Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 2 de outubro de 2025 [1]

Processo C-163/24

BX
contra
Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice,
Curtea de Apel București

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia)]

« Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum — Regimes de apoio direto — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Artigo 20.º, n.º 1 — Sistema de identificação das parcelas agrícolas — Eficácia dos procedimentos de gestão e de controlo — Disposição que (não) tem por objeto conferir direitos aos particulares — Regulamento (CE) n.º 796/2004 — Artigo 68.º — Obrigação de o agricultor declarar as superfícies e a identificação exata da parcela explorada e dos seus limites — Reduções e exclusões aplicáveis em caso de sobredeclaração — Exceções — Conceito de "informações factualmente corretas" — Responsabilidade do Estado pelos danos causados a particulares pela violação do direito da União — Violação imputável a um órgão jurisdicional que decide em última instância — Equiparação de uma série de violações simples do direito da União a uma violação manifesta»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) [2], tem por objeto, em substância, a interpretação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 [3], que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum (a seguir «PAC») e institui determinados regimes de

[1] Língua original: francês.

[2] A seguir «Tribunal de Recurso de Bucareste».

[3] Regulamento do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1009/2008 do Conselho, de 9 de outubro de 2008 (JO 2008, L 276, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 1782/2003»).

apoio aos agricultores, bem como do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 796/2004[4], que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos, nomeadamente, no Regulamento n.º 1782/2003.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe BX, um agricultor romeno, ao Statul Român — Ministerul Finanțelor Publice (Estado romeno — Ministério das Finanças Públicas) e Tribunal de Recurso de Bucareste, relativo à responsabilidade desse Estado-Membro por, nomeadamente, incumprimento, por parte daquele órgão jurisdicional, enquanto órgão jurisdicional de última instância, da obrigação prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE.

3. O presente processo convida, por um lado, o Tribunal de Justiça a precisar os contornos do conceito de «norma jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares», analisando se, e em que condições, uma norma jurídica que prossegue indubitavelmente um fim de interesse geral pode também proteger os interesses das pessoas singulares e coletivas. Por outro lado, oferece-lhe a oportunidade de fazer precisões no que se refere ao regime da responsabilidade jurisdicional dos Estados-Membros, tal como consagrado pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão Köbler[5].

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento nº 1782/2003

4. Nos termos dos considerandos 1, 2, 11 a 14, 16 e 21 do Regulamento n.º 1782/2003:

«(1) Devem ser estabelecidas condições comuns para os pagamentos diretos efetuados a título dos diversos regimes de apoio ao rendimento no âmbito da [PAC].

(2) O pagamento integral das ajudas diretas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas. Essas regras devem servir para integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais. Se essas normas básicas não forem respeitadas, os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda direta, segundo critérios proporcionais, objetivos e progressivos, e sem prejuízo de sanções previstas atualmente ou posteriormente nos termos de outras disposições do direito comunitário ou nacional.

[4] Regulamento da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da [PAC] e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO 2004, L 141, p. 18), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 381/2007 da Comissão, de 4 de abril de 2007 (JO 2007, L 95, p. 8) (a seguir «Regulamento n.º 796/2004»).

[5] Acórdão de 30 de setembro de 2003, Köbler (C-224/01, a seguir «Acórdão Köbler», EU:C:2003:513). V., também, jurisprudência posterior do Tribunal de Justiça relativa à violação do direito da União imputável a um órgão jurisdicional nacional, nomeadamente, Acórdãos de 13 de junho de 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, a seguir «Acórdão Traghetti del Mediterraneo», EU:C:2006:391), de 28 de julho de 2016, Tomášová (C-168/15, a seguir «Acórdão Tomášová», EU:C:2016:602); de 29 de julho de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, a seguir «Acórdão Hochtief», EU:C:2019:630), bem como Despachos de 15 de outubro de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:884) e de18 de dezembro de 2019, Hochtief (C-362/18, EU:C:2019:1100).

[...]

(11) A fim de reforçar a eficácia e a utilidade dos mecanismos de gestão e de controlo, é necessário adaptar o sistema criado pelo [Regulamento (CEE) n.º 3508/92[6]] de forma a incluir o regime de pagamento único, [..]. É também necessário prever a possibilidade de incluir, numa fase posterior, outros regimes de ajuda.

(12) Para assegurar um controlo efetivo e impedir que vários pedidos de ajuda sejam apresentados a diferentes organismos pagadores de um mesmo Estado-Membro, cada Estado-Membro deve instaurar um sistema único de registo da identidade dos agricultores que apresentem pedidos de ajuda no âmbito do sistema integrado.

(13) Os vários elementos do sistema integrado destinam-se a reforçar a eficácia das atividades de gestão e de controlo. [...]

(14) Atendendo à complexidade do sistema e ao importante número de pedidos de ajuda a tratar, é indispensável utilizar meios técnicos e métodos de gestão e de controlo adequados. Por conseguinte, o sistema integrado deve comportar, a nível de cada Estado-Membro, uma base de dados informatizada, um sistema de identificação das parcelas agrícolas, os pedidos de ajuda dos agricultores, um sistema harmonizado de controlo e, para o regime de pagamento único, um sistema de identificação e registo dos direitos aos pagamentos.

[...]

(16) A identificação das parcelas agrícolas constitui um elemento fundamental da correta aplicação de regimes de ajudas ligados à superfície. A experiência adquirida revelou determinadas insuficiências nos métodos existentes. É, pois, necessário prever um sistema de identificação, estabelecido, se for caso disso, com recurso à teledeteção.

[...]

(21) Os regimes de apoio existentes no âmbito da política agrícola comum preveem um apoio direto ao rendimento, nomeadamente para assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. Esse objetivo está intimamente relacionado com a manutenção das zonas rurais. Para evitar a atribuição incorreta dos fundos comunitários, não devem ser efetuados quaisquer pagamentos aos agricultores que tenham criado artificialmente as condições necessárias à obtenção desses pagamentos.»

5. O artigo 17.º do Regulamento n.º 1782/2003, com a epígrafe «Âmbito de aplicação», enunciava no seu primeiro parágrafo:

«Cada Estado-Membro deve criar um sistema integrado de gestão e de controlo, a seguir designado por "sistema integrado".»

[6] Regulamento do Conselho, de 27 de novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO 1992, L 355, p. 1).

6. O artigo 18.º deste regulamento, com a epígrafe «Elementos do sistema integrado», previa no seu n.º 1:

«O sistema integrado inclui os seguintes elementos:

a) Uma base de dados informatizada;

b) Um sistema de identificação das parcelas agrícolas;

c) Um sistema de identificação e registo dos direitos aos pagamentos, como referido no artigo 21.º;

d) Os pedidos de ajuda;

e) Um sistema integrado de controlo;

f) Um sistema único de registo da identidade dos agricultores que apresentam um pedido de ajuda.

7. O artigo 19.º do referido regulamento, com a epígrafe «Base de dados informatizada», especificava no seu n.º 1:

«Na base de dados informatizada devem ser registados, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes dos pedidos de ajuda.

Esta base de dados deve, nomeadamente, permitir a consulta direta e imediata, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos aos anos civis e/ou às campanhas de comercialização a partir de 2000 e, no caso da ajuda concedida ao abrigo do capítulo 10B do título IV, a partir de 1 de maio de 1998.»

8. O artigo 20.º do mesmo regulamento, com a epígrafe «Sistema de identificação das parcelas agrícolas», dispunha no seu n.º 1:

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

9. O artigo 21.º do Regulamento n.º 1782/2003, com a epígrafe «Sistema de identificação e registo dos direitos ao pagamento», tinha a seguinte redação:

«1. É criado um sistema de identificação e registo dos direitos aos pagamentos que permita a verificação dos direitos e os controlos cruzados com os pedidos de ajuda e o sistema de identificação das parcelas agrícolas.

2. Esse sistema deve permitir a consulta direta e imediata, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos, pelo menos, aos três últimos anos civis e/ou campanhas consecutivas.»

10. O artigo 22.º deste regulamento, com a epígrafe «Pedidos de ajuda», enunciava:

«1. O agricultor deve apresentar anualmente um pedido relativo aos pagamentos diretos sujeitos ao sistema integrado, indicando, se for caso disso:

– todas as parcelas agrícolas da exploração,

[...]

2. Os Estados-Membros podem decidir que o pedido de ajuda inclua apenas as alterações em relação ao pedido de ajuda do ano anterior. Os Estados-Membros devem distribuir formulários pré-preenchidos com base nas superfícies determinadas no ano anterior e fornecer documentos gráficos que localizem essas superfícies e, se for caso disso, indiquem a posição das oliveiras.

[...]»

2. Regulamento nº 796/2004

11. Nos termos dos considerandos 11, 13, 17, 36, 55 a 58 e 67 do Regulamento n.º 796/2004:

«(11) A fim de contribuir para a defesa dos interesses financeiros da Comunidade, é conveniente prever que os pagamentos ao abrigo do [Regulamento n.º 1782/2003] só possam ser feitos uma vez concluídos os controlos relativos aos critérios de elegibilidade.

[…]

(13) Para maior eficiência dos controlos, os tipos de utilização das superfícies e os regimes de ajudas correspondentes devem ser declarados simultaneamente. É conveniente, por conseguinte, prever a apresentação de um pedido de ajuda único, abrangendo todos os pedidos de ajudas que tenham qualquer relação com a superfície.

[...]

(17) A fim de simplificar o processo de apresentação dos pedidos, e em conformidade com o n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento [n.º 1782/2003], é conveniente prever, neste contexto, que os Estados-Membros forneçam aos agricultores formulários pré-preenchidos.

[...]

(36) Em regra, os controlos de superfícies *in loco* consistem em duas partes, estando a primeira relacionada com verificações e medições de parcelas agrícolas declaradas com base em materiais gráficos, fotografias aéreas, etc. A segunda parte consiste numa inspeção física das parcelas, a fim de verificar a dimensão real das parcelas agrícolas declaradas, bem como, em função do regime de ajudas em causa, a cultura declarada e a sua qualidade. Quando necessário, deve proceder-se a medições. A inspeção física no campo pode ser realizada por amostragem.

[...]

(55) Para assegurar uma proteção eficaz dos interesses financeiros da Comunidade, devem ser tomadas as medidas adequadas para combater as irregularidades e as fraudes. Devem prever-se disposições distintas para as irregularidades averiguadas no respeitante aos critérios de elegibilidade dos diferentes regimes de ajudas.

(56) O sistema de reduções e exclusões previsto no Regulamento [n.º 1782/2003] relativamente às obrigações decorrentes da condicionalidade tem, no entanto, um objetivo diferente, a saber, incentivar os agricultores a respeitar a legislação já existente nos diferentes domínios abrangidos pela condicionalidade.

(57) As reduções e exclusões devem ser estabelecidas tendo em conta o princípio da proporcionalidade e, no caso dos critérios de elegibilidade, os problemas específicos relacionados com casos de força maior, bem como circunstâncias excecionais e naturais. No caso das obrigações decorrentes da condicionalidade, só podem ser aplicadas reduções e exclusões nos casos em que o agricultor tenha agido com negligência ou deliberadamente. As reduções e exclusões devem ser graduadas em função da gravidade da irregularidade cometida, podendo atingir o nível de exclusão total de um ou vários regimes de ajuda por um período determinado. Em relação aos critérios de elegibilidade, devem ter em conta as especificidades dos diferentes regimes de ajudas.

(58) No que se refere aos pedidos de ajudas «superfícies», as irregularidades dizem respeito normalmente a partes de superfícies, podendo as sobredeclarações respeitantes a uma parcela ser compensadas por subdeclarações quanto a outras parcelas do mesmo grupo de culturas. Deve prever-se uma certa margem de tolerância dentro da qual os pedidos de ajudas são simplesmente ajustados à superfície efetivamente determinada, começando a ser aplicadas reduções apenas quando tal margem for excedida.

[...]

(67) Em regra, não devem ser aplicadas reduções ou exclusões em relação aos critérios de elegibilidade, quando o agricultor tenha apresentado informações factualmente corretas ou possa provar que não se encontra em falta.»

12. O artigo 2.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Definições», especificava o seguinte:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

22) "Superfície determinada": a superfície relativamente à qual tenham sido respeitados todos os requisitos regulamentares para a concessão da ajuda; no caso do regime de pagamento único, a superfície declarada só pode ser considerada determinada se estiver efetivamente ligada a um número correspondente de direitos ao pagamento;

[...]

25) "Sistema de informação geográfica" (a seguir denominado «SIG»): as técnicas de um sistema de informação geográfica informatizado referidas no artigo 20.º do Regulamento [n.º 1782/2003];

[...]

27) "Material gráfico": os mapas e outra documentação utilizada na comunicação do conteúdo do SIG entre os requerentes de ajuda e os Estados-Membros;

[...]»

13. O artigo 6.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Identificação das parcelas agrícolas», tinha, no seu n.º 1, a seguinte redação:

«O sistema de identificação das parcelas agrícolas referido no artigo 20.º do Regulamento [n.º 1782/2003] assentará em parcelas de referência, tais como a parcela cadastral ou o bloco de cultura, que garantam uma identificação única de cada parcela de referência.

Os Estados-Membros garantirão, além disso, a fiabilidade da identificação das parcelas agrícolas, exigindo, designadamente, que os pedidos únicos sejam acompanhados dos elementos ou documentos indicados pelas autoridades competentes que permitam localizar e medir cada parcela agrícola. O SIG será estabelecido com base num sistema geodésico nacional.»

14. Nos termos do artigo 12.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Conteúdo do pedido único»:

«1. O pedido único deve conter todas as informações necessárias para estabelecer a elegibilidade, nomeadamente:

[...]

d) Os elementos que permitam identificar todas as parcelas agrícolas da exploração, a respetiva superfície expressa em hectares com duas casas decimais, a localização, a utilização, e se se trata de uma parcela agrícola irrigada;

[...]

3. Para efeitos da identificação de todas as parcelas agrícolas da exploração referidas na alínea d) do n.º 1, os formulários pré-preenchidos distribuídos ao agricultor nos termos do n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento [n.º 1782/2003] devem mencionar a superfície máxima elegível, por parcela de referência, para efeitos do regime de pagamento único. Além disso, o material gráfico fornecido ao agricultor nos termos da referida disposição deve indicar os limites das parcelas de referência e a sua identificação única, devendo o agricultor indicar a localização de cada parcela agrícola.

[...]

4. Ao apresentar um formulário de pedido, o agricultor corrigirá o formulário pré-preenchido referido nos n.os 2 e 3, caso tenham ocorrido alterações, nomeadamente transferências de direitos de pagamento, em conformidade com o artigo 46.º do Regulamento [n.º 1782/2003], se alguma informação constante do formulário estiver incorreta.

Se a correção disser respeito à superfície da parcela de referência, o agricultor declarará a superfície atualizada de cada parcela agrícola em causa. [...]»

15. O artigo 15.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Alterações aos pedidos únicos», enunciava no seu n.º 3:

«Sempre que a autoridade competente já tenha informado o agricultor da existência de irregularidades no pedido único ou lhe tenha dado conhecimento da sua intenção de realizar um controlo *in loco* e o controlo revelar irregularidades, não podem ser feitas alterações em conformidade com o n.º 1 relativamente às parcelas a que dizem respeito as irregularidades.»

16. O artigo 18.º deste regulamento, com a epígrafe «Simplificação de procedimentos», tinha a seguinte redação no seu n.º 1, alínea c):

«Sem prejuízo de disposições específicas do presente regulamento e do Regulamento [n.º 1782/2003], os Estados-Membros podem autorizar ou exigir que todas as comunicações dos agricultores às autoridades e vice-versa, no âmbito do presente regulamento, sejam efetuadas por meios eletrónicos. Nesse caso, serão tomadas as medidas adequadas para assegurar, que:

[...]

c) os dados transmitidos sejam fiáveis, de modo a assegurar a boa gestão do regime de ajuda em causa e que, quando forem utilizados os dados contidos na base de dados informática relativa aos bovinos, essa base de dados ofereça o nível de garantia e de aplicação necessário à boa gestão dos regimes de ajuda em causa.»

17. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Correção de erros manifestos»:

«Sem prejuízo dos artigos 11.° a 18.°, em caso de erro manifesto reconhecido pela autoridade competente, o pedido de ajudas pode ser corrigido em qualquer momento após a sua apresentação.»

18. O artigo 22.º deste regulamento, com a epígrafe «Retirada de pedidos de ajuda», previa:

«1. O pedido de ajudas ou partes do pedido podem ser retirados pelo agricultor, por escrito, em qualquer momento.

[...]

2. A retirada do pedido ou partes do pedido em conformidade com o n.º 1 coloca o requerente na situação em que se encontrava antes de ter apresentado o pedido de ajudas ou a parte do pedido em causa.»

19. O artigo 24.º do referido regulamento, intitulado «Controlos cruzados», tinha a seguinte redação no seu n.º 1, alínea c):

«Os controlos administrativos previstos no artigo 23.º do Regulamento [n.º 1782/2003] devem permitir a deteção de irregularidades, nomeadamente a deteção automática através de meios informáticos, incluindo controlos cruzados:

[...]

c) Das parcelas agrícolas declaradas no pedido único e das parcelas de referência constantes do sistema de identificação das parcelas agrícolas, para verificar que as superfícies em si são elegíveis, a título da ajuda.»

20. De acordo com o artigo 30.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Determinação das superfícies»:

«1. A determinação das superfícies das parcelas agrícolas será efetuada por qualquer meio apropriado, definido pela autoridade competente, que garanta um rigor de medição pelo menos equivalente ao exigido pela regulamentação nacional no que respeita às medições oficiais. [...]

[...]

4. A elegibilidade das parcelas agrícolas será verificada por meios apropriados. Para o efeito, será solicitada, se necessário, a apresentação de provas suplementares.»

21. O artigo 51.º deste regulamento, com a epígrafe «Reduções e exclusões nos casos de sobredeclaração», indicava no seu n.º 1:

«Se, relativamente a um grupo de culturas, a superfície declarada para efeitos de um regime de ajuda "superfícies", com exceção das ajudas à batata para fécula, às sementes e ao tabaco, previstas respetivamente, nos capítulos 6, 9 e 10C do Regulamento [n.º 1782/2003], exceder a superfície determinada em conformidade com os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 50.º do presente regulamento, a ajuda será calculada com base na superfície determinada, diminuída do dobro da diferença verificada se esta for superior a 3 % ou a 2 hectares, mas não superior a 20 % da superfície determinada.

Se a diferença verificada for superior a 20 % da superfície determinada, não será concedida qualquer ajuda "superfícies" relativamente ao grupo de culturas em causa.»

22. O artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Exceções à aplicação de reduções e exclusões», dispunha nos seus n.ºs 1 e 2, segundo parágrafo:

«1. As reduções e exclusões previstas no capítulo I não são aplicáveis sempre que o agricultor tenha apresentado informações factualmente corretas ou possa provar que não se encontra em falta.

2. [...]

As informações comunicadas pelo agricultor conforme referido no primeiro parágrafo levarão a que o pedido de ajudas seja ajustado de modo a ficar conforme à situação real.»

3. Regulamento (CE) n.º 1973/2004

23. O Regulamento CE n.º 1973/2004[7] incluía um artigo 138.º, com a epígrafe «Reduções e exclusões relativas às condições de elegibilidade», que tinha a seguinte redação no seu n.º 1:

«Exceto em casos de força maior ou de circunstâncias excecionais, tal como definidos no artigo 72.º do Regulamento [n.º 796/2004], sempre que, na sequência de um controlo administrativo ou *in loco*, se verifique que a diferença efetiva entre a superfície declarada e a Decreto-Lei n.º 125/2006, superfície determinada, na aceção do ponto 22 do artigo 2.º do mesmo regulamento, é superior a 3 % mas inferior a 30 % da superfície determinada, o montante a conceder no âmbito do regime de pagamento único por superfície a título do ano em causa será deduzido do dobro da diferença observada.

Se a diferença for superior a 30 % da superfície determinada, não será concedida qualquer ajuda a título do ano em causa.

[...]»

B. Direito romeno

24. A Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Decreto-Lei do Governo n.º 125/2006, que aprova os regimes de pagamentos diretos e pagamentos diretos nacionais complementares, concedidos para a agricultura a partir de 2007, e altera o artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 relativa às Sociedades Agrícolas e outras Formas de Associação no Âmbito Agrícola), de 21 de dezembro de 2006 (a seguir «DL n.º 125/2006»)[8], na versão aplicável ao litígio no processo principal, previa no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea g):

«Para efeitos do presente decreto-lei, os termos seguintes são definidos como segue:

[...]

g) Sistema de identificação de parcelas agrícolas — componente do sistema integrado de gestão e de controlo que inclui aplicações informáticas baseadas em ortofotografias, mapas, documentos cadastrais ou outras referências cartográficas. As técnicas utilizadas devem basear-se num sistema de informação geográfica informatizado que garanta a identificação única de cada bloco físico, incluindo, de preferência, ortofotografias aéreas ou de satélite, com regras homogéneas que garantam uma precisão pelo menos igual à da cartografia à escala 1:10 000, e que permita a identificação, no interior dos blocos físicos, das parcelas agrícolas nos pedidos de ajuda. As superfícies registadas no sistema de identificação das parcelas constituem a referência para o processo de controlo e a realização dos pagamentos.»

[7] Regulamento da Comissão, de 29 de outubro de 2004, que estabelece normas de execução do [Regulamento n.º 1782/2003] relativamente aos regimes de apoio previstos nos seus títulos IV e IVA e à utilização de terras retiradas para a produção de matérias-primas (JO 2004, L 345, p. 1).

[8] *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1043, de 29 de dezembro de 2006.

25. O artigo 7.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei n.º 125/2006 previa:

«Para beneficiar da concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes de pagamento único por superfície, os requerentes devem estar inscritos no registo dos agricultores, gerido pela Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agência de Pagamentos e Intervenção para a Agricultura) [(a seguir "APIA")], apresentar os pedidos dos pagamentos dentro do prazo e cumprir os seguintes requisitos gerais:

[...]

b) declarar todas as parcelas agrícolas;

c) fornecer, sob pena de sanção penal, dados reais, completos e plenamente válidos no formulário de pedido de pagamento único por superfície e nos documentos anexos, incluindo a lista de superfícies.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

26. Em 14 de maio de 2007, BX, um agricultor romeno, apresentou à APIA — Centrul Județean Argeș (APIA da circunscrição de Argeș, Roménia) (a seguir «APIA Argeș») um pedido, relativo ao ano de 2007, a título dos regimes de pagamento único por superfície e zonas agrícolas desfavorecidas. Este pedido indicava uma superfície agrícola total de 264,71 hectares (ha), composta por várias parcelas, cujas superfícies respetivas BX tinha determinado e identificado através de cartas topográficas fornecidas pela APIA Argeș. Entre essas parcelas figurava uma superfície de 129,09 ha na localidade de Rucăr (Roménia).

27. Em 20 de outubro de 2007, depois de ter constatado, na sequência de um controlo administrativo, que outras pessoas tinham também apresentado pedidos para algumas das superfícies declaradas por BX, a APIA Argeș pediu esclarecimentos a este respeito.

28. Em 28 de novembro de 2007, BX e os representantes dessas outras pessoas interessadas determinaram as superfícies exploradas por cada um dos agricultores e esclareceram, nomeadamente, que, em relação à localidade de Rucăr, BX utilizava apenas 45 ha dos 129,09 ha que tinha declarado no seu pedido inicial.

29. Na mesma data, BX apresentou à APIA Arges o formulário M.1.1, intitulado «Alteração da declaração de superfície» (a seguir «formulário M.1.1»), com vista a corrigir a superfície declarada no seu pedido inicial, declarando, para a localidade de Rucăr, uma superfície de 45 ha, em vez de 129,09 ha. Apresentou também uma nota manuscrita onde explicava que a diferença entre a sua declaração inicial e a declaração alterada resultava, por um lado, da identificação errada dos limites da montanha de Găinațu Mic no maciço Iezer-Păpușa (Roménia), dada a falta de referências nas cartas topográficas disponibilizadas pela APIA Argeș, e, por outro lado, da diferença entre a superfície indicada no contrato de arrendamento (a saber, 210 ha), que era inferior à superfície da pastagem realmente explorada, e a soma das superfícies dos dois blocos físicos que constituem aquela montanha [9].

[9] Estas duas razões levaram assim a sobredeclarações, respetivamente, de 52 ha e 33 ha relativamente à superfície inicialmente declarada a respeito da localidade de Rucăr.

30. Por nota remetida à APIA Argeș e registada em 15 de maio de 2008, BX indicou que aquela deveria ter revogado o formulário M.1.1, uma vez que a retirada da superfície de 84,09 ha através desse formulário havia sido efetuada de forma errada dado que, no momento da sua apresentação, BX não tinha conhecimento de que o limite da localidade de Rucăr fora inscrito de forma errada nas cartas topográficas da APIA Argeș, o que só descobriu mais tarde, a saber, no início de maio de 2008.

31. Por Decisão de 28 de maio de 2008, a APIA Argeș considerou que BX tinha feito uma declaração inicial de superfície superior em 46,56 % à realidade e, consequentemente, indeferiu o seu pedido de pagamento com fundamento no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1973/2004.

32. BX intentou uma ação no Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste, Roménia) (a seguir «Tribunal Regional de Bucareste») com vista a obter, nomeadamente, a anulação dessa decisão e a condenação da APIA Argeș a pagar-lhe o montante de 697 391 euros a título de indemnização pelos danos que considera ter sofrido pelo indeferimento ilegal do seu pedido de ajuda relativo ao ano de 2007. Segundo alega, a sobredeclaração em causa é, na realidade, imputável à APIA Argeș, que lhe tinha fornecido cartas topográficas insuficientemente precisas e que não cumpriam os requisitos previstos no artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003, o que declarava poder provar através de documentos, testemunhas e um levantamento topográfico. Por conseguinte, uma vez que não se encontrava «em falta», não lhe devia ter sido aplicada qualquer redução ou exclusão do benefício da ajuda, conforme disposto no artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004. Por Sentença de 20 de janeiro de 2011, o Tribunal Regional de Bucareste julgou esta ação improcedente [10].

33. BX interpôs recurso desta sentença para a Tribunal de Recurso de Bucareste, órgão jurisdicional de última instância. Tal como resulta da decisão de reenvio, no âmbito deste recurso, BX requereu que fosse submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, a respeito da interpretação do artigo 68.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 796/2004. Na audiência, BX fez referência ao facto de que o referido recurso incluía também um pedido de decisão prejudicial sobre a interpretação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.

34. Por Despacho de 2 de abril de 2012, o Tribunal de Recurso de Bucareste, antes de mais, indeferiu esse pedido, com o fundamento de que os elementos que BX invocou «não necessitavam» de um reenvio prejudicial nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE.

35. De seguida, por Decisão de 9 de abril de 2012, este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso de BX por ser infundado. Considerou, com efeito, que a Decisão de 28 de maio de 2008 era justificada à luz do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1973/2004, na medida em que BX tinha sobredeclarado a superfície que utilizava, sendo essa sobredeclaração superior em 30 %. Ao apresentar o formulário M.1.1, a fim de corrigir a sua declaração inicial, BX admitiu que o erro se encontrava na sua declaração inicial, e não na do representante a quem o requerente tinha arrendado o terreno. Além disso, tanto a declaração inicial como a que alterava a superfície tinham sido efetuadas com base nos mesmos mapas da APIA Argeș, pelo que a justificação de a sobredeclaração se dever a erros nesses mapas não tinha fundamento.

[10] Este órgão jurisdicional considerou, em substância, que houve uma sobredeclaração da superfície, uma vez que BX sabia, com base no contrato de arrendamento e na escritura de venda, que a superfície do terreno nestes documentos era de 211,06 ha e não de 264,71 ha, como tinha inicialmente declarado.

36. O referido órgão jurisdicional também considerou que cabia ao agricultor que explorava uma parcela mencionar a respetiva superfície real no pedido de pagamento direto por superfície, sem se fiar na superfície indicada nos títulos de propriedade dessa parcela. A inexatidão das cartas topográficas da APIA Argeș não podia, portanto, justificar a sobredeclaração feita por BX das superfícies que utilizava, tendo em conta, nomeadamente, a obrigação prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 125/2006 de fornecer, sob pena de sanções penais, dados reais, completos e plenamente válidos no formulário do referido pedido.

37. Além disso, uma vez que tanto a declaração inicial como o formulário M.1.1. tinham sido apresentados com base nos mesmos mapas da APIA Argeș, a sobredeclaração não podia ser justificada pelos erros que esses mapas pudessem ter. Dado que estes não continham informações suficientes para permitir a identificação correta das superfícies, BX deveria ter tomado medidas suplementares para determinar a superfície exata que utilizava, a fim de evitar qualquer sobredeclaração. Segundo aquele órgão jurisdicional, as inexatidões nos mapas da APIA Argeș podiam conduzir a uma identificação errada das superfícies quanto à sua localização no mapa, mas, em caso algum, a uma sobredeclaração da superfície em 46,56 %.

38. Por outro lado, o Tribunal de Recurso de Bucareste considerou o formulário M.1.1 como uma retirada parcial de uma superfície à qual se aplicava o artigo 22.º do Regulamento n.º 796/2004. Ora, uma vez que BX tinha apresentado o seu pedido de retirada após ter recebido o pedido de esclarecimento da APIA Argeș, o artigo 15.º, n.º 3, desse regulamento obstava a que pudesse ser eximido da aplicação das sanções previstas no artigo 51.º do referido regulamento. Além disso, não pode ser acolhida a interpretação de BX segundo a qual a sua nota de 15 de maio de 2008 tinha revogado a declaração de retirada de 28 de novembro de 2007. Com efeito, o mesmo regulamento não permitia revogar um pedido de retirada de uma parcela, mas apenas a retirada de superfícies.

39. Este órgão jurisdicional considerou ainda que a situação de BX também não se enquadrava nos casos previstos no artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004. Com efeito, BX tinha inicialmente declarado uma superfície total de 264,71 ha, antes de lhe subtrair uma superfície de 84,09 ha, embora não tivesse havido qualquer alteração da situação no terreno. Assim, não tinha apresentado informações factualmente corretas.

40. Por considerar que a improcedência do pedido de indemnização de BX não decorria da incapacidade de provar o dano material sofrido, mas da improcedência da ação principal, o referido órgão jurisdicional não julgou necessário recolher prova testemunhal. Da mesma forma, uma vez que o Tribunal Regional de Bucareste, declarou a existência de uma sobredeclaração baseada na retirada de superfícies por BX, também não considerou útil a realização de um levantamento topográfico.

41. Em 8 de abril de 2013, BX intentou junto deste último órgão jurisdicional uma ação, desta vez com vista a desencadear a responsabilidade do Estado romeno por danos materiais e morais causados pela violação do direito da União cometida pelo Tribunal de Recurso de Bucareste na sua Decisão de 9 de abril de 2012. Alegou que este órgão jurisdicional, por um lado, não tinha aplicado, nomeadamente, o artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003, e o artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, e, por outro, tinha violado o artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, ao não cumprir a sua obrigação de submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça e ao não fundamentar a sua recusa em proceder a esse reenvio prejudicial.

42. Por Sentença de 1 de julho de 2016, o Tribunal Regional de Bucareste julgou improcedente a ação intentada por BX.

43. Este órgão jurisdicional considerou que o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 não conferia, aos particulares, direitos cuja violação pudesse desencadear a responsabilidade do Estado, uma vez que regulava o modo de identificação das parcelas agrícolas, e as características que devem apresentar os mapas e os documentos cadastrais utilizados para esse efeito, a fim de garantir condições comuns para os pagamentos diretos ao abrigo dos diversos regimes de ajuda da PAC. A este respeito, o direito à informação invocado por BX, entendido como o direito de ter acesso às informações úteis para obter a ajuda solicitada e para identificar corretamente a parcela em causa, é um direito geral suscetível de ser reconhecido pela maioria das disposições que estabelecem as condições relativas ao funcionamento de um mecanismo específico.

44. Em contrapartida, segundo o referido órgão jurisdicional, o artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 confere claramente direitos aos particulares. Daí deduz que o Tribunal de Recurso de Bucareste tinha violado esta disposição, primeiro, ao não determinar o significado dos termos «informações factualmente corretas», uma vez que não estão definidos no ato, segundo, ao concluir que essa disposição não se aplicava a BX apenas com base nos documentos que estiveram na origem da decisão da APIA Argeș, ignorando assim os outros documentos apresentados por BX, e, terceiro, ao também não dar a este último a possibilidade de demonstrar, por qualquer meio de prova, que não era culpado de uma sobredeclaração.

45. Todavia, com base nos elementos mencionados nos n.ºs 55 e 56 do Acórdão Köbler, o Tribunal Regional de Bucareste considerou que a violação do direito da União cometida pelo Tribunal de Recurso de Bucareste não tinha um caráter manifesto suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado.

46. A este respeito, em primeiro lugar, no que diz respeito ao «grau de clareza e de precisão», o Tribunal Regional de Bucareste salientou que o artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 era claro quanto ao facto de que regula o direito do agricultor ser eximido da sanção de redução da ajuda ou de exclusão do direito nas duas situações que menciona e quanto ao facto de que obriga indiretamente o órgão jurisdicional perante o qual é invocada a aplicabilidade de uma das duas situações a analisar se esse meio de defesa é fundado ou não.

47. Em segundo lugar, no que diz respeito ao «caráter desculpável ou não» do erro de direito, este, no direito romeno, não pode ser invocado perante disposições legais acessíveis e previsíveis, o que inclui as disposições publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* e os acórdãos do Tribunal de Justiça. Ora, no caso vertente, uma vez que o artigo 68.º deste regulamento ainda não foi objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça, a incapacidade do Tribunal de Recurso de Bucareste de interpretar corretamente esta disposição não pode constituir um erro indesculpável.

48. Em terceiro lugar, no que diz respeito à «atitude adotada por uma instituição da União», o Tribunal Regional de Bucareste salientou que era verdade que a Comissão tinha alegado, por diversas vezes, que a legislação romena não garantia a eficácia dos controlos administrativos cruzados. Em especial, no âmbito do seu inquérito n.º AA/2008/24[11], sublinhou que um sistema cartográfico incorreto conduz frequentemente à localização incorreta das parcelas agrícolas pelos agricultores, de modo que estes ou são penalizados ou não recebem as suas ajudas. Contudo, tais tomadas de posição não são suficientes para se considerar que uma instituição da União

[11] V., a este respeito, investigação realizada no processo n.º 44537/3/2008.

estabeleceu o caráter manifesto da violação do direito da União. Com efeito, para estabelecer esse caráter manifesto, a posição tomada deve referir-se à aplicação da norma violada. Porém, no caso vertente, a posição da Comissão não dizia respeito à aplicação do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, mas à maneira como o sistema de localização das parcelas agrícolas era aplicado pela APIA Argeș.

49. Em quarto lugar, no que diz respeito ao «caráter intencional da violação», o Tribunal de Recurso de Bucareste não violara o direito da União de forma intencional ou manifesta. Embora o Tribunal de Justiça ainda não tenha tido oportunidade de interpretar o artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, aquele tribunal de recurso expôs as razões pelas quais considerava, por um lado, que não era necessário admitir as provas suplementares solicitadas por BX, e, por outro, que o artigo 68.º não era aplicável ao litígio no processo principal.

50. Em quinto e último lugar, o Tribunal Regional de Bucareste salientou que o incumprimento do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE não pode, por si só, desencadear a responsabilidade do Estado, uma vez que esta disposição não confere direitos aos particulares. Em todo o caso, é certo que o Tribunal de Recurso de Bucareste, no seu Despacho de 2 de abril de 2012, se limitou a justificar a sua recusa em consultar o Tribunal de Justiça quanto à interpretação do referido artigo 68.º declarando que os elementos invocados por BX «não necessitavam» de interpretação a título prejudicial do Tribunal de Justiça, sem, no entanto, detalhar melhor as razões que o levaram a esta conclusão. O Tribunal Regional de Bucareste considerou, no entanto, que a utilização da expressão «não necessita» pressupõe que o Tribunal de Recurso de Bucareste considerou que a interpretação e a aplicação das disposições do mesmo artigo 68.º eram evidentes, pelo que não necessitavam de análise por parte do Tribunal de Justiça.

51. Embora esta justificação não permita satisfazer os requisitos estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão Cilfit[12], o Tribunal Regional de Bucareste declarou, após comparação entre as circunstâncias do litígio principal e as do processo que deu origem ao Acórdão Köbler, que esta insuficiência de fundamentação não constituía uma violação manifesta do direito da União. Com efeito, embora neste último processo, um órgão jurisdicional cujas decisões não eram suscetíveis de recurso de direito interno tivesse retirado o seu pedido de decisão prejudicial e, posteriormente, interpretado erradamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça, este decidiu que a violação do direito da União não era manifesta nem suficientemente grave para desencadear a responsabilidade do Estado em causa. Por conseguinte, na medida em que, no presente processo, não existia nenhum acórdão pertinente do Tribunal de Justiça que interpretasse as disposições do direito da União em causa, a violação dessas disposições não pode, *a fortiori*, ser considerada manifesta.

52. BX interpôs recurso da Sentença de 1 de julho de 2016 proferida pelo Tribunal Regional de Bucareste para o Tribunal de Recurso de Bucareste.

[12] Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, a seguir «Acórdão Cilfit», EU:C:1982:335). Segundo o Tribunal Regional de Bucareste, o Tribunal de Recurso de Bucareste deveria ter feito referência, pelo menos nos fundamentos da sua Decisão de 9 de abril de 2012, a elementos como: a terminologia própria do direito da União, o contexto em que se inseria a disposição do direito da União, o conjunto das disposições do direito da União à luz das quais a disposição foi interpretada, a sua finalidade e o estado de desenvolvimento do direito da União no momento em que a disposição devia ser aplicada, a fim de permitir ao juiz chamado a pronunciar-se sobre uma ação de responsabilidade do Estado verificar se as disposições do artigo 267.º TFUE tinham sido respeitadas.

53. No âmbito deste recurso, BX começa por alegar que, contrariamente ao que o Tribunal Regional de Bucareste decidiu, o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 confere direitos aos particulares, o que decorre tanto da jurisprudência do Tribunal de Justiça [13] como do inquérito n.º AA/2008/24 da Comissão, mencionado no n.º 48 das presentes conclusões. Por conseguinte, uma violação desta disposição é suscetível de desencadear a responsabilidade da instituição culpada e de a condenar a indemnizar os danos causados, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 3, conjugado com o artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). De seguida, BX alega que, ao ignorar o sentido evidente do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 e as obrigações impostas por esta disposição, o Tribunal de Recurso de Bucareste violou o seu direito a um processo equitativo nos termos dos artigos 47.° a 52.° da Carta. A violação dos seus direitos de defesa demonstra o caráter intencional da infração. A recusa em submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, apesar de ele ter solicitado esse reenvio, reforça esta conclusão, uma vez que a fundamentação dessa recusa era intencionalmente ambígua, a fim de impedir um órgão jurisdicional de fiscalizar a bondade e a legalidade dessa fundamentação. Por último, BX considera que a declaração de uma violação manifesta da obrigação enunciada no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE não pode ser reservada à situação em que um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso no direito interno não respeite um acórdão prejudicial de interpretação do Tribunal de Justiça. Não existindo tal acórdão do Tribunal de Justiça, não é necessário examinar os critérios referidos no n.º 55 do Acórdão Köbler.

54. A fim de decidir sobre o recurso interposto por BX, o Tribunal de Recurso de Bucareste considera necessário interrogar o Tribunal de Justiça quanto a saber, primeiro, se o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 confere direitos específicos aos particulares, segundo, se o conceito de «informações factualmente corretas», na aceção do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, inclui tanto a declaração correta da parcela explorada pelo agricultor como a identificação correta da parcela explorada, e, terceiro, se, nas circunstâncias do litígio principal, o não reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 68.º constitui uma violação manifesta do direito da União suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado romeno.

55. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Recurso de Bucareste decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1782/2003] constitui uma norma da União Europeia que confere direitos concretos aos particulares, cuja violação pode desencadear a responsabilidade do Estado devido a uma decisão de um órgão jurisdicional nacional de última instância?

2) Deve o conceito de "informações factualmente corretas" previsto no artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 796/2004] ser interpretado no sentido que inclui tanto a declaração correta das superfícies pelo agricultor como a identificação correta da parcela utilizada e dos seus limites?

[13] O órgão jurisdicional de reenvio menciona, a este respeito, o Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de junho de 1976, Kampffmeyer e o./CEE (56/74 a 60/74, EU:C:1976:78, n.º 13), bem como os Acórdãos do Tribunal Geral de 10 de abril de 2002, Lamberts/Mediador (T-209/00, EU:T:2002:94, n.º 87), e de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho (T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 47).

3) Nas circunstâncias do caso em apreço, a omissão de reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia pelo órgão jurisdicional nacional de última instância, para efeitos da interpretação do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/[2004], constitui uma violação manifesta e suficientemente grave para desencadear a responsabilidade do Estado pelos danos alegadamente causados pela decisão desse órgão jurisdicional?»

56. O Governo Romeno e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça. Estas mesmas partes, bem como BX, também apresentaram observações orais na audiência de alegações realizada em 20 de maio de 2025.

IV. Análise

A. Observações preliminares

57. A título preliminar, recordo que o presente processo diz respeito à situação em que BX, um agricultor que pediu uma ajuda por superfície, sobrestimou a superfície agrícola para a qual pediu essa ajuda, quando as cartas topográficas disponibilizadas pela autoridade nacional competente, com base nas quais tinha identificado a superfície agrícola em causa, não eram suficientemente precisas para permitir a identificação dos limites do terreno explorado. Nestas circunstâncias, este agricultor, que, na sequência da sobredeclaração da superfície, foi excluído do benefício da ajuda por decisão dessa autoridade, alegou que não se tratava de uma «sobredeclaração» efetuada intencionalmente, mas de uma identificação errada dos limites do terreno utilizado devido às imprecisões contidas nessas cartas, que não estavam em conformidade com os requisitos previstos no artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, e que, por isso, o seu pedido de ajuda continha «informações factualmente corretas» ou, pelo menos, não estava «em falta», o que implica, nos termos do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, que as exclusões do pagamento da ajuda não deviam aplicar-se.

58. O problema jurídico que está no cerne do processo principal assenta, assim, na reparação do dano alegadamente sofrido por BX devido à decisão do Tribunal de Recurso de Bucareste que, decidindo em última instância, por um lado, negou provimento ao seu recurso da sentença do Tribunal Regional de Bucareste, pela qual este órgão jurisdicional não reconheceu o seu direito à ajuda, em razão da sobredeclaração da superfície para a qual tinha pedido a ajuda, e, por outro lado, recusou submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. Assim, na sequência do acórdão do Tribunal de Recurso de Bucareste, BX intentou uma ação no Tribunal Regional de Bucareste com vista à declaração da existência de responsabilidade do Estado romeno por violação do direito da União, em particular, do artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003 e do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, bem como da obrigação de um tribunal que decide em última instância de apresentar um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE. Uma vez que essa ação foi julgada improcedente pelo Tribunal Regional de Bucareste, BX interpôs recurso para o Tribunal de Recurso de Bucareste.

59. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Recurso de Bucareste, que deve determinar se deveria ter apresentado um pedido de decisão prejudicial enquanto tribunal de último recurso, suspendeu a instância e submeteu três questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

60. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, em substância, se o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 constitui uma disposição que tem por objeto conferir aos particulares direitos cuja violação possa desencadear a responsabilidade do Estado-Membro em causa.

61. Recorde-se que o Tribunal Regional de Bucareste considerou, no âmbito do processo principal, que a violação do artigo 20.º, n.º 1, daquele regulamento não era suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado romeno, uma vez que esta disposição não conferia direitos aos particulares [14]. Por seu turno, BX contesta esta conclusão, remetendo para as decisões da Comissão proferidas durante os anos de 2010 e 2011 [15]. Refere, mais precisamente, que essa conclusão é contrária ao inquérito n.º AA/2008/24 da Comissão, que referiu que um sistema cartográfico incorreto não cumpre o seu papel de assegurar controlos administrativos cruzados eficazes (correspondente a um interesse geral), mas conduz ainda a uma localização frequentemente errada das parcelas agrícolas no sistema de identificação destas pelos agricultores, que acabam ou por ser penalizados ou por não receberem as suas ajudas ou por não serem indemnizados pelas suas despesas, «*o que também põe em causa o interesse particular de cada agricultor*». Assim, neste contexto, o artigo 20.º do referido regulamento assume uma dimensão institucional, nomeadamente a de garantir a eficácia dos procedimentos de gestão e de controlo no âmbito da PAC. No entanto, isso não exclui automaticamente a possibilidade de essa mesma disposição conferir direitos aos particulares, nomeadamente o de ser informado por meio de cartas topográficas precisas, uma vez que o incumprimento deste requisito relativo à precisão das cartas pode privar o agricultor de informações úteis no processo de obtenção da ajuda e ter uma incidência direta na possibilidade de beneficiar de um apoio financeiro.

62. A este respeito, recordo, desde já, que, no que se refere aos requisitos da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares em consequência de violações do direito da União que lhe são imputáveis, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que os particulares lesados têm direito a reparação desses danos, desde que estejam preenchidos três requisitos, a saber, primeiro, que a norma de direito violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares, segundo, que a violação dessa norma seja suficientemente caracterizada, e, terceiro, que haja um nexo de causalidade direta entre essa violação da obrigação que incumbe ao Estado membro e o dano sofrido por esses particulares [16].

63. Mais precisamente, no que diz respeito ao primeiro requisito, que é visado na primeira questão prejudicial, o Tribunal de Justiça já declarou que os direitos conferidos aos particulares não nascem apenas quando sejam *atribuídos expressamente* por disposições do direito da União mas também quando *obrigações positivas ou negativas* sejam impostas de forma bem definida por disposições do direito da União tanto aos particulares como aos Estados-Membros ou às

[14] V. n.º 43 das presentes conclusões.

[15] Trata-se de decisões pelas quais a Roménia foi condenada em razão de várias deficiências do sistema SIPA-SIG, dos controlos administrativos e das modalidades de aplicação das sanções, pela comunicação de informações inexatas aos agricultores e pela ineficácia dos controlos no local relativos aos apoios às superfícies.

[16] V., nomeadamente, Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51); Köbler (n.º 51); Tomášová (n.º 22); Hochtief (n.º 35); de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 44), e de 28 de junho de 2022, Comissão/Espanha (Violação do direito da União pelo legislador) (C-278/20; a seguir «Acórdão Violação do direito da União pelo legislador», EU:C:2022:503, n.º 31). Além disso, sempre segundo o Tribunal de Justiça, a aplicação destes requisitos que permitem fazer incorrer os Estados-Membros em responsabilidade pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União deve, em princípio, ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais, em conformidade com as orientações fornecidas para o efeito pelo Tribunal de Justiça [v. Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, a seguir «Acórdão Kantarev», EU:C:2018:807, n.º 95 e jurisprudência referida)].

instituições da União [17]. A violação de semelhantes obrigações positivas ou negativas, por um Estado-Membro, é suscetível de prejudicar o exercício, pelos particulares em causa, de direitos que lhes são implicitamente conferidos através das disposições do direito da União em causa, e que estes devem poder invocar a nível nacional, e alterar assim a situação jurídica que essas disposições visam instituir para esses particulares. É por este motivo que a plena eficácia dessas normas do direito da União e a proteção dos direitos que estas visam conferir exigem que os particulares tenham a possibilidade de ser indemnizados, independentemente da questão de saber se as disposições em causa produzem efeito direto, qualidade esta que, por si só, não é necessária nem é suficiente em si mesma para que esteja preenchido o primeiro dos três requisitos recordados no n.º 62 das presentes conclusões [18].

64. É à luz destes princípios que se deve analisar se o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, que institui as regras relativas à constituição do sistema de identificação das parcelas agrícolas que fazem parte das regras comuns em matéria de pagamentos diretos, no âmbito dos regimes de apoio ao rendimento da PAC, tem por objeto conferir direitos aos particulares, nomeadamente aos requerentes de ajuda, permitindo-lhes intentar uma ação para reparação dos danos causados pela falta de precisão das cartas topográficas da APIA [19].

65. Pelas razões que se seguem, entendo que não se pode considerar que aquela disposição confere direitos específicos aos requerentes de ajuda ou que, pelo menos, visa criar uma situação jurídica aplicável a estes últimos, seja de forma explícita ou implícita.

66. Com efeito, em primeiro lugar, observo que não resulta da letra do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 que este vise conferir direitos aos requerentes de ajuda. Na verdade, esta disposição, que faz parte do título II deste regulamento, intitulado «Disposições gerais», e mais precisamente do seu capítulo 4, intitulado «Sistema integrado de gestão e de controlo», tem natureza puramente técnica, na medida em que prevê que este sistema de identificação das parcelas agrícolas é instituído «com base em mapas e documentos cadastrais ou outras referências cartográficas». A referida disposição define as técnicas utilizadas para a implementação deste sistema, precisando que se apoiam num «sistema de informação geográfica informatizado incluindo de preferência uma cobertura por ortoimagens aéreas ou espaciais, com um padrão homogéneo que garanta um rigor pelo menos equivalente ao da cartografia à escala de 1:10 000».

67. Conclui-se, por um lado, que a letra do artigo 20.º, n.º 1, do referido regulamento não contém nenhuma referência aos particulares nem, *a fortiori*, aos requerentes de ajudas, pelo que não opera nenhuma «atribuição explícita» de direitos, na aceção da jurisprudência do Tribunal citada no n.º 63 das presentes conclusões. Por outro lado, esta disposição impõe uma «obrigação positiva» às autoridades competentes dos Estados-Membros responsáveis pela administração e pelo controlo dos pagamentos diretos aos agricultores de utilizarem sistemas de identificação das parcelas agrícolas com a ajuda, nomeadamente, de cartas topográficas com um nível mínimo de precisão. Ora, não decorre da letra da referida disposição que essa «obrigação positiva» dê

[17] V. Acórdão de 22 de dezembro de 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição atmosférica) (C-61/21, a seguir «Acórdão Responsabilidade do Estado pela poluição atmosférica», EU:C:2022:1015, n.º 46 e jurisprudência referida). V., também, neste sentido, jurisprudência relativa à responsabilidade extracontratual da União nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE [v. Acórdão de 5 de março de 2024, Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, n.ºs 118 a 120 e jurisprudência referida)].

[18] V. Acórdãos Responsabilidade do Estado pela poluição atmosférica (n.º 47 e jurisprudência referida), bem como Kantarev (n.º 97 e jurisprudência referida).

[19] V., para outros exemplos em que o Tribunal de Justiça analisou se uma norma jurídica violada tinha por objeto conferir direitos aos particulares, Acórdãos de 12 de outubro de 2004, Paul e o. (C-222/02, EU:C:2004:606, n.º 50); de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, n.º 115); de 10 de março de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, n.º 70) e Responsabilidade do Estado pela poluição atmosférica (n.ºs 45 a 57).

origem a direitos a favor dos particulares, na aceção da mesma jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, a referida disposição não contém nenhuma indicação de que a utilização das cartas topográficas deva criar um benefício para os particulares, nomeadamente para os agricultores que solicitam uma ajuda.

68. Em segundo lugar, esta constatação decorre também da interpretação contextual e teleológica do artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003.

69. A este respeito, recordo que, nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, deste regulamento, «cada Estado-Membro deve criar *um sistema integrado de gestão e de controlo*», denominado «sistema integrado», que, de acordo com o segundo e terceiro parágrafos desta disposição, se aplica a diferentes regimes de apoio no âmbito da PAC [20], bem como ao controlo das regras previstas nas disposições gerais do referido regulamento [21]. O objetivo geral prosseguido por este sistema integrado, segundo os considerandos 11 e 13 do mesmo regulamento, é «reforçar a eficácia e a utilidade dos mecanismos de gestão e de controlo».

70. Neste contexto, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, lido à luz do seu considerando 13, o sistema integrado de gestão compreende uma série de elementos que, em conjunto, visam «*reforçar a eficácia das atividades de gestão e de controlo*». Entre estes elementos figura, na alínea b), o «sistema de identificação das parcelas agrícolas» (a seguir designado «SIPA»), a que se refere o artigo 20.º deste regulamento. Assim, o SIPA é apenas uma das componentes do sistema integrado e não pode ser analisado de forma autónoma, sem ter em conta os objetivos mais gerais prosseguidos pela criação do sistema integrado. Com efeito, conforme o considerando 14 do referido regulamento, o SIPA contribui, tal como os outros elementos do sistema integrado — a saber, a base de dados informatizada, os pedidos de ajuda dos agricultores, o sistema integrado de controlo e, no que se refere ao regime de pagamento único, o sistema de identificação e de registo dos direitos de pagamento —, para reforçar a eficácia dos procedimentos de gestão e controlo, atendendo à complexidade do sistema e ao importante número de pedidos de ajuda a tratar. Em particular, de acordo com o considerando 16 do mesmo regulamento, a identificação das parcelas agrícolas, se for caso disso, através da técnica de teledeteção, «constitui um elemento fundamental da correta aplicação de regimes de ajudas ligados à superfície», uma vez que «[a] experiência adquirida revelou determinadas insuficiências nos métodos [de identificação] existentes».

71. Daí resulta que esta disposição, tal como os outros elementos que compõem o «sistema integrado» instituído pelo Regulamento n.º 1782/2003 [22], visa exclusivamente reforçar a eficácia do controlo assegurando que as autoridades competentes dos Estados-Membros possam verificar eficazmente a conformidade dos pedidos de ajuda com as exigências do direito da União. A finalidade de uma gestão e de um controlo eficazes dos pagamentos diretos assenta, precisamente, na proteção dos interesses financeiros da União [23]. Nesta perspetiva, as cartas topográficas, quando não são suficientemente precisas, podem comprometer a eficácia do controlo, criando assim o risco de os Estados-Membros não detetarem os pagamentos indevidos, o que representa um risco financeiro para o orçamento da União.

[20] A saber, o regime de pagamento único (estabelecido no título III do Regulamento n.º 1782/2003) e outros regimes de apoio (estabelecidos no título IV do mesmo regulamento), bem como os regimes de apoio simplificados para os anos civis de 2002 a 2005 [nos termos do artigo 2.º-*A* do Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da [PAC] (JO 1999, L 160, p. 113).

[21] A saber, nos capítulos 1 a 3 do título II, intitulado «Disposições gerais», do Regulamento n.º 1782/2003.

[22] V., nomeadamente, artigo 19.º (com a epígrafe «Base de dados informatizada»), artigo 21.º (com a epígrafe «Sistema de identificação e registo dos direitos aos pagamentos») e artigo 22.º (com a epígrafe «Pedidos de ajuda») do Regulamento n.º 1782/2003.

[23] V. neste sentido, considerandos 11 e 55 do Regulamento 796/2004.

72. Portanto, estas disposições, embora potencialmente úteis para os agricultores [24], não foram elaboradas pelo legislador da União para facilitar os pedidos de ajuda destes últimos. Com efeito, o nível de precisão das cartas topográficas a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros é estabelecido de modo a garantir a eficácia do controlo dos pedidos de ajuda, uma vez que o sistema integrado não funciona como um instrumento de apoio aos agricultores no que diz respeito aos seus pedidos. Tal instrumento está, todavia, previsto no Regulamento n.º 1782/2003, a saber «o sistema de aconselhamento agrícola aos agricultores», criado pelos Estados-Membros [25].

73. Além disso, observo que, embora um agricultor possa beneficiar da utilização do «sistema integrado», esta utilidade é, pela sua própria natureza, inerente a qualquer sistema de organização, à semelhança do «sistema integrado», na medida em que nenhum sistema parece funcionar de forma autorreferencial, para si próprio: conduz sempre, em definitivo, à utilidade do cidadão. Todavia, essa utilidade é inteiramente indireta e reflexa, e não é suficiente para «conferir direitos aos particulares» na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça [26]. Caso contrário, qualquer disposição de natureza organizacional deveria ser considerada como conferindo direitos aos particulares, o que seria uma *reductio ad absurdum*.

74. Em terceiro e último lugar, a natureza puramente objetiva e técnica que reveste o artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003 torna-se ainda mais evidente à luz da génese desta disposição. A este respeito, saliento que o «sistema integrado de gestão e de controlo» foi consagrado pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 a fim de, nomeadamente reforçar a eficácia e a rentabilidade dos mecanismos de gestão e de controlo (considerando 3 deste regulamento), utilizando meios técnicos e métodos de gestão e de controlo adequados, atendendo à complexidade de um tal sistema e ao número significativo de pedidos de ajuda a tratar (considerando 5 do referido regulamento), incluindo, a nível de cada Estado-Membro, «uma base de dados informatizada, um sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas, pedidos de ajuda dos agricultores, um sistema harmonizado de controlo e, no setor da produção animal, um sistema de identificação e registo dos animais» [27]. Além disso, e para todos os efeitos, constato

[24] V., por exemplo, o acesso a bases de dados informatizadas nos termos do artigo 19.º do Regulamento n.º 1782/2003. A identificação correta das parcelas agrícolas a fim de obter um apoio financeiro depende, em parte, da qualidade dos mapas disponibilizados; no entanto, contrariamente ao que alega BX, não se pode considerar que, sem esses mapas, teria sido impossível para um requerente de ajuda proceder a uma delimitação correta das suas terras.

[25] V. artigos 13.º a 16.º e considerandos 8 e 9 do Regulamento n.º 1782/2003.

[26] V. jurisprudência do Tribunal de Justiça citada nas notas de rodapé 16 e 17 das presentes conclusões.

[27] O Regulamento n.º 1782/2003 reconhece que «[a] identificação das parcelas agrícolas constitui um elemento fundamental da correta aplicação de regimes de ajudas ligados à superfície. A experiência adquirida revelou determinadas insuficiências nos métodos existentes. É, pois, necessário prever um sistema de identificação, estabelecido, se for caso disso, com recurso à teledeteção» (v. considerando [16] do referido regulamento).

que estas mesmas conceção e finalidade do SIPA foram retomadas pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 [28], que revogou e substituiu o Regulamento n.º 1782/2003, bem como por todos os regulamentos posteriores a este [29].

75. Por conseguinte, tendo em conta a sua letra, o seu contexto, o seu fim e a sua génese, o artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003 tem por objeto regular o modo de identificação das parcelas agrícolas, enquanto elemento do sistema integrado de gestão e de controlo da legalidade da utilização dos fundos da União, contribuindo assim para a proteção dos interesses financeiros da União, e não é concebido para estabelecer uma norma do direito da União que confira direitos aos particulares. As suas disposições, que dizem respeito à implementação do sistema de identificação das parcelas agrícolas, elemento-chave do sistema integrado de gestão e de controlo, visam assegurar o seu bom funcionamento, permitindo assim às autoridades competentes dos Estados-Membros cumprir as suas obrigações de gestão e de controlo eficazes dos pedidos de ajuda.

76. Esta conclusão não pode, a meu ver, ser posta em causa pela auditoria AA/2008/24 realizada pela Comissão, à qual BX se refere na sua argumentação para sublinhar o caráter errado da conclusão do Tribunalul București (Tribunal Regional de Bucareste). Com efeito, tal como foi alegado pela Comissão nas suas observações escritas, essa auditoria permitiu concluir pela existência de uma lacuna no sistema de identificação das parcelas agrícolas na Roménia, o que deu origem a correções financeiras. No entanto, tal auditoria, dada a sua natureza, apenas diz respeito à relação entre a União e a Roménia e visa exclusivamente identificar os riscos financeiros para os fundos da União. Consequentemente não se pode deduzir da referida auditoria que a Comissão tenha considerado que o artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003 protegia os direitos individuais dos agricultores.

77. Por conseguinte, proponho responder à primeira questão prejudicial que o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 não pode ser interpretado no sentido de que tem objeto conferir direitos aos particulares, nomeadamente aos requerentes de pagamentos diretos.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

78. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «informações factualmente corretas» que consta nessa disposição se refere tanto à declaração correta das superfícies pelo agricultor como à identificação correta por este da parcela explorada e dos seus limites.

[28] Regulamento do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da [PAC] e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16) (v. artigos 15.º e 17.º e considerando 21 deste regulamento).

[29] V. artigos 68.º e 70.º e considerandos 44 e 45 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 [PAC] 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 (JO 2013, L 347, p. 549), mas igualmente artigos 66.º e 68.º e considerandos 58 a 60 do Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da [PAC] e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO 2021, L 435, p. 187). Todavia, noto que o artigo 17.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 227, p. 69), instituiu igualmente a obrigação de a autoridade competente fornecer ao requerente de ajuda um formulário de pedido de ajuda geoespacial, com vista, nomeadamente, à identificação de todas as parcelas agrícolas.

79. Recorde-se que, no caso em apreço, o pedido de BX foi excluído do benefício dos pagamentos diretos com base no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1973/2004, tendo em conta que BX havia apresentado uma declaração inicial de superfície superior à realidade em 46,56 %[30]. Este último contesta ter efetuado essa sobredeclaração. Com efeito, segundo ele, a sobredeclaração de que é acusado deve ser imputada à APIA de Argeș, que alegadamente lhe forneceu cartas topográficas insuficientemente precisas e, por conseguinte, não conformes com os requisitos previstos no artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003. Consequentemente, BX tinha fornecido «informações factualmente corretas» e, em qualquer caso, não se encontrava «em falta», pelo que não lhe devia ter sido aplicada nenhuma redução ou exclusão da ajuda, em conformidade com o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004.

80. A título preliminar, recordo que o artigo 68.º deste regulamento, que estabelece as disposições relativas às exceções à aplicação de reduções e exclusões aos pagamentos das ajudas referidas, nomeadamente no capítulo I, dedicado às verificações relativas aos critérios de elegibilidade, prevê, no seu n.º 1, que as reduções e as exclusões do benefício dos pagamentos não são aplicáveis sempre que o agricultor tenha apresentado «*informações factualmente corretas* ou possa provar que não se encontra em falta»[31]. Com efeito, nos termos do considerando 67 do referido regulamento, «[e]m regra, não devem ser aplicadas reduções ou exclusões em relação aos critérios de elegibilidade, quando o agricultor tenha apresentado informações factualmente corretas ou possa provar que não se encontra em falta».

81. A este respeito, no que se refere à aplicação do artigo 68.º, n.º 1, do mesmo regulamento em relação às informações relacionadas com os critérios de elegibilidade, esta disposição deve ser lida em conjugação com o artigo 12.º desse regulamento, que regula o conteúdo do «pedido único» apresentado pelo agricultor[32], através do qual o agricultor declara não só a superfície que utiliza para fins agrícolas mas também os seus direitos ao pagamento[33]. Assim, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, o «pedido único deve conter todas as informações necessárias para estabelecer a elegibilidade, nomeadamente [...]os elementos que permitam *identificar* todas as parcelas agrícolas da exploração, a respetiva *superfície* expressa em hectares com duas casas decimais, a *localização*, a utilização, e se se trata de uma parcela agrícola irrigada».[34]

82. Resulta assim claramente da letra desta última disposição que tanto a «declaração correta das superfícies pelo agricultor», na medida em que se refere à «superfície expressa em hectares com duas casas decimais», como a «identificação correta da parcela explorada e dos seus limites», na medida em que se refere à «identificação das parcelas agrícolas» e à sua «localização», constituem informações necessárias com vista a decidir sobre a elegibilidade para a ajuda. Esta constatação é, por outro lado, coerente com o próprio conceito de «identificação» de uma parcela agrícola, que reside exclusivamente na identificação dos limites de uma parcela e não na sua superfície, que, por sua vez, só pode ser determinada após a identificação precisa dos limites dessa parcela. Por outras palavras, a identificação correta de uma parcela agrícola implica necessariamente, salvo erro de cálculo, uma declaração correta das superfícies.

30 V. n.º 31 das presentes conclusões.

31 O sublinhado é meu.

32 Este «pedido único» definido, nos termos do artigo 2.º, ponto 11, do Regulamento n.º 796/2004, como o «pedido de pagamentos diretos no âmbito do regime de pagamento único e de outros regimes de ajudas "superfícies", com exceção dos pedidos de pagamento para o lúpulo apresentados pelos agrupamentos de produtores reconhecidos a que se refere o segundo parágrafo do artigo 68.ºA do Regulamento (CE) n.º 1782/2003».

33 V. considerando 16 do Regulamento n.º 796/2004.

34 O sublinhado é meu.

83. Todavia, atendendo às circunstâncias do litígio no processo principal, parece-me necessário alargar o âmbito desta questão e de analisar se um agricultor que transmitiu informações incorretas à autoridade nacional competente pode, no entanto, escapar a uma redução ou a uma exclusão da ajuda, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, se demonstrar que não se encontra «em falta», dado que o erro detetado por essa autoridade não lhe é imputável.

84. A este respeito, a questão relacionada com a imputabilidade da violação depende das especificidades de cada caso concreto. Assim, o facto de uma autoridade, como a APIA, ter fornecido ao requerente da ajuda documentos inexatos ou insuficientemente precisos que não lhe permitiram localizar e delimitar com precisão as parcelas que pretende explorar, pode eximir de qualquer «falta» esse agricultor, se este conseguir demonstrar que não dispunha de outros elementos de prova disponíveis, com base noutros mapas ou documentos cadastrais ou ainda noutras referências cartográficas, que lhe permitissem identificar ou localizar essas parcelas. No entanto, tendo em conta a resposta que sugiro dar à primeira questão prejudicial, não resulta das disposições relativas ao «sistema integrado» do Regulamento n.º 1782/2003 que estas conferem qualquer direito a esse agricultor que lhe permita provar a localização e a superfície das suas parcelas através dos documentos na posse da autoridade nacional competente.

85. No que toca aos factos do litígio no processo principal, tal como expostos na decisão de reenvio, começo por constatar, no que se refere à apreciação da natureza das «informações factualmente corretas», que, conforme o Tribunal de Justiça já declarou, a área elegível ligada a um direito ao pagamento deve estar à disposição do agricultor [35], fazendo essa superfície parte da exploração do agricultor quando este dispõe do poder de a gerir para efeitos do exercício de uma atividade agrícola [36]. O agricultor deve dispor, nessa área, de suficiente autonomia no exercício da sua atividade agrícola, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tendo em conta todas as circunstâncias do caso [37]. Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é essencial que as áreas controvertidas *não sejam objeto de nenhuma atividade agrícola de terceiros nesse período*. Para evitar que vários agricultores reivindiquem as parcelas em causa como parte da sua exploração, é necessário, com efeito, que, durante esse período, essas áreas não possam ser consideradas parte da exploração de outros agricultores, para efeitos do regime de pagamento único [38].

86. No caso em apreço, por um lado, resulta da decisão de reenvio que a superfície arrendada por BX ao proprietário do terreno era inferior à que foi declarada. Se BX sabia que a superfície efetivamente explorada era superior à que detinha ao abrigo do contrato de arrendamento celebrado com o proprietário do terreno, deveria tê-lo provado perante a APIA de Argeș. Ora, verifico que nas suas declarações, BX não indicou um elemento factual que, no entanto, se afigura essencial, a saber, a superfície correta, quando devia e podia ter previsto que algumas das superfícies declaradas eram utilizadas pelo proprietário ou por outras pessoas. Além disso, saliento que, no caso em apreço, a sobredeclaração não dizia respeito a uma diferença insignificante que podia, nesse caso, ser tolerada ou desculpada, mas dizia respeito a uma diferença superior a 80 hectares, a qual parece dificilmente concebível tratando-se de parcelas agrícolas pertencentes à exploração de um agricultor, que é obrigado a assegurar a respetiva gestão no âmbito da sua atividade profissional. Por outro lado, embora BX invoque erros

[35] V. Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, a seguir «Acórdão Landkreis Bad Dürkheim», EU:C:2010:606, n.º 53).

[36] V. Acórdão Landkreis Bad Dürkheim (n.º 58).

[37] V. Acórdão Landkreis Bad Dürkheim (n.º 62).

[38] V. Acórdão Landkreis Bad Dürkheim (n.º 66).

contidos nas cartas topográficas que lhe foram fornecidas pela APIA de Argeș, resulta dos autos que tanto a declaração inicial como a declaração de alteração da superfície foram feitas com base nas mesmas cartas da APIA.

87. Por conseguinte, proponho responder à segunda questão prejudicial que o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, lido em conjugação com o artigo 12.º do mesmo regulamento, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «informações factualmente corretas», que figura na primeira destas disposições se refere, no que diz respeito aos critérios de elegibilidade para a ajuda, a todas as informações necessárias para decidir sobre essa elegibilidade e inclui, nomeadamente, tanto a declaração correta das superfícies pelo agricultor como a identificação correta por este da parcela utilizada e dos seus limites.

D. Quanto à terceira questão prejudicial

88. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o facto de, nas circunstâncias do litígio principal, não ter submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, para efeitos da interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, constitui uma violação manifesta do direito da União, suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado- Membro em causa pelos danos alegadamente provocados pela decisão desse órgão jurisdicional.

89. Por outras palavras, não querendo ser acusado de ser simultaneamente juiz e parte, este órgão jurisdicional convida-nos a decidir quanto ao mérito sobre a questão de saber se as suas decisões de 2 e 9 de abril de 2012 violaram manifestamente o direito da União [39].

90. A título preliminar, parece-me útil recordar que, conforme uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a responsabilidade de um Estado-Membro por danos causados pela decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância que viole uma norma de direito da União rege-se pelos mesmos requisitos que os relativos à responsabilidade de um Estado-Membro, os quais são mencionados no n.º 62 das presentes conclusões [40].

91. Em particular, no que respeita ao segundo desses requisitos, ao qual se refere a terceira questão prejudicial, que exige que a violação do direito da União seja suficientemente caracterizada, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de precisar que a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional só pode existir no caso excecional de o órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância ter ignorado de modo manifesto o direito aplicável. Para determinar se existe uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, há que atender a todos os elementos que caracterizam a situação submetida ao tribunal nacional. Assim, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, entre os elementos que podem

[39] Saliento que, com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio parece visar unicamente o fundamento relativo à violação do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE. A análise que se segue não prejudica, portanto, a análise dos outros fundamentos invocados por BX relativos a uma aplicação errada do artigo 20.º do Regulamento n.º 1782/2003 e do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 (v. n.º 41 das presentes conclusões). A este respeito, por uma questão de exaustividade, saliento que, segundo o Tribunal Regional de Bucareste, o Tribunal de Recurso de Bucareste violou o artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 em vários aspetos, a saber: i) ao não determinar o significado da expressão «dados factualmente corretos»; ii) ao concluir que esta disposição não se aplicava a BX apenas com base nos documentos que estiveram na origem da decisão da APIA d'Argeș e, portanto, ao ignorar os outros documentos apresentados por BX; e iii) ao não dar a este a possibilidade de demonstrar por qualquer meio de prova que não era culpado da sobredeclaração (v. n.º 44 das presentes conclusões). Num caso como este, não se pode excluir a possibilidade de a existência de várias faltas «simples» (alegadamente) cometidas pelo Estado no âmbito de uma mesma ação poder eventualmente justificar uma requalificação dessa falta como uma única falta «agravada», suscetível de dar origem ao direito a uma indemnização.

[40] V. Acórdãos Köbler (n.º 52); Tomášová (n.º 23); e Hochtief (n.º 36).

ser tomados em consideração figuram, designadamente, o grau de clareza e de precisão da norma violada, o alcance da margem de apreciação que a norma violada deixa às autoridades nacionais, o caráter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do dano causado, o caráter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atuações adotadas por uma instituição da União terem podido contribuir para a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito da União, bem como o não cumprimento, pelo órgão jurisdicional em causa, da sua obrigação de reenvio prejudicial por força do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE [41].

92. A este respeito, quanto a esta obrigação de reenvio prejudicial, que é expressamente visada na terceira questão prejudicial, saliento que, nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, sempre que uma questão prejudicial seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça [42].

93. Esta obrigação não tem, contudo, caráter absoluto.

94. Com efeito, nos termos dos limites reconhecidos pelo Acórdão Cilfit e pela subsequente jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [43], um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno só pode ser dispensado desta obrigação quando tenha constatado de forma fundamentada que a questão suscitada não é pertinente ou que a disposição do direito da União em causa foi já objeto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a correta interpretação do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável (v., respetivamente, a teoria do «ato aclarado» e a do «ato claro») [44].

95. Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou, no seu acórdão Consorzio Italian Management, que decorre do sistema instituído pelo artigo 267.º TFUE, lido à luz do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, que, quando um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno considere, pelo facto de estar na presença de uma das três situações mencionadas no número anterior das presentes conclusões, que está dispensado da obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, os motivos da sua decisão devem revelar ou que a questão

[41] V. Acórdãos Köbler (n.os 54 e 55), e Tomášová (n.os 24 e 25). Estes elementos, que se inspiram claramente nas regras do regime geral de responsabilidade do Estado estabelecidas no Acórdão de princípio de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 56), são, todavia, indicativos e não exaustivos, devendo o juiz nacional, que aprecia o caráter manifesto de uma violação do direito da União, ser, na minha opinião, livre de ter também em conta outros elementos suscetíveis de serem mais pertinentes ou mais adequados à situação que lhe é apresentada. Assim, quando a violação do direito da União é imputada a um órgão jurisdicional nacional, em conformidade com o acórdão Köbler (n.º 53), há que ter em conta a especificidade da função jurisdicional e as exigências legítimas de segurança jurídica. Para este efeito, podem ser relevantes determinados critérios estabelecidos nos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros que adaptaram o seu regime de responsabilidade do poder público, nomeadamente, instituindo um regime especial baseado na jurisprudência Köbler, a fim de ter em conta as especificidades inerentes à atividade jurisdicional. Assim, o recurso a conceitos como «falta de diligência» ou «negligência» relativamente ao que é exigido a um magistrado normalmente diligente e prudente pode igualmente ser pertinente. Do mesmo modo, podem ser tidas em conta as consequências dessa falta e, designadamente, se esta é suscetível de lesar gravemente os direitos da pessoa em causa.

[42] Esta obrigação insere-se no âmbito da cooperação, instituída com vista a garantir a correta aplicação e a interpretação uniforme do direito da União no conjunto dos Estados-Membros, entre os tribunais nacionais, na sua qualidade de juízes responsáveis pela aplicação do direito da União, e o Tribunal de Justiça, e tem, nomeadamente, por objetivo, evitar que se estabeleça em qualquer Estado-Membro uma jurisprudência nacional em desacordo com as regras do direito da União [v. Acórdãos de 4 de novembro de 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, n.º 35 e jurisprudência referida), e de 15 de setembro de 2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 29 e jurisprudência referida)].

[43] V. Acórdão de 6 de outubro de 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, a seguir «Acórdão Consorzio Italian Management», EU:C:2021:799, n.º 33 e jurisprudência referida).

[44] V. Acórdão Consorzio Italian Management (n.os 32 e 33 e jurisprudência referida).

de direito da União suscitada não é pertinente para a solução do litígio, ou que a interpretação da disposição em causa do direito da União se baseia na jurisprudência do Tribunal de Justiça, ou, na falta dessa jurisprudência, que a interpretação do direito da União se impõe ao órgão jurisdicional nacional que decide em ultima instância com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável [45]. Todavia, há que observar que, de um modo geral, a apreciação de tal decisão de um órgão jurisdicional nacional deve ser efetuada em função dos elementos de direito e de facto existentes no momento da sua adoção [46]. Ora, embora seja certo que o juiz nacional é obrigado a fundamentar as suas decisões, uma vez que o dever de fundamentação explícita nos termos do acórdão Consorzio Italian Management só foi expressamente estabelecido em 6 de outubro de 2021, esta obrigação, na minha opinião, só pode ser oponível aos órgãos jurisdicionais nacionais a partir desta data [47].

96. É à luz destes princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça que se deve examinar se, no caso em apreço, o Tribunal de Recurso de Bucareste cometeu, na sua qualidade de órgão jurisdicional de última instância, uma violação manifesta do direito da União ao não ter submetido uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE.

97. A este respeito, observo que a terceira questão prejudicial, tal como está formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, se refere, em substância, unicamente às alegadas violações das obrigações de reenvio e de fundamentação do indeferimento dos pedidos de reenvio, a respeito da interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004. Ora, BX pediu também a interpretação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 [48]. Proponho, por conseguinte, alargar o âmbito desta questão prejudicial de modo a abranger igualmente este elemento. Além disso, no caso em apreço, existe uma ligação evidente e estreita entre estas duas disposições, uma vez que a inexatidão das cartas topográficas, que diz respeito ao artigo 20.º, faz parte dos motivos invocados por BX para justificar a aplicação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004.

98. Em primeiro lugar, no que diz respeito à obrigação de reenvio prejudicial relativa à interpretação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, decorre dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a Tribunal de Recurso de Bucareste se limitou, no seu Despacho de 2 de abril de 2012, a indeferir o pedido de reenvio por constatar que os elementos apresentados por BX «não necessitavam» de interpretação a título prejudicial nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, sem apresentar as razões pelas quais sustentava essa posição processual [49]. Parece, portanto, que aquele órgão jurisdicional considerou implicitamente que esta interpretação não era *pertinente*, provavelmente porque o artigo 20.º, n.º 1, deste regulamento não é suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado romeno, na medida em que não confere

[45] V. Acórdãos Consorzio Italian Management (n.º 51 e jurisprudência referida), de 29 de julho de 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, n.º 68), e de 15 de outubro de 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, n.ºs 62 a 65).

[46] V., por analogia, Acórdão de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho (C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 39), relativo às ações de indemnização por ilegalidade de um ato ou de um comportamento suscetível de desencadear a responsabilidade extracontratual da União.

[47] Este dever de fundamentação que impende sobre os órgãos jurisdicionais nacionais que decidem em última instância podia ser deduzido implicitamente da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, a saber, dos acórdãos Cilfit e Köbler, mas também do artigo 47.º da Carta [v., neste sentido, Conclusões do advogado-geral Bot no processo Ferreira da Silva e Brito e o. (C-160/14, EU:C:2015:390, n.ºs 90 e 94)] e do advogado-geral Bobek no processo Consorzio Italian Management (C-561/19, EU:C:2021:291, n.º 171), ainda que só no acórdão Consorzio Italian Management o Tribunal de Justiça o tenha consagrado ao estabelecer uma ligação expressa com os três critérios resultantes do acórdão Cilfit [v., neste sentido, Conclusões da advogada-geral Ćapeta no processo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, n.º 37)].

[48] V. n.º 33 das presentes conclusões.

[49] V. n.º 34 das presentes conclusões.

direitos aos particulares [50]. A este respeito, saliento que, tendo em conta que esta disposição ainda não tinha sido interpretada pelo Tribunal de Justiça e que, por isso, a Tribunal de Recurso de Bucareste não estava, em princípio, dispensada da sua obrigação de reenvio prejudicial [51], este último deveria ter apresentado os motivos pelos quais se considerava dispensado da sua obrigação de recorrer ao Tribunal de Justiça ao abrigo das exceções reconhecidas pelo Acórdão Cilfit. Todavia, como foi salientado anteriormente, a falta de «necessidade» devia ser entendida, no caso em apreço, como uma falta de «pertinência». Ora, a apreciação do critério de «pertinência», contrariamente aos outros dois critérios relativos à teoria do «ato claro» ou «aclarado», é da exclusiva competência do órgão jurisdicional de reenvio [52]. Assim, é a esse órgão jurisdicional que incumbe analisar, por um lado, se os fundamentos do Despacho de 2 de abril de 2012, lidos em conjugação com o Acórdão de 9 de abril de 2012 do referido órgão jurisdicional, revelaram de forma suficientemente clara os motivos pelos quais a interpretação do artigo 20.º, n.º 1, do mesmo regulamento não era «necessária» para efeitos da ação de responsabilidade, e, por outro lado, se a falta de «necessidade» de interpretar este artigo 20.º, n.º 1, estava bem fundamentada, nomeadamente, quanto ao facto de o argumento que BX pretendia retirar desta disposição ser, em substância, inoperante e, portanto, irrelevante no caso em apreço.

99. Em todo o caso, mesmo admitindo que o Tribunal de Recurso de Bucareste cometeu uma violação do artigo 267.º TFUE ao não efetuar um reenvio prejudicial ou ao não fundamentar suficientemente a sua decisão, tal violação não pode, na minha opinião, ser caracterizada como sendo «manifesta». Com efeito, por um lado, como resulta do n.º 95 das presentes conclusões, uma vez que o dever de fundamentação em conformidade com as exigências estabelecidas no Acórdão Consorzio Italian Management só foi consagrado pelo Tribunal de Justiça vários anos após a adoção das decisões em causa no processo principal, esta obrigação não pode ser oponível de forma estrita ao Tribunal de Recurso de Bucareste nem, *a fortiori*, sustentar uma violação manifesta do direito da União por falta de fundamentação. Por outro lado, resulta da resposta que proponho dar à primeira questão prejudicial que o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 não confere nenhum direito aos particulares. Por conseguinte, a interpretação sugerida pelo Tribunal de Recurso de Bucareste coincide com esta posição e não contribuiu para a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito da União.

100. Em segundo lugar, *no que diz respeito à obrigação de reenvio prejudicial relativa à interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004*, na falta de uma interpretação desta disposição pelo Tribunal de Justiça, há que referir que, tal como foi salientado pelo Tribunal Regional de Bucareste, o Tribunal de Recurso de Bucareste deveria ter incluído mais elementos na fundamentação da decisão de indeferimento do pedido de reenvio prejudicial [53], a fim de permitir ao juiz chamado a pronunciar-se sobre uma ação de responsabilidade do Estado romeno verificar se estavam preenchidos os requisitos de aplicação do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE. Nestas circunstâncias, e na medida em que é dado assente que o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 confere direitos aos particulares, pode argumentar-se que o primeiro requisito para desencadear a responsabilidade por violação de uma norma do direito da União está claramente preenchido.

[50] V., neste mesmo sentido, a análise do Tribunal Regional de Bucareste, exposta no n.º 43 das presentes conclusões.

[51] V., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 1963, Da Costa e o. (28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, pontos 75 e 76).

[52] V., neste sentido, conclusões da advogada-geral T. Ćapeta no processo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-767/23, EU:C:2025:486, n.º 30), que declara que o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o primeiro critério, a saber, o relativo à «pertinência».

[53] V. nota de rodapé 12.

101. No entanto, à semelhança da análise anteriormente feita, e à luz do Acórdão Köbler e da jurisprudência posterior do Tribunal de Justiça [54], esta insuficiência de fundamentação não pode, a meu ver, constituir uma violação manifesta do direito da União ou suficientemente grave para desencadear a responsabilidade do Estado romeno.Com efeito, primeiro, BX invoca o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, partindo da premissa de que houve uma violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003. Ora, na medida em que, no caso em apreço, o Tribunal de Recurso de Bucareste não declarou essa violação, considerar que a interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 não era «necessária» parece-me, à primeira vista, coerente e, certamente, não constitui uma «violação manifesta do direito aplicável», a saber, dos Regulamentos n.ºs 796/2004 e 1782/2003, ou da jurisprudência do Tribunal de Justiça que lhes respeita [55], na medida em que não existia, no presente processo, nenhum acórdão do Tribunal de Justiça que interpretasse as disposições do direito da União em causa. Segundo, resulta dos elementos dos autos que a Tribunal de Recurso de Bucareste considerou que, no caso em apreço, a interpretação e a aplicação corretas do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004 eram tão evidentes que não deixavam margem para «nenhuma dúvida razoável», na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 94 das presentes conclusões. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a situação em que se encontrava BX não estava abrangida pelos casos previstos no artigo 68.º, n.º 1, deste regulamento, uma vez que este último declarou inicialmente uma determinada superfície e, posteriormente, retirou 84,09 ha dessa mesma superfície, embora não se tenha verificado qualquer alteração da situação no terreno, mas também porque ele poderia e deveria conhecer a superfície exata que estava a utilizar e declará-la corretamente. Por conseguinte, não se afigura que o órgão jurisdicional de reenvio, decidindo em última instância, tenha violado manifestamente o direito da União ao considerar, no âmbito da sua margem de apreciação, que se encontrava numa situação que lhe permitia abster-se de submeter ao Tribunal uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 68.º do Regulamento n.º 796/2004, uma vez que, na sua opinião, a resposta era evidente.

102. Por conseguinte, proponho responder à terceira questão prejudicial que o facto de, nas circunstâncias do litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio não ter submetido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, sob reserva da apreciação final desse órgão jurisdicional, não se afigura como sendo uma violação manifesta do direito da União suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado-Membro em causa.

V. Conclusão

103. Atendendo às considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pela Curtea de Apel București (Tribunal de Recurso de Bucareste, Roménia) da seguinte forma:

1) O artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE)

[54] V. jurisprudência do tribunal de Justiça referida na nota de rodapé 5 das presentes conclusões.

[55] V., neste sentido, Acórdãos Köbler (n.º 52) e Tomášová (n.º 23).

n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1009/2008 do Conselho, de 9 de outubro de 2008,

deve ser interpretado no sentido de que:

esta disposição não pode ter por objeto conferir direitos aos particulares, nomeadamente aos requerentes de pagamentos diretos.

2) O artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 381/2007 da Comissão, de 4 de abril de 2007, lido em conjugação com o artigo 12.º daquele regulamento,

deve ser interpretado no sentido de que:

o conceito de «informações factualmente corretas» que figura na primeira destas disposições se refere tanto à declaração correta das superfícies pelo agricultor como à identificação correta da parcela utilizada e dos seus limites.

3) O artigo 267.º TFUE

deve ser interpretado no sentido de que:

o facto de, nas circunstâncias do litígio principal, o órgão jurisdicional de reenvio não ter submetido ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 381/2007, sob reserva da apreciação final desse órgão jurisdicional, não se afigura como sendo uma violação manifesta do direito da União suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado-Membro em causa.