Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

8 de outubro de 2015 *

«Feader — Apuramento das contas dos organismos pagadores dos Estados-Membros relativamente a despesas financiadas pelo Feader — Decisão que declara que um certo montante não é reutilizável no âmbito do plano de desenvolvimento rural da Região da Basilicata — Artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 — Dever de fundamentação»

No processo T-358/13,

República Italiana, representada por G. Palmieri e B. Tidore, na qualidade de agentes, assistidas por M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por J. Aquilina e P. Rossi, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação parcial da Decisão de Execução 2013/209/UE da Comissão, de 26 de abril de 2013, relativa ao apuramento das contas dos organismos pagadores dos Estados-Membros referentes às despesas financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) no que respeita ao exercício financeiro de 2012 (JO L 118, p. 23), na parte em que classifica como «montante não reutilizável» o montante de 5 006 487,10 euros relativo ao plano de desenvolvimento rural para a Região da Basilicata (Itália),

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, F. Dehousse e A. M. Collins (relator), juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de abril de 2015,

profere o presente

* * Língua do processo: italiano.

Acórdão

Quadro jurídico

1 À época dos factos, o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209, p. 1), era o regulamento de base do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) criados no âmbito deste regulamento.

2 O artigo 4.º do referido regulamento previa que o Feader financiava em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia a contribuição financeira da União para os programas de desenvolvimento rural executados em conformidade com a legislação da União relativa ao apoio, pelo Feader, ao desenvolvimento rural.

3 O artigo 22.º do Regulamento n.º 1290/2005 dispunha que a participação financeira do Feader nas despesas dos programas de desenvolvimento rural era determinada para cada programa, dentro dos limites máximos estabelecidos na respetiva legislação da União, acrescida dos montantes fixados pela Comissão Europeia. Nos termos do artigo 23.º, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, a decisão da Comissão que aprovava cada programa de desenvolvimento rural apresentado por um Estado-Membro constituía, uma vez notificada a este, um compromisso jurídico. O artigo 24.º do mesmo regulamento dispunha nomeadamente que as dotações necessárias para cobrir as despesas referidas no artigo 4.º eram colocadas à disposição dos Estados-Membros pela Comissão, sob a forma de um pré-financiamento, de pagamentos intermédios e do pagamento do saldo.

4 O artigo 26.º do Regulamento n.º 1290/2005, intitulado «Pagamentos intermédios», previa:

«1. Os pagamentos intermédios são efetuados a nível de cada programa de desenvolvimento rural. São calculados pela aplicação da taxa de cofinanciamento de cada eixo prioritário às despesas públicas certificadas a título desse eixo.

2. Sob reserva das disponibilidades orçamentais, a Comissão efetua pagamentos intermédios para o reembolso das despesas incorridas pelos organismos pagadores acreditados para fins de execução dos programas.

3. Cada pagamento intermédio é efetuado pela Comissão sob reserva da observância das seguintes obrigações:

a) Transmissão à Comissão de uma declaração de despesas assinada pelo organismo pagador acreditado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º [nomeadamente as contas anuais dos organismos pagadores acreditados];

b) Respeito do montante total da participação do FEADER concedido a cada um dos eixos prioritários relativamente a todo o período abrangido pelo programa em questão;

c) Transmissão à Comissão do último relatório de execução anual relativo à aplicação do programa de desenvolvimento rural.

4. Se um dos requisitos estabelecidos no n.º 3 não for cumprido, a Comissão informa imediatamente o organismo pagador acreditado ou o organismo de coordenação, se este tiver sido designado. Se um dos requisitos estabelecidos no n.º 3, alíneas a) ou c), não for cumprido, a declaração de despesas não é admissível.

5. A Comissão efetua o pagamento intermédio num prazo não superior a 45 dias a contar do registo de uma declaração de despesas que preencha as condições referidas no n.º 3 do presente artigo, sem prejuízo das decisões a que se referem os artigos 30.° e 31.°

6. Os organismos pagadores acreditados elaboram e transmitem à Comissão, por intermédio do organismo de coordenação ou diretamente, quando o organismo não tiver sido designado, as declarações de despesas intermédias relativas aos programas de desenvolvimento rural segundo uma periodicidade estabelecida pela Comissão. Essas declarações de despesas cobrem as despesas efetuadas pelo organismo pagador acreditado no decurso de cada um dos períodos em questão.

As declarações de despesas intermédias relativas às despesas efetuadas a partir de 16 de outubro são imputadas ao orçamento do ano seguinte.»

5 O artigo 27.º do referido regulamento, intitulado «Suspensão e redução dos pagamentos intermédios», previa:

«1. Os pagamentos intermédios são efetuados nas condições previstas no artigo 81.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, com base nas declarações de despesas e nas informações financeiras fornecidas pelos Estados-Membros.

2. Se as declarações de despesas ou as informações comunicadas por um Estado-Membro não permitirem verificar a conformidade da declaração de despesas com as regras comunitárias aplicáveis, é pedido ao Estado-Membro em questão que preste informações complementares num prazo fixado em função da gravidade do problema e que não pode, regra geral, ser inferior a 30 dias.

3. Na ausência de resposta do Estado-Membro ao pedido referido no n.º 2, ou em caso de resposta considerada insatisfatória ou que permita concluir que se verifica um incumprimento da regulamentação ou uma utilização abusiva dos fundos comunitários, a Comissão pode reduzir ou suspender temporariamente os pagamentos intermédios ao Estado-Membro, informando-o do facto.

4. A suspensão dos pagamentos ou as reduções em dedução dos pagamentos intermédios referidos no artigo 26.º obedecem ao princípio da proporcionalidade e são efetuadas sem prejuízo das decisões a que se referem os artigos 30.° e 31.°»

6 O artigo 29.º do Regulamento n.º 1290/2005, intitulado «Anulação automática», previa:

«1. É anulada automaticamente pela Comissão a parte de uma autorização orçamental para um programa de desenvolvimento rural que não tenha sido utilizada para o pagamento do pré-financiamento ou para pagamentos intermédios ou relativamente à qual não tenha sido apresentada à Comissão nenhuma declaração de despesas nas condições previstas no n.º 3 do artigo 26.º, a título das despesas efetuadas o mais tardar em 31 de dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental.

2. É automaticamente anulada a parte das autorizações orçamentais ainda em aberto em 31 de dezembro de 2015 que não tenha sido objeto de uma declaração de despesas o mais tardar em 30 de junho de 2016. […]

4. Em caso de processo judicial ou de recurso administrativo com efeito suspensivo, é interrompido o prazo referido nos n.ºs 1 ou 2 no termo do qual se procede à anulação automática, no que diz respeito ao montante correspondente às operações em causa, durante o período em que decorre o referido processo ou recurso administrativo, sob reserva de a Comissão receber do Estado-Membro uma informação fundamentada o mais tardar em 31 de dezembro do ano n + 2.

5. Não entram no cálculo dos montantes anulados automaticamente:

a) A parte das autorizações orçamentais que tenha sido objeto de uma declaração de despesas, mas cujo reembolso tenha sido reduzido ou suspenso pela Comissão em 31 de dezembro do ano n + 2;

b) A parte das autorizações orçamentais que não pôde ser paga por um organismo pagador devido a caso de força maior com repercussões graves na execução do programa de desenvolvimento rural. As autoridades nacionais que invoquem um caso de força maior devem demonstrar as suas consequências diretas na execução da totalidade ou de parte do programa.

6. A Comissão informa com a antecedência devida o Estado-Membro e as autoridades em causa sempre que exista um risco de aplicação da anulação automática. A Comissão informa o Estado-Membro e as autoridades em causa do montante da anulação automática resultante das informações na sua posse. O Estado-Membro dispõe de um prazo de dois meses a contar da data de receção dessas informações para dar o seu acordo quanto ao montante em causa ou apresentar as suas observações. A Comissão procede à anulação automática o mais tardar nove meses após o decurso dos prazos previstos nos n.os 1 a 4.

7. Em caso de anulação automática, a participação do FEADER no programa de desenvolvimento rural em causa é reduzida, relativamente ao ano em questão, do montante da anulação automática […]»

7 O artigo 30.º do mesmo regulamento, intitulado «Apuramento contabilístico», dispunha:

«1. Até 30 de abril do ano seguinte ao do exercício em causa, a Comissão decide do apuramento das contas dos organismos pagadores acreditados, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º, com base nas informações comunicadas nos termos do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), subalínea iii).

2. A decisão de apuramento das contas diz respeito à integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais apresentadas. A decisão é tomada sem prejuízo de decisões tomadas ulteriormente nos termos do artigo 31.º»

8 O artigo 31.º do mesmo regulamento, intitulado «Apuramento da conformidade», dispunha:

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

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

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

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

9 O Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Feader (JO L 277, p. 1), em vigor à época dos factos, estabelecia regras gerais para o apoio comunitário ao desenvolvimento rural financiado pelo Feader instituído pelo Regulamento n.º 1290/2005. O seu artigo 71.º, intitulado «Elegibilidade das despesas», dispunha:

«1. […] [U]ma despesa é elegível para contribuição do FEADER se o apoio em questão for efetivamente pago pelo organismo pagador entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2015.

As novas despesas acrescentadas no momento da revisão de um programa […] são elegíveis a partir da data de receção pela Comissão do pedido de alteração do programa.

2. As despesas são elegíveis para contribuição do FEADER apenas quando incorridas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa em questão, ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os critérios de seleção fixados pelo organismo competente. […]»

10 O artigo 75.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento previa que a autoridade de gestão era responsável pela gestão e execução do programa de uma forma eficiente, eficaz e correta e, em especial, por assegurar que as operações sejam selecionadas para financiamento de acordo com os critérios aplicáveis ao programa de desenvolvimento rural.

11 Nos termos do considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 1698/2005 (JO L 368, p. 15), só as alterações que envolvessem alterações significativas dos programas, de transferências de fundos do Feader entre eixos do mesmo programa ou alterações das taxas de cofinanciamento do Feader deviam ser objeto de uma decisão da Comissão e havia que estabelecer, a este respeito, um procedimento para a aprovação.

12 O artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 dispunha:

«Para efeitos do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 71.º do Regulamento […] n.º 1698/2005, os Estados-Membros assumem a responsabilidade pelas despesas entre a data em que os seus pedidos de revisões ou alterações de programas, referidas no n.º 1 do artigo 6.º do presente regulamento, forem recebidos pela Comissão e a data da decisão da Comissão […] ou a data do termo da avaliação da conformidade das alterações […]».

13 O Regulamento (CE) n.º 883/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece regras de execução do Regulamento n.º 1290/2005, no que diz respeito à manutenção das contas dos organismos pagadores, às declarações de despesas e de receitas e às condições de reembolso das despesas no âmbito do FEAGA e do FEADER (JO L 171, p. 1), impõe certos requisitos e regras específicas aplicáveis à gestão partilhada das despesas e das receitas do Feader, à manutenção das contas e às declarações de despesas e de receitas pelos organismos pagadores, bem como ao reembolso das despesas pela Comissão, no âmbito do Regulamento n.º 1290/2005. O seu considerando 7 indica que, no que diz respeito às ações relacionadas com operações financiadas pelo Feader, sejam transmitidas à Comissão as declarações de despesas, que valem também como pedidos de pagamento, acompanhadas das informações exigidas. Nos termos do seu considerando 11, a Comissão efetua pagamentos mensais ou periódicos a favor dos Estados-Membros, com base nas declarações de despesas transmitidas por estes, devendo ter em conta as receitas recebidas pelos organismos pagadores por conta do orçamento da União. O considerando 23 indica que, tendo em conta as especificidades das regras contabilísticas aplicadas ao Feader, a utilização de um pré-financiamento e o financiamento das medidas por ano civil, é conveniente prever que essas despesas sejam declaradas com uma periodicidade adaptada a tais condições especiais.

14 O artigo 16.º do Regulamento n.º 883/2006, intitulado «Declarações de despesas», na sua versão aplicável à época dos factos, previa:

«1. As declarações de despesas dos organismos pagadores são efetuadas a título de cada programa de desenvolvimento rural. As declarações incidem, para cada medida de desenvolvimento rural, no montante da despesa pública elegível em relação à qual o organismo pagador pagou efetivamente a contribuição correspondente do FEADER durante o período de referência.

2. Após aprovação do programa, os Estados-Membros transmitem à Comissão, em conformidade com o n.º 1, alínea c)[,] i), do artigo 8.º do Regulamento […] n.º 1290/2005, as suas declarações de despesas, por via eletrónica, nas condições definidas no artigo 18.º do presente regulamento, de acordo com a periodicidade e os prazos seguintes: […]

d) Até 31 de janeiro, para as despesas do período compreendido entre 16 de outubro e 31 de dezembro.

As despesas declaradas a título de um período podem conter retificações dos dados declarados a título dos períodos de declaração anteriores do mesmo exercício orçamental.

[…]

4. Se, relativamente às declarações de despesas de um período de referência, forem constatadas discordâncias, divergências de interpretação ou incoerências, resultantes nomeadamente da não comunicação das informações exigidas ao abrigo do Regulamento […] n.º 1698/2005 e das suas regras de execução, que requeiram verificações suplementares, é pedido ao Estado-Membro em causa que forneça informações adicionais […]

O prazo de pagamento previsto no n.º 5 do artigo 26.º do Regulamento […] n.º 1290/2005 pode, neste caso, ser interrompido, relativamente à totalidade ou a parte do montante que é objeto do pedido de pagamento, a contar da data de transmissão do pedido de informações até à receção das informações pedidas, e o mais tardar até à declaração de despesas do período seguinte. Na ausência de uma solução neste prazo, a Comissão pode suspender ou reduzir os pagamentos, em conformidade com o n.º 3 do artigo 27.º do Regulamento […] n.º 1290/2005.

[…]»

15 O 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 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO L 171, p. 90), indicava, nomeadamente, no seu considerando 9, que convinha estabelecer disposições precisas em relação ao apuramento das contas previsto no artigo 30.º do Regulamento n.º 1290/2005 e ao apuramento da conformidade previsto no artigo 31.º do referido regulamento, nomeadamente um dispositivo que permitisse que os montantes que daí resultavam fossem, conforme o caso, deduzidos de ou adicionados a um dos pagamentos a efetuar posteriormente aos Estados-Membros.

16 O artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2006, intitulado «Apuramento financeiro», dispõe:

«1. A decisão de apuramento das contas a que se refere o artigo 30.º do Regulamento […] n.º 1290/2005 determinará os montantes das despesas efetuadas em cada Estado-Membro durante o exercício financeiro em causa consideradas como imputáveis ao FEAGA e ao FEADER com base nas contas mencionadas no artigo 6.º do presente regulamento e as eventuais reduções e suspensões previstas nos artigos 17.° e 27.° do Regulamento […] n.º 1290/2005.

[…]

Relativamente ao FEADER, o montante determinado pela decisão de apuramento das contas incluirá os fundos que podem ser reutilizados pelo Estado-Membro em causa nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 33.º do Regulamento […] n.º 1290/2005.

2. […] No respeitante ao [FEADER], o montante que, em consequência da decisão de apuramento das contas, seja recuperável de cada Estado-Membro ou lhe seja pagável será determinado através da dedução dos pagamentos intermédios a título do exercício financeiro em causa das despesas reconhecidas para o mesmo exercício em conformidade com o n.º 1. Esse montante deve ser deduzido ou adicionado pela Comissão ao primeiro pagamento para o qual o Estado-Membro apresente a declaração de despesas após a tomada da decisão prevista no artigo 30.º do Regulamento […] n.º 1290/2005.

3. A Comissão comunicará ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações das informações apresentadas, conjuntamente com as alterações que propuser, o mais tardar até ao dia 31 de março seguinte ao fim do exercício financeiro.

4. Quando, por razões imputáveis ao Estado-Membro, a Comissão não puder apurar as contas de um Estado-Membro antes de 30 de abril do ano seguinte, informará o Estado-Membro dos inquéritos complementares que se proponha realizar nos termos do artigo 37.º do Regulamento […] n.º 1290/2005.

[…]»

17 O artigo 11.º do mesmo regulamento, intitulado «Apuramento da conformidade», definia as modalidades do procedimento previsto no artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005.

Antecedentes do litígio

18 Por comunicação de 15 de novembro de 2011, as autoridades italianas transmitiram à Comissão, nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 1974/2006, uma proposta fundamentada de alteração do programa de desenvolvimento rural que estava a ser levado a cabo na Região da Basilicata para o período entre 2007 e 2013. Este pedido tinha por objeto, em especial, a execução da medida n.º 125 deste programa, tanto através da realização de concursos públicos regionais como no âmbito de um processo de mobilização nacional.

19 Por ofício de 1 de dezembro de 2011, a Comissão acusou a receção daquela comunicação e precisou que se aplicava um prazo de aprovação de seis meses a todas as alterações solicitadas, em conformidade com o disposto no artigo 7.º do Regulamento n.º 1974/2006.

20 Por comunicação de 26 de janeiro de 2012, o organismo pagador italiano, a Agenzia per le erogazioni in agricultura (AGEA, Agência para a atribuição de ajudas no setor agrícola), apresentou a declaração das despesas efetuadas pela Autoridade de gestão do programa de desenvolvimento rural para a Região da Basilicata relativas ao último trimestre de 2011, em conformidade com o disposto no artigo 26.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 1290/2005.

21 Na sequência de reuniões bilaterais entre as autoridades italianas e a Comissão, esta última, por mensagem de correio eletrónico de 8 de fevereiro de 2012, solicitou que fossem apresentadas precisões a respeito das despesas declaradas a cargo do Feader para a Região da Basilicata para o último trimestre de 2011. Perguntou, nomeadamente, se estas despesas incluíam as despesas efetuadas na sequência das propostas de alteração do programa para esta região que, à época, estavam a ser examinadas pelos serviços da Comissão. Além disso, pediu que fosse apresentada uma justificação detalhada das despesas associadas à medida n.º 125, que também estava a ser examinada pelos seus serviços.

22 As autoridades italianas responderam por mensagem de correio eletrónico de 9 de fevereiro de 2012 e indicaram que as despesas declaradas incluíam as despesas relativas a cinco projetos respeitantes à medida n.º 125, cuja realização tinha ocorrido no âmbito do processo de mobilização nacional. Um quadro anexado àquela mensagem de correio eletrónico indicava o montante total respeitante aos cinco projetos e o montante de 5 006 487,10 euros imputado ao Feader.

23 Por ofício de 21 de março de 2012, a Comissão comunicou as suas observações e solicitou que fossem apresentadas precisões a respeito das propostas de alteração do programa de desenvolvimento regional às autoridades da Região da Basilicata. Constatou nomeadamente que a proposta de introdução de um procedimento de mobilização nacional contrariava o artigo 71.º, n.º 2, e o artigo 75.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005. Por conseguinte, suspendeu o período de seis meses para a aprovação de todas as medidas e convidou as autoridades italianas a reverem as suas propostas.

24 Por ofício de 28 de março de 2012, a Comissão convidou a AGEA a apresentar uma nova declaração das despesas para a Região da Basilicata relativa ao último trimestre de 2011 em que estivessem deduzidas as despesas efetuadas para os cinco projetos relativos à medida n.º 125, a saber, 8 703 906,64 euros das despesas públicas, e 5 006 487,10 euros das despesas imputadas ao Feader. Remeteu para o seu ofício de 21 de março de 2012 e constatou que a alteração proposta para as modalidades de execução da medida n.º 125 não era conforme com o artigo 71.º, n.º 2, nem com o artigo 75.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005 e que, por conseguinte, os cinco projetos não eram elegíveis para a contribuição do Feader. Por último, recordou o disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006.

25 Por ofício de 3 de abril de 2012, a AGEA respondeu que se recusava a enviar uma nova declaração. Em sua opinião, a declaração das despesas apresentada, que respeitava as exigências do artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005, devia ser considerada admissível sobretudo porque a Comissão não tinha levantado objeções nos termos do n.º 4 desta mesma disposição. Por conseguinte, a Comissão devia ter efetuado o pagamento intermédio no prazo de 45 dias a contar da receção da declaração de despesas, conforme previsto no artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2006, lido em conjugação com o artigo 26.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005. Desta forma, a Comissão podia ter exercido a todo o tempo a possibilidade de suspender ou de reduzir pagamentos nos termos do artigo 27.º do Regulamento n.º 1290/2005. Por último, a AGEA considerou que, se fosse caso disso, a Comissão devia introduzir eventuais retificações na declaração de despesas relativa ao trimestre subsequente, em conformidade com o disposto no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2006.

26 Por ofício de 15 de maio de 2012, a Comissão informou que tinha tomado conhecimento desta recusa das autoridades italianas. Recordou as razões pelas quais as despesas relativas aos cinco projetos em questão deviam ter sido deduzidas das que foram declaradas e convidou aquelas autoridades a apresentarem informações complementares no prazo de 30 dias. A Comissão expôs que, em caso de não apresentação de resposta ou em caso de resposta não satisfatória, poderia proceder à redução das despesas declaradas, em conformidade com o disposto no artigo 27.º do Regulamento n.º 1290/2005, incluindo o montante de 5 006 487,10 euros imputado ao Feader.

27 Por ofício de 25 de maio de 2012, a Comissão apresentou as suas observações a respeito de uma nova versão revista da proposta de alteração do programa de desenvolvimento regional da Basilicata notificada, em paralelo, em 9 de maio de 2012. Com esta versão, a República Italiana propunha implementar a medida n.º 125 através de concursos públicos relativamente aos quais a autoridade de gestão poderia verificar os requisitos de realização previstos no programa de desenvolvimento rural. A Comissão também rejeitou esta proposta. Indicou, em especial, que o pedido de alteração das modalidades de execução desta medida introduzia elementos de incerteza jurídica relativamente às modalidades em vigor. Por último, suspendeu o período de seis meses para a aprovação da proposta de alteração do programa e convidou as autoridades italianas a apresentarem uma nova versão desta.

28 Por nota de 20 de junho 2012, as autoridades italianas apresentaram as suas observações a respeito da inadmissibilidade das despesas constatada pela Comissão no seu ofício de 15 de maio de 2012.

29 A Comissão respondeu por ofício de 11 de setembro de 2012 e considerou que os elementos apresentados pelas autoridades italianas não respondiam às dificuldades suscitadas no que respeita à conformidade da proposta de alteração em questão com o artigo 71.º, n.º 2, e com o artigo 75.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005. Concluiu, novamente, que o montante de 5 006 487,10 euros não podia ser financiado pelo Feader. Além disso, indicou que, em caso de não resposta ou de resposta insatisfatória no prazo de 30 dias, procederia à correspondente redução das despesas intermédias, em conformidade com o disposto no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005.

30 Por ofício de 19 de outubro de 2012, as autoridades italianas confirmaram que não tinham mais argumentos a apresentar a respeito da conformidade do referido montante das despesas declaradas e que iriam proceder à recuperação dos montantes recebidos pelos beneficiários da medida n.º 125.

31 Por ofício de 26 de março de 2013, a Comissão indicou às autoridades italianas que estava encerrada a troca de informações, na aceção do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005, e que mantinha a sua conclusão a respeito da não conformidade das modalidades de execução dos cinco projetos abrangidos pela medida n.º 125 com o direito da União. Acrescentou que estava a preparar a suspensão do montante de 5 006 487,10 euros e que a questão também seria tomada em consideração no âmbito do posterior procedimento de apuramento das contas.

32 Por ofício de 17 de abril de 2013, as autoridades italianas informaram que tinham tomado conhecimento daquele ofício da Comissão e indicaram que consideravam que o montante controvertido já estava suspenso.

33 Em 26 de abril de 2013, a Comissão adotou a Decisão de Execução 2013/209/UE relativa ao apuramento das contas dos organismos pagadores dos Estados-Membros referentes às despesas financiadas pelo FEADER no que respeita ao exercício financeiro de 2012 (JO L 118, p. 23, a seguir «decisão impugnada»), que foi notificada à República Italiana em 29 de abril de 2013. No que respeita à Região da Basilicata, a Comissão qualificou o montante de 5 006 487,10 euros de «montante não reutilizável», afastando-o assim do financiamento da União.

34 Por comunicação de 16 de maio de 2013, a Comissão, nomeadamente, deu início ao procedimento de apuramento da conformidade, nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 885/2006. No âmbito das medidas corretivas, propôs uma correção ao montante de 5 006 487,10 euros a cargo da AGEA.

Tramitação processual e pedidos das partes

35 Por petição depositada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de julho de 2013, a República Italiana interpôs o presente recurso.

36 Por não ter sido apresentada nenhuma contestação no prazo concedido, a saber, 26 de novembro de 2013, a fase escrita do processo foi encerrada nesta data.

37 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, colocou questões por escrito às partes, as quais responderam nos prazos concedidos.

38 Na audiência de 16 de abril de 2015, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal.

39 A República Italiana conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— anular a decisão impugnada na parte em que afasta o montante de 5 006 487,10 euros, relativo à Região da Basilicata, dos limites das despesas do Feader para o programa de desenvolvimento regional para esta região;

— condenar a Comissão nas despesas.

40 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República Italiana nas despesas.

Questão de direito

41 A República Italiana invoca um único fundamento de recurso, relativo à violação dos artigos 26.°, 27.° e 29.° do Regulamento n.º 1290/2005, do artigo 10.º do Regulamento n.º 1974/2006, do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2006 e do artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006, bem como à violação das formalidades substanciais, entre as quais o dever de fundamentação, e dos princípios gerais do direito da União, entre os quais, em especial, os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

42 Segundo a República Italiana, a qualificação do montante de 5 006 487,10 euros de «montante não reutilizável» na decisão impugnada implica que este seja deduzido do limite de despesas do Feader para o programa de desenvolvimento rural da Região da Basilicata e, por conseguinte, a impossibilidade da sua utilização no âmbito do referido limite. Semelhante classificação equivale à anulação desse montante na aceção do artigo 29.º do Regulamento n.º 1290/2005. Tal anulação viola todas as disposições e regras de direito, acima enunciadas no n.º 41, especialmente porque a declaração das despesas para o programa de desenvolvimento rural da Região da Basilicata para o último trimestre de 2011 foi apresentada dentro dos prazos fixados e em conformidade com o disposto no artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005.

43 A Comissão contesta os argumentos da República Italiana e considera que o recurso se baseia numa premissa errada uma vez que a decisão impugnada não determina nenhuma anulação automática do montante controvertido. Além disso, uma vez que a República Italiana esteve estreitamente associada ao processo de elaboração desta decisão e atendendo aos seus considerandos 1 e 7, há que considerar que a fundamentação da decisão impugnada é suficiente.

44 A título prévio, há que salientar que, como a República Italiana confirmou na audiência, o presente recurso tem por objeto o facto de que o montante de 5 006 487,10 euros foi, em substância, anulado automaticamente pela decisão impugnada, em violação do artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005, sem que tenha havido explicação adequada para tal.

45 Ora, em primeiro lugar, há que referir que, nos seus articulados, a República Italiana se limitou a invocar, sem efetuar qualquer desenvolvimento a este respeito, a violação dos artigos 26.° e 27.° do Regulamento n.º 1290/2005, do artigo 10.º do Regulamento n.º 1974/2006, do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2006 e do artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006, bem como a violação de formalidades substanciais, de forma geral, e dos princípios gerais do direito da União, entre os quais, em especial, os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

46 Há que recordar que, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, a petição deve conter, nomeadamente, uma exposição sumária dos fundamentos do pedido. Além disso, de acordo com jurisprudência constante, independentemente de qualquer questão de terminologia, esta exposição deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à recorrida preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral decidir sobre o recurso, sendo caso disso, sem ter de solicitar outras informações. Com efeito, para que um recurso seja admissível, é necessário que os elementos essenciais de facto e de direito em que este se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de forma coerente e compreensível, da própria petição e isto para garantir a segurança jurídica e a boa administração da justiça (v. acórdão de 27 de setembro de 2006, Roquette Frères/Comissão, T-322/01, Colet., EU:T:2006:267, n.º 208 e jurisprudência referida). Ainda de acordo com jurisprudência constante, qualquer fundamento que não esteja suficientemente articulado na petição inicial deve ser considerado inadmissível. São requeridas exigências análogas quando um vício é invocado para sustentar um fundamento. Tratando-se de um fundamento de ordem pública, essa inadmissibilidade pode, se necessário, ser suscitada oficiosamente pelo Tribunal (v. acórdão de 14 de dezembro de 2005, Honeywell/Comissão, T-209/01, Colet., EU:T:2005:455, n.ºs 54, 55 e jurisprudência referida).

47 À luz da jurisprudência constante acima recordada no n.º 46, o Tribunal constata oficiosamente que os fundamentos acima enunciados no n.º 45 não foram sumariamente fundamentados, nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991. Por conseguinte, devem ser julgados inadmissíveis.

48 Em segundo lugar, a República Italiana alega, nos n.ºs 40 e 41 da petição inicial, que o valor do montante controvertido indicado na decisão impugnada é incorreto. Em sua opinião, atendendo a que «foram efetuados pagamentos para além do estritamente necessário para evitar a anulação», este montante devia ascender a 4 475 963,58 euros. Apresenta um quadro que indica o montante total das autorizações financeiras para a região entre 2007 e 2009 e a diferença entre os pagamentos efetuados em 31 de dezembro de 2011, que, por um lado, autoriza os cinco projetos na medida n.º 125 e, por outro, os exclui.

49 Há que constatar que esse quadro, que figura no n.º 41 da petição inicial, não comporta nenhuma indicação a respeito da origem dos dados nele contidos, nem nenhuma explicação pertinente quanto ao método utilizado para o elaborar, e que é impossível verificar as informações nele contidas. Deste modo, o quadro não tem valor probatório suficiente e não permite assim que o Tribunal examine o cálculo do montante controvertido. A este respeito, há que recordar que, para apreciar o valor probatório de um documento, é necessário verificar a verosimilhança da informação nele contida e ter em conta, nomeadamente, a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração e o seu destinatário, bem como perguntar se, em função do seu conteúdo, se afigura razoável e fidedigno (v. acórdão de 27 de setembro de 2006, Dresdner Bank e o./Comissão, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP e T-61/02 OP, Colet., EU:T:2006:271, n.º 121 e jurisprudência referida).

50 Daqui resulta que o fundamento relativo ao cálculo do montante controvertido não está fundamentado e deve ser afastado.

51 Sucede o mesmo com o quadro apresentado no n.º 37 da petição inicial que demonstraria os montantes recuperados pelas autoridades italianas junto dos beneficiários da medida n.º 125 e que representaria as partes do Feader. Este quadro não comporta nenhuma indicação a respeito da origem dos dados nele contidos nem nenhuma explicação pertinente quanto ao método utilizado para o elaborar. Assim, há também que afastá-lo por não ter valor probatório.

52 A título exaustivo, há que recordar que, de acordo com jurisprudência constante, embora incumba à Comissão provar a existência de uma violação das regras de direito da União, uma vez provada essa violação, compete ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí advêm (acórdãos de 7 de outubro de 2004,

Espanha/Comissão, C-153/01, Colet., EU:C:2004:589, n.º 67, e de 7 de julho de 2005, Grécia/Comissão, C-5/03, Colet., EU:C:2005:426, n.º 38). Ainda que se admita que no presente caso a violação seja provada, há que constatar que a República Italiana não apresentou nenhum argumento suscetível de demonstrar um erro da Comissão relativamente às consequências financeiras que daí advêm.

53 Quanto ao restante, no que respeita aos fundamentos relativos, em substância, à violação do artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005 e ao dever de fundamentação, há que salientar o seguinte.

54 Em primeiro lugar, a República Italiana sustenta que a decisão impugnada está viciada de uma falta de fundamentação no que respeita à classificação do montante controvertido na decisão de apuramento das contas do Feader para o ano de 2012, que não menciona os atos preparatórios para a sua adoção.

55 Em segundo lugar, a República Italiana alega que, na medida em que o montante controvertido foi reduzido ou suspenso ao abrigo do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005, este montante está necessariamente excluído do cálculo dos montantes anulados nos termos do artigo 29.º, n.º 5, do mesmo regulamento. Ainda, o apuramento das contas abrange apenas os pedidos de prestação de contas apresentados por cada organismo pagador. Segundo a República Italiana, a inserção do montante controvertido na decisão impugnada relativa ao apuramento das contas do Feader para o exercício de 2012 é contraditória com o posterior início do procedimento de apuramento da conformidade previsto no artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006.

Quanto ao fundamento relativo à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada

56 De acordo com jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e defender os seus direitos e ao órgão jurisdicional exercer a sua fiscalização. Não pode, contudo, exigir-se que a fundamentação especifique todos os diferentes elementos de facto e de direito pertinentes. Com efeito, a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz estas exigências deve ser apreciada à luz não somente da sua redação mas também do seu contexto, bem como de todas das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., neste sentido, acórdão de 18 de janeiro de 2000, Mehibas Dordtselaan/Comissão, T-290/97, Colet., EU:T:2000:8, n.º 92 e jurisprudência referida).

57 No contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, é jurisprudência constante que a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao Feader os valores controvertidos (v., por analogia, no contexto do FEOGA, acórdãos de 6 de março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colet., EU:C:2001:124, n.º 119; de 20 de setembro de 2001, Bélgica/Comissão, C-263/98, Colet., EU:C:2001:455, n.º 98; e de 9 de setembro de 2004, Grécia/Comissão, C-332/01, Colet., EU:C:2004:496, n.º 67).

58 Em primeiro lugar, no presente caso, resulta do desenrolar dos factos e dos documentos do processo que a Comissão expôs de forma clara e suficiente as razões pelas quais considerou que o montante controvertido não era elegível para ter uma contribuição do Feader, tendo-o feito ao longo de todo o procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão impugnada. Com efeito, a Comissão, por diversas vezes, chamou a atenção da República Italiana para a irregularidade da inclusão do montante controvertido nas despesas declaradas a cargo do Feader para o último trimestre de 2011. Além disso, pediu-lhe repetidamente que deduzisse essas despesas efetuadas para os cinco projetos relativos à medida n.º 125 e indicou-lhe que procederia à correspondente redução das despesas intermédias devido à não conformidade da referida medida com o artigo 71.º, n.º 2, e com o artigo 75.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005.

59 Desta forma, no ofício de 21 de março de 2012 (v. n.º 23 *supra*), a Comissão constatou que a alteração da medida n.º 125 não era compatível com os requisitos do artigo 71.º, n.º 2, e do artigo 75.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005. Precisou nesse ofício que só as despesas decididas pela autoridade de gestão do programa em causa ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os critérios de seleção fixados pelo órgão competente, eram elegíveis para contribuição do Feader. Ora, tal não se verificava no caso concreto. Em seguida, no ofício de 28 de março de 2012 (v. n.º 24 *supra*), a Comissão convidou a AGEA a deduzir as despesas relativas à medida n.º 125 da declaração das despesas para a Região da Basilicata relativa ao último trimestre de 2011, uma vez que não podiam ser imputadas ao Feader. Por um lado, remeteu nesse ofício para o anterior ofício de 21 de março de 2012 e reiterou os motivos dessa exclusão, bem como as mesmas disposições legislativas aplicáveis, e, por outro, recordou o disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 para pedir essa dedução. O ofício de 15 de maio de 2012 (v. n.º 26 *supra*) retomou os motivos dos anteriores ofícios e indicou que, exceto em caso de informações complementares pertinentes, a Comissão iria proceder ao apuramento das contas, deduzindo as despesas relacionadas com a medida n.º 125, a saber, o montante de 5 006 487,10 euros. Da mesma forma, por ofício de 11 de setembro de 2012 (v. n.º 29 *supra*), a Comissão, afastando os elementos apresentados pelas autoridades italianas, concluiu, novamente, pela inelegibilidade do montante controvertido baseando-se nos mesmos motivos e nas mesmas disposições.

60 Este procedimento conduziu ao ofício de 26 de março de 2013 (v. n.º 31 *supra*). Neste ofício, a Comissão expôs novamente as razões pelas quais considerava que o montante controvertido não era elegível para contribuição do Feader. Indicou que as autoridades italianas não tinham respondido às suas preocupações a respeito da legalidade das despesas efetuadas no âmbito da medida n.º 125, expressas no ofício de 11 de setembro de 2012. Por conseguinte, a Comissão manteve a sua conclusão e indicou que iria proceder à suspensão do montante de 5 006 487,10 euros e que a questão seria tomada em consideração no âmbito do procedimento de apuramento das contas.

61 Há que constatar que tal desenrolar dos factos, não contestado pela República Italiana, demonstra que a Comissão se exprimiu de forma clara e inequívoca a respeito do tratamento do montante controvertido.

62 Em segundo lugar, resulta dos documentos dos autos que as autoridades italianas tinham compreendido que o montante controvertido tinha sido retirado das despesas elegíveis para o último trimestre de 2011 e quais os motivos dessa retirada. Em especial, há que sublinhar que, no final de 2012, ao anteciparem a suspensão do montante controvertido das despesas elegíveis para a participação do Feader, as autoridades italianas procederam à recuperação da totalidade do montante junto dos beneficiários, conforme decorre do seu ofício de 19 de outubro de 2012. Além disso, as autoridades italianas alteraram, por duas vezes, a sua proposta de alteração das modalidades de execução da medida n.º 125 para responderem às dificuldades suscitadas pela Comissão, conforme demonstram as suas respostas às questões escritas colocadas pelo Tribunal.

63 Há igualmente que salientar que as autoridades italianas se exprimiram reiteradamente sobre a qualificação do montante controvertido e sobre a tomada de posição da Comissão a este respeito nos seus ofícios de 3 de abril, 20 de junho e 19 de outubro de 2012 e de 17 de abril de 2013 durante o procedimento administrativo.

64 Além disso, há que salientar que, na medida em que através da sua comunicação de 15 de novembro de 2011 (v. n.º 18 *supra*) deu expressamente início ao processo de controlo da alteração proposta no presente caso ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento n.º 1974/2006, a República Italiana não pode alegar que desconhecia as consequências da não aprovação dessa alteração, conforme foram enunciadas no artigo 10.º do mesmo regulamento.

65 Em terceiro lugar, o argumento segundo o qual a decisão impugnada não comporta nenhuma fundamentação não pode proceder. Resulta dos considerandos desta decisão que a Comissão se baseou nomeadamente nos artigos 27.°, 30.° e 33.° do Regulamento n.º 1290/2005. Em especial, no considerando 7 da decisão impugnada, a Comissão precisou que, «[a] fim de evitar reembolsos prematuros ou temporários dos [pagamentos intermédios reduzidos ou suspensos nos termos do artigo 27.º, n.º 3, era] conveniente não os reconhecer na presente decisão e analisá-los mais aprofundadamente no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade». Desta forma, no artigo 1.º da decisão impugnada, a Comissão procedeu ao apuramento das contas dos organismos pagadores dos Estados-Membros referentes às despesas financiadas pelo Feader no que respeita ao exercício financeiro de 2012, precisando, no anexo I, os montantes a recuperar junto de cada Estado-Membro ou a pagar a cada Estado-Membro, a título de cada programa de desenvolvimento rural. No anexo I, para a Região da Basilicata, o montante controvertido foi deduzido das despesas declaradas. Por conseguinte, o montante aceite e apurado do exercício financeiro de 2012 foi reduzido proporcionalmente.

66 Contrariamente àquilo que é alegado pela República Italiana, é irrelevante que a decisão impugnada não se refira aos atos preparatórios da sua adoção. Com efeito, a República Italiana foi estreitamente associada ao processo de elaboração desta decisão na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 57 e conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava que não devia imputar o montante controvertido ao Feader. Por outro lado, a República Italiana não identifica nenhuma imprecisão que a teria levado a não compreender a decisão impugnada. Na medida em que alega que não compreende a inclusão do montante controvertido «numa coluna que anteriormente nunca havia sido utilizada [na decisão impugnada], mencionada a título de 'montante não reutilizável'», há que salientar que esta nomenclatura provém diretamente do artigo 33.º do Regulamento n.º 1290/2005. Este artigo, intitulado «Disposições específicas do FEADER», prevê no seu n.º 3, alínea c), que os montantes excluídos do financiamento da União e os montantes recuperados, bem como os respetivos juros, são reafetados ao programa em questão. No entanto, estes fundos apenas podem ser «reutilizados» pelo Estado-Membro numa operação prevista no mesmo programa de desenvolvimento rural e sob reserva de não terem sido reafetados a operações que tenham sido objeto de uma correção financeira. Conforme foi acima constatado no n.º 65, a decisão impugnada indica expressamente o artigo 33.º como base jurídica. Além disso, a República Italiana não apenas recuperou o montante controvertido ao antecipar a adoção da decisão impugnada como também alegou no presente recurso que não tinha condições para reutilizar esse montante no programa afetado. Estes elementos indicam que compreendeu a fundamentação da decisão impugnada e pôde alegar os seus direitos no Tribunal Geral.

67 Por conseguinte, o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005

68 A título prévio, há que recordar que a Comissão não tem direito, na gestão da política agrícola comum, de envolver fundos que não correspondam às normas que regem a organização comum dos mercados em causa e que esta regra é de aplicação geral (v. acórdão de 9 de junho de 2005, Espanha/Comissão, C-287/02, Colet., EU:C:2005:368, n.º 34 e jurisprudência referida). Deste modo, quando a Comissão conclui que as contas dos organismos pagadores incluem despesas efetuadas contrariamente às regras da União que regem a organização comum de mercado em causa, tem o poder de daí retirar todas as consequências e, assim, de realizar correções financeiras nas contas anuais dos organismos pagadores a partir do momento em que toma a sua decisão relativa ao apuramento das contas adotada nos termos do artigo 30.º do Regulamento n.º 1290/2005 (v., no que respeita ao apuramento contabilístico no âmbito do artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1258/1999, acórdão Espanha/Comissão, já referido, EU:C:2005:368, n.º 35).

69 Segundo jurisprudência constante, quando a Comissão recusa imputar certas despesas nos fundos devido a violações do direito da União imputáveis a um Estado-Membro, deve fazer prova da existência das referidas violações (v., neste sentido, acórdão de 28 de outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colet., EU:C:1999:527, n.º 6 e jurisprudência referida).

70 Não cabe à Comissão, para provar a existência de uma violação das regras da organização comum de mercados agrícolas, demonstrar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efetuados pelas Administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas antes apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a esses controlos ou a esses dados. Esta facilitação da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de que o Estado-Membro está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do Feader, e de que lhe incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexatidão das afirmações da Comissão (v., no contexto do FEOGA, acórdãos Espanha/Comissão, n.º 68 *supra*, EU:C:2005:368, n.º 53, e de 6 de novembro de 2014, Países Baixos/Comissão, C-610/13 P, EU:C:2014:2349, n.º 60).

71 Cabe em seguida a esse Estado-Membro demonstrar que estão preenchidos os requisitos para obter o financiamento recusado pela Comissão. O Estado-Membro em questão não pode pôr em causa as constatações da Comissão sem basear as suas próprias alegações em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar 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. acórdão de 17 de maio de 2013, Bulgária/Comissão, T-335/11, EU:T:2013:262, n.º 22 e jurisprudência referida).

72 É à luz destes princípios que há que examinar o presente fundamento.

73 Com este fundamento, a recorrente alega que a Comissão anulou o montante controvertido na decisão impugnada, conforme previsto no artigo 29.º do Regulamento n.º 1290/2005. Segundo a República Italiana, um montante suspenso nos termos do artigo 27.º, n.º 3, do mesmo regulamento não pode ser objeto de uma anulação nos termos do artigo 29.º, n.º 5, alínea a), do referido regulamento.

74 Em primeiro lugar, há que recordar que o artigo 29.º do Regulamento n.º 1290/2005 não constitui uma das bases jurídicas da decisão impugnada. Esta disposição não é invocada nos considerandos nem no dispositivo desta decisão, conforme resulta da análise do fundamento relativo à insuficiência da fundamentação. Resulta do título da decisão impugnada que esta visa o apuramento das contas dos organismos pagadores para o exercício financeiro de 2012. Em seguida, resulta de uma leitura conjugada do considerando 7, do artigo 1.º e do anexo I da decisão impugnada que o montante controvertido tinha sido deduzido do montante apurado para o programa de desenvolvimento rural da Região da Basilicata para aquele exercício e que fora assim ordenado à República Italiana que não reutilizasse esse montante no âmbito do referido programa até à tomada de posição da Comissão no âmbito de um posterior procedimento de apuramento da conformidade. Por último, conforme resulta do n.º 68 *supra*, faz parte das missões da Comissão efetuar essas correções no âmbito de uma decisão de apuramento.

75 Na audiência e nas suas respostas às questões escritas colocadas pelo Tribunal, a República Italiana reconheceu que no presente caso o artigo 29.º do Regulamento n.º 1290/2005 não foi aplicado. No entanto, alega que a classificação do montante controvertido como «montante não reutilizável» é «estritamente equiparável à anulação» no âmbito do Feader.

76 Este argumento não pode ser acolhido.

77 Resulta do considerando 22 do Regulamento n.º 1290/2005 que a regra da anulação automática foi elaborada para contribuir para a aceleração da execução dos programas e para a boa gestão financeira. Desta forma, a Comissão tem competência, nos termos do artigo 29.º do mesmo regulamento, para anular automaticamente a parte da autorização orçamental para um programa de desenvolvimento rural que não tenha sido utilizada para pagar o pré-financiamento ou para pagamentos intermédios ou relativamente à qual não tenha sido apresentada nenhuma declaração de despesas correta o mais tardar em 31 de dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental.

78 No presente caso, a decisão impugnada não ordena nenhuma exclusão definitiva do montante controvertido. Com efeito, dela resulta que a Comissão ainda não tinha tomado uma posição definitiva sobre a qualificação desse montante. A Comissão precisa, no considerando 5 da decisão impugnadas, que, relativamente às contas anuais e aos documentos que as acompanham que lhe permitem decidir da integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais transmitidas, os montantes apurados por Estado-Membro e os montantes a recuperar ou a pagar aos Estados-Membros então indicados no anexo I. Em contrapartida, no considerando 7 da decisão impugnada, a Comissão constatou que, a fim de evitar reembolsos prematuros ou temporários dos pagamentos intermédios suspensos ou reduzidos, era conveniente que estes não fossem reconhecidos pela referida decisão e fossem objeto de uma análise mais aprofundada no âmbito de um procedimento de apuramento da conformidade previsto no artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005. Conforme resulta da comunicação da Comissão de 16 de maio de 2013 (v. n.º 34 *supra*), a Comissão deu início a esse procedimento de apuramento da conformidade. O anexo 4 deste documento, intitulado «Medidas corretivas», incidia nomeadamente sobre o tratamento a conferir ao montante controvertido. Por outro lado, é facto assente entre as partes que este procedimento ainda estava em curso à data da audiência. Por conseguinte, a decisão impugnada não equivale nem *de jure* nem *de facto* a uma anulação do montante controvertido. Desta forma, a República Italiana não pode invocar a exceção à anulação automática prevista no artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005. O facto de estar impedida, devido à decisão impugnada, de utilizar o montante controvertido no âmbito do programa de desenvolvimento rural para a Região da Basilicata não é pertinente para a qualificação jurídica desta decisão.

79 Os outros argumentos da recorrente, que na sua maioria assentam na premissa errada de que o montante controvertido foi efetivamente anulado, não são suscetíveis de pôr em causa esta conclusão.

80 Em primeiro lugar, é sem razão que a República Italiana alega que «a apresentação formal de uma declaração trimestral de despesas nos prazos exigidos […] não pode conduzir à anulação dos valores correspondentes, mas pode eventualmente dar origem apenas à suspensão ou à redução de um montante reembolsado[; c]ontudo, o montante eventualmente reduzido ou suspenso não pode ser anulado […] [e] pode ser reutilizado no âmbito desse [programa de desenvolvimento rural]».

81 Como foi acima constatado, não se verificou nenhuma anulação no presente caso.

82 Contudo, há que salientar que, de acordo com a lógica do argumento da República Italiana, a Comissão seria obrigada a aceitar uma falsa declaração de despesas intermédias para um programa de desenvolvimento rural devido ao mero cumprimento de formalidades relativas à sua apresentação previstas no artigo 26.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005. Seria assim obrigada a apurá-las e, em seguida, a assumir o encargo administrativo da retificação desta declaração no âmbito do processo previsto no artigo 16.º do Regulamento n.º 883/2006. Tal lógica vai contra a integridade do procedimento de apuramento contabilístico previsto no artigo 30.º do Regulamento n.º 1290/2005 que, conforme resulta da sua redação, cobre a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas anuais apresentadas pelas autoridades nacionais.

83 Com efeito, a decisão de apuramento contabilístico precisa os montantes recuperáveis de cada Estado-Membro que são determinados através da dedução ao montante dos adiantamentos pagos durante o exercício financeiro em questão das despesas reconhecidas a título do mesmo exercício.

Quando a Comissão constata que existem irregularidades na declaração anual das despesas para um qualquer programa, não pode reconhecer que são imputáveis ao Feader no âmbito do apuramento contabilístico e deve assim recusar o seu financiamento enquanto aguarda por uma eventual decisão de não conformidade (v., por analogia, acórdão Espanha/Comissão, n.º 68 *supra*, EU:C:2005:368, n.º 32, e conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas nesse processo, Colet., EU:C:2005:35, n.ºs 47 e 48).

84 No presente caso, a República Italiana incluiu expressamente, na sua declaração de despesas para o último trimestre de 2011, despesas que não eram admissíveis para efeitos do financiamento pelo Feader nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006. Não pode alegar que a apresentação de uma declaração de despesas intermédias, que observe os requisitos formais aplicáveis, dê lugar a uma contribuição do Feader de despesas que nunca seriam imputáveis a esse fundo. Se assim fosse, esta disposição seria, com efeito, desprovida de qualquer efeito útil.

85 Sucede o mesmo com o argumento da República Italiana segundo o qual «o apuramento das contas incide sobre as conclusões das prestações de contas, apresentadas por cada organismo pagador […] e […] não existe, nos documentos apresentados [no presente caso,] nenhuma observação específica a respeito do problema relativo aos pagamentos controvertidos [relativos à Região da Basilicata]». Este argumento deve ser afastado com base nas considerações precedentes. Seja como for, a recusa de financiar despesas que são contrárias à regulamentação da União não pode depender de uma tomada de posição ocorrida a nível nacional, uma vez que a aprovação de despesas para o exercício de apuramento contabilístico incumbe aos serviços da Comissão e não às autoridades nacionais ou à sociedade contratada para preparar os documentos.

86 Quanto à afirmação segundo a qual a República Italiana estava impossibilitada de alterar a declaração trimestral no presente caso, por as formalidades do artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 1290/2005 terem sido respeitadas e por o prazo ter expirado, é pouco credível uma vez que a Comissão a tinha convidado por três vezes a deduzir o montante controvertido da sua declaração durante o procedimento administrativo, a saber, nas suas comunicações de 28 de março, 15 de maio e 25 de maio de 2012.

87 Em segundo lugar, é efetivamente certo que a legislação pertinente «não proíbe que [o Estado-Membro] efetue despesas enquanto aguarda pela aprovação das alterações do [programa de desenvolvimento rural apresentadas à Comissão]», conforme a República Italiana alega. No entanto, daqui não resulta, contrariamente ao que esta última afirma, que a declaração de despesas relativa ao último trimestre de 2011 era válida. Conforme resulta do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, os Estados-Membros podem efetuar despesas durante este período, mas assumem a responsabilidade pelas despesas efetuadas entre a data em que o seu pedido de alteração for recebido pela Comissão e a data da decisão desta última sobre a conformidade dessa alteração.

88 O artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2006 também não pode servir de apoio ao argumento da República Italiana. Contrariamente ao que esta última aduz, a Comissão não é obrigada a efetuar os pagamentos intermédios no prazo de 45 dias a contar da mera apresentação da declaração das despesas quando constate que existem irregularidades. Além disso, no presente caso, a Comissão tinha pedido informações complementares às autoridades italianas (v. n.ºs 21 e 23 *supra*). Nos termos do segundo parágrafo desta disposição, se não tiver sido encontrada uma solução após essa troca de informações, a Comissão pode suspender ou reduzir os pagamentos, nos termos do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1290/2005.

89 Em terceiro lugar, na medida em que a República Italiana afirma que no presente caso ocorreu uma «disjunção das contas», uma vez que se considerou, na comunicação da Comissão de 16 de maio de 2013, que o montante controvertido era simultaneamente um dos «problemas que eram objeto do apuramento das contas de 2012» e um montante suspenso, esta alegação não procede. Nos termos do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1290/2005, as decisões de suspender ou de reduzir pagamentos

nos termos do n.º 3 são efetuadas sem prejuízo das decisões referidas nos artigos 30.° e 31.° do mesmo regulamento. De acordo com o artigo 30.º, n.º 2, do referido regulamento, uma decisão adotada nos termos do artigo 30.º é tomada sem prejuízo das decisões tomadas ulteriormente nos termos do artigo 31.º e que digam respeito às despesas a afastar do financiamento da União quando estas não tenham respeitado as regras da União. Daqui resulta que, no momento da adoção de uma decisão de apuramento contabilístico ao abrigo do artigo 30.º, a Comissão pode retirar as consequências das deficiências detetadas na qualidade das contas transmitidas, independentemente da decisão de apuramento da conformidade. No presente caso, o considerando 10 da decisão impugnada declara que, em conformidade com o disposto no artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1290/2005, esta decisão «não prejudica decisões ulteriores da Comissão que excluam do financiamento da União Europeia despesas que não tenham sido efetuadas em conformidade com as regras da União Europeia».

90 Por conseguinte, a República Italiana não demonstrou que foi errado o tratamento conferido ao montante controvertido na decisão impugnada. Com efeito, a República Italiana recusou deduzir esse montante, que foi erradamente incluído na sua declaração de despesas intermédias, quando antecipou a adoção da decisão de apuramento para o exercício de 2012 não obstante os repetidos pedidos da Comissão. Esta última ficou impossibilitada de apurar o referido montante. Com efeito, se o tivesse feito, esse montante teria erradamente sido contabilizado dentro do limite das despesas aprovadas para o programa de desenvolvimento em causa. A Comissão afastou-o assim da contribuição do Feader até ao respetivo exame no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade. Além disso, resulta claramente do exame do fundamento relativo à insuficiência de fundamentação que esse tratamento era previsível e que foi posto em evidência pela Comissão durante o período administrativo que antecedeu a adoção da decisão impugnada.

91 Em quarto lugar, há que constatar que, através do seu argumento segundo o qual existe uma contradição entre «a verificação daquilo que o organismo pagador AGEA fez, ao ponderar uma eventual correção financeira, cuja fixação do montante devia refletir o prejuízo [...] para o [Feader] (prejuízo e risco aliás inexistentes devido tanto à inexistência de reembolso como à recuperação efetuada integralmente junto dos beneficiários) e a inserção do montante [controvertido] na decisão de apuramento das contas, qualificando-o de 'montante não reutilizável'», a República Italiana repete, em substância, o argumento já acima afastado no n.º 89. Em todo o caso, este argumento não procede uma vez que a qualificação deste montante como não reutilizável na decisão impugnada (e a sua consequente exclusão da contribuição do Feader) não prejudica a conclusão do procedimento de apuramento da conformidade (v. n.º 78 *supra*).

92 Resulta do exposto que a Comissão não violou o artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005 quando considerou na decisão impugnada que o montante controvertido era não reutilizável.

93 Daqui resulta que o presente fundamento deve ser julgado improcedente e, por conseguinte, que deve ser negado provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

94 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

95 Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas, nos termos dos pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de outubro de 2015.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico 2

Antecedentes do litígio 7

Tramitação processual e pedidos das partes 9

Questão de direito 10

Quanto ao fundamento relativo à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada 12

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1290/2005 14

Quanto às despesas 18