir à adoção de um ato de execução que exclui do financiamento da União os montantes identificados por falta de pedido de reembolso não tem necessariamente o mesmo conteúdo nem é posterior ao procedimento relativo à identificação dos operadores em causa e dos pagamentos suspeitos.

41. Resulta das considerações que precedem que um procedimento que dá origem à adoção de um ato de execução com base no artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013 é um procedimento autónomo que não tem necessariamente de ser precedido de um procedimento completo que conduza à adoção de um ato de execução com base no artigo 52.º, n.º 1, deste regulamento. Atendendo ao objetivo de celeridade prosseguido pelo artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013, recordado no n.º 34 do acórdão recorrido — que, conforme a Comissão salientou, não é contestado pela recorrente no presente recurso — a Comissão pode a todo o tempo, a partir do momento em que o incumprimento da obrigação de recuperação é verificado, adotar um ato de execução com base neste motivo, desde que respeite o procedimento previsto no artigo 52.º, n.º 3, do referido regulamento. O Tribunal de Justiça já assinalou a estreita relação que existe entre os procedimentos de apuramento da conformidade e o dever de ação processual e de recuperação das consequências financeiras que decorrem das irregularidades verificadas pelos Estados-Membros [17], tendo já declarado também que a falta ou o atraso recorrente na recuperação de dívidas pode constituir uma justificação válida para a adoção de uma correção [18].

42. Resulta das conclusões do Tribunal Geral que o procedimento que decorre do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013, conjugado com o artigo 34.º do Regulamento n.º 908/2014, é composto por seis etapas [19]. A Comissão respeitou todas estas etapas.

[15] V., respetivamente, artigo 54.º, n.º 5, primeiro parágrafo, alíneas a) e c), do Regulamento n.º 1306/2013. As três situações descritas no artigo 54.º, n.º 5, primeiro parágrafo, deste regulamento dizem respeito a hipóteses diferentes (falta de pedido de restituição/decisão de não proceder à recuperação justificada pelo artigo 54.º, n.º 3/irregularidades e negligência imputáveis às autoridades nacionais) e são alternativas. Uma vez que a República da Bulgária não contesta não ter pedido o reembolso no prazo fixado, a sua situação está abrangida pela alínea a), desta disposição.
Contudo, tenho dúvidas quanto à remissão que o artigo 54.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013 faz para o artigo 54.º, n.º 3, deste regulamento, dado que este artigo 54.º, n.º 3, não incide sobre o procedimento a respeitar. Tenho dificuldades em compreender por que motivo o segundo parágrafo do artigo 54.º, n.º 5, que deve dizer respeito às três situações referidas no seu primeiro parágrafo, exige que se realizem verificações apenas nos termos do artigo 54.º, n.º 3, as quais só são relevantes em relação à hipótese c), deste primeiro parágrafo. Por conseguinte, pergunto-me se não se tratará de um erro de redação do legislador da União, que pode, ao invés, ter pretendido referir-se novamente ao artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013, cujo teor é, por sua vez, claramente processual.

[16] Conforme definido no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1306/2013, ou seja, «qualquer violação de uma disposição de direito [da União] que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral [da União] ou orçamentos geridos [pela União], quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta [da União], quer por uma despesa indevida» [v. artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1)].

[17] V. Acórdão de 31 de janeiro de 2019, Grécia/Comissão (C-6/18 P, EU:C:2019:83, n.º 55).

[18] V. Acórdão de 31 de janeiro de 2019, Grécia/Comissão (C-6/18 P, EU:C:2019:83, n.º 57).

[19] V. n.º 36 do acórdão recorrido.

43. Só a comunicação das conclusões iniciais é que se referia ao único fundamento previsto no artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. No n.º 41 do acórdão recorrido, O Tribunal Geral reconheceu, aliás, que «os fundamentos da correção financeira controvertida, tal como foram expostos no relatório de síntese e na decisão impugnada, só parcialmente correspondem aos que tinham justificado a abertura do procedimento de apuramento controvertido, tal como tinham sido explicitados pela Comissão na comunicação das conclusões». No entanto, as razões desta alteração de fundamentação são expostas nos n.os 43 a 46 desse acórdão, não sendo contestadas pela República da Bulgária no âmbito do primeiro fundamento do presente recurso. Decorre destes números, em substância, que a Comissão só recordou este Estado-Membro da sua obrigação de recuperação no momento em que lhe foi dado a conhecer o primeiro relatório do OLAF e que a alteração de comportamento por parte da Comissão se deveu à reação da própria República da Bulgária face à invocação desta obrigação.

44. A República da Bulgária alega, em substância, que a Comissão estava obrigada a recomeçar o procedimento *ab initio* caso a sua intenção tivesse mudado no decurso do mesmo e se, em última análise, pretendesse adotar uma decisão de execução com base no artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013.

45. Esta interpretação, que, aliás, não encontra apoio no próprio texto desta disposição, afigura-se, de resto, excessivamente formalista e parece descurar o imperativo de agir com celeridade [20] — tanto da parte da Comissão como das autoridades nacionais — quando existam quantias indevidamente imputadas no orçamento da União. Contudo, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, conforme recordada pela Comissão na audiência, que embora a Comissão esteja obrigada a respeitar, nas suas relações com os Estados-Membros, as condições que impôs a si própria através dos regulamentos de execução, os Estados-Membros não podem adotar, nas suas relações com a Comissão, posições puramente formalistas, quando resulta das circunstâncias que os seus direitos foram plenamente protegidos [21].

46. Por outro lado, recordo que a decisão controvertida foi efetivamente adotada após o termo do prazo de 18 meses durante o qual era esperado que a República da Bulgária, na sequência da comunicação de um relatório de controlo ou documento semelhante indicando a ocorrência de irregularidades [22], exigisse o reembolso junto dos beneficiários, bem como a inscrição no registo de devedores do organismo pagador, e que a recusa da República da Bulgária foi formalizada várias vezes por escrito durante o procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida. Nestas condições, a alegação de que o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 foi aplicado retroativamente e que a decisão controvertida foi adotada antes do termo do prazo previsto no n.º 1 deste artigo deve ser julgada improcedente.

47. No que respeita às dificuldades relacionadas com o direito interno invocadas pela República da Bulgária e explicadas, nomeadamente, durante a audiência realizada no Tribunal de Justiça, observo que o legislador da União não considerou que estas dificuldades pudessem levar as autoridades nacionais a *não pedir o reembolso* logo que necessário. Em contrapartida, o

[20] Recordado no n.º 34 do acórdão recorrido. Recordo também que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a gestão do financiamento do FEOGA assenta numa relação de confiança mútua entre a Comissão e as Administrações e autoridades nacionais [v., nomeadamente, Acórdão de 7 de outubro de 2004, Espanha/Comissão (C-153/01, EU:C:2004:589, n.º 133)].

[21] V. Acórdãos de 24 de janeiro de 2002, Finlândia/Comissão (C-170/00, EU:C:2002:51, n.º 34), e de 7 de outubro de 2004, Espanha/Comissão (C-153/01, EU:C:2004:589, n.º 93). Quanto ao respeito dos direitos de defesa da recorrente durante o procedimento administrativo, v. n.os 50 e seguintes das presentes conclusões.

[22] A saber, os dois relatórios do OLAF comunicados respetivamente em 19 de janeiro de 2018 e em 3 de setembro de 2018. Por sua vez, a decisão controvertida é de 17 de fevereiro de 2021.

artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013 prevê uma possível prorrogação do prazo no qual *o reembolso deve ocorrer efetivamente* caso seja instaurado um processo judicial com o objetivo de o impugnar.

48. Assim, embora a República da Bulgária tenha razão ao alegar que não está obrigada a pedir o reembolso imediatamente após a comunicação ou a receção dos documentos acima referidos [23], parece, todavia, confundir *a obrigação de pedir o reembolso* com *a efetividade do reembolso*.

49. Resulta destas considerações que a alegação de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 42 de acórdão recorrido, que o convite para uma segunda reunião bilateral adaptou as conclusões, na aceção do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013, conjugado com o artigo 34.º do Regulamento de Execução n.º 908/2014, deve ser julgada improcedente.

*2) Quanto aos direitos de defesa da recorrente no decurso do procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida*

50. No que respeita à alegação de que os direitos de defesa foram violados, observo que o Tribunal Geral recordou corretamente a jurisprudência relevante no n.º 31 do acórdão recorrido e, em particular, que, no contexto dos procedimentos relativos ao FEOGA, o respeito dos direitos de defesa exige que a decisão final e definitiva relativa ao apuramento das contas seja adotada no termo de um processo contraditório específico no decurso do qual os Estados-Membros em questão devem dispor de todas as garantias exigidas para apresentar o seu ponto de vista.

51. Saliento também que a descrição factual do procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida [24] revela que o primeiro relatório do OLAF foi comunicado à República da Bulgária em 19 de janeiro de 2018. A obrigação de pedir o reembolso no prazo de 18 meses foi invocada pela Comissão pela primeira vez na sua convocatória para uma segunda reunião bilateral datada de 7 de maio de 2018 que menciona o artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013, e posteriormente em cada uma das etapas sucessivas, incluindo durante o procedimento de conciliação. Em particular, a comunicação oficial de 19 de novembro de 2019 [25] já assinalava que a República da Bulgária não tinha feito o pedido de reembolso nem registado os montantes correspondentes no registo de devedores e já propunha excluir 7 656 848,97 euros do financiamento pelo FEAGA, visto que o sistema nacional de gestão e de controlo não estava em conformidade com as exigências do direito da União.

52. A República da Bulgária alega, como confirmou na audiência em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, que o procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida e a interpretação que lhe foi dada pelo Tribunal de Justiça se baseiam numa violação dos seus direitos de defesa na medida em que não lhe foi dada a possibilidade de beneficiar da regra dos 50/50 [26]. No entanto, cabe assinalar que a recorrente está equivocada quanto ao sentido do artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013, o qual, como refere claramente a sua redação e como a Comissão recordou na audiência, não é aplicável se o Estado-Membro em causa não tiver apresentado um pedido de restituição.

[23] Uma vez que este pedido deve ser efetuado no prazo de 18 meses: v. artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013.

[24] V. n.ºs 2 a 14 do acórdão recorrido.

[25] V. n.º 10 do acórdão recorrido.

[26] Esta disposição prevê que se a recuperação não se tiver realizado no prazo de quatro anos a contar da data do pedido de restituição ou no prazo de oito anos, caso a recuperação for impugnada nos tribunais nacionais, 50 % das consequências financeiras da não recuperação são assumidas pelo Estado-Membro em causa e 50 % pelo orçamento da União.

53. O mesmo se aplica quando a República da Bulgária alega que, no âmbito de um procedimento baseado no artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013, a Comissão tem de proceder às verificações previstas no artigo 54.º, n.º 4, deste regulamento e que, não as tendo efetuado, violou os seus direitos de defesa. Além de os números do acórdão recorrido referidos pela recorrente nas suas alegações não mencionarem esta disposição, devo salientar que este n.º 4 remete para o artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013 e diz respeito às consequências financeiras para o Estado-Membro que resultam de uma recuperação que não ocorreu num prazo de quatro ou oito anos *depois de ter sido apresentado um pedido de restituição*. Ora, reitero que este pedido, pura e simplesmente, não foi efetuado no presente caso.

54. No que diz respeito à alegação segundo a qual a alteração da base jurídica no decurso do procedimento obrigou a República da Bulgária a defender-se «às cegas», remeto para a descrição detalhada do procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida conforme recordada nos n.os 2 a 14 do acórdão recorrido, da qual resulta, nomeadamente, que a questão da recuperação foi central em todos os contactos com a Comissão posteriores ao convite para uma segunda reunião bilateral.

55. Por conseguinte, o Tribunal Geral também teve razão ao concluir, no n.º 49 do acórdão recorrido, que os direitos de defesa não foram violados, declarando, implícita mas necessariamente, tendo em conta a remissão para a jurisprudência no n.º 31 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida foi adotada no termo de um processo contraditório específico no decurso do qual a recorrente dispôs de todas as garantias para apresentar o seu ponto de vista quanto à falta de um pedido de recuperação.

*3) Conclusão*

56. A primeira e a terceira alegações devem ser julgadas improcedentes.

### *2. Quanto à segunda alegação, relativa a um erro de direito na interpretação do artigo 47.º do Regulamento n.º 1306/2013 quanto à falta de verificações no local*

57. A República da Bulgária alega que, para adotar uma decisão ao abrigo do artigo 52.º do Regulamento n.º 1306/2013, a Comissão estava obrigada a efetuar verificações no local e a avisar com a antecedência devida o Estado-Membro, em conformidade com o disposto no artigo 47.º deste regulamento[27]. A República da Bulgária acusa o Tribunal Geral de não ter examinado os elementos de prova apresentados para apreciar se a Comissão tinha avisado com a antecedência devida este Estados-Membros quando instaurou o procedimento ao abrigo do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013 conjugado com o n.º 1 do mesmo artigo, conforme exige o artigo 47.º, n.º 2, deste regulamento.

58. A Comissão conclui que esta segunda alegação é improcedente.

59. Decorre do n.º 33 do recurso que a República da Bulgária «considera que, no caso em apreço, a Comissão devia ter efetuado uma verificação no local […] no Estado-Membro, com fundamento no artigo 47.º, para adotar uma decisão ao abrigo do artigo 52.º [do Regulamento n.º 1306/2013], e, após esta tarefa, devia ter adotado uma decisão de execução com base no artigo 52.º, n.º 1,

[27] O artigo 47.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 enuncia que «[s]em prejuízo dos controlos efetuados pelos Estados-Membros nos termos das disposições […] nacionais, […] a Comissão pode organizar verificações no local, nos Estados-Membros […]». O n.º 2, primeiro parágrafo, desta disposição prevê que «[a] Comissão avisa, com a antecedência devida, o Estado-Membro em causa […]».

[deste regulamento] que determinasse os montantes a excluir do financiamento da União com base nas suas próprias conclusões ou notificado o Estado-Membro de que o inquérito havia sido arquivado».

60. A República da Bulgária não identifica as passagens do acórdão recorrido nas quais o Tribunal Geral terá interpretado erradamente o artigo 47.º do Regulamento n.º 1306/2013. O acórdão recorrido não dá conta de nenhum diferendo relativo a esta disposição. Ao mesmo tempo, observo que a República da Bulgária não contesta o n.º 23 do acórdão recorrido no qual o Tribunal Geral expôs os fundamentos que lhe foram apresentados e que não contém nenhuma referência a este artigo 47.º Por conseguinte, concordo com a posição da Comissão que conclui que a República da Bulgária não pode, no âmbito do presente recurso, acusar o Tribunal Geral de não ter abordado esta questão. Atendendo aos limites inerentes à competência do Tribunal de Justiça em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral, limitada pela solução jurídica dada aos fundamentos e alegações debatidos no Tribunal Geral[28], a recorrente não pode invocar pela primeira vez no Tribunal de Justiça uma alegação que não invocou perante o Tribunal Geral.

61. No que diz respeito à acusação de que o Tribunal Geral não analisou os elementos de prova que lhe teriam permitido verificar se o requisito relativo às verificações no local estava preenchido, a República da Bulgária não fundamenta a sua alegação com uma identificação detalhada dos referidos elementos que foram apresentados ao Tribunal Geral, o qual não os teve em consideração.

62. À primeira vista, a presente alegação poderia, deste modo, ser julgada inadmissível.

63. Contudo, a República da Bulgária explica, na sua réplica, que a presente alegação deve ser interpretada no contexto mais amplo do seu argumento destinado a demonstrar que os procedimentos baseados no artigo 52.º do Regulamento n.º 1306/2013 e os procedimentos baseados no artigo 54.º deste regulamento têm naturezas diferentes. A adoção de uma decisão de execução nos termos desta primeira disposição exige verificações no local, o que era legitimamente esperado pela República da Bulgária.

64. Mesmo que o Tribunal de Justiça decida apreciar o fundamento da presente alegação — atendendo a que, como afirma a recorrente, se trata de um argumento novo sobre a tomada de posição do Tribunal Geral[29] —, a República da Bulgária não pode retirar deste facto nenhuma conclusão útil para efeitos do presente recurso uma vez que o procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida deve ser considerado, a partir do convite para a segunda reunião bilateral, um procedimento baseado no artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013.

65. Além disso, no que diz respeito à alegação de que a Comissão está obrigada a efetuar verificações no local quando decide instaurar um procedimento ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 para efeitos de adoção de uma decisão de execução, concordo com a posição da Comissão e limito-me a observar, primeiro, que decorre inequivocamente da redação do artigo 47.º do Regulamento n.º 1306/2013[30] que as verificações no local são meramente

[28] Entre as expressões mais recentes deste requisito sobejamente conhecido, v., por exemplo, Acórdãos de 26 de setembro de 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Comissão (C-710/22 P, EU:C:2024:787, n.º 33); de 4 de outubro de 2024, Aeris Invest/Comissão e CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, n.º 253); e thyssenkrupp/Comissão (C-581/22 P, EU:C:2024:821, n.º 123).

[29] V. Acórdão de 19 de dezembro de 2019, HK/Comissão (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, n.º 27), referido pela República da Bulgária. No presente caso, trata-se da afirmação do Tribunal Geral de que a comunicação das conclusões podia ser adaptada (v. n.º 42 do acórdão recorrido). Por conseguinte, remeto igualmente para os n.ºs 43 e segs. das presentes conclusões.

[30] V. nota de pé de página n.º 27 das presentes conclusões.

facultativas [31]; segundo, que nada indica que a abertura de um procedimento ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 esteja subordinada à realização destas verificações e, terceiro, que esta conclusão não é posta em causa pela redação do artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013 que se refere aos «resultados das verificações da Comissão» sem estabelecer um nexo sistemático entre estas verificações e a organização de verificações no local [32].

66. Por conseguinte, partindo do pressuposto de que a presente alegação é admissível, deve ser julgada improcedente.

### *3. Quanto à quarta alegação, relativa a um erro de direito na interpretação do dever de fundamentação da Comissão*

67. No que respeita à quarta alegação, a República da Bulgária alega que o Tribunal Geral considerou, erradamente, nos n.ºs 61 e 62 do acórdão recorrido, que o dever de fundamentação foi respeitado visto que a República da Bulgária participou no processo contraditório previsto no artigo 52.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1306/2013.

68. A Comissão não informou o Estado-Membro das suas conclusões nos termos do artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1306/2013, elaboradas na sequência das verificações previstas no n.º 4 deste artigo, contrariamente ao que exige o artigo 34.º do Regulamento de Execução n.º 908/2014. A Comissão não podia alterar o fundamento jurídico no decurso do procedimento. Ao fazê-lo, não permitiu à recorrente conhecer os fundamentos efetivos que motivaram a abertura do procedimento, que também não constam da decisão controvertida.

69. A Comissão conclui que esta quarta alegação é improcedente.

70. Resulta dos números do acórdão recorrido que são objeto da presente alegação que a Comissão só mencionou o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 pela primeira vez no convite para a segunda reunião bilateral. O Tribunal Geral salientou, no entanto, que a República da Bulgária esteve envolvida no processo de elaboração da decisão impugnada e que teve oportunidade de discutir a questão da cobrança dos créditos várias vezes antes de a decisão controvertida ser adotada [33]. O Tribunal Geral concluiu que a recorrente não tinha fundamento para alegar que não tinha sido avisada nem que não estava em condições de compreender os motivos pelos quais a Comissão pretendia aplicar-lhe a correção financeira controvertida [34].

71. Estes números do acórdão recorrido foram precedidos, nos n.ºs 57 a 60 deste acórdão, de uma referência à jurisprudência relevante sobre o dever de fundamentação da Comissão. A República da Bulgária não contesta o alcance do dever de fundamentação conforme recordado nesses números.

[31] «[…] a Comissão *pode* organizar verificações no local, nos Estados-Membros» (o sublinhado é meu). Só quando a Comissão decide efetuar verificações no local é que está obrigada, nos termos do artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013, a avisar, com a antecedência devida, o Estado-Membro em causa.

[32] Conforme a Comissão alegou corretamente, o artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 descreve as verificações no local efetuadas pela Comissão como um dos meios — e não o único — que tem à sua disposição para obter as informações necessárias às suas verificações.

[33] V. n.º 61 do acórdão recorrido.

[34] V. n.º 62 do acórdão recorrido.

72. Assim, o Tribunal Geral referiu, no n.º 60 do acórdão recorrido, a jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça que incide especificamente sobre as circunstâncias em que uma decisão da Comissão, que recusa imputar ao fundo em causa uma parte das despesas declaradas, é considerada suficientemente fundamentada. Verificou, por um lado, que essas decisões devem ser tomadas com base num relatório de síntese e numa troca de correspondência entre a Comissão e esse Estado-Membro e, por outro, que o dever de fundamentação é respeitado quando, primeiro, esse Estado-Membro esteve estreitamente envolvido no processo de elaboração da decisão e, segundo, conhecia as razões pelas quais a Comissão decidiu não imputar ao fundo a quantia em causa. Seguidamente, o Tribunal Geral verificou que estes dois requisitos estavam preenchidos no presente caso.

73. Para concluir que a recorrente tinha estado estreitamente envolvida no processo de elaboração da decisão, o Tribunal Geral remeteu para os n.os 38 a 40 do seu acórdão — que não são contestados [35] — dos quais resulta que, primeiro, o convite para uma segunda reunião bilateral dirigido à recorrente mencionava o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013; segundo, o parecer definitivo comunicado à República da Bulgária indicava que a Comissão pretendia manter a sua intenção de aplicar uma correção financeira com base no artigo 54.º, n.º 5, alínea a) e alínea c), deste regulamento; e, terceiro, que embora a decisão controvertida se referisse, em termos gerais, ao artigo 52.º deste regulamento, no quadro anexo à referida decisão, na parte referente à Bulgária, a ausência de recuperação figurava claramente na coluna «Fundamento» [36]. Acrescento que, como alegou, corretamente, a Comissão, a República da Bulgária não parece contestar o facto de o relatório de síntese remeter expressamente para o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 [37].

74. Assim, resulta claro das conclusões do Tribunal Geral que a República da Bulgária esteve estreitamente envolvida no processo decisório que culminou com a decisão controvertida. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao concluir que, atendendo à forma como se desenrolou o procedimento administrativo, a República da Bulgária tinha sido regularmente informada, desde o convite para a segunda reunião bilateral [38], da intenção, e posteriormente da decisão da Comissão de excluir determinados montantes do financiamento da União devido à recusa persistente da República da Bulgária de pedir a recuperação dos montantes em causa [39].

75. Logicamente, também resulta desta recusa que a recorrente não é convincente quando afirma que ignorava as razões pelas quais a Comissão tinha decidido excluir os montantes em causa do financiamento da União.

76. Consequentemente, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao concluir que a Comissão não violou o seu dever de fundamentação. Por conseguinte, a presente alegação deve ser julgada improcedente.

[35] A República da Bulgária reconhece, aliás, no n.º 24 do seu recurso, que as afirmações constantes do n.º 40 do acórdão recorrido são exatas.

[36] V., respetivamente, n.os 39, 40 e 41 do acórdão recorrido.

[37] Este relatório de síntese foi apresentado ao Tribunal Geral pela Comissão no âmbito da sua resposta (v. anexo B.1 do referido articulado). A Comissão cita igualmente um excerto no n.º 16 da sua contestação no âmbito do presente recurso, no qual é referido o n.º 41 do acórdão recorrido.

[38] V. n.º 6 do acórdão recorrido.

[39] O que também é confirmado pela descrição das diferentes etapas do procedimento conforme enunciadas, nomeadamente, nos n.os 9, 10 e 12 do acórdão recorrido.

### *4. Quanto à quinta alegação, relativa à não apreciação do dever geral de diligência previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE*

77. No que diz respeito à quinta alegação, a recorrente acusa o Tribunal Geral de não ter apreciado se a Comissão respeitou o dever geral de diligência previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, uma vez que a Comissão agiu prematuramente ao adotar a decisão controvertida. Assim, após ter recebido os relatórios finais do OLAF, a Comissão não os devia ter comunicado ao Estado-Membro sem uma recomendação para adotar medidas corretivas e, em seguida, devia ter verificado se o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 foi respeitado antes de adotar uma decisão de execução com fundamento no artigo 54.º, n.º 5, alíneas a) e c), deste regulamento.

78. A Comissão conclui que a presente alegação é improcedente.

79. Antes de mais, há que esclarecer que o alcance da obrigação de recuperar as quantias indevidamente pagas foi corretamente recordado pelo Tribunal Geral quando declarou que esta obrigação é «a expressão, no que respeita ao financiamento da política agrícola comum, do dever geral de diligência previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE» e que a mesma «implica que as autoridades nacionais procedam à recuperação com prontidão e em tempo útil e recorram aos meios de verificação e de recuperação ao seu dispor a fim de garantirem a proteção desses interesses» [40]. Afigura-se que a presente alegação deve antes ser interpretada como uma crítica ao Tribunal Geral por não ter respondido aos argumentos invocados em primeira instância e que, por isso, a presente alegação deve ser interpretada no sentido de que invoca uma violação do dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral [41].

80. Segundo jurisprudência sobejamente conhecida, o dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral visa permitir aos interessados conhecerem as razões que o levaram a proferir o acórdão em questão e ao Tribunal de Justiça dispor de elementos suficientes para exercer a sua fiscalização judicial [42]. O Tribunal Geral não está obrigado a apresentar uma exposição que acompanhe, exaustiva e individualmente, todos os raciocínios articulados pelas partes no litígio e a fundamentação pode ser implícita, na condição de permitir aos interessados conhecerem as razões pelas quais o Tribunal Geral não acolheu os seus argumentos e ao Tribunal de Justiça dispor de elementos suficientes para exercer a sua fiscalização [43].

81. Começo por observar que no âmbito do presente recurso a recorrente não contesta a exposição dos fundamentos de recurso perante o Tribunal Geral, conforme consta do n.º 23 do acórdão recorrido.

82. Os argumentos invocados pela República da Bulgária perante o Tribunal Geral relativos à questão da violação do princípio da cooperação leal não têm caráter autónomo [44], parecendo, pelo contrário, decorrer da pretensa violação do procedimento que conduziu à adoção da decisão controvertida. Por conseguinte, o Tribunal Geral tinha legitimidade para apreciar esta alegação no contexto da análise do primeiro fundamento, conforme renomeou.

[40] V. n.º 88 de acórdão recorrido e jurisprudência referida.

[41] V. Acórdão de 12 de dezembro de 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, n.º 58).

[42] V. Acórdão de 7 de junho de 2018, Equipolymers e o./Conselho (C-363/17 P, EU:C:2018:402, n.º 45).

[43] V. Acórdão de 12 de dezembro de 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018, n.º 87 e jurisprudência referida).

[44] Remeto, quanto a este ponto, para a epígrafe do primeiro fundamento conforme decorre da petição inicial.

83. Acresce que os argumentos desenvolvidos pela recorrente se caracterizam por serem particularmente sintéticos [45]. Ora, não se pode criticar uma resposta sintética a argumentos sintéticos.

84. Assim, como alega, com razão, a Comissão, o Tribunal Geral pôde declarar, no n.º 49 do acórdão recorrido, que, «na medida em que a posição da Comissão quanto à necessária recuperação das despesas controvertidas lhe tinha sido comunicada antes da segunda reunião bilateral e em que todas as questões relativas à aplicação […] do artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 foram debatidas ao longo de todo o processo de apuramento, incluindo no Órgão de Conciliação, não se pode considerar que tenham sido violados os direitos processuais da República da Bulgária, nem […] o princípio da cooperação leal».

85. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral respondeu de forma clara ao cerne dos argumentos desenvolvidos nos n.os 104 a 108 [46] da petição inicial, uma vez que a recorrente alegou nestes números que o princípio da cooperação leal foi violado porque os seus direitos processuais que decorrem do artigo 54.º do Regulamento n.º 1306/2013 não foram respeitados.

86. Por conseguinte, a quinta alegação deve ser julgada improcedente.

### *5. Quanto à sexta alegação, relativa a uma violação do dever de fundamentação pelo Tribunal Geral*

87. A República da Bulgária acusa o Tribunal Geral de não ter fundamentado devidamente o acórdão, baseando-se essencialmente em três argumentos. Assim, alega que o Tribunal Geral não teve em consideração nem analisou a carta da Comissão apresentada pela recorrente imediatamente antes da audiência no Tribunal Geral. Também não respondeu ao argumento relativo a uma alteração de comportamento por parte da Comissão. Por último, o Tribunal Geral não tomou uma posição quanto aos argumentos referentes ao Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 [47].

88. A Comissão conclui que esta sexta alegação é improcedente.

89. No que respeita à carta, resulta dos n.os 17 a 22 do acórdão recorrido que este oferecimento de prova, apresentado pela República da Bulgária na véspera da audiência no Tribunal Geral, foi considerado admissível, pelo que a carta da Comissão recebida pela recorrente em 12 de maio de 2022 foi objeto dos debates. Esta carta é posteriormente referida no n.º 53 do acórdão recorrido na fundamentação relativa à análise do primeiro fundamento apresentado ao Tribunal Geral, da qual resulta que, no entender do Tribunal Geral, a República da Bulgária não explicou o motivo pelo qual esta carta era suscetível de justificar a sua argumentação. Deste modo, o Tribunal Geral permitiu à recorrente compreender as razões pelas quais o seu argumento foi julgado improcedente.

90. A circunstância de o Tribunal Geral não ter tomado uma posição quanto à questão da alegada alteração de comportamento da Comissão também se deve ao facto de, no entender deste tribunal, a República da Bulgária não ter explicado a importância daquela carta para o seu recurso.

[45] V., por exemplo, o n.º 108 da petição inicial.

[46] Conforme a República da Bulgária esclareceu na sua réplica.

[47] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO 2020, L 437, p. 49).

91. Assim, uma vez que — como recordei [48] — o Tribunal Geral não estava obrigado a tomar uma posição sobre cada um dos argumentos apresentados pela recorrente no âmbito do seu recurso, o acórdão recorrido contém todos os elementos necessários para permitir à República da Bulgária conhecer as razões pelas quais o Tribunal Geral não julgou procedentes os seus argumentos relativos à carta e à alegada alteração de comportamento da Comissão. A República da Bulgária não pode alegar que o Tribunal Geral violou o seu dever de fundamentação.

92. Por último, no que diz respeito ao n.º 48 do presente recurso, cumpre salientar que a República da Bulgária não conseguiu explicar de forma clara por que razão o considerando 29 do Regulamento 2020/2223 pode ajudá-la a demonstrar que o acórdão recorrido deve ser anulado. O mesmo se aplica quanto ao facto de a República da Bulgária invocar [49] o artigo 2.º deste regulamento, cujo objeto parece ser completamente alheio ao presente litígio [50]. Este argumento não parece, assim, ser suscetível de influenciar a resolução do presente recurso.

93. Por conseguinte, a alegação segundo a qual o Tribunal Geral violou o dever de fundamentação deve ser julgada improcedente na íntegra.

## V. Conclusão

94. Tendo em conta as considerações que precedem, e sem prejuízo da análise do segundo fundamento, proponho que o Tribunal de Justiça se digne julgar improcedente o primeiro fundamento do presente recurso.

[48] V. jurisprudência mencionada no n.º 80 das presentes conclusões.

[49] V. n.º 48 do recurso.

[50] Com efeito, este artigo limita-se a especificar os requisitos de entrada em vigor do Regulamento 2020/2223.