



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

22 de janeiro de 2013*

«FEOGA — Secção ‘Garantia’ — Despesas excluídas do financiamento — Transformação de citrinos, algodão, carne de bovino e azeite — Auditoria financeira — Controlos-chave — Proporcionalidade — Recorrência — Dever de fundamentação»

No processo T-46/09,

República Helénica, representada por V. Kontolaimos, I. Chalkias, S. Charitaki e S. Papaïoannou, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Markoulli e H. Tserepa-Lacombe, na qualidade de agentes, assistidas por N. Korogiannakis, advogado,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão 2008/960/CE da Comissão, de 8 de dezembro de 2008, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) (JO L 340, p. 99), na parte em que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efetuadas pela República Helénica,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

composto por: N. J. Forwood, presidente, F. Dehousse (relator) e J. Schwarcz, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de junho de 2012,

profere o presente

* * Língua do processo: grego.

Acórdão

Quadro jurídico

1. *Regulamentação geral relativa ao financiamento da política agrícola comum*

- 1 O Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (PAC) (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), estabeleceu as regras gerais aplicáveis ao financiamento da PAC. Este regulamento foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao financiamento da PAC (JO L 160, p. 103), que regula as despesas efetuadas entre 1 de janeiro de 2000 e 16 de outubro de 2006 no âmbito do financiamento da PAC.
- 2 O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1258/1999 prevê que a Comissão das Comunidades Europeias decidirá dos adiantamentos mensais calculados em função das despesas efetuadas pelos organismos pagadores aprovados e o artigo 7.º, n.º 3, do referido regulamento refere-se às decisões de apuramento das contas dos organismos pagadores.
- 3 O artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 dispõe:

«A Comissão decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário previsto nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que essas despesas não foram efetuadas segundo as regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objeto de comunicações escritas, após o que ambas as partes tentarão chegar a acordo quanto à atitude a adotar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as posições respetivas num prazo de quatro meses; os resultados desse processo constarão de um relatório a transmitir à Comissão e a ser por ela analisado antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir, tendo em conta, nomeadamente, a importância do incumprimento. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infração, bem como o prejuízo financeiro da Comunidade.

Não pode ser decidida uma recusa de financiamento de:

- a) Despesas referidas no artigo 2.º efetuadas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados dessas verificações;

[...]»

- 4 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1258/1999 dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

- a) Se certificarem de que as operações financiadas pelo Fundo são efetivamente realizadas e corretamente executadas;
- b) Evitar e processar as irregularidades;

c) Recuperar as importâncias perdidas em consequência de irregularidades ou negligências.

[...]»

- 5 O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da PAC (JO L 209, p. 1), revoga o Regulamento n.º 1258/1999 e aplica-se a partir de 1 de janeiro de 2007 (artigo 49.º do Regulamento n.º 1290/2005). No entanto, prevê nomeadamente que o artigo 31.º, relativo ao apuramento da conformidade, se aplica a partir de 16 de outubro de 2006 para as despesas efetuadas a partir de 16 de outubro de 2006.
- 6 O artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005 contém, em substância, as mesmas disposições do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999.
- 7 O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia» (JO L 158, p. 6), conforme alterado nomeadamente pelo Regulamento (CE) n.º 2245/1999 da Comissão, de 22 de outubro de 1999 (JO L 273, p. 5) prevê, no artigo 8.º:

«1. Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efetuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações e indicará as medidas corretivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras.

Essa comunicação fará referência ao presente regulamento. O Estado-Membro deve responder num prazo de dois meses, podendo a Comissão alterar a sua posição em conformidade com a resposta. Em casos justificados, a Comissão pode conceder um prolongamento do prazo.

Terminado o prazo de resposta, a Comissão convocará uma discussão bilateral, devendo ambas as partes tentar alcançar um acordo quanto às medidas a tomar e à avaliação da gravidade da infração, bem como do prejuízo financeiro causado à Comunidade Europeia. Após essa discussão e passada qualquer data fixada pela Comissão, em consulta com o Estado-Membro, depois da discussão bilateral para a comunicação de informações suplementares, ou se o Estado-Membro não aceitar a convocação num prazo fixado pela Comissão, esta, decorrido esse prazo, comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro, fazendo referência à Decisão 94/442/CE da Comissão. Sem prejuízo do disposto no quarto parágrafo do presente número, dessa comunicação constará uma avaliação das despesas que se preveem excluir a título do n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento [...] n.º 729/70.

O Estado-Membro informará a Comissão, com a maior brevidade, das medidas de correção que adotar para assegurar o cumprimento das regras comunitárias, assim como da data efetiva da sua entrada em vigor. Se for caso disso, a Comissão adotará uma ou mais decisões em aplicação do n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento [...] n.º 729/70, no sentido de excluir, até à data de execução das medidas de correção, as despesas implicadas pela não observância das regras comunitárias.

2. As decisões referidas no n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento [...] n.º 729/70 serão tomadas depois do exame de qualquer relatório estabelecido pelo órgão de conciliação em conformidade com a Decisão 94/442/CE da Comissão.»

- 8 O Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento [...] n.º 1290/2005 [...] no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO L 171, p. 90), aplica-se a partir de 16 de outubro de 2006 e o seu artigo 11.º, n.ºs 1 a 3, prevê, em substância, um procedimento igual ao previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95.

2. Orientações da Comissão

- 9 As orientações para o cálculo das correções financeiras foram definidas no documento n.º VI/5330/97 da Comissão, de 23 de dezembro de 1997, intitulado «Orientações para o cálculo das consequências financeiras quando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA-Garantia» (a seguir «documento n.º VI/5330/97»).
- 10 Resulta do anexo 2 do documento n.º VI/5330/97, intitulado «Consequências financeiras para o apuramento das contas do FEOGA-Garantia de deficiências nos controlos realizados pelos Estados-Membros», que as correções financeiras são calculadas à luz, nomeadamente, da importância da verificação de não conformidade e que a Comissão toma em consideração, para esse efeito, o tipo e a gravidade da infração bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade (anexo 2 do documento n.º VI/5330/97, segundo parágrafo).
- 11 O anexo 2 do documento n.º VI/5330/97 prevê, em primeiro lugar, uma forma de avaliação da correção financeira com base nos «erros constantes dos processos individuais». Esta forma de avaliação identifica irregularidades pontuais — eventualmente extrapoladas — e termina com uma correção pontual. Este mesmo anexo prevê, em segundo lugar, uma forma de avaliação da correção financeira assente nos riscos de perda financeira. Esta forma de avaliação identifica irregularidades sistémicas e termina com a aplicação de uma correção forfetária (anexo 2 do documento n.º VI/5330/97, parágrafos oitavo a vigésimo quinto).
- 12 Segundo esta última forma de avaliação, pertinente no contexto da auditoria de sistemas, a Comissão aplica correções forfetárias que ascendem a 2%, 5%, 10% ou 25% das despesas declaradas, em função da dimensão do risco de perda financeira para a Comunidade que decorre das carências dos sistemas de controlo (anexo 2 do documento n.º VI/5330/97, parágrafo oitavo).
- 13 A Comissão distingue duas categorias de entre os controlos efetuados pelos Estados-Membros (anexo 2 do documento n.º VI/5330/97, parágrafo décimo quarto).
- 14 Por um lado, os «controlos-chave» são os controlos físicos e administrativos requeridos para verificar os elementos de fundo, designadamente a realidade do objeto do pedido, a quantidade e as condições qualitativas, incluindo o cumprimento dos prazos, as exigências de colheitas, os períodos de retenção, etc. São efetuados no local através de verificações cruzadas com dados independentes, como os registos cadastrais.
- 15 Por outro lado, os «controlos ancilares» são as operações administrativas requeridas para tratar corretamente os pedidos, tais como a verificação do cumprimento dos prazos para a sua apresentação, a identificação de pedidos em duplicado com o mesmo objeto, a análise de risco, a aplicação de sanções e a supervisão adequada dos procedimentos.
- 16 Para calcular as despesas inelegíveis, o documento n.º VI/5330/97 prevê quatro categorias de correções de taxa forfetária:
 - 25% das despesas quando a aplicação de um sistema de controlo estiver completamente ausente ou for gravemente deficiente e houver indícios de irregularidades muito frequentes e de negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas, e de que, por conseguinte, existe um risco de perdas especialmente elevadas para o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA);
 - 10% das despesas quando um ou vários controlos-chave não são efetuados ou são efetuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade de um pedido ou para a prevenção da irregularidade, pelo que é assim legítimo concluir que existe um risco elevado de perdas importantes para o FEOGA;

- 5% das despesas quando todos os controlos-chave são realizados, mas sem respeitar o número, a frequência ou o rigor exigidos pelos regulamentos, pelo que se pode razoavelmente concluir que esses controlos não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco de perda para o FEOGA é significativo;
 - 2% das despesas quando um Estado-Membro tiver executado corretamente os controlos-chave, mas não tiver efetuado um ou mais controlos ancilares, pelo que, por conseguinte, o risco de perda para o FEOGA é mais reduzido e é menor a gravidade da infração.
- 17 Por último, o anexo 2 do documento n.º VI/5330/97 prevê que «[o] incumprimento torna-se mais sério se um Estado-Membro omitir a realização dos seus controlos embora a Comissão já lhe tenha notificado as melhorias que são necessárias» (anexo 2, parágrafo décimo sexto, *in fine*).
- 18 O documento AGRI/61495/2002 refere-se ao tratamento por parte da Comissão, no âmbito do apuramento das contas da secção «Garantia» do FEOGA, dos casos de recorrente insuficiência de sistemas de controlo e visa precisar o princípio de recorrência previsto no documento n.º VI/5330/97. Prevê o seguinte:

«No caso de

- a falta ou a insuficiência de um sistema de controlo, ou de um elemento desse sistema, ter sido objeto de uma ou de várias decisões de correções financeiras no âmbito do apuramento das contas do FEOGA-Garantia, e
- se for constatado para um período posterior ao período já corrigido que persistem as mesmas fraquezas,

a Comissão considera, sob reserva do exame das eventuais medidas corretoras ou compensadoras adotadas pelo Estado-Membro, que em princípio se justifica aplicar uma majoração da taxa de correção forfetária aplicada por ocasião da anterior correção, devido ao risco acrescido de perda financeira para o FEOGA.

[...]

Para assegurar o caráter fixo das correções previsto no documento C 3909 de 8 de dezembro de 1997 (VI/5330/97), quando o nível real das despesas irregulares, e assim o montante das perdas financeiras sofridas pela Comunidade, não possa ser determinado, as seguintes percentagens têm por objetivo servir de orientação:

[...]

- no caso de uma correção anterior de 5%, uma taxa de 10% sobre o novo período em causa;
- no caso de uma correção anterior de 10%, uma taxa de pelo menos 15% em função da gravidade do aumento do risco, em relação ao novo período em causa;

[...]»

Antecedentes do litígio

- 19 Por meio da Decisão 2008/960/CE, de 8 de dezembro de 2008, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», e do Fundo Europeu Agrícola de

Garantia (FEAGA) (JO L 340, p. 99, a seguir «decisão recorrida»), a Comissão excluiu do financiamento comunitário, no que respeita à República Helénica, nos setores dos hortofrutícolas, do algodão, da carne de bovino, do azeite e do controlo financeiro, o montante total de 179 140 594,66 euros para os exercícios financeiros de 2002 a 2006.

- 20 Os motivos das correções financeiras efetuadas pela Comissão foram resumidos no relatório de síntese AGRI-63130-00-2008 de 11 de setembro de 2008, relativo aos resultados dos controlos levados a cabo pela Comissão no âmbito do apuramento de conformidade, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 e no artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005 (a seguir «relatório de síntese»).
- 21 Na decisão recorrida, a Comissão aplicou as seguintes correções:
- no setor «hortofrutícolas — transformação de citrinos»: foram aplicadas duas correções forfetárias de 10%, devido a pagamentos por cheque e a carências de controlos administrativos e contabilísticos, no montante de 2 289 213 euros para o exercício de 2005 e de 385 748 euros para o exercício de 2006;
 - no setor do algodão: além de duas correções pontuais não contestadas devido a superação da produção elegível no montante de 4 870 264,97 euros para o exercício de 2003 e no montante de 2 143 945,63 euros para o exercício de 2004, a Comissão impôs duas correções forfetárias de 5%, uma no montante de 27 731 557,37 euros para o exercício de 2002 e a outra no montante de 32 655 464,17 euros para o exercício de 2003;
 - no setor dos prémios «carne» — bovinos, a Comissão aplicou correções forfetárias devido a deficiências na base de dados I&R e nos controlos no local de 10% para o exercício de 2003, de 5% e de 10% para o exercício de 2004, de 5% e de 10% para o exercício de 2005 e de 5% e 10% para o exercício de 2006, ou seja, uma correção de um montante total de 14 341 429,92 euros;
 - no setor do azeite — ajuda à produção, a Comissão aplicou correções forfetárias de 10% e de 15% para os exercícios 2003 a 2006, devido a deficiências recorrentes nos controlos das oliveiras, dos lagares e dos rendimentos, ou seja, de um montante total de 83 641 370,78 euros, e
 - no setor do controlo financeiro, para o exercício de 2005, a Comissão impôs uma correção pontual no montante de 4 521 536,62 euros devido ao não cumprimento dos prazos de pagamento; impôs igualmente uma correção pontual por superação dos limites financeiros no montante de 6 326 450,77 euros, para o exercício de 2004, e no montante de 233 613,43 euros para o exercício de 2005.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2009, a República Helénica interpôs o presente recurso.
- 23 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, o processo foi distribuído à Quinta Secção em 30 de setembro de 2010. Foi designado um novo juiz-relator em 15 de fevereiro de 2011 e, tendo este sido afetado à Segunda Secção, o processo foi distribuído a esta Secção.
- 24 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Segunda Secção) decidiu abrir a fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, colocou questões escritas às partes. Estas responderam dentro do prazo concedido. As alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral foram ouvidas na audiência de 5 de junho de 2012.

- 25 A República Helénica conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular ou reformar a decisão recorrida, em conformidade com o exposto nos seus articulados;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a República Helénica nas despesas.

Questão de direito

1. Quanto ao âmbito do recurso

- 27 Na sua petição, a República Helénica invocou, para efeitos da anulação da decisão recorrida, doze fundamentos. Os dois primeiros fundamentos dizem respeito ao setor da transformação dos citrinos. O terceiro fundamento diz respeito ao setor do algodão. O quarto, quinto e sexto fundamentos dizem respeito ao setor da carne de bovino. O sétimo, oitavo e nono fundamentos dizem respeito ao setor do azeite e o décimo, décimo primeiro e décimo segundo fundamentos dizem respeito ao setor da auditoria financeira.
- 28 Na audiência, a República Helénica declarou que renunciava ao quarto e sétimo fundamentos relativos à incompetência *ratione temporis* da Comissão e à violação do princípio da segurança jurídica decorrente da duração excessiva do processo, que dizem respeito, respetivamente, aos setores da carne de bovino e do azeite.
- 29 A República Helénica renunciou também ao quinto e oitavo fundamentos, relativos à violação do prazo de 24 meses previsto no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999, no que se refere respetivamente aos setores da carne de bovino e do azeite.
- 30 Relativamente ao setor da auditoria financeira, a República Helénica renunciou ao décimo segundo fundamento, que diz respeito ao inquérito que tem a referência FA/2006/137/GR, relativo a falta de fundamentação. Por outro lado, no que respeita ao décimo fundamento, que diz respeito ao inquérito que tem a referência FA/2005/70/GR, relativo às correções respeitantes, primeiro, às zonas desfavorecidas, segundo, à reestruturação e à reconversão das vinhas e, terceiro, aos pagamentos complementares no setor da carne de bovino, a República Helénica declarou que mantém este fundamento apenas no que respeita às zonas desfavorecidas.
- 31 Por último, a República Helénica declarou que desistia do pedido por meio do qual pretendia obter a reforma da decisão recorrida.
- 32 Todas estas declarações ficaram registadas na ata da audiência.

2. Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos às correções aplicadas ao setor das «hortofrutícolas — transformação de citrinos»

Legislação comunitária

- 33 O Regulamento (CE) n.º 2202/96 do Conselho, 28 de outubro de 1996, que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos (JO L 297, p. 49), implementou um dispositivo de regime de apoio financeiro aos produtores que assenta nomeadamente na celebração de contratos que vinculam, por um lado, as organizações de produtores reconhecidas ou pré-reconhecidas nos termos do Regulamento (CE) n.º 2200/96 do Conselho, 28 de outubro de 1996, que estabelece a organização comum de mercado no setor da fruta e produtos hortícolas (JO L 297, p. 1), e, por outro lado, os transformadores ou as suas associações ou uniões legalmente constituídas.
- 34 O Regulamento (CE) n.º 2111/2003 da Comissão, de 1 de dezembro de 2003, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 2202/96 (JO L 317, p. 5), prevê no artigo 7.º, n.º 1, alínea f), que os contratos comportam nomeadamente o preço a pagar à organização de produtores pelas matérias-primas, que pode ser diferenciado por variedade e/ou por qualidade e/ou por período de entrega, e que será apenas pago por transferência bancária ou postal.
- 35 O artigo 24.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 2111/2003 prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para verificar os registos das organizações de produtores e de transformadores, previstos nos artigos 25.º e 26.º do regulamento, e a concordância dos mesmos com a contabilidade imposta pela legislação nacional às organizações de produtores e aos transformadores.
- 36 O artigo 27.º do Regulamento n.º 2111/2003, relativo aos controlos, prevê:
- «1. Relativamente a cada organização de produtores que entregue laranjas doces, mandarinas, clementinas, satsumas, limões e toranjas (grapefruit) para transformação, serão efetuados, para cada produto e campanha, os seguintes controlos:
- [...]
- b) Controlos administrativos e contabilísticos de, pelo menos:
- i) 5% dos produtores abrangidos por contratos, a fim de verificar nomeadamente a coerência, por produtor, entre por um lado as superfícies, a colheita total, a quantidade entregue à organização de produtores e a quantidade entregue para transformação e por outro lado os pagamentos das ajudas previstos no artigo 23.º e os pagamentos recebidos;
- [...]
- c) Controlos administrativos e contabilísticos destinados a verificar a concordância entre, por um lado, a totalidade das quantidades de produtos entregues à organização de produtores pelos produtores referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º, a totalidade das quantidades entregues para transformação, a totalidade dos certificados de entrega referidos no n.º 2 do artigo 17.º e a totalidade das quantidades indicadas no pedido de ajuda e, por outro lado, os pagamentos das ajudas previstos no artigo 23.º e os pagamentos recebidos do transformador;

2. Relativamente aos transformadores de laranjas doces, mandarinas, clementinas, satsumas, limões e toranjas (grapefruit), serão efetuados, para cada fábrica, produto e campanha, os seguintes controlos:

- a) Controlos administrativos e contabilísticos de, pelo menos:
- i) 5% dos lotes recebidos no âmbito de cada um dos dois tipos de contratos (a curto prazo e plurianuais) a fim de verificar a cobertura das quantidades em causa por um contrato e pelos certificados de entrega referidos no n.º 2 do artigo 17.º, a identificação exata do meio de transporte utilizado e a observância das exigências mínimas estabelecidas no anexo I;

[...]

- c) Controlos administrativos e contabilísticos a fim de verificar, com base nas faturas emitidas e recebidas e nos dados contabilísticos, a concordância entre as quantidades de produtos acabados obtidas das matérias-primas recebidas e as quantidades de produtos acabados compradas, por um lado, e as quantidades de produtos acabados vendidas, por outro lado;

[...]»

- 37 O anexo 16 do documento n.º 17933/2000 da Comissão define os controlos-chave e os controlos ancilares no setor dos citrinos. Em especial, o anexo em questão define seis controlos-chave, entre os quais figuram nomeadamente os controlos sobre a correta manutenção dos registos e a respetiva concordância com a contabilidade imposta pela legislação nacional às organizações de produtores e aos transformadores.

Relatório de síntese

- 38 No âmbito do inquérito que tem a referência FV/2006/315/GR, os serviços da Comissão procederam a verificações na Grécia de 3 a 7 de abril de 2006. Após troca de correspondência, realizou-se em 27 de fevereiro de 2007 uma reunião bilateral entre a Comissão e as autoridades helénicas. Por carta de 10 de janeiro de 2008, a Comissão comunicou as suas conclusões às autoridades helénicas. Na sequência do parecer do órgão de conciliação de 19 de junho de 2008, a Comissão comunicou a sua posição final por carta de 21 de agosto de 2008.
- 39 Indicou-se no relatório de síntese que foram detetadas certas deficiências em controlos administrativos e contabilísticos, previstos no artigo 27.º, n.º 1, alínea b), i), e n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 2111/2003 bem como no artigo 27.º, n.º 2, alínea a), i), e n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 2111/2003. Por outro lado, o relatório de síntese indica que pelo menos num caso as realizações das verificações previstas no artigo 24.º, n.º 1, alínea d), do mesmo regulamento não respeitaram as prescrições constantes da legislação comunitária. Além disso, foi constatado que os documentos justificativos que deviam acompanhar esses controlos frequentemente não existiam. Estas deficiências deveram-se principalmente à inexistência de orientações claras e aos conhecimentos limitados em matéria de contabilidade dos inspetores em causa. Os serviços da Comissão consideraram que essas deficiências diziam respeito a aspetos substanciais do sistema de controlo e que a inexecução dos controlos ou a sua execução insuficiente se traduzia num risco elevado para o FEOGA. A Comissão constatou que já haviam sido detetadas deficiências semelhantes, nomeadamente por ocasião de um inquérito sobre a transformação de citrinos em 2003.
- 40 Por outro lado, resulta das constatações dos serviços da Comissão que um dos pagamentos de um transformador à organização de um produtor foi efetuado através de cheque, embora esse tipo de pagamento deva ser efetuado através de transferência bancária ou postal, e que anteriormente tal

prática já havia sido objeto de comentários por parte da Comissão. Resulta também do relatório de síntese que os inspetores que realizaram os controlos não tinham conhecimento das exigências comunitárias e nacionais neste domínio.

- 41 A Comissão considerou que, em conformidade com as orientações definidas no documento n.º VI/5330/97, alguns controlos-chave não foram efetuados em conformidade com o número e o rigor previstos nos regulamentos aplicáveis e que, além disso, essa deficiência era recorrente. Constatou que a anterior correção era de 5% e aplicou à presente situação uma taxa de correção forfetária de 10% para os exercícios de 2005 e 2006, indo o período em causa de 30 de agosto de 2004 à campanha de 2004/2005 incluída.

Apreciação do Tribunal Geral

- 42 A República Helénica invoca um primeiro fundamento, relativo à interpretação e à aplicação erradas das orientações da Comissão definidas nos documentos n.ºs VI/5330/97 e 17933/2000, e um segundo fundamento, relativo à apreciação errada dos factos e ao carácter desproporcionado das correções.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à interpretação e à aplicação erradas dos documentos n.ºs VI/5330/97 e 17933/2000

- 43 Em primeiro lugar, a República Helénica sustenta que os controlos-chave foram efetuados. Afirma que de entre as deficiências identificadas, só aquelas que dizem respeito ao controlo da correta manutenção das pastas e da sua conformidade com o controlo contabilístico constituem um controlo-chave. Deste modo, a correção não devia ter sido superior a 2%.
- 44 O Tribunal constata que, no presente caso, a Comissão aplicou as correções financeiras em causa devido, nomeadamente, às deficiências dos controlos administrativos e contabilísticos previstos nos artigos 24.º e 27.º do Regulamento n.º 2111/2003.
- 45 Primeiro, resulta com efeito do relatório de síntese que essas deficiências foram constatadas, em especial, no que respeita às verificações previstas no artigo 24.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 2111/2003, relativo à manutenção dos registos das organizações de produtores e dos transformadores e à respetiva concordância com a contabilidade, imposta pela legislação nacional. Há que referir que o anexo 16 do documento n.º 17933/2000 define este tipo de controlo como controlo-chave, o que aliás não é contestado pela República Helénica.
- 46 Segundo, as correções forfetárias também foram impostas devido a carências relativas aos controlos administrativos e contabilísticos previstos no artigo 27.º do Regulamento n.º 2111/2003. Ora, esses controlos também constituem controlos-chave. Com efeito, visam nomeadamente verificar a concordância entre as quantidades de produtos entregues para transformação e os pagamentos das ajudas, bem como verificar, com base nas faturas emitidas e recebidas e com base em dados contabilísticos, a concordância entre a quantidade de produtos acabados obtidos ou comprados e as quantidades de produtos acabados vendidos. Trata-se assim de verificações exigidas para controlar os elementos de concordância substantivos.
- 47 Deste modo, à luz do anexo 2 do documento n.º VI/5330/97 e do anexo 16 do documento n.º 17933/2000, foi com razão que a Comissão considerou que as deficiências identificadas no presente caso diziam respeito a controlos-chave.
- 48 No que respeita à taxa de correção aplicada, a Comissão considerou que as deficiências constatadas em controlos-chave foram objeto de uma anterior correção de 5% e, à luz do carácter recorrente dessas deficiências, elevou a taxa das correções forfetárias para 10%.

- 49 A este respeito, há que recordar, à luz das orientações definidas no documento n.º VI/5330/97, que, quando não seja possível avaliar de forma precisa as perdas sofridas pela Comunidade, a Comissão pode ponderar uma correção forfetária (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comissão, C-418/06 P, Colet., p. I-3047, n.º 136).
- 50 Para calcular as despesas inelégíveis, o documento n.º VI/5330/97 prevê uma taxa forfetária de 5% das despesas quando todos os controlos-chave sejam efetuados, mas sem que sejam respeitados o número, a frequência ou o rigor previstos nos regulamentos, pelo que se pode razoavelmente concluir que esses controlos não oferecem o nível esperado de garantia de regularidade dos pedidos e que o risco de perda para o FEOGA é significativo (v. n.ºs 14 e 16, *supra*).
- 51 É efetivamente o que sucede no presente caso, na medida em que se trata de deficiências constatadas em controlos-chave, que não foram efetuados em conformidade com o rigor previsto nos regulamentos, e que não se trata unicamente de uma omissão de controlos ancilares.
- 52 É assim sem razão que a República Helénica sustenta que a taxa de 2% devia ter sido aplicada no presente caso. A acusação relativa à interpretação e à aplicação erradas das orientações da Comissão definidas nos documentos n.ºs VI/5330/97 e 17933/2000 não pode por conseguinte ser julgada procedente a este respeito.
- 53 Em segundo lugar, a República Helénica sustenta que o facto de a taxa de correção duplicar não tem base jurídica e contesta o carácter recorrente das deficiências constatadas.
- 54 Primeiro, a República Helénica sustenta que o conceito de «reincidência» não se encontra previsto em nenhum texto regulamentar e que este conceito foi inserido pela primeira vez no documento AGRI/60637/2006, que não é aplicável aos exercícios de 2005/2006.
- 55 Esta argumentação não pode proceder.
- 56 Com efeito, há que recordar que o artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 1258/1999, e o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1290/2005 (v. n.ºs 3 e 6, *supra*) preveem que a Comissão deve tomar em consideração a gravidade da infração cometida quando da sua avaliação do montante a excluir após a constatação de irregularidades.
- 57 Neste quadro, a recorrência das irregularidades em questão pode por conseguinte ser considerada um fator agravante, suscetível de justificar o aumento da correção financeira imposta. A majoração em causa pode a este respeito ser considerada no sentido de que constitui um ato que se situa no âmbito da fixação da taxa global da correção que deve ser suportada pela República Helénica (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colet., p. I-35, n.º 13).
- 58 Deste modo, há que julgar improcedente a acusação segundo a qual a tomada em consideração da recorrência das deficiências constatadas não encontra base legal adequada nas disposições regulamentares aplicáveis.
- 59 Acresce que as regras que a Comissão estabeleceu nas suas orientações, a saber, nos documentos n.º VI/5330/97, AGRI/61495/2002 e AGRI/60637/2006, são suscetíveis de enquadrar as consequências da constatação da recorrência das irregularidades constatadas.
- 60 A afirmação da República Helénica segundo a qual a «reincidência», enquanto circunstância agravante, foi definida pela primeira vez no documento AGRI/60637/2006 é errada. Com efeito, por um lado, o anexo 2 do documento n.º VI/5330/97 prevê que «[o] incumprimento torna-se mais sério se um Estado-Membro omitir a realização dos seus controlos embora a Comissão já lhe tenha notificado as melhorias que são necessárias». Por outro lado, o documento AGRI/61495/2002, a que a República

Helénica se refere na petição, diz respeito ao tratamento por parte da Comissão, no âmbito do apuramento das contas da secção «Garantia» do FEOGA, dos casos de recorrência de insuficiência de sistemas de controlo e visa precisar o princípio da recorrência previsto no documento n.º VI/5330/97. Prevê em substância que ainda que persistam as mesmas deficiências, é possível majorar a taxa de correção forfetária aplicada por ocasião da correção anterior e que, no caso de uma anterior correção de 5%, seja aplicada uma taxa de 10% para o novo período em causa (v. n.º 18, *supra*).

- 61 Deste modo, o fundamento relativo à inexistência de base legal para majorar a correção em caso de recorrência das irregularidades constatadas deve ser afastado.
- 62 Segundo, a República Helénica sustenta que para constatar uma deficiência reiterada, há que constatar exatamente as mesmas deficiências que no passado. Em sua opinião, tal não sucede no presente caso porque o sistema considerado no seu todo melhorou e porque uma correção só pode ser majorada se tiverem desaparecido certas razões dessa correção.
- 63 A este respeito, há que referir que para concluir pela existência de recorrência das deficiências constatadas, a Comissão referiu-se nomeadamente ao inquérito FV/302/2003, relativo ao regime de transformação de citrinos (anexo 4 da petição), que deu lugar ao acórdão do Tribunal Geral de 11 de junho de 2009 (Grécia/Comissão, T-33/07, não publicado na Coletânea, n.ºs 56 a 58). No âmbito do inquérito FV/302/2003, foram constatadas deficiências nomeadamente nos controlos administrativos e contabilísticos, em especial no que respeita à verificação da concordância entre os dados dos registos das organizações de produtores e de transformadores e o seguimento contabilístico imposto pela legislação nacional, devido nomeadamente à inexistência de instruções por parte da Opekepe (Agência grega de pagamentos e de controlo das ajudas comunitárias de orientação e de garantia) aos municípios (*nomos*) e à falta de experiência do pessoal encarregado dos controlos (v. documento de 4 de março de 2003 da Comissão relativo às conclusões do inquérito FV/302/2003, nomeadamente o n.º 8, bem como acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 58).
- 64 Ora, estas deficiências constatadas no âmbito do inquérito FV/302/2003 e as constatadas no presente caso são semelhantes, conforme resulta do relatório de síntese (v. n.º 39, *supra*) e conforme foi constatado pelo órgão de conciliação.
- 65 Por outro lado, como constatado pelos serviços da Comissão, as deficiências identificadas nos controlos administrativos e contabilísticos referem-se a aspetos substanciais do sistema de controlo, traduzindo-se a sua inexecução ou execução insuficiente num risco elevado para o FEOGA (v. n.º 39, *supra*). Estas deficiências foram assim determinantes para a aplicação da taxa de correção que foi objeto da majoração (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 28 de setembro de 2011, Grécia/Comissão, T-352/05, não publicado na Coletânea, n.º 327).
- 66 Daqui resulta que as deficiências são semelhantes, dizem respeito ao mesmo setor (citrinos), são imputáveis ao mesmo Estado-Membro e foram consideradas determinantes para a aplicação da taxa de correção que foi objeto da majoração. Foi assim sem cometer nenhum erro que a Comissão constatou o caráter recorrente dessas carências.
- 67 Na medida em que a República Helénica se baseia nos resultados do inquérito FV/2004/312, relativo ao regime de ajuda à transformação do tomate, para contestar a recorrência, há que notar, como a Comissão sublinha e conforme resulta do relatório de síntese que resume a posição da Comissão antes do processo de conciliação, que a referida recorrência não assenta nos resultados do referido inquérito, mas nos resultados do inquérito FV/302/2003 relativo à transformação de citrinos.
- 68 Deste modo, o argumento da República Helénica segundo o qual não há deficiências reiteradas deve, no presente caso, ser afastado.

- 69 Além disso, deve também ser afastado o argumento relativo ao facto de a existência de melhorias impedir a constatação de que se verificou existir uma recorrência. Com efeito, a República Helénica alega de forma genérica que o sistema melhorou mas não prova que essas melhorias dizem precisamente respeito às deficiências determinantes em causa no presente caso. Acresce que a República Helénica cita as conclusões dos serviços da Comissão, apuradas no âmbito do inquérito FV/2004/312 relativo à transformação de tomate, que não é pertinente no presente caso (v. n.º 67, *supra*).
- 70 Deste modo, os argumentos segundo os quais as correções financeiras não podiam ser majoradas no presente caso devem ser afastados.
- 71 Terceiro, a República Helénica alega que a majoração da correção não pode ser automática e que deve ser fundamentada, o que não sucedeu no presente caso.
- 72 No que respeita à admissibilidade deste argumento, o Tribunal salienta que este foi suscitado no n.º 18 da petição e é, por conseguinte, admissível, ao contrário do que a Comissão afirma na sua tréplica.
- 73 No que respeita à respetiva justeza, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, no contexto particular da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração dessa decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerou não dever imputar ao FEOGA o montante controvertido (v., nomeadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2001, Bélgica/Comissão, C-263/98, Colet., p. I-6063, n.º 98; de 9 de setembro de 2004, Grécia/Comissão, C-332/01, Colet., p. I-7699, n.º 67; acórdão do Tribunal Geral de 30 de setembro de 2009, Países Baixos/Comissão, T-55/07, não publicado na Coletânea, n.º 125).
- 74 No presente caso, resulta dos elementos dos autos que a República Helénica esteve estreitamente associada ao processo de elaboração da decisão recorrida e que a questão da recorrência das deficiências em causa foi evocada no âmbito do processo de conciliação, em especial na carta da Comissão de 10 de janeiro de 2008, na ata da reunião 4 de abril de 2007, no parecer do órgão de conciliação e no relatório de síntese. Resulta assim dos elementos dos autos que a República Helénica conhecia os elementos que fundamentaram a majoração em causa, em especial as irregularidades que foram objeto das correções, a anterior decisão de correção financeira, a anterior taxa de correção e a majoração aplicada bem como a existência do risco acrescido de perda financeira para o FEOGA.
- 75 O argumento relativo à falta de fundamentação da majoração das correções deve assim ser igualmente afastado, pelo que, por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser rejeitado na íntegra.
- Quanto ao segundo fundamento, relativo à apreciação errada dos factos e ao carácter desproporcionado das correções impostas
- 76 Primeiro, a República Helénica sustenta que os controlos administrativos e contabilísticos, previstos nos artigos 24.º e 27.º do Regulamento n.º 2111/2003, foram efetuados de acordo com taxas superiores às previstas nos textos, ainda que não tenha sido provada a rastreabilidade desses controlos.
- 77 O Tribunal recorda que o FEOGA só financia as intervenções efetuadas que respeitem as disposições comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colet., p. I-1501, n.º 38, e de 24 de fevereiro de 2005, Grécia/Comissão, C-300/02, Colet., p. I-1341, n.º 32; acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2008, Espanha/Comissão, T-266/04, não publicado na Coletânea, n.º 97).

- 78 Por outro lado, no que respeita às regras relativas ao ónus da prova no domínio do apuramento das contas, há que recordar que não compete à Comissão, para provar a existência de violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, provar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efetuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados transmitidos por estas, cabendo-lhe apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a esses controlos ou a esses números. Esta atenuação do ónus da prova para a Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e de lhe caber, conseqüentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexatidão das afirmações da Comissão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colet., p. I-1, n.ºs 7 a 9, e de 19 de junho de 2003, Espanha/Comissão, C-329/00, Colet., p. I-6103, n.º 68).
- 79 No presente caso, resulta dos elementos dos autos, em especial da ata da reunião bilateral, que as deficiências constatadas no presente caso nos controlos administrativos e contabilísticos não foram contestadas por elementos de prova documentados que tenham sustentado os argumentos da República Helénica.
- 80 Resulta igualmente do parecer do órgão de conciliação que as explicações fornecidas pela República Helénica, segundo a qual esses controlos foram realizados, mas foram mal documentados, não assentam em provas tangíveis. A própria República Helénica admite que a rastreabilidade dos controlos não é imediatamente visível. Admite também que as deficiências relativas à obrigação de investigar se referem aos controlos contabilísticos.
- 81 Além disso, a República Helénica sublinha que adotou novas diretrizes em 2006 para sanar as deficiências constatadas.
- 82 No entanto, basta constatar que tal argumento não é suscetível de sanar a insuficiência dos controlos constatada para as anteriores campanhas em causa no presente caso.
- 83 Deste modo, não está provado que as constatações da Comissão respeitantes às deficiências identificadas em matéria de controlos administrativos e contabilísticos estão erradas e que as correções a este respeito não estão justificadas.
- 84 Segundo, a República Helénica alega que o pagamento através de cheque constitui um caso isolado e que a correção forfetária de 10% é desproporcional.
- 85 No presente caso, à luz das constatações efetuadas em matéria de controlos administrativos e contabilísticos anteriormente examinados, basta referir que a constatação de um pagamento através de cheque não constituiu o único fundamento das correções no presente caso.
- 86 Deste modo, devem ser afastados os argumentos da República Helénica destinados a provar o caráter desproporcional da correção imposta devido ao pagamento através de cheque.
- 87 O segundo fundamento deve assim ser rejeitado na íntegra.
- 88 Resulta de tudo o que foi anteriormente exposto que a República Helénica não apresentou nenhum argumento suscetível de pôr em causa a legalidade da decisão recorrida na parte em que esta impõe as correções forfetárias de 10% relativas ao setor da transformação de citrinos.

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo às correções aplicadas ao setor do algodão

Legislação comunitária

- 89 A ajuda à produção de algodão é regulada nomeadamente pelo Regulamento (CE) n.º 1051/2001 do Conselho, de 22 de maio de 2001, relativo à ajuda à produção de algodão (JO L 148, p. 3), que revoga o Regulamento (CE) n.º 1554/95 do Conselho, de 29 de junho de 1995, que fixa as regras gerais do regime de ajuda ao algodão e revoga o Regulamento (CEE) n.º 2169/81 (JO L 148, p. 48). Em conformidade com o disposto no seu artigo 23.º, o Regulamento n.º 1051/2001 entra em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, ou seja, em 1 de junho de 2001, e é aplicável a partir de 1 de setembro de 2001.
- 90 Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1051/2001, a campanha de comercialização decorre entre 1 de setembro e 31 de agosto.
- 91 O artigo 11.º, alínea d), e o artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1051/2001 preveem que, para beneficiar da ajuda à produção de algodão, as empresas de descaroçamento devem apresentar uma prova de que o algodão entregue é objeto da declaração de superfícies referida no artigo 16.º, n.º 2, do referido regulamento.
- 92 O artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1051/2001 prevê que os Estados-Membros produtores devem estabelecer um regime de declaração das superfícies semeadas, nomeadamente para garantir a verosimilhança da origem do algodão que é objeto dos pedidos de ajuda.
- 93 Para tomar em consideração objetivos relacionados com o ambiente, os Estados-Membros determinam e adotam as medidas ambientais que considerarem adequadas em matéria de utilização de terras agrícolas para a produção de algodão (considerando 13 do Regulamento n.º 1051/2001). Assim, o artigo 17.º do Regulamento n.º 1051/2001 prevê:
- «1. Os Estados-Membros devem determinar, para o setor do algodão:
- as ações a favor da melhoria do ambiente, nomeadamente as técnicas de cultivo suscetíveis de reduzir o impacto negativo no meio ambiental,
 - os programas de investigação destinados a desenvolver métodos de cultivo mais compatíveis com o ambiente,
 - os meios de informar os produtores dos resultados dessas investigações e dos efeitos benéficos das técnicas em questão.
2. Os Estados-Membros devem adotar as medidas ambientais que considerarem adequadas atendendo à situação específica das superfícies agrícolas utilizadas para a produção de algodão. Além disso, os Estados-Membros tomarão as medidas exigidas para lembrar aos produtores a necessidade de respeitar a legislação ambiental.
3. Os Estados-Membros devem limitar, se for caso disso, as superfícies elegíveis para a ajuda à produção de algodão não descaroçado, com base nos critérios objetivos que estabeleçam no respeitante:
- à economia agrícola das regiões para as quais a produção de algodão é importante,
 - ao estado pedoclimático das superfícies em causa,

- à gestão das águas de irrigação,
- às rotações e técnicas de cultivo suscetíveis de melhorar o ambiente.

4. Antes de 31 de dezembro de 2004, a Grécia e a Espanha devem transmitir à Comissão um relatório sobre a situação ambiental do setor do algodão e o efeito das ações nacionais adotadas nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3.»

94 O Regulamento (CE) n.º 1591/2001 da Comissão, de 2 de agosto de 2001, que estabelece as regras de execução do regime de ajuda para o algodão (JO L 210, p. 10), revoga o Regulamento (CEE) n.º 1201/89 da Comissão, de 3 de maio de 1989, que estabelece as regras de execução do regime de ajuda para o algodão (JO L 123, p. 23), e, em conformidade com o seu artigo 19.º, é aplicável a partir de 1 de setembro de 2001.

95 O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1591/2001, relativo às declarações de superfície semeadas, prevê:

«A título da declaração das superfícies semeadas com algodão, os produtores comunitários de algodão apresentarão, para a campanha de comercialização seguinte, antes da data limite fixada pelo Estado-Membro, o formulário de pedido de ajuda ‘superfícies’ previsto no âmbito do sistema integrado de gestão e de controlo. A parcela ou parcelas agrícolas em causa serão identificadas em conformidade com o sistema de identificação das parcelas agrícolas previsto no sistema integrado de gestão e de controlo. Se for caso disso, o produtor apresentará, na data fixada pelo Estado-Membro e, o mais tardar, até ao dia 31 de maio que precede a campanha de comercialização em causa, uma declaração corrigida para ter em conta as superfícies realmente semeadas.»

96 O artigo 17.º do Regulamento n.º 1591/2001 prevê que, para a campanha de comercialização de 2001/2002, as declarações de superfície referidas no artigo 8.º do Regulamento n.º 1201/89 apresentadas antes de 1 de setembro de 2001 serão consideradas equivalentes às declarações de superfícies referidas no artigo 9.º do Regulamento n.º 1591/2001.

97 O artigo 13.º do Regulamento n.º 1591/2001, relativo aos controlos, dispõe, na versão aplicável entre 1 de setembro de 2001 e 23 de agosto de 2002:

«1. O organismo designado para o efeito pelo Estado-Membro produtor verificará:

a) A exatidão das declarações das superfícies de algodão, através de um controlo no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações;

[...]

f) Por controlos cruzados, a correspondência das parcelas agrícolas mencionadas nos contratos com as declaradas pelos produtores nas suas declarações das superfícies de algodão.

2. Em caso de irregularidades respeitantes à declaração de superfície referida no artigo 9.º, e sob reserva da aplicação das sanções referidas no n.º 1 do artigo 14.º, a ajuda será concedida para a quantidade de algodão em relação à qual se encontrarem preenchidas todas as outras condições.

3. No caso de o regime de controlos depender de vários organismos, o Estado-Membro instaurará para o efeito um sistema de coordenação.»

98 O Regulamento (CE) n.º 1486/2002 da Comissão, de 19 de agosto de 2002, que altera o Regulamento n.º 1591/2001 (JO L 223, p. 3), aplicável a partir de 23 de agosto de 2002, substitui, no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1591/2001, a disposição alínea a) pelos seguintes termos:

«a exatidão das declarações das superfícies de algodão, através de um controlo no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações, a efetuar, o mais tardar, em 15 de novembro da campanha de comercialização em causa».

Relatório de síntese

99 No âmbito dos inquéritos com as referências OT/2003/01/GR e OT/2003/03/GR, a Comissão efetuou verificações na Grécia, respetivamente, de 31 de março a 4 de abril de 2003 e de 20 de outubro a 24 de outubro de 2003, que visaram as ajudas à produção de algodão para as campanhas de comercialização de 2001/2002 e 2002/2003. Após troca de correspondência, realizou-se em 8 de dezembro de 2005 uma reunião bilateral entre a Comissão e as autoridades helénicas. Por carta de 3 de julho de 2007, a Comissão comunicou as suas conclusões às autoridades helénicas. Na sequência do parecer do órgão de conciliação de 21 de janeiro de 2008, a Comissão comunicou a sua posição final por carta de 6 de agosto de 2008.

100 Além das constatações relativas às superações de produções elegíveis, os serviços da Comissão verificaram a existência de deficiências de controlos, resumidas no relatório de síntese.

101 Em primeiro lugar, relativamente ao sistema integrado de gestão e de controlo (a seguir «SIGC»), os serviços da Comissão consideraram que embora as declarações de superfície semeadas em algodão estivessem incluídas na declaração de superfícies SIGC, a compatibilidade dos dois sistemas não estava suficientemente assegurada, conforme tal havia já sido constatado para as campanhas de 1997/1998 a 2000/2001. Em especial:

— foram identificadas incoerências entre os diferentes documentos (contratos agricultores-descaroçadores de algodão, declarações SIGC das superfícies de algodão) que não tinham manifestamente sido detetadas pelas autoridades gregas e que punham em causa a eficácia dos controlos cruzados e, por conseguinte, a própria fiabilidade das informações utilizadas pelos descaroçadores de algodão para verificar que o algodão entregue era objeto de uma declaração de superfícies;

— a comunicação entre os serviços responsáveis da base de dados do SIGC e os responsáveis pela ajuda à produção de algodão foi considerada largamente insuficiente; com efeito, os serviços da Opekepe só tinham à sua disposição as informações relativas ao algodão nas declarações de superfícies, o que não permitia cobrir o risco de subdeclaração das superfícies semeadas em algodão; do mesmo modo, os serviços responsáveis pelo SIGC não comunicaram nenhuma anomalia aos serviços responsáveis pelo algodão em 2001/2002 e 2002/2003, embora a teledeteção indicasse superfícies não declaradas ou mal declaradas.

102 Em segundo lugar, no que respeita ao controlo das medidas ambientais, o relatório de síntese sublinha que a reforma do regime de ajuda à produção de algodão em 2001 introduziu medidas ambientais cuja natureza, bem como cujo dispositivo de controlos e de sanções, deviam ser definidos pelo Estado-Membro. Foi constatado que a República Helénica instituiu, entre essas medidas, a limitação da superfície de produção, a fixação de um rendimento máximo e a observância de um código de boas práticas, entre as quais a rotação obrigatória das culturas.

103 Os serviços da Comissão puseram em causa a inexistência de um dispositivo de controlo dessas medidas ambientais e a não aplicação das medidas sancionatórias. Em especial, o controlo administrativo da não superação do rendimento máximo fixado a cada produtor foi considerado

insuficiente. Do mesmo modo, os controlos no local das superfícies, realizados após a última colheita e por conseguinte demasiado tarde para verificar a verosimilhança do rendimento declarado, deviam ter sido orientados para a deteção das superfícies de algodão não declaradas e para o controlo da observância do código de boas práticas. Por exemplo, só as superfícies declaradas em algodão foram controladas, o que não permitiu detetar as parcelas de algodão declaradas em trigo ou noutra cultura. Por último, foi referido que não foi efetuado nenhum controlo da observância do código de boas práticas.

- 104 No âmbito do seu parecer proferido em 21 de janeiro de 2008, o órgão de conciliação convidou a Comissão a assegurar-se de que, tendo em conta a data de entrada em vigor das condições ambientais neste regime de ajuda, a conformidade com essas disposições podia ser invocada como critério juridicamente vinculativo para conceder a ajuda comunitária ao algodão cultivado durante a campanha de comercialização de 2001/2002.
- 105 Na carta de 6 de agosto de 2008, os serviços da Comissão comunicaram a sua posição final na qual a correção proposta foi mantida. Sublinharam que a data de 1 de setembro era a data de início da campanha de comercialização, o que não significa que as medidas de controlos de superfícies (em especial das restrições ambientais) sejam facultativas no primeiro ano, devendo todos os critérios de elegibilidade específicos das operações de précomercialização ser controlados antes do início da comercialização. Os serviços da Comissão sublinharam igualmente que o teor das discussões sobre a reforma do algodão foi conhecido antes de 1 de junho de 2001 e que as autoridades helénicas escolheram deliberadamente aplicar o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1051/2001 a partir da primeira campanha, tendo adotado uma decisão ministerial logo no mês de fevereiro de 2001 que prevê nomeadamente uma rotação obrigatória e uma redução das superfícies semeadas em algodão, o que não deu origem a nenhum controlo ao nível dos agricultores.
- 106 Em terceiro lugar, no que respeita aos controlos no local das superfícies, primeiro, os serviços da Comissão consideraram que para a campanha 2001/2002, a seleção das explorações a controlar a título da ajuda à produção de algodão não assentou em nenhuma análise de risco, sendo o método de seleção aleatório inadaptado aos riscos associados a esta campanha (deteção das superfícies de algodão não declaradas, deteção das infrações às boas práticas agrícolas). Embora aparente que o processo de seleção tenha sido alterado para a campanha de 2002/2003, esse processo foi considerado insatisfatório porque tomou em consideração elementos de riscos não relacionados com o algodão (seleção SIGC) e não permitia que se tomassem suficientemente em consideração rendimentos atípicos constatados durante a campanha. Por conseguinte, considerou-se que as alterações introduzidas na seleção não permitiram melhorar de forma suficiente o dispositivo para este cobrir os riscos relacionados com uma subdeclaração das superfícies.
- 107 Segundo, considerou-se que a realização dos controlos no local foi demasiado tardia e que não permitia determinar os limites das numerosas pequenas parcelas de algodão frequentemente materializadas apenas através de alterações de variedades de algodão, cujas diferenças são visualizadas nas folhas e no fruto, ao passo que a medição da superfície cultivada só pode ser feita com qualidade suficiente se a cultura ainda estiver no campo, em conformidade com as normas estabelecidas no âmbito do SIGC. Além disso, só em 22 de janeiro de 2008, na sequência do convite formulado pelo órgão de conciliação, é que as autoridades helénicas forneceram dados relativos às datas de realização dos controlos no local, das quais não resulta, segundo os serviços da Comissão, nenhuma indicação fiável sobre a proporção de controlos tardios, sendo um número elevado de datas (pelo menos dezasseis casos) inverosímil. Além disso, excetuadas estas incoerências, a existência de controlos demasiado tardios (depois do mês de janeiro) parece confirmar-se para cinco nomes em 2001/2002 e para sete nomes em 2002.

108 Terceiro, foi igualmente constatado que em 2001/2002 as instruções aos controladores não previam nenhuma formalização das medições nem nenhuma rastreabilidade das tolerâncias técnicas aceites e que tal apenas foi melhorado em 2002/2003 quando a Opekepe começou a realizar os controlos no local.

Apreciação do Tribunal Geral

109 No que respeita ao setor do algodão, a República Helénica suscita um fundamento relativo ao carácter injustificado e desproporcionado da correção forfetária de 5% aplicada nos exercícios financeiros de 2002 e de 2003 e à apreciação errada dos factos.

110 Este fundamento divide-se em cinco partes. A primeira e a segunda partes são relativas ao carácter desproporcionado da correção financeira, a terceira, a quarta e a quinta partes são relativas ao carácter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem, respetivamente, às deficiências do SIGC, às medidas ambientais e ao controlo *no local* das superfícies.

111 O Tribunal procederá ao exame da terceira, da quarta e da quinta partes antes de examinar as duas primeiras partes do presente fundamento.

Quanto à terceira parte, relativa ao carácter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem às deficiências do SIGC

112 A República Helénica contesta as constatações da Comissão sobre as deficiências do SIGC e invoca a eficácia dos controlos cruzados. Descreve o processo por meio do qual os produtores declaram as superfícies cultivadas ao SIGC e sublinha que a ajuda para o algodão não está relacionada com a superfície, sendo paga em função da quantidade de algodão entregue pelos produtores na fábrica de descaroçamento, que é controlada. Acrescenta que o facto de a SIGC comportar algumas insuficiências, explicadas na sua carta de 26 de novembro de 2004 enviada à Comissão, não influenciou a regularidade dos pagamentos aos beneficiários.

113 O Tribunal recorda que a harmonização do regime de ajuda à produção de algodão com o SIGC foi instituída pelo Regulamento n.º 1201/89, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1740/97 da Comissão, de 5 de setembro de 1997 (JO L 244, p. 1), para reforçar a gestão e o controlo do regime de ajuda e evitar o risco de duplicação de pagamentos relativamente às mesmas superfícies. O considerando 9 do Regulamento n.º 1591/2001, que revogou o Regulamento n.º 1201/89, prevê igualmente que, para garantir a verosimilhança da origem do algodão que é objeto dos pedidos de ajuda, é necessário poder identificar as superfícies cultivadas com algodão, através do sistema de identificação das parcelas agrícolas previsto no Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de novembro de 1992, que estabelece um SIGC relativo a determinados regimes de ajudas comunitários (JO L 355, p. 1). Tal implica que os dois sistemas comuniquem e permitam a troca de dados, nomeadamente através de controlos cruzados, previstos no artigo 13.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 1591/2001 (v. n.º 97, *supra*).

114 Segundo a jurisprudência, o Estado-Membro contra o qual a Comissão justificou a sua decisão que constatou a inexistência ou as deficiências nos controlos efetuados no âmbito da aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, secção «Garantia», não pode pôr em causa as conclusões da Comissão sem fundamentar as suas próprias alegações através de elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que as conclusões da Comissão são inexatas, estas constituem elementos suscetíveis de fazer surgir dúvidas sérias sobre a implementação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo (acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de julho de 2000, Grécia/Comissão, C-46/97, Colet., p. I-5719, n.º 58).

- 115 No presente caso, a República Helénica não contesta de forma circunstanciada as deficiências constatadas no sistema de controlo em causa. Limita-se a afirmar que as insuficiências do SIGC não influenciaram a regularidade dos pagamentos aos beneficiários e que os controlos que efetuou eram suficientes, porque se referiam às quantidades de algodão entregues pelos produtores à fábrica de descaroçagem e aos rendimentos.
- 116 Contudo, a existência desses controlos não é suficiente para sanar as insuficiências detetadas no relatório de síntese (v. n.º 101, *supra*). A este respeito, há que recordar que quando um regulamento institui medidas específicas de controlo, os Estados-Membros são obrigados a aplicá-las, sem que seja necessário apreciar a procedência da sua tese segundo a qual seria mais eficaz um sistema de controlo diferente (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2002, Espanha/Comissão, C-130/99, Colet., p. I-3005, n.º 87).
- 117 Por outro lado, no que respeita às deficiências detetadas no controlo das parcelas, a República Helénica refere-se à carta de 26 de novembro de 2004 enviada à Comissão. Nesta carta, expõe nomeadamente que essas deficiências se explicam por erros de retranscrição das superfícies quando da introdução dos resultados dos controlos no local no ficheiro recapitulativo dos controlos, que serve em seguida para atualizar o ficheiro informatizado dos controlos no local (n.º 27 da carta de 26 de novembro de 2004).
- 118 Deste modo, há que constatar que a República Helénica expõe assim os motivos dos erros constatados, sem no entanto demonstrar o caráter errado das constatações da Comissão e sem conseguir eliminar as dúvidas existentes sobre a eficácia do sistema de controlo.
- 119 Por último, a República Helénica sustenta que a «precisão da declaração de superfície» passou a ser um critério de elegibilidade a partir da entrada em vigor do Regulamento n.º 1486/2002, aplicável desde o período de comercialização de 2002/2003, pelo que é inaplicável ao presente caso.
- 120 A este respeito, o Tribunal sublinha que a declaração de superfície de algodão já estava prevista no artigo 9.º do Regulamento n.º 1591/2001 (v. n.º 95, *supra*) antes da alteração do referido regulamento efetuada pelo Regulamento n.º 1486/2002 e que, aliás, já estava prevista no artigo 8.º do Regulamento n.º 1201/89, alterado pelo Regulamento n.º 1740/97 (v. n.º 96, *supra*). Do mesmo modo, o controlo da exatidão das declarações das superfícies de algodão através de um controlo no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações também já estava previsto no artigo 13.º do Regulamento n.º 1591/2001 (v. n.º 97, *supra*) antes da alteração do referido regulamento pelo Regulamento n.º 1486/2002 e, antes deste, no artigo 12.º do Regulamento n.º 1201/89. A alteração introduzida a este respeito pelo Regulamento n.º 1486/2002 consiste apenas em precisar que este controlo no local deve ser efetuado o mais tardar no dia 15 de novembro da campanha de comercialização em causa (v. n.º 98, *supra*).
- 121 Por conseguinte, este argumento é desprovido de fundamento.
- 122 Há assim que julgar improcedente a terceira parte do presente fundamento.

Quanto à quarta parte, relativa ao caráter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem às medidas ambientais

- 123 Há que recordar que a reforma do regime de ajuda à produção de algodão em 2001, através do artigo 17.º do Regulamento n.º 1051/2001, introduziu a obrigação de os Estados-Membros adotarem as medidas ambientais que considerem adequadas (v. n.º 93, *supra*). A República Helénica, ao abrigo destas medidas, impôs a limitação da superfície de produção, a fixação de um rendimento máximo e o cumprimento de um código de boas práticas, entre as quais se inclui a rotação obrigatória das culturas.

Estas medidas resultam dos *ypourgikes apofaseis* (despachos ministeriais) de 28 de fevereiro de 2001 e de 4 e de 10 de maio de 2001, adotados no seguimento de um largo diálogo com os produtores, como a República Helénica sublinha.

- 124 Em primeiro lugar, a República Helénica alega que os resultados dos controlos não podiam ser imediatamente detetados, uma vez que as medidas ambientais foram adotadas em 2001.
- 125 No presente caso, o Tribunal sublinha que ao impor a correção forfetária de 5% devido à insuficiência dos controlos das condições ambientais, a Comissão não põe em causa a eficácia ou a justeza das medidas ambientais adotadas, mas a inexistência de controlo do respetivo cumprimento a partir do momento em que foram adotadas. Deste modo, a argumentação da República Helénica, segundo a qual a eficácia das medidas ambientais adotadas exigia tempo não é pertinente no presente caso.
- 126 Em seguida, a República Helénica sustenta que o controlo do cumprimento das medidas ambientais ocorreu de forma adequada.
- 127 Contudo, o Tribunal sublinha que esta afirmação não encontra fundamento nos elementos dos autos.
- 128 Com efeito, no que respeita, em primeiro lugar, ao controlo dos rendimentos, a República Helénica indicou que realizou controlos através de teledeteção para controlar os rendimentos nas zonas em que foram observadas as superações. Contudo, resulta do relatório de síntese que não foi fornecido nenhum dado para a campanha de 2001/2002, e que, para a campanha de 2002/2003, os dados fornecidos demonstram que apenas 7,5% dos casos de rendimentos atípicos foram controlados. Além disso, a República Helénica referiu-se ao método da média dos rendimentos durante os três anos anteriores e ao controlo dos rendimentos através de medições das superfícies. No entanto, estes argumentos não demonstram a existência de controlos que permitem verificar individualmente se os beneficiários tinham respeitado as obrigações impostas pelas referidas medidas. Como a Comissão sublinha, puderam assim ser concedidas ajudas a produtores que não respeitaram necessariamente as medidas ambientais.
- 129 Do mesmo modo, quando evoca, em segundo lugar, a redução das superfícies cultivadas de algodão, a República Helénica não prova a existência de um controlo individualizado a este respeito.
- 130 No que se refere, em terceiro lugar, ao controlo das boas práticas, a própria República Helénica indicou, durante o processo de conciliação, que o seu controlo era difícil, ou mesmo impossível, de realizar. Sustenta que implementou indicadores, como a medida de «produção indicativa por pés» (produção autorizada indicativa), que visava um controlo completo para limitar a utilização dos pesticidas e dos adubos. No entanto, trata-se de uma implementação de medidas gerais de melhoria dos indicadores ambientais que não provam a existência de um controlo individualizado por produtor do cumprimento das medidas implementadas.
- 131 O argumento da República Helénica segundo o qual o controlo do cumprimento das medidas ambientais ocorreu de forma adequada deve assim ser afastado.
- 132 Por outro lado, a República Helénica sublinha, na réplica, as reservas do órgão de conciliação relativas à possibilidade de aplicar ao algodão já semeado as medidas ambientais criadas pelo artigo 17.º do Regulamento n.º 1051/2001, aplicável desde 1 de setembro de 2001.
- 133 O Tribunal recorda que, no âmbito do seu parecer proferido em 21 de janeiro de 2008, o órgão de conciliação convidou a Comissão a assegurar-se de que, atendendo à data de entrada em vigor das condições ambientais neste regime de ajuda, a conformidade com essas disposições podia ser invocada como critério juridicamente vinculativo para conceder a ajuda comunitária para o algodão cultivado durante a campanha de comercialização de 2001/2002.

- 134 Na sua posição final, a Comissão manteve que o artigo 17.º do Regulamento n.º 1051/2001 era aplicável às medidas ambientais adotadas pela República Helénica relativas à campanha de 2001/2002. Em sua opinião, em substância, a data de 1 de setembro de 2001 marca o início da campanha de comercialização do algodão semeado em 2001 e comercializado no outono de 2001, mas não deixa de ser verdade que todos os critérios de elegibilidade específicos das operações que antecedem a comercialização, entre as quais a sementeira, devem ser controlados antes.
- 135 O Tribunal constata que a República Helénica não contesta este raciocínio. Com efeito, a República Helénica refere apenas, no âmbito da réplica, as reservas do órgão de conciliação sem apresentar uma argumentação fundamentada para responder à argumentação da Comissão.
- 136 Na medida em que se possa considerar que o seu argumento, que não resulta da petição, se refere ao fundamento relativo às medidas ambientais e é, assim, admissível na aceção do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, há que constatar que este argumento não está de modo nenhum fundamentado.
- 137 Para mais, há que afastar o argumento segundo o qual as medidas precisas do Regulamento n.º 1051/2001 ainda não eram conhecidas. Com efeito, a própria República Helénica adotou as medidas ambientais e não contesta que essas medidas ambientais eram de aplicação imediata. Pelo contrário, sustenta que as referidas medidas já eram objeto de controlos suficientes, o que implica que eram aplicáveis. Na medida em que a República Helénica tinha decidido adotar essas medidas para implementar o Regulamento n.º 1051/2001 a partir da campanha de comercialização de 2001/2002, tinha assim de controlar o respetivo cumprimento pelos produtores de algodão. Acresce que, como a Comissão sublinhou em resposta a uma questão escrita do Tribunal, resulta dos considerandos do Regulamento (CE) n.º 1398/2002 da Comissão, de 31 de julho de 2002, que fixa, para a campanha de comercialização de 2001/2002, a produção efetiva grega de algodão não descaroçado, bem como a redução do preço de objetivo dela decorrente, e derroga, para a campanha de comercialização de 2001/2002, determinadas normas de gestão e normas de concessão da ajuda na Grécia (JO L 203, p. 24), que as próprias autoridades helénicas consideraram que o cumprimento das medidas ambientais previstas no artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1051/2001 constituía um critério de elegibilidade para receber a ajuda para a campanha de comercialização de 2001/2002.
- 138 Por outro lado, a questão do controlo das medidas ambientais para o período anterior a 1 de setembro de 2001 refere-se apenas à campanha de comercialização de 2001/2002 e constitui assim apenas uma parte do fundamento relativo às medidas ambientais na qual assenta a correção forfetária, que se refere igualmente à campanha de 2002/2003.
- 139 Por último, ao contrário do que a República Helénica afirma, sem fundamentar o seu argumento de outro modo, foi com razão que a Comissão considerou que os controlos relativos às medidas ambientais constituíam controlos-chave, na aceção do anexo 2 do documento n.º VI/5330/97. Com efeito, esses controlos dizem respeito às verificações físicas e administrativas exigidas para verificar os elementos substanciais, relativos no presente caso à superfície de produção, à fixação de um rendimento máximo e ao cumprimento das boas práticas implementadas pela República Helénica em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento n.º 1051/2001.
- 140 Daqui resulta que há que julgar improcedente a quarta parte do presente fundamento.

Quanto à quinta parte, relativa ao caráter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem ao controlo no local das superfícies

- 141 Primeiro, a República Helénica contesta a realização tardia dos controlos no local. Sustenta que os Regulamentos n.ºs 1051/2001 e 1591/2001 não preveem uma data limite para efetuar os controlos no local de 5% das superfícies, tendo a data de 15 de novembro sido fixada como limite apenas a partir

de 2003 pelo Regulamento n.º 1486/2002. Em sua opinião, se o controlo tiver de ser efetuado numa data apropriada, ou seja, num momento que garante que a superfície controlada foi semeada de algodão, esse controlo pode ser efetuado enquanto o caule do algodão estiver no campo, ou seja, em agosto, em outubro ou mesmo em janeiro ou até à sementeira da primavera seguinte. A República Helénica acrescenta que a base de dados dos controlos no local não continha indicação de uma data, porque tal não era exigido pelos regulamentos. Sublinha que as atas se referem à data em que foram efetuados, que delas resulta que os controlos se realizaram principalmente entre o mês de agosto e o mês de novembro e que poucos controlos foram realizados depois.

- 142 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1591/2001, a exatidão das declarações de superfícies de algodão deve ser verificada através de um controlo no local.
- 143 Como a República Helénica sublinha, antes de 23 de agosto de 2002, data de entrada em vigor do Regulamento n.º 1486/2002, que prevê que os controlos no local devem ser efetuados o mais tardar em 15 de novembro da campanha de comercialização em causa, o Regulamento n.º 1591/2001 não previa um prazo para a realização desses controlos. Dito por outras palavras, esta data limite de 15 de novembro é aplicável a partir da campanha de comercialização de 2002/2003.
- 144 Para a campanha de comercialização de 2001/2002, estes controlos deviam no entanto ser realizados dentro de um prazo adequado, como a República Helénica admite (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 196), a saber, num momento que pudesse ser determinado de forma certa e que garantisse que a superfície controlada foi semeada de algodão, ou seja, antes ou durante a colheita.
- 145 No presente caso, em 22 de janeiro de 2008, na sequência de um convite do órgão de conciliação, as autoridades helénicas forneceram dados relativos às datas de realização dos controlos no local. No entanto, como a Comissão constatou, estes dados não permitiam conhecer a repartição cronológica dos controlos no local e não continham uma indicação fiável sobre a proporção de controlos tardios. Acresce que certas datas indicadas eram incoerentes e certos controlos foram especialmente tardios (depois do mês de janeiro) para cinco nomes em 2001/2002 e para sete nomes em 2002.
- 146 Segundo a jurisprudência (acórdão de 9 de setembro de 2004, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 73, n.º 51), incumbe ao Estado-Membro em causa apresentar a prova mais detalhada e completa da realidade dos seus controlos e, se for caso disso, da inexatidão das afirmações da Comissão.
- 147 Ora, a República Helénica, depois de ter referido que não havia indicação de nenhuma data na base de dados dos controlos no local, forneceu datas de controlos das quais resultam, por um lado, certas incoerências (certas datas indicam os anos de 1901 ou de 1902) e, por outro, que as datas de controlos são por vezes posteriores ao mês de janeiro da campanha em causa.
- 148 A este respeito, ainda que os caules do algodão possam comprovar a realidade de uma cultura de algodão, como a República Helénica sustenta, foi com razão que a Comissão constatou que nem os limites exatos das parcelas nem o seu rendimento podem ser determinados de forma certa com base nesses caules de algodão. Aliás, o dia 15 de novembro da campanha de comercialização referida no Regulamento n.º 1486/2002 foi fixado como data limite para efetuar os controlos no local.
- 149 Por outro lado, a República Helénica apresenta, no anexo 2 da réplica, dados que comprovam que, relativamente às duas campanhas, a maioria dos controlos foi realizada até novembro. No entanto, a Comissão sustenta que esses dados não lhe foram transmitidos durante o procedimento administrativo que terminou com a adoção da decisão recorrida, o que é confirmado pelas respostas da República Helénica a uma medida de organização do processo e às questões do Tribunal colocadas na audiência. Ora, a legalidade de uma decisão da Comissão deve ser apreciada em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (v., neste

sentido, acórdãos do Tribunal Geral de 15 de dezembro de 2011, Luxemburgo/Comissão, T-232/08, não publicado na Coletânea, n.ºs 54 e 55, e de 14 de fevereiro de 2012, Itália/Comissão, T-267/06, não publicado na Coletânea, n.ºs 46 a 48; v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de dezembro de 2008, Regie Networks, C-333/07, Colet., p. I-10807, n.º 81). Por conseguinte, estes dados fornecidos pela República Helénica não podem ser tomados em consideração para apreciar a legalidade da decisão recorrida.

- 150 Daqui resulta que a República Helénica não logrou provar que as constatações da Comissão a este respeito são erradas. Além disso, seja como for, como a Comissão sublinha, a questão dos controlos tardios constitui apenas um dos fundamentos relativos aos controlos-chave nos quais assenta a correção forfetária (v. n.ºs 101 a 108, *supra*).
- 151 Segundo, a República Helénica sustenta que a análise dos riscos foi efetuada e que permitiu excluir as quantidades de algodão de proveniência desconhecida. A melhoria do sistema informatizado e do controlo em tempo real das entregas de algodão às fábricas de descaroçamento contribuiu para melhorar o processo de seleção das amostras e, assim, a análise dos riscos.
- 152 Contudo, este argumento não põe em causa as constatações da Comissão, segundo as quais, para a campanha de 2001/2002, a análise dos riscos assentou numa seleção aleatória de uma população estratificada, não adaptada aos riscos associados à campanha em causa. Do mesmo modo, para a campanha de 2002/2003, a República Helénica não prova o carácter errado das constatações da Comissão acima resumidas nos n.ºs 106 e 108.
- 153 Deve assim julgar-se igualmente improcedente a quinta parte do presente fundamento.
- 154 Daqui resulta que, nestas condições, não se pode considerar que a correção financeira de 5% contestada resulta de uma apreciação errada dos factos.

Quanto à primeira e à segunda partes, relativas ao carácter desproporcionado da correção financeira

- 155 No âmbito da primeira parte do presente fundamento, a República Helénica sustenta que a correção forfetária de 5%, que mais do que duplicou em relação às correções anteriores de 2%, é desproporcionada por não ter sido tomada em consideração a alteração tardia do regime de ajuda ao algodão em 2001 que foi efetuada através do Regulamento n.º 1051/2001, publicado em junho, ou seja, a meio do período de cultura. A República Helénica sublinha que nenhuma disposição transitória atenuou o custo do novo modo de cálculo da corresponsabilidade e alega a importância dos custos decorrentes das medidas adotadas.
- 156 O Tribunal recorda que a Comissão pode recusar tomar em consideração todas as despesas efetuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2000, Bélgica/Comissão, C-242/97, Colet., p. I-3421, n.º 122).
- 157 No presente caso, resulta que as carências detetadas pelos serviços da Comissão dizem respeito a elementos importantes do sistema de controlo e à execução de controlos que desempenham um papel fundamental para determinar a regularidade da despesa, pelo que se podia razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA era significativo.
- 158 Daqui resulta que ao impor, no presente caso, uma correção forfetária que ascende apenas a 5% das despesas em causa por os controlos efetuados pelas autoridades helénicas violarem as exigências da legislação comunitária, a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 24 de março de 2011, Grécia/Comissão, T-184/09, não publicado na Coletânea, n.º 72 e jurisprudência referida).

- 159 O argumento relativo à alteração decorrente do Regulamento n.º 1051/2001 não afeta esta constatação. Com efeito, há que referir que as obrigações relativas ao SIGC e os controlos no local das superfícies faziam parte da regulamentação anterior (v. n.º 113, *supra*). Assim, o Regulamento n.º 1051/2001 não alterou os elementos relativamente aos quais foram constatadas carências no presente caso. Além disso, como anteriormente referido (v. n.º 137, *supra*), na medida em que decidiu adotar as medidas ambientais para implementar o Regulamento n.º 1051/2001 a partir da campanha de comercialização de 2001/2002, a República Helénica devia controlar o respetivo cumprimento por parte dos produtores de algodão.
- 160 Há assim que julgar improcedente o argumento da República Helénica relativo à alteração do regime em causa.
- 161 Por último, o custo das medidas adotadas devido a este novo regulamento não é suscetível de justificar as carências identificadas e não pode assim ser tomado em consideração para apreciar o caráter desproporcionado ou não da correção financeira em causa.
- 162 Os argumentos desenvolvidos em apoio desta primeira parte não provam assim o caráter desproporcionado da correção em causa.
- 163 No âmbito da segunda parte do presente fundamento, a República Helénica alega que a própria Comissão constatou melhorias durante o período entre 2002 e 2003 e que a correção relativa ao referido período devia assim ter sido inferior àquela que foi aplicada ao abrigo do período entre 2001 e 2002.
- 164 Ora, há que salientar que embora a Comissão tenha constatado melhorias durante a campanha de 2002/2003 na sua carta de 17 de julho de 2004, os serviços da Comissão também constataram, nessa mesma carta, deficiências relativas aos controlos no local das superfícies e ao SIGC, referindo-se a grandes deficiências de princípios. Estas deficiências resultam igualmente do relatório de síntese.
- 165 Deste modo, o mero facto de terem sido constatadas melhorias não pode permitir que a República Helénica sustente que a taxa de correção de 5% devia ter sido reduzida.
- 166 Por conseguinte, a República Helénica não provou o caráter desproporcionado da correção forfetária de 5% das despesas em causa.
- 167 Resulta de todo o exposto que há que julgar totalmente improcedente o terceiro fundamento, relativo à correção forfetária aplicada ao setor do algodão.

4. Quanto ao sexto fundamento, relativo às correções aplicadas ao setor dos prémios «carne» — bovinos e aos pagamentos por extensificação

Legislação comunitária

- 168 O Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no setor da carne de bovino (JO L 160, p. 21), regula a atribuição dos prémios neste setor.

Controlos

- 169 O Regulamento n.º 3508/92 prevê que cada Estado-Membro cria um SIGC relativo a certos regimes de ajudas comunitárias. Em conformidade com o seu considerando 6, a gestão dos dados recolhidos e a respetiva exploração no âmbito da verificação dos pedidos de ajuda exigem a criação de bases de dados informatizadas suficientemente aperfeiçoadas, que permitam, designadamente, controlos cruzados.
- 170 O artigo 1.º, n.º 1, alínea b), do referido regulamento prevê, nomeadamente, que cada Estado-Membro deve criar um SIGC aplicável aos regimes de prémios e de pagamentos aos produtores de carne de bovino.
- 171 Em conformidade com o disposto no artigo 2.º do Regulamento n.º 3508/92, o sistema integrado inclui diversos elementos, nomeadamente uma base de dados informatizada, um sistema de identificação e de registo dos animais, de pedidos de ajudas e um sistema integrado de controlo. O artigo 3.º do Regulamento n.º 3508/92 prevê nomeadamente que, na base de dados informatizada, serão registados, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes dos pedidos de ajudas.
- 172 Nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento, os Estados-Membros procederão a um controlo administrativo dos pedidos de ajudas e os controlos administrativos serão completados por controlos no local, que incidirão sobre uma amostra das explorações agrícolas.
- 173 Relativamente a estes controlos, o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do SIGC relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido no Regulamento (CEE) n.º 3508/92 (JO L 327, p. 11), prevê:
- «Os controlos administrativos e no local serão efetuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito dos requisitos de concessão das ajudas.»
- 174 O artigo 16.º do Regulamento n.º 2419/2001 dispõe:
- «Os controlos administrativos previstos no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento [...] n.º 3508/92 incluirão, nomeadamente:
- a) Controlos cruzados relativos às parcelas agrícolas e aos animais declarados, a fim de evitar que a mesma ajuda seja concedida mais que uma vez relativamente ao mesmo ano civil ou campanha de comercialização, bem como qualquer cumulação indevida de ajudas concedidas ao abrigo de regimes de ajudas comunitárias que impliquem declarações de superfícies;
 - b) Controlos cruzados utilizando a base de dados informatizada para verificar a elegibilidade para as ajudas.»
- 175 O artigo 25.º do Regulamento n.º 2419/2001 prevê:
- «1. Os controlos no local incidirão em todos os animais relativamente aos quais tenham sido apresentados pedidos de ajudas ao abrigo dos regimes de ajuda em causa e, no caso dos regimes de ajudas relativos a bovinos, igualmente nos bovinos que não sejam objeto de pedidos de ajudas.

2. Os controlos no local incluirão, nomeadamente:

- a) A verificação de que o número total de animais presentes na exploração, relativamente aos quais tenham sido apresentados pedidos de ajudas, ou, no que respeita aos bovinos que não sejam objeto de pedidos de ajudas, corresponde ao número de animais inscrito[s] no registo e, no caso dos bovinos, ao número de animais comunicado à base de dados informatizada;
- b) Quanto aos regimes de ajudas relativas aos bovinos, verificações:
- da correção das inscrições no registo e das comunicações à base de dados informatizada, com base numa amostra de documentos comprovativos, tais como faturas de compras e de vendas, certificados de abate, certificados veterinários e, se for o caso, passaportes dos animais, respeitantes aos animais relativamente aos quais tenham sido apresentados pedidos de ajudas nos 12 meses anteriores ao controlo no local,
 - de que as informações contidas na base de dados informatizada correspondem às informações constantes do registo com base numa amostra de animais relativamente aos quais tenham sido apresentados pedidos de ajudas nos 12 meses anteriores ao controlo no local,
 - de que todos os animais presentes na exploração e ainda mantidos nos termos do dever de retenção são elegíveis para a ajuda pedida,
 - de que todos os bovinos presentes na exploração estão identificados por marcas auriculares e, se for o caso, acompanhados por passaportes e inscritos no registo e foram objeto de comunicação à base de dados informatizada; [o]s controlos serão realizados individualmente para cada bovino macho ainda mantido nos termos do dever de retenção relativamente ao qual tenha sido apresentado um pedido de prémio especial para a carne de bovino, com exclusão dos pedidos apresentados em conformidade com n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1254/1999; [e]m todos os outros casos, o controlo da correção das inscrições nos passaportes dos animais e no registo e das comunicações à base de dados pode ser realizado com base numa amostra;

[...]»

Prémio ao abate

¹⁷⁶ O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999 prevê:

«O produtor que possua bovinos na sua exploração pode beneficiar, a seu pedido, de um prémio ao abate. Esse prémio será concedido aquando do abate de animais elegíveis ou da sua exportação para um país terceiro, dentro de limites máximos nacionais a determinar.

Serão elegíveis para o prémio ao abate:

- a) Os touros, bois, vacas e novilhas a partir dos oito meses de idade;
- b) Os vitelos com mais de um mês e menos de sete meses de idade e um peso de carcaça inferior a 160 quilogramas,

desde que tenham estado na posse do produtor durante um período a determinar.»

177 O artigo 26.º do Regulamento n.º 2419/2001 prevê:

«1. Quanto ao prémio especial para a carne de bovino em conformidade com o n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 1254/1999 e ao prémio ao abate em conformidade com o artigo 11.º do mesmo regulamento, serão igualmente realizados controlos nos matadouros. Neste caso, os Estados-Membros realizarão controlos no local:

- a) Quer em, pelo menos, 30% de todos os matadouros, selecionados com base numa análise de riscos. Neste caso, os controlos incidirão numa amostra de 5% do número total de bovinos abatidos no matadouro em causa nos 12 meses anteriores ao controlo no local;
- b) Quer em, pelo menos, 20% dos matadouros aprovados anteriormente de acordo com critérios especiais de fiabilidade a determinar pelos Estados-Membros, selecionados com base numa análise de riscos. Neste caso, os controlos incidirão numa amostra de 2% do número total de bovinos abatidos no matadouro em causa nos 12 meses anteriores ao controlo no local.

Os controlos no local incluirão uma análise *a posteriori* de documentos, a comparação com as inscrições na base de dados informatizada e controlos de relações de certificados de abate (ou das informações que os substituam) enviadas para outros Estados-Membros em conformidade com o n.º 3 do artigo 35.º do Regulamento [...] n.º 2342/1999.

2. Os controlos no local efetuados nos matadouros incluirão controlos físicos, realizados com base numa amostra, dos métodos de abate aplicados no dia do controlo no local. Se necessário, verificar-se-á se as carcaças apresentadas para pesagem são elegíveis para as ajudas.»

178 O Regulamento (CE) n.º 2342/1999 da Comissão, de 28 de outubro de 1999, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1254/1999, prevê, nomeadamente, no seu artigo 37.º, na sua versão alterada [Regulamento (CE) n.º 1042/2000 da Comissão, de 18 de maio de 2000 (JO L 118, p. 4)], que o prémio ao abate será pago ao produtor que tenha sido detentor do animal durante um período de retenção mínimo de dois meses cujo termo tenha tido lugar menos de um mês antes do abate, ou menos de dois meses antes da exportação do animal e que, para as vitelas abatidas antes dos três meses de idade, o período de retenção é de um mês.

Pagamentos por extensificação

179 O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999 dispõe:

«Os produtores que beneficiem do prémio especial e/o do prémio por vaca em aleitamento podem beneficiar de um pagamento por extensificação.»

180 O artigo 13.º, n.º 2, do referido regulamento prevê que o pagamento por extensificação, fixado em 100 euros por prémio especial e por prémio por vaca em aleitamento concedido, está sujeito à condição de que o fator de densidade da exploração para o ano civil em questão seja inferior ou igual a 1,4 cabeças normais (a seguir «CN») por hectare (sob reserva de montantes inferiores fixados pelos Estados-Membros em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 2, segundo parágrafo, do referido regulamento).

181 Em conformidade com disposto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999, o fator de densidade é expresso em número de CN, em relação à superfície forrageira da exploração consagrada à alimentação dos animais.

182 Segundo o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1254/1999, para a determinação do fator de densidade na exploração, deve ter-se em conta:

«[...]

- a) Os bovinos machos, vacas em aleitamento e novilhas, ovinos e/ou caprinos relativamente aos quais tenham sido apresentados pedidos de prémio, assim como as vacas leiteiras necessárias para produzir a quantidade total de referência de leite atribuída ao produtor. A conversão do número de animais assim obtido em CN é feita por intermédio da tabela de conversão do anexo III;
- b) A superfície forrageira: a superfície da exploração disponível durante todo o ano civil para a criação de bovinos e de ovinos e/ou caprinos. Não se incluirão nesta superfície:
 - os edifícios, bosques, lagos e caminhos,
 - as superfícies utilizadas para outras produções que beneficiem de um regime de ajuda comunitária ou para culturas permanentes ou culturas hortícolas, exceto pastagens permanentes para as quais sejam concedidos pagamentos por superfície nos termos do artigo 17.º do presente regulamento e do artigo 19.º do Regulamento [...] n.º 1255/1999,
 - as superfícies elegíveis para o sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, utilizadas ao abrigo do regime de ajuda para as forragens secas ou objeto de um programa nacional ou comunitário de retirada de terras da produção.

A superfície forrageira englobará as superfícies utilizadas em comum e as sujeitas a cultura mista.»

183 O artigo 13.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 1254/1999 prevê:

«[E]m derrogação do disposto n.º 2, alínea a), do artigo 12.º, o fator de densidade na exploração será determinado tendo em conta os bovinos machos, as vacas e as novilhas nela presentes durante o ano civil em causa, bem como os ovinos e/ou caprinos para os quais tenham sido apresentados pedidos de prémio relativamente ao mesmo ano civil. O número de animais será convertido em CN com recurso à tabela de conversão do anexo III.»

184 O artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999 prevê que a fim de verificar se o número de animais calculado em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 1254/1999 respeita o fator ou os fatores de densidade definidos no referido regulamento, os Estados-Membros devem fixar, anualmente, pelo menos cinco datas de contagem dos animais e informarão a Comissão desse facto.

185 A contagem dos animais nessas datas pode fazer-se, consoante a escolha dos Estados-Membros, de acordo com um dos dois métodos previstos no artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999. De acordo com o primeiro método, o Estado-Membro solicita ao produtor a declaração, com base no registo de estábulo respetivo, antes de uma data a fixar pelo Estado-Membro, do número de unidades de bovinos adultos ou do número de animais de cada uma das duas categorias de bovinos referidas no anexo III do Regulamento n.º 1254/1999 (a saber, por um lado, a que reagrupa os bovinos machos e as novilhas de mais de 24 meses, as vacas em aleitamento e as vacas leiteiras e, por outro, a que reagrupa os bovinos machos e as novilhas de 6 a 24 meses). O segundo método, reservado aos Estados-Membros que dispõem de uma base de dados informatizada em conformidade com as exigências do Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho, de 21 de abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1), e que considerem que essa base de dados oferece garantias suficientes de exatidão para aplicar o regime do pagamento por extensificação, implica a utilização das informações contidas nessa base para determinar o número de unidades de bovinos adultos.

186 Nos termos do artigo 32.º, n.º 3, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 2342/1999, se o Estado-Membro decidir que todos os dias do ano são datas de contagem, pode estabelecer que o cálculo do fator de densidade seja efetuado *pro rata temporis* em função do período de presença dos animais.

187 O artigo 32.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2342/1999 prevê:

«Em derrogação do n.º 3, os Estados-Membros podem facultar aos produtores a possibilidade de optarem por um regime simplificado.

Nesse caso, o produtor deve indicar, no seu pedido de ajuda ‘superfícies’:

a) Que declara ter respeitado diariamente o fator de densidade máximo definido no artigo 13.º do Regulamento [...] n.º 1254/1999 até ao dia do seu pedido de ajuda ‘superfícies’,

e

b) Que se compromete a respeitar diariamente esse fator de densidade entre o dia do seu pedido de ajuda ‘superfícies’ e o dia 31 de dezembro.

[...]

A declaração e o compromisso referidos no presente número estão sujeitos às disposições de controlo e sanções previstas no âmbito do sistema integrado.

[...]»

Relatório de síntese

188 No âmbito dos inquéritos que têm as referências AP/2003/09a, AP/2003/11, AP/2004/04 e AP/2005/05, a Comissão efetuou verificações na Grécia, respetivamente, nos meses de maio de 2003, de setembro de 2003, de março de 2004 e de abril de 2005. As observações da Comissão ao abrigo do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95 foram formuladas, respetivamente, nas cartas de 19 de setembro de 2003, de 22 de janeiro de 2004, de 5 de agosto de 2004 e de 29 de julho de 2005. Realizou-se uma reunião bilateral em 1 de outubro de 2004 que teve por objeto os dois primeiros inquéritos, uma reunião bilateral em 11 de março de 2005 que teve por objeto o terceiro inquérito e uma reunião bilateral em 7 de junho de 2006 que teve por objeto o quarto inquérito. A Comissão notificou às autoridades helénicas as atas dessas reuniões, respetivamente, em 30 de novembro de 2004, em 22 de junho de 2005 e em 22 de setembro de 2006. As autoridades helénicas responderam a essas cartas respetivamente em 28 de dezembro de 2004, em 21 de julho de 2005 e em 20 de outubro de 2006. Em 3 de maio de 2007, a Comissão comunicou formalmente as suas conclusões às autoridades helénicas para os quatro inquéritos.

189 Na sequência do parecer do órgão de conciliação de 8 de janeiro de 2008 e de informações fornecidas pelas autoridades helénicas, a Comissão comunicou a sua posição final de 16 de junho de 2008, que é retomada no relatório de síntese.

190 Em primeiro lugar, resulta do relatório de síntese que, a respeito dos prémios à carne de bovino, os serviços da Comissão constataram insuficiências em matéria de controlos cruzados e de controlos no local.

191 No que respeita, por um lado, aos controlos cruzados (v. n.ºs 169 e 174, *supra*), resulta do relatório de síntese que na campanha de 2002, pela primeira vez na Grécia, os controlos cruzados informatizados entre a base de dados de identificação e de registo e a base de dados dos pedidos de prémios aos

bovinos foram utilizados como controlos administrativos. Embora tal tenha sido considerado um progresso, a implementação foi qualificada de insatisfatória. Em especial, constatou-se que critérios de elegibilidade fundamentais não foram objeto de controlos cruzados em 2002. Existia assim um risco de que se tivesse considerado que animais inelegíveis pudessem ser objeto de pagamento. Além disso, os serviços da Comissão constataram que existiam anomalias (inexistência de registos ou mau registo na base de dados de identificação e de registo) relativamente a um grande número de animais que foram objeto de um pedido de ajuda e consideraram que as numerosas alterações introduzidas na base de dados de identificação e de registo sem documentos justificativos afetavam a elegibilidade de todos os animais que foram objeto de um pedido de ajuda. Também foi referido que as autoridades helénicas não tinham tido capacidade para fornecer dados numéricos sobre o número de animais em relação aos quais tinham sido constatadas anomalias, com as provas documentais que justificassem a alteração do seu estatuto. Subsistia assim um risco de que tivessem sido introduzidas alterações injustificadas ao sistema que podiam dar origem a pagamentos excessivos.

- 192 Por outro lado, no que respeita aos controlos no local, considerou-se que estes foram de qualidade insuficiente. Em especial, resulta do relatório de síntese que a realização desses controlos detetou a existência de numerosas lacunas e o relatório indica que os controlos não eram conformes com o artigo 25.º do Regulamento n.º 2419/2001 (v. n.º 175, *supra*). Deste modo, os serviços da Comissão referiram a inexistência de controlo dos animais que não foram objeto de um pedido de ajuda, a não verificação dos documentos justificativos e das informações relativas aos animais que foram objeto de um pedido de ajuda durante os doze meses que antecederam o controlo, a inexistência de controlo no local de retenção, a insuficiência das verificações dos documentos de controlo e do estatuto dos animais controlados bem como as dificuldades de comparação com os resultados dos anteriores controlos.
- 193 Além disso, os serviços da Comissão referiram a inexistência de controlos no local dos animais que foram objeto de um pedido de prémio ao abate. A este respeito, o órgão de conciliação propôs um reexame da correção pretendida, sublinhando o valor limite dos controlos no local quando estejam em causa prémios ao abate, na medida em que, para os bovinos abatidos, os controlos mais importantes são os que são realizados nos matadouros e os controlos *ex post* dos registos do explorador.
- 194 No entanto, a Comissão manteve a sua posição por a combinação de várias lacunas ter tido repercussões nos controlos-chave realizados para todos os prémios aos bovinos, entre os quais o prémio ao abate. Em sua opinião, a inexistência de controlos no local nas explorações para os prémios ao abate representa um risco suplementar para o FEOGA relativamente a este regime, risco que não pode ser totalmente compensado pela realização de controlos no matadouro e de controlos administrativos (que, seja como for, devem ser efetuados no âmbito de todos os sistemas de controlo dos prémios ao abate), tanto mais que os controlos efetuados em matadouros durante a investigação AP/2003/09 detetaram importantes lacunas. A Comissão admitiu que os controlos no local nas explorações são menos importantes do que para os outros regimes de ajudas e que se resumem habitualmente a controlos documentais, o que explica que a taxa de correção para o prémio ao abate não seja mais elevada do que para os outros prémios aos bovinos.
- 195 Os serviços da Comissão referiram igualmente a inexistência de controlos do estatuto dos animais e do *ratio* vacas/novilhas relativo ao prémio à vaca em aleitamento.
- 196 Em segundo lugar, no que respeita aos pagamentos por extensificação, a determinação correta da superfície forrageira elegível e do número de CN da exploração é considerada um controlo-chave. Os serviços da Comissão constataram que o sistema helénico de controlo do número de CN continuava sem ser conforme com as normas em 2002 e em 2003 (quer se trate do método de cálculo *pro rata temporis* baseado em dados de identificação e de registo ou do sistema simplificado composto por cinco datas de recenseamento), da mesma forma que não cobria 100% dos requerentes cinco vezes por ano, conforme previsto pela República Helénica, embora tenha sido registado um certo progresso em

2003 devido à maior utilização da base de dados de identificação e de registo. Considerou-se que a situação melhorou ligeiramente em 2003, mas não foi demonstrado nenhum progresso real a respeito da medida da superfície forrageira elegível para o período de 2002/2003. No que respeita à determinação das CN, os serviços da Comissão sublinharam que a Grécia continuou a implementar um sistema alternativo de controlos (provavelmente afetado pelas lacunas constatadas nos controlos no local na Grécia).

- 197 A Comissão aplicou assim uma correção forfetária de 10% para a campanha de 2002 devido a lacunas nos controlos-chave relativos aos principais prémios aos bovinos e de 5% para a campanha de 2003 devido ao número insuficiente de controlos dos animais que não foram objeto de um pedido de ajuda e das deficiências dos controlos no local, tendo tal sucedido em toda a Grécia na medida em que os problemas foram observados em numerosas regiões. Ao abrigo das deficiências constatadas relativas ao pagamento por extensificação, foi aplicada uma correção forfetária de 10% para as campanhas de 2002 e 2003. No entanto, as correções foram ajustadas para ter em conta correções já aplicadas nas mesmas linhas orçamentais devido a pagamentos tardios.

Apreciação do Tribunal Geral

- 198 Relativamente ao setor da carne de bovino, a República Helénica invoca um sexto fundamento, relativo ao caráter pretensamente errado das correções impostas em matéria de prémios aos bovinos e de pagamentos por extensificação bem como à falta de fundamentação.
- 199 Em primeiro lugar, na medida em que a República Helénica invoca a acusação relativa à falta de fundamentação, há que referir que esta acusação não tem nenhuma sustentação e que, seja como for, em aplicação da jurisprudência anteriormente referida (v. n.º 73, *supra*), a fundamentação da decisão recorrida respeitante às correções relativas ao setor dos bovinos deve, no presente caso, ser considerada suficiente na medida em que a República Helénica foi estreitamente associada ao processo de elaboração desta decisão e em que conhecia as razões pelas quais a Comissão considerou que não devia imputar a soma controvertida ao FEOGA. Esta acusação deve assim ser julgada improcedente.
- 200 Em seguida, a República Helénica contesta as correções impostas ao setor dos bovinos invocando uma interpretação e uma aplicação erradas do Regulamento n.º 1258/1999 e do documento n.º VI/5330/97 bem como uma apreciação errada dos factos. Em substância, contesta as conclusões da Comissão respeitantes aos controlos relativos, por um lado, aos prémios aos bovinos e, por outro, aos pagamentos por extensificação.
- 201 Há assim que examinar, no presente caso, se a República Helénica provou, em conformidade com a jurisprudência anteriormente referida (v. n.º 78, *supra*), a inexistência das apreciações da Comissão.

Quanto aos controlos em matéria de prémios aos bovinos

$\frac{3}{4}$ Quanto aos controlos cruzados

- 202 A República Helénica admite que devido à complexidade do sistema implementado pela primeira vez em 2002 a realização dos controlos cruzados deparou com alguns problemas técnicos de incoerências entre, por um lado, a base de dados de identificação e de registo e, por outro, a base dos pedidos de ajuda aos bovinos. No entanto, alega que para o ano de 2003 foram introduzidas melhorias na base de dados veterinária e que foram acrescentados controlos cruzados suplementares.

- 203 Contudo, basta constatar a este respeito que a existência de melhorias em 2003 não é suficiente para provar que as constatações dos serviços da Comissão no presente caso, resumidas no relatório de síntese (v. n.º 191, *supra*), não são exatas.
- 204 Além disso, a República Helénica sustenta que a percentagem de animais rejeitados em 2003 devido a controlos suplementares acrescentados aos controlos de 2002 era de apenas 8,04%, o que comprova que a maioria dos animais rejeitados era o resultado dos controlos que já existiam em 2002.
- 205 Contudo, tal argumento, que parece confirmar a existência de insuficiências nos controlos anteriores, não prova a natureza errada das constatações da Comissão.
- 206 Deste modo, foi com razão que a Comissão considerou que a inexistência de certos controlos-chave cruzados implicou um risco de admissão a pagamento de animais inelegíveis.
- 207 Por outro lado, a República Helénica alega a inexistência de risco para o FEOGA. Em sua opinião, quando os controlos cruzados foram efetuados para os anos de 2004 e de 2005, o controlo informatizado foi alargado ao ano de 2002 e os montantes indevidamente pagos foram compensados com o pagamento das ajudas dos exercícios financeiros para os anos de 2004 e de 2005.
- 208 Contudo, de acordo com jurisprudência constante, embora incumba à Comissão provar a existência de uma violação das regras comunitárias, uma vez provada essa violação, compete ao Estado-Membro provar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí advêm. Além disso, a Comissão não está obrigada a provar a existência de um prejuízo real, podendo limitar-se a apresentar indícios sérios nesse sentido (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de julho de 2005, Grécia/Comissão, C-5/03, Colet., p. I-5925, n.ºs 38 e 39 e jurisprudência referida).
- 209 Ora, no presente caso, não resulta dos elementos dos autos que a República Helénica provou que os montantes indevidamente pagos foram recuperados através de compensação com o pagamento das ajudas dos exercícios financeiros para os anos de 2004 e de 2005.
- 210 Em resposta a uma medida de organização do processo, a República Helénica indicou que a base do cálculo das correções forfetárias era constituída pelas despesas declaradas pela Opekepe no montante de 182 380 702,09 euros para 2002/2003 e que não foi deduzido o montante de 10,8 milhões de euros.
- 211 Contudo, há que constatar que ao atuar deste modo, a República Helénica procede por afirmação e não justifica de modo nenhum o invocado montante de 10,8 milhões. Refere-se a este respeito ao parecer do órgão de conciliação. No entanto, no seu parecer de 8 de janeiro de 2008, o órgão de conciliação indicou que as autoridades helénicas tinham mencionado ter recuperado ajudas indevidas de 2002/2003 no montante de 10,8 milhões de euros e que, caso esta informação viesse a comprovar-se e não tivesse ainda sido tomada em consideração, tal justificaria um ajustamento consequente do montante da correção. Deste modo, este parecer não prova que esse montante foi efetivamente recuperado por meio de compensação com o pagamento das ajudas para 2004 e 2005.
- 212 Além disso, a Comissão sublinhou, na sua posição final, ter tomado em consideração as recuperações que as autoridades gregas declararam ao FEOGA quando do cálculo das correções financeiras. Acrescentou que havia ainda que clarificar certos aspetos, como a forma como os montantes indevidamente pagos tinham sido recuperados junto dos exploradores que não apresentaram pedidos de ajuda depois de 2002. Ora, não resulta dos autos que as autoridades gregas tenham apresentado provas mais concretas a este respeito.

- 213 Daqui resulta que a República Helénica não provou, através de documentos pertinentes para tal, que os montantes indevidamente pagos terão sido recuperados por meio de compensação com o pagamento das ajudas dos exercícios financeiros para os anos de 2004 e 2005. Não ficou assim demonstrada a justeza do postulado de base do seu argumento, relativo à inexistência de risco para o FEOGA.
- 214 Por conseguinte, a argumentação relativa aos controlos cruzados, que não foi sustentada de outra forma, deve ser afastada.
- $\frac{3}{4}$ Quanto aos controlos no local
- 215 A República Helénica contesta as constatações da Comissão relativas aos controlos no local.
- 216 Primeiro, resulta dos elementos dos autos que se considerou por vários motivos que, à luz das disposições do artigo 25.º do Regulamento n.º 2419/2001, estes controlos no local foram de qualidade insuficiente (v. n.º 192, *supra*).
- 217 Assim, os animais que não foram objeto de um pedido de ajuda não foram submetidos a controlos. Ora, tal controlo encontra-se expressamente previsto no artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001. A República Helénica alega que foram dadas orientações neste sentido aos controladores logo em 2002 e que a situação melhorou em 2003 e em 2004. Contudo, tal argumentação não prova o caráter errado das constatações da Comissão a este respeito.
- 218 Os serviços da Comissão também referiram a inexistência de controlo dos documentos justificativos. A República Helénica invoca a este respeito insuficiências pontuais, que não podem ser generalizadas a todo o país, e sustenta que controlos de segundo nível permitem verificar que os produtores respeitam as suas obrigações. Há no entanto que constatar que tal argumentação não é suficiente para dissipar as dúvidas da Comissão a respeito da qualidade dos controlos em causa.
- 219 Por outro lado, os serviços da Comissão identificaram a inexistência de verificação das informações relativas aos animais que foram objeto de um pedido de ajuda durante os doze meses que antecederam o controlo. A este respeito, a República Helénica refere-se às circulares relativas ao regime de prémios à carne de bovino de 2002 e de 2003, enviadas às direções responsáveis pelos controlos, sublinhando que estas orientações precisam as disposições do artigo 25.º do Regulamento n.º 2419/2001. Do mesmo modo, no que respeita aos controlos no local de retenção dos animais, previstos no artigo 25.º, n.º 2, alínea b), terceiro travessão, do referido regulamento, a República Helénica sustenta que a circular pertinente prevê que os produtores devem indicar a localização precisa do seu estábulo e que o controlo da localização dos animais fica assegurado.
- 220 Contudo, ao atuar deste modo, a República Helénica mais não fez do que reiterar os argumentos apresentados durante o procedimento contraditório, sem se apoiar em elementos de prova precisos e concretos da realização das referidas verificações e, assim, sem conseguir dissipar as dúvidas da Comissão a este respeito.
- 221 Por outro lado, a República Helénica contesta as dificuldades de comparação com os resultados dos anteriores controlos, porque as diferenças inicialmente identificadas são pouco numerosas. No entanto, tal argumentação não prova o caráter errado das constatações da Comissão.
- 222 Atendendo ao que precede, a República Helénica não prova o caráter errado das constatações da Comissão relativas à qualidade insuficiente dos controlos no local à luz das disposições do artigo 25.º do Regulamento n.º 2419/2001.

- 223 Segundo, no que respeita mais concretamente ao prémio ao abate, a República Helénica contesta as conclusões da Comissão e alega que, desde 2002, são realizados controlos no local nos matadouros, em conformidade com o disposto no artigo 26.º do Regulamento n.º 2419/2001 e em proporções mais importantes do que as exigidas pelos textos.
- 224 A este respeito, o Tribunal constata que as correções forfetárias são aplicadas no presente caso devido a insuficiências na base de dados de identificação e de registo e a insuficiências nos controlos no local. Como a Comissão sublinha, as insuficiências anteriormente constatadas a propósito da base de dados de identificação e de registo e dos controlos cruzados (v. n.ºs 202 a 214, *supra*) bem como dos controlos no local (v. n.ºs 215 a 222, *supra*) também dizem respeito aos controlos efetuados nos animais que são objeto de pedidos de prémios ao abate.
- 225 Em especial, a inexistência de controlo no local, neste quadro, foi considerada como sendo especialmente preocupante no que respeita aos agricultores que pediam unicamente prémios ao abate, na medida em que os únicos controlos de que eram objeto eram os controlos cruzados, eles próprios não integralmente operacionais, pelo menos para a campanha de 2002.
- 226 Deste modo, as conclusões anteriormente enunciadas relativas à qualidade insuficiente dos controlos em matéria de ajudas aos bovinos aplicam-se inclusivamente em matéria de prémio ao abate. O facto de o artigo 26.º do Regulamento n.º 2419/2001 prever medidas de controlo que dizem mais especificamente respeito aos controlos no local nos matadouros não implica a inaplicabilidade das verificações previstas, no que respeita aos regimes de ajuda aos bovinos, no artigo 25.º referido regulamento.
- 227 Neste contexto, ainda que, para o prémio ao abate, os controlos documentais possam ser considerados determinantes, como o órgão de conciliação sublinhou e como a Comissão admite, tal não afeta as insuficiências constatadas no presente caso.
- 228 Além disso, os controlos no local nos matadouros incluem igualmente controlos físicos, efetuados por amostragem, que têm por objeto os processos de abate efetuados no dia do controlo no local, em conformidade com o disposto no artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001.
- 229 Os argumentos da República Helénica não põem em causa esta conclusão. Com efeito, a República Helénica sustenta que o controlador compara o pedido de abate, incluindo os animais em relação aos quais foi pedido um prémio bem como os números das suas marcas auriculares, e o registo da exploração para verificar o cumprimento do período de retenção. Precisa que, desde uma circular de 2003, o controlo do registo da exploração está claramente previsto para o prémio ao abate.
- 230 Contudo, estes argumentos não são suscetíveis de dissipar as dúvidas expressas pela Comissão. Resulta aliás dos elementos dos autos que os controlos efetuados pelos serviços da Comissão no matadouro operacional durante a investigação AP/2003/09a revelaram a existência de importantes lacunas, não refutadas no presente caso.
- 231 Do mesmo modo, o facto de os controlos nos matadouros serem pretensamente efetuados em proporções mais importantes do que as exigidas pelos textos nada retira ao seu caráter insuficiente em termos qualitativos.
- 232 Foi assim com razão que a Comissão considerou que a inexistência de controlos no local nas explorações para os prémios ao abate representava um risco suplementar para o FEOGA, risco que não podia ser totalmente compensado pelos controlos no matadouro e pelos controlos administrativos.

233 Atendendo a todo o exposto, os argumentos da República Helénica que visam contestar as constatações da Comissão em matéria de prémios aos bovinos, incluindo prémios ao abate, não provam o carácter errado das correções aplicadas no presente caso.

Quanto às correções que se referem aos pagamentos por extensificação

234 Nos termos dos artigos 12.º e 13.º do Regulamento n.º 1254/1999, os produtores só podem beneficiar do pagamento por extensificação se a sua exploração não exceder um certo fator de densidade, determinado em função do número de CN em relação à superfície forrageira consagrada à alimentação dos animais existentes na exploração. Daqui resulta que a atribuição do pagamento por extensificação implica uma determinação correta, por um lado, da superfície forrageira e, por outro, do número e da categoria de animais existentes na exploração.

235 Primeiro, no que respeita à determinação das superfícies forrageiras, a República Helénica sustenta que existe uma infraestrutura cartográfica desde 2002 e que desde o ano 2000 que deu orientações sobre a elegibilidade das superfícies controladas pelo programa do SIGC. Além disso, também existe um controlo no local.

236 Contudo, o Tribunal salienta que resulta dos elementos dos autos que os controlos das superfícies forrageiras disponíveis foram considerados insuficientes tanto para o ano de 2002 como para o ano de 2003. Assim, foi constatado que zonas de montanha foram erradamente declaradas como sendo superfícies forrageiras elegíveis, não tendo as autoridades helénicas provado a existência de melhorias dos controlos a este respeito. Os argumentos da República Helénica, em especial a existência de instruções claras para os controlos no local, não provam o carácter errado das constatações efetuadas para os anos em causa.

237 Segundo, a respeito do controlo das CN, há que recordar que o Estado-Membro, para verificar o cumprimento do fator de densidade definido no artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1254/1999, pode escolher de entre dois métodos. O primeiro encontra-se previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999 (v. n.ºs 185 e 186, *supra*). O segundo método, que derroga o primeiro, encontra-se previsto no artigo 32.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2342/1999 (v. n.º 187, *supra*). Trata-se do regime simplificado, que consiste numa declaração e num compromisso do produtor em respeitar o fator de densidade máxima. Neste caso, aplicam-se as disposições respeitantes ao controlo e às sanções previstas no sistema integrado (Regulamentos n.º 3508/92 e n.º 2419/2001).

238 No presente caso, a República Helénica sustenta que aplicou o método do regime simplificado previsto no artigo 32.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2342/1999 e que todos os produtores apresentaram um pedido de ajuda de acordo com este regime. Acrescenta que o regime previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999 exigia apenas um controlo de contagem dos animais quando do controlo no local previsto pelo sistema integrado e que esses controlos foram realizados em cinco períodos de uma semana, porque era impossível efetuar todas as contagens numa única data. Para o ano de 2003, a contagem foi efetuada através da base de dados de identificação e de registo e cobriu 100% dos pedidos. Em sua opinião, não existia nenhum risco de dupla contagem dos animais e o controlo era fiável.

239 A este respeito, na medida em que a República Helénica invoca a aplicação do regime simplificado do artigo 32.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2342/1999, basta constatar que os controlos das CN assentavam assim nos controlos no local previstos pelo sistema integrado e na base de dados de identificação e de registo que fazem parte do SIGC. As deficiências anteriormente detetadas a propósito dos controlos no local (v. n.ºs 216 a 222, *supra*) e as anomalias identificadas no relatório de síntese a respeito da base de dados de identificação e de registo eram assim suscetíveis de afetar os controlos das CN.

- 240 Além disso, na medida em que a República Helénica invoca argumentos relativos ao regime do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999, os seus argumentos devem ser rejeitados. Com efeito, sustenta ter fixado cinco períodos de uma semana por razões práticas relacionadas com o caráter extensivo da criação de animais na Grécia. Ora, este sistema não é conforme com o regime «normal» previsto no artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2342/1999 porque não assenta em cinco datas ou dias de contagem dos animais efetuados durante o ano, mas em cinco períodos de contagem no local com uma duração de uma semana cada (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2011, Grécia/Comissão, T-344/05, não publicado na Coletânea, n.º 94).
- 241 Por outro lado, há que excluir toda a argumentação da República Helénica destinada a sustentar e a demonstrar que a aplicação de um sistema de controlo do fator de densidade previsto na legislação comunitária encontraria dificuldades de ordem prática na Grécia. Com efeito, resulta de jurisprudência bem assente que um Estado-Membro não pode invocar dificuldades de ordem prática para justificar a não implementação de controlos apropriados previstos na legislação comunitária (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 1991, Alemanha/Comissão, C-28/89, Colet., p. I-581, n.º 18, e acórdão de 9 de setembro de 2011, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 240, n.º 101 e jurisprudência referida).
- 242 Assim, foi com razão que a Comissão concluiu que os controlos em matéria de pagamentos por extensificação não ofereciam uma garantia suficiente de fiabilidade. A constatação de uma melhoria em 2003 devido à utilização acrescida dos controlos cruzados automatizados relativos aos dados de identificação e de registo, salientada pela Comissão, foi considerada como sendo insuficiente para justificar uma diferenciação entre 2002 e 2003 e os argumentos da República Helénica, já apresentados durante o procedimento contraditório, não põem em causa esta conclusão.
- 243 Daqui resulta que foi com razão que a Comissão teve uma dúvida razoável e séria sobre o cumprimento por parte da República Helénica das suas obrigações em matéria de controlo para os pedidos de pagamento por extensificação apresentados ao abrigo dos anos de 2002 e de 2003.
- 244 Por conseguinte, a República Helénica não provou que a Comissão se baseou numa interpretação e numa aplicação erradas das disposições aplicáveis ou numa apreciação errada dos factos. Há assim que julgar improcedente o sexto fundamento, relativo aos prémios aos bovinos e aos pagamentos por extensificação.

5. Quanto ao nono fundamento, relativo às correções aplicadas no setor do azeite

Legislação comunitária

- 245 A organização comum dos mercados no setor das matérias gordas foi criada pelo Regulamento n.º 136/66/CEE do Conselho, de 22 de setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no setor das matérias gordas (JO 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).
- 246 O artigo 5.º do Regulamento n.º 136/66, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO L 210, p. 32), institui uma ajuda à produção de azeite que se destina a contribuir para a constituição de um rendimento equitativo para os produtores. A ajuda é concedida aos olivicultores em função das quantidades de azeite efetivamente produzidas.
- 247 O artigo 11.º-A do referido regulamento, na sua versão alterada, prevê nomeadamente que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para penalizar as infrações ao regime de ajuda previsto no artigo 5.º. Caso os serviços de controlo assinalem a ocorrência de uma infração, os Estados-Membros tomam uma decisão sobre o seguimento a dar nos doze meses subsequentes e informam a Comissão.

Quanto aos ficheiros informatizados

248 O artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2261/84 do Conselho, de 17 de julho de 1984, que adota as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores (JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232), impõe a cada Estado-Membro que constitua e mantenha atualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas.

249 O artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2261/84 prevê:

«Estes ficheiros devem conter pelo menos:

- a) No que se refere a cada olivicultor e relativamente a cada campanha para a qual ele apresentou um pedido de ajuda:
 - os elementos referidos na declaração de cultura prevista no artigo 3.º,
 - as quantidades de azeite produzidas e que foram objeto de um pedido de ajuda à produção, e as quantidades para as quais a ajuda é paga,
 - os elementos que resultam dos controlos no local de que o olivicultor foi objeto;
- b) No que se refere às organizações de produtores e suas uniões, todos os elementos que permitem verificar as suas atividades no âmbito do presente regime, bem como os resultados dos controlos efetuados pelos Estados-Membros;
- c) No que se refere aos lagares e para cada campanha, os dados que figuram no registo de existências, os elementos relativos ao equipamento e à capacidade de trituração, bem como os resultados dos controlos efetuados por força do presente regulamento;
- d) Os rendimentos indicativos anuais de cada zona homogénea de produção.»

250 O artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 2366/98 da Comissão, de 30 de outubro de 1998, que estabelece as normas de execução do regime de ajuda à produção de azeite para as campanhas de comercialização de 1998/1999 a 2004/2005 (JO L 293, p. 50), conforme alterado, dispõe:

«1. Os ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas referidos no artigo 16.º do Regulamento [...] n.º 2261/84 compreendem:

- a) A base de dados alfanuméricos e a base de referência gráfica do SIG oleícola referidas nos artigos 23.º e 24.º e os resultados do controlo referido no artigo 25.º;
- b) O ficheiro das novas plantações, com as informações referidas no artigo 5.º e os resultados do controlo referido no artigo 29.º;
- c) O ficheiro das organizações de produtores e suas uniões, com as informações previstas no n.º 2, alínea b), do artigo 16.º do Regulamento [...] n.º 2261/84;
- d) O ficheiro dos lagares, com informações relativas às condições de aprovação referidas no artigo 7.º e à contabilidade física referida no artigo 8.º e os resultados do controlo referidos no artigo 30.º;
- e) O ficheiro das zonas homogéneas de produção, com as informações referidas no artigo 6.º

2. Com exceção da base de referência gráfica, os ficheiros referidos no n.º 1 permitirão, pelo menos, a consulta direta e imediata dos dados relativos à campanha de comercialização em curso e às quatro campanhas anteriores [...]

Os Estados-Membros podem criar ficheiros descentralizados, desde que a sua conceção seja homogénea, sejam mutuamente compatíveis e sejam acessíveis de modo centralizado ao nível do organismo pagador e da agência de controlo. As bases de dados do SIG oleícola devem ser compatíveis com as do Sistema Integrado.

Os códigos de identificação dos olivicultores, das organizações de produtores e suas uniões, dos lagares e das zonas homogéneas de produção serão unívocos e permanentes, ou convertíveis informaticamente, de maneira a possibilitar agregações ou pesquisas imediatas relativamente às cinco campanhas referidas no primeiro parágrafo.

Sem prejuízo do controlo a exercer, nomeadamente o cruzamento dos dados dos ficheiros, ou dos resultados a comunicar, os ficheiros comportarão o arquivo dos dados históricos disponíveis sobre as campanhas anteriores às referidas no primeiro parágrafo e, pelo menos a partir de 31 de outubro de 2001 [...], relativamente às informações neles contidas:

- a agregação automática por região e Estado-Membro,
- a confrontação automática de ficheiros.»

Quanto ao cadastro oleícola

²⁵¹ O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 154/75 do Conselho, de 21 de janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite (JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72), impõe aos Estados-Membros a organização de um cadastro oleícola que abranja todas as explorações olivícolas situadas nos seus territórios.

²⁵² O Regulamento n.º 1638/98, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1513/2001 do Conselho, de 23 de julho de 2001 (JO L 201, p. 4), dispõe, no seu artigo 2.º, n.ºs 1 a 3:

«1. Em derrogação do Regulamento [...] n.º 154/75, os trabalhos relativos ao cadastro oleícola são orientados para a constituição, a atualização e a utilização, durante as campanhas de comercialização de 1998/1999 a 2002/2003, de um Sistema de Informação Geográfica (SIG).

O SIG é constituído com base em dados do cadastro oleícola. Os dados complementares serão fornecidos por declarações de cultura ligadas aos pedidos de ajuda. As informações do SIG serão situadas geograficamente a partir de fotografias aéreas informatizadas.

2. Os Estados-Membros verificarão a correspondência entre as informações das declarações de cultura e as informações contidas no SIG. No caso de essa correspondência não ficar estabelecida, o Estado-Membro efetuará verificações e controlos *in loco*.

[...]

3. No caso de, aquando das verificações e controlos referidos no n.º 2, os dados contidos na declaração de cultura se revelarem inexatos, nomeadamente no que diz respeito ao número de oliveiras, o Estado-Membro aplicará, em relação a uma ou várias campanhas de comercialização e em função da importância das diferenças constatadas:

- uma redução à quantidade de azeite elegível para ajuda,

ou

— a exclusão do benefício da ajuda em relação às oliveiras em causa,
de acordo com regras e critérios a determinar pela Comissão.»

253 O artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98 prevê, em substância, que nas regiões para as quais a constituição do SIG oleícola não se encontre concluída, a percentagem do total das declarações de cultura da campanha de comercialização a comprovar *in loco* será de 10% para as campanhas de comercialização de 2000/2001 a 2002/2003.

Quanto às declarações de cultura e aos controlos

254 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2366/98 prevê que para efeitos da concessão da ajuda à produção de azeite, os olivicultores apresentarão, antes do dia 1 de dezembro de cada campanha de comercialização, uma declaração de cultura correspondente às oliveiras em produção e à situação dos olivais em exploração no dia 1 de novembro da campanha a que se reporta a declaração.

255 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 2366/98:

«[...] a declaração de cultura comportará pelo menos as seguintes informações:

- a) O nome e endereço do olivicultor;
- b) A localização ou as localizações da exploração;
- c) O número total de oliveiras em produção, incluídas as oliveiras dispersas;
- d) As referências cadastrais das parcelas oleícolas da exploração ou, na falta de registo predial, uma descrição exaustiva da exploração e das parcelas oleícolas;
- e) Relativamente a cada parcela oleícola: o número de oliveiras em produção, a variedade dominante e a existência ou não de irrigação ou culturas associadas.»

256 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2366/98 prevê:

«Para que possam estar na base de uma ajuda aos produtores de azeitonas no âmbito da organização de mercado das matérias gordas em vigor a partir de 1 de novembro de 2001, as oliveiras suplementares plantadas depois de 1 de maio de 1998 devem ser objeto de uma identificação geográfica e ser inseridas num programa nacional ou regional aprovado pela Comissão de acordo com o procedimento previsto no artigo 38.º do Regulamento [n.º 136/66].

As oliveiras consideram-se objeto de uma identificação geográfica se figurarem na base de referência gráfica mencionada no artigo 24.º ou, na falta desta, se o organismo competente do Estado-Membro dispuser de informações cartográficas que permitam localizá-las.»

257 O artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2366/98 prevê:

«No exercício do controlo *in loco*, proceder-se-á à verificação de todas as informações da declaração de cultura e do pedido de ajuda, bem como:

— da localização e número de oliveiras de cada parcela,

- no caso referido no n.º 1 do artigo 10.º, do destino do azeite,
- da coerência entre as oliveiras da exploração e a quantidade de azeite para a qual é solicitada a ajuda.

Os pedidos de ajuda que comportem uma quantidade de azeite incoerente serão rejeitados.»

Quanto aos lagares

- 258 Nos termos do disposto no artigo 8.º, alínea b), primeiro travessão, do Regulamento n.º 2366/98, os Estados-Membros estabelecerão uma contabilidade física ligada à contabilidade financeira. O artigo 8.º, alínea d), do referido regulamento prevê um sistema de controlos adicionais relativo às quantidades de azeitonas trituradas, às quantidades de azeite e de bagaço de azeitona obtidas, às existências de azeite e ao consumo de eletricidade.
- 259 Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2366/98, os Estados-Membros, a partir da campanha de 1998/1999, devem prever uma verificação aprofundada da coerência das informações e dos dados fornecidos pelos lagares. O n.º 2 desta disposição prevê aquilo que a verificação aprofundada deverá comportar.
- 260 O artigo 9.º-A do Regulamento n.º 2366/98 prevê as sanções (retirada de aprovação, sanções financeiras ou outras) em caso de desrespeito por parte dos lagares dos seus compromissos previstos no artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento, conforme precisados nos artigos 7.º, 8.º e 9.º do mesmo regulamento.

Relatório de síntese

- 261 No âmbito dos inquéritos que têm as referências OT/2004/02/GR e OT/2004/05/GR, a Comissão efetuou verificações relativas à ajuda à produção de azeite, respetivamente, de 16 a 20 de fevereiro de 2004 nas circunscrições de Lakonia (Grécia) e de Messínia (Grécia) e de 29 de novembro a 3 de dezembro de 2004 nas circunscrições de Iráclio (Grécia) e de Réthymno (Grécia). As observações da Comissão ao abrigo do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95 foram formuladas respetivamente em duas cartas, de 17 de novembro de 2004 e de 7 de setembro de 2005. A República Helénica formulou observações em 9 de março e em 21 de novembro de 2005. Realizou-se uma reunião bilateral entre a República Helénica e a Comissão em 15 de novembro de 2005 respeitante ao primeiro inquérito e em 22 de junho de 2006 respeitante ao segundo inquérito. A Comissão notificou às autoridades helénicas a ata destas duas reuniões, respetivamente, em 17 de fevereiro e em 13 de setembro de 2006. As autoridades helénicas responderam, respetivamente, em 20 de março e em 26 de outubro de 2006. Em 10 de agosto de 2007, a Comissão comunicou formalmente as suas conclusões relativas aos dois inquéritos às autoridades helénicas. Em 11 de outubro de 2007, as autoridades helénicas formularam o seu pedido de conciliação e transmitiram à Comissão dados respeitantes à repartição por campanha das despesas declaradas em 2006, que a Comissão tomou em consideração na sua posição final, comunicada às referidas autoridades em 6 de agosto de 2008, na sequência do parecer do órgão de conciliação de 12 de fevereiro de 2008.
- 262 No relatório de síntese, os serviços da Comissão identificaram o caráter não operacional dos ficheiros informatizados, a inexistência de cadastro oleícola, a não fiabilidade das declarações de cultura, deficiências nos controlos no local das declarações de cultura e nos controlos dos lagares bem como no seguimento insuficiente das sanções propostas pela Agência de controlo das ajudas para o azeite (a seguir «AYMEEE»). Considerou-se que estas insuficiências na realização de controlos-chave e as deficiências dos controlos ancilares (prazo demasiado comprido para a tomada em consideração de

decisão das sanções relativas aos lagares, inexistência de controlos das oliveiras suplementares, não aplicação da redução forfetária, não supervisão pelo organismo pagador) justificavam as correções forfetárias impostas.

- 263 Primeiro, quanto ao carácter não operacional dos ficheiros informatizados, os serviços da Comissão referiram que os ficheiros informatizados existiam em vários organismos, mas que não respeitavam as exigências regulamentares previstas no artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98, na medida em que não permitiam consultar de forma direta e imediata os dados relativos à campanha de comercialização em curso e às quatro campanhas anteriores, no caso as campanhas de 1998/1999 a 2002/2003. Os serviços da Comissão recordaram que os ficheiros podiam ser descentralizados desde que fossem compatíveis entre si e acessíveis ao nível do organismo pagador e da Agência de controlo (artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98). Ora, não foi provado que a Opekepe dispunha efetivamente de acesso centralizado. Por outro lado, os dados estavam descentralizados ao nível das organizações de produtores sem que a compatibilidade entre os diferentes sistemas estivesse assegurada.
- 264 Acresce que os serviços da Comissão referiram que os ficheiros não continham os dados exigidos pelo artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e c), do Regulamento n.º 2261/84 (inexistência de ficheiro informatizado das parcelas que continham para cada parcela a respetiva localização e o número de oliveiras existentes) e continham incoerências. Do mesmo modo, os dados sobre os lagares foram considerados insuficientes (contabilidades físicas relativas apenas aos lagares controlados) não permitindo, por exemplo, uma análise centralizada dos rendimentos azeite/azeitonas.
- 265 No que respeita aos controlos cruzados, na sequência da reunião bilateral de 15 de novembro de 2005, as autoridades helénicas forneceram, na sua carta de 20 de março de 2006, resultados de controlos cruzados efetuados entre os ficheiros informatizados. Contudo, estes dados foram considerados insuficientes. Com efeito, os serviços da Comissão referiram nomeadamente que, devido à inexistência de uma base centralizada das parcelas agrícolas até à campanha de 2001/2002 incluída, as declarações de cultura de 2002/2003 utilizadas para o pagamento da ajuda eram as das campanhas anteriores e continham assim uma indicação demasiado imprecisa das parcelas em causa. Não puderam assim ser efetuados controlos cruzados nem entre as declarações de culturas oleícolas, nem com as declarações de superfícies apresentadas no âmbito de outros regimes de ajuda. Para mais, os controlos cruzados entre as declarações de cultura de 2002/2003 e as declarações de cultura para a constituição do SIG oleícola apresentadas em 2003 foram efetuados pelas autoridades helénicas tardiamente em 2004/2005 e, relativamente a 2002/2003, diziam apenas respeito a uma parte dos produtores. Além disso, a constatação de um excesso de declarações quanto a oliveiras, que conduziu à exclusão da ajuda comunitária de 773 produtores, não é o resultado de controlos cruzados, mas corresponde à aplicação das sanções previstas na matéria no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98. Por último, os resultados dos controlos de certas anomalias só foram fornecidos para 2002/2003.
- 266 As autoridades helénicas indicaram ao órgão de conciliação que a Opekepe tinha acesso centralizado aos ficheiros informatizados dos pagamentos de ajuda e dos resultados dos controlos cruzados e que a AYMEEE conservava os dados relativos a todos os lagares. Contudo, a Comissão considerou que tal não era suficiente para assegurar a compatibilidade do sistema grego com a definição dos ficheiros informatizados nos termos do artigo 16.º do Regulamento n.º 2261/84 e do artigo 27.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98, exigindo uma contabilidade física de todos os lagares e não apenas dos lagares controlados e exigindo, para cada olivicultor, detalhes dos elementos da declaração de cultura e das quantidades de azeite produzidas e pagas bem como o resultado dos controlos no local.
- 267 Segundo, a República Helénica é acusada de não ter respeitado a obrigação de instituir um cadastro oleícola operacional e de ter começado as obras de constituição do SIG oleícola tardiamente (utilização completa a partir da campanha de 2003/2004).

- 268 Terceiro, considerou-se que as declarações de cultura não eram fiáveis. O relatório de síntese constata a inexistência de identificação das parcelas e de cadastro (limites entre parcelas frequentemente inexistentes, parcelas cultivadas por vários produtores, parcelas por vezes compostas por terrenos afastados uns dos outros, nome de uma vasta parcela que pode ser utilizada por várias parcelas cultivadas por vários agricultores), o que torna imprecisas as informações constantes das declarações de cultura, quer se trate da localização ou da identificação das parcelas. Foram igualmente detetadas outras deficiências nas declarações de cultura (inexistência de indicação da data de plantação das oliveiras, informações sobre a irrigação em desacordo com a realidade do terreno e não exploradas para os controlos de rendimento, número de árvores produtoras ainda igual ao número total das árvores declaradas, situação altamente improvável). Em 2002 e em 2003, as parcelas oleícolas não estavam identificadas de acordo com um formato compatível com o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA) em construção.
- 269 Quarto, o controlo no local das declarações de cultura foi considerado deficiente. O relatório de síntese refere que não tendo havido SIG oleícola operacional em 2002 nem em 2003, aplicam-se os controlos alternativos, em conformidade com o disposto no artigo 28.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 2366/98. O relatório de síntese constatou que as taxas de controlo mínimo não eram respeitadas a nível nacional e que os controlos no local não eram conformes com as exigências na matéria (instruções que preveem unicamente a verificação da localização e do número de oliveiras em cada parcela, poucas verificações da coerência dos rendimentos, nenhuma rastreabilidade dos controlos, atitude heterogénea dos controladores para com as oliveiras não produtivas) para a campanha de 2002/2003. Foi precisado que as autoridades helénicas integraram estes elementos nas instruções aos controladores aplicáveis a partir da campanha de 2003/2004.
- 270 Quinto, o controlo dos lagares também foi considerado insuficiente. Os serviços da Comissão identificaram a inexistência de relação entre a contabilidade física e a contabilidade financeira. Sublinharam igualmente a dificuldade em efetuar controlos de coerência indiscutíveis para assegurar a inexistência de sobreavaliação fictícia das quantidades produzidas, devido à natureza familiar do pessoal, à inexistência de existências, por os serviços de trituração serem frequentemente pagos em azeite e devido à falta de contador de eletricidade. Não foi feito o controlo do volume de negócios e das existências incluídas nas declarações fiscais, que teria permitido tornar as verificações fiáveis.
- 271 Sexto, no que respeita ao seguimento das sanções propostas pela AYMEEE, o relatório de síntese refere que constatações que justificavam a retirada de aprovação não produziram efeitos, o que torna inoperante o controlo dos lagares. Depois da respetiva audição por parte do órgão de conciliação, as autoridades helénicas forneceram dados resumidos respeitantes aos resultados dos controlos dos lagares ao abrigo da campanha de 2002/2003. Contudo, segundo a Comissão, estes dados não correspondem aos dados decorrentes da lista detalhada transmitida pela AYMEEE em 2006. Não há correspondência entre o número total dos lagares controlados nem o número total de lagares aos quais foram aplicadas sanções e que receberam uma advertência ou uma coima. Sendo os dados demasiado resumidos, não é possível saber onde tem origem o desvio. Acresce que estes dados indicam que foram aplicadas sanções a lagares, sem serem referidas as propostas iniciais da AYMEEE nem a data de aplicação das sanções. Ora, as acusações formuladas pela Comissão têm principalmente por objeto o prazo de aplicação das sanções e a diminuição do nível das sanções relativamente às propostas iniciais.
- 272 Na medida em que estas deficiências constatadas em matéria de controlos-chave para a campanha de 2002/2003 já tinham sido notificadas quando dos anteriores inquéritos e já tinham sido objeto de uma correção forfetária de 10% para as campanhas de 1999/2000 a 2001/2002, a taxa de correção foi elevada para 15% em aplicação do princípio da recorrência para o ano de comercialização de 2002/2003.

Apreciação do Tribunal Geral

273 No que respeita ao setor do azeite, a República Helénica invoca um nono fundamento, relativo ao caráter pretensamente errado das correções impostas, à insuficiência da fundamentação da decisão recorrida e à violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao caráter pretensamente errado das correções impostas

274 A República Helénica contesta os motivos pelos quais as correções foram impostas, a saber, o caráter não operacional dos ficheiros informatizados, a inexistência de cadastro oleícola, a não fiabilidade das declarações de cultura, as deficiências em matéria de controlos no local das declarações de cultura, as deficiências em matéria de controlos dos lagares e o seguimento insuficiente das sanções propostas pela AYMEEE.

275 Há que examinar, no presente caso, se a República Helénica provou, em conformidade com a jurisprudência anteriormente recordada (v. n.º 78, *supra*), a inexactidão das apreciações da Comissão.

$\frac{3}{4}$ Quanto ao caráter não operacional dos ficheiros informatizados

276 A República Helénica refere as bases de dados existentes em cada um dos serviços nacionais, em função dos respetivos domínios de competência. Afirma que provou que os ficheiros continham todas as informações exigidas pelas disposições aplicáveis e sustenta que o artigo 16.º do Regulamento n.º 2261/84 não impõe que todos os ficheiros estejam centralizados. Acrescenta que, desde o período de comercialização de 2002/2003, a Opekepe tem acesso centralizado aos ficheiros informatizados.

277 Há que recordar que os ficheiros informatizados devem conter certas informações. Acresce que, nos termos do artigo 27.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2366/98, quando estejam descentralizados, estes ficheiros devem ser homogéneos, compatíveis e acessíveis de modo centralizado ao nível do organismo pagador e da Agência de controlo. Além disso, nos termos do primeiro parágrafo da disposição acima referida, os ficheiros devem permitir consultar de modo direto e imediato os dados relativos à campanha de comercialização em curso e às quatro campanhas anteriores (v. n.º 250, *supra*).

278 No presente caso, há que constatar que a República Helénica referiu as diferentes bases de dados gregas em causa nos diferentes serviços. Embora o tenha feito, não provou no entanto que as constatações da Comissão não são exatas, em especial no que respeita à incompatibilidade dos ficheiros. A este respeito, há que referir que a Comissão não acusou a República Helénica de ter mantido esses ficheiros de forma descentralizada, mas pôs em causa a compatibilidade entre os diferentes sistemas, sem que o caráter errado desta constatação tenha sido demonstrado no presente caso. Também não resulta dos elementos dos autos que foi feita prova do acesso centralizado da Opekepe aos ficheiros informatizados para a campanha de 2002/2003 em causa.

279 Por outro lado, a Comissão também constatou o caráter incompleto dos ficheiros informatizados e o facto de estes não permitirem a consulta direta e imediata dos dados relativos à campanha de comercialização em curso e às quatro campanhas anteriores, no caso as campanhas de 1998/1999 a 2002/2003 (v. n.º 263, *supra*), contrariando as disposições do artigo 27.º, n.º 2 do Regulamento n.º 2366/98.

280 Do mesmo modo, como a Comissão sublinhou, o artigo 16.º do Regulamento n.º 2261/84 (v. n.º 249, *supra*) exige uma contabilidade física de todos os lagares e não apenas dos lagares controlados e, para cada olivicultor, detalhes dos elementos da declaração de cultura e das quantidades de azeite

produzidas e pagas e o resultado dos controlos no local, o que implica nomeadamente ficheiros informatizados das parcelas suficientemente completos e uma contabilidade física de todos os lagares, que no presente caso não existia.

- 281 A República Helénica sustenta igualmente que os controlos cruzados foram realizados. Há que referir que, na sequência das informações fornecidas pelas autoridades helénicas na sua carta de 20 de março de 2006 e das explicações dadas na reunião bilateral de 22 de junho de 2006, a Comissão pôde constatar a existência dos controlos cruzados. No entanto, resulta do relatório de síntese que esses controlos eram insuficientes à luz das exigências aplicáveis na matéria. As afirmações genéricas da República Helénica não põem assim em causa as constatações da Comissão (v. n.º 265, *supra*).
- 282 Por último, esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da República Helénica segundo o qual a própria Comissão reconheceu a existência de melhorias.
- 283 Deste modo, a República Helénica não provou que as apreciações da Comissão relativas ao caráter não operacional dos ficheiros informatizados eram erradas, devendo por conseguinte esta acusação ser julgada improcedente.

¾ Quanto à não conclusão do cadastro oleícola

- 284 A República Helénica recorda o contexto regulamentar do cadastro oleícola e do SIG oleícola. Alega que, em conformidade com o disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1638/98, os trabalhos relativos ao cadastro oleícola seriam reorientados para a constituição de um SIG. A República Helénica sustenta que os controlos efetuados (administrativos, no local, nos lagares, etc.) sobre 10% dos produtores, em conformidade com o disposto no artigo 28.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 2366/98, permitiram compensar o facto de o cadastro oleícola não ter sido concluído.
- 285 Desde logo, o Tribunal refere que a República Helénica não contesta a não elaboração do cadastro oleícola para a campanha de 2002/2003 em causa.
- 286 Em seguida, a obrigação de orientar os trabalhos relativos ao cadastro oleícola para a constituição, a atualização e a utilização do SIG, decorrente nomeadamente do Regulamento n.º 1638/98 (v. n.º 252, *supra*), mais não faz do que completar a obrigação de elaborar esse cadastro, que impende sobre os produtores nos termos do Regulamento n.º 154/75. Com efeito, resulta do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1638/98 que a constituição do SIG tem na base os dados do cadastro oleícola (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de outubro de 2005, Grécia/Comissão, C-387/03, não publicado na Coletânea, n.º 63, e acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 94).
- 287 No que respeita ao SIG oleícola, resulta do relatório de síntese que as próprias autoridades helénicas consideraram que o seu SIG oleícola só ficou concluído para a campanha de 2003/2004, o que implica que não o estava para a campanha de 2002/2003 em causa no presente caso.
- 288 A República Helénica sustenta que foram realizados controlos (controlos administrativos, no local, nos lagares) para compensar a não conclusão do cadastro oleícola, em conformidade com o disposto no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98.
- 289 Contudo, há que recordar que o aumento do número de controlos previsto no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98, no que respeita às regiões para as quais não está concluída a constituição do SIG oleícola visa compensar a falta de dados que este sistema deveria proporcionar, como as fotografias aéreas, mas não substitui os dados que já deviam estar disponíveis (acórdão de 27 de outubro de 2005, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 286, n.º 65, e acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 95).

290 A República Helénica não prova assim o caráter errado das constatações da Comissão relativas à inexistência de cadastro oleícola, devendo por conseguinte julgar-se improcedente esta acusação.

¾ Quanto à não fiabilidade das declarações de cultura

291 A República Helénica contesta as constatações da Comissão relativas à identificação das parcelas efetuada no âmbito das declarações de cultura. Sustenta que cada parcela é identificada por um número e que, para facilitar os controlos no local, os produtores delimitam as parcelas e marcam as árvores que as circunscrevem. Do mesmo modo, é possível verificar a data em que as oliveiras foram plantadas depois de 1 de maio de 1998, inclusivamente cinco ou seis anos depois.

292 O Tribunal recorda que a declaração de cultura, necessária para o pedido de ajuda, deve incluir nomeadamente, em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento n.º 2366/1998, as referências cadastrais das parcelas oleícolas da exploração ou, na falta de registo predial, uma descrição exaustiva da exploração e das parcelas oleícolas, e, para cada parcela oleícola, o número de oliveiras em produção, a variedade dominante bem como a existência de irrigação ou de culturas associadas. Do mesmo modo, o artigo 4.º do referido regulamento prevê que para poderem receber uma ajuda, as oliveiras adicionais plantadas depois de 1 de maio de 1998 têm de estar geograficamente identificadas.

293 No presente caso, resulta das constatações da Comissão que as declarações de cultura apresentavam, para a campanha em causa, numerosas deficiências, descritas no relatório de síntese (v. n.º 268, *supra*). Ora, as afirmações da República Helénica não provam o caráter errado destas constatações. Em especial, a imprecisão das informações constantes das declarações de cultura, quer se trate da localização ou da identificação das parcelas, não é posta em causa pelos argumentos da República Helénica. Sucede o mesmo com outras deficiências identificadas nas declarações de cultura relacionadas em especial com oliveiras. Por último, como a Comissão sublinha, em 2002 e em 2003 as parcelas oleícolas não estavam identificadas de acordo com um formato compatível com o SIPA que estava em fase de criação, o que, enquanto tal, não é contestado.

294 Há assim que constatar que as afirmações da República Helénica formuladas no Tribunal não são suficientes para provar o caráter errado das constatações efetuadas.

295 Por conseguinte, há que rejeitar esta acusação.

¾ Quanto às deficiências em matéria de controlos no local

296 Primeiro, a República Helénica sustenta que os controlos no local foram efetuados para mais de 10% das declarações de cultura e que, seja como for, o cálculo da Comissão, que chega a uma percentagem ligeiramente inferior (9,91%), representa uma diferença negligenciável que não tem influência nos pagamentos.

297 O Tribunal recorda que, nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2366/98 (v. n.º 253, *supra*), nas regiões nas quais a constituição do SIG oleícola não se encontre concluída, os controlos no local devem ser de 10% do total das declarações de cultura para a campanha de comercialização de 2002/2003.

298 As afirmações da República Helénica não provam o caráter errado do cálculo da Comissão, segundo o qual esta percentagem mínima de 10% não foi respeitada no presente caso.

299 Segundo, a República Helénica alega que os controlos foram realizados de forma satisfatória. Em sua opinião, o olivicultor é obrigado a comunicar informações relativas à produção, à distribuição do azeite e ao estado das existências. A conjugação destas informações permite cruzar a declaração de cultura com o pedido de ajuda e indeferir este último em caso de incoerência.

300 No entanto, ao atuar deste modo, a República Helénica não responde às críticas formuladas pela Comissão, resumidas no relatório de síntese (v. n.º 269, *supra*), de onde resulta que certas verificações, como a coerência dos rendimentos, prevista no artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2366/98 (v. n.º 257, *supra*), são pouco numerosas. Do mesmo modo, a Comissão censura a não rastreabilidade dos controlos, em especial a inexistência de mapas e de esboços e as insuficiências desses controlos na contagem das oliveiras por parcela. Censura igualmente a atitude heterogénea dos controladores para com as oliveiras não produtivas para a campanha de 2002/2003. Estas constatações não são postas em causa pelas afirmações da República Helénica.

301 Deste modo, a República Helénica não fez prova do carácter errado das deficiências constatadas em matéria de controlos no local. O seu argumento relativo ao facto de a insuficiência da taxa de controlo não ter consequências nos pagamentos, invocado na réplica, deve ser afastado na medida em que, seja como for, a correção aplicada não resulta unicamente desta insuficiência (v. nomeadamente n.ºs 283, 290 e 294, *supra*).

302 Esta acusação deve assim ser afastada.

¾ Quanto às deficiências em matéria de controlos dos lagares

303 A República Helénica sustenta que, no âmbito dos controlos dos lagares, os controladores tomam em consideração diversos elementos que dizem respeito, nomeadamente, à contabilidade física, controlam a correta manutenção dos livros e dos registos e efetuam uma correlação com as informações relativas à produção, ao consumo de eletricidade, à contabilidade das existências e à contabilidade física. Estes controlos têm igualmente em consideração as relações de parentesco dos exploradores.

304 Contudo, há que constatar que estes argumentos não põem em causa as constatações da Comissão efetuadas no presente caso.

305 Com efeito, resulta do relatório de síntese que a Comissão censura a República Helénica por não existir uma relação entre a contabilidade física e a contabilidade financeira, prevista no artigo 8.º, alínea b), primeiro travessão, do Regulamento n.º 2366/98, e por existirem dificuldades em efetuar controlos de coerência destinados a assegurar que não existe uma sobreavaliação fictícia das quantidades produzidas (v. n.º 270, *supra*).

306 Ora, através das suas afirmações, a República Helénica não apresenta nenhum elemento que permita demonstrar o carácter errado das constatações da Comissão. Em especial, as correlações estabelecidas pelos serviços de controlo não respondem à crítica da Comissão relativa à constatação da inexistência de contabilidade física relacionada com a contabilidade financeira. Do mesmo modo, a República Helénica não apresenta nenhum elemento suscetível de provar a inexatidão das afirmações da Comissão relativas às dificuldades encontradas em matéria de controlos dos lagares.

307 Por conseguinte, há que afastar esta acusação.

¾ Quanto ao seguimento insuficiente das sanções propostas pela AYMEEE

308 No que respeita ao facto de as sanções propostas pela AYMEEE relativas aos lagares não terem sido seguidas, a República Helénica sustenta ter respeitado o procedimento legal, que permite suspender a execução até que seja adotada uma decisão definitiva.

309 Basta constatar que, ao atuar deste modo, a República Helénica não contesta o atraso na aplicação das sanções, em violação do artigo 11.º-A do Regulamento n.º 136/66 (v. n.º 247, *supra*), nem a diminuição do nível destas que foi aplicado em relação às propostas iniciais, censuradas no presente caso (v. n.º 271, *supra*).

310 Deste modo, esta acusação deve igualmente ser afastada.

311 Daqui resulta que a República Helénica não provou o carácter errado das correções aplicadas.

Quanto ao nível da correção aplicada, à violação do princípio da proporcionalidade e à insuficiência de fundamentação

312 Primeiro, a República Helénica contesta a majoração automática da correção de 10% para 15%, que não tomou em consideração a melhoria notável da qualidade dos controlos. Alega a violação dos documentos n.º VI/5330/97 e AGRI/61495/2002.

313 Desde logo, o Tribunal refere que resulta de todo o exposto que a República Helénica não logrou provar que as constatações da Comissão não eram exatas (v. n.ºs 274 a 310, *supra*).

314 Em seguida, a República Helénica não contesta que as deficiências detetadas já tinham sido notificadas por ocasião de anteriores inquéritos e que foram objeto de uma correção forfetária de 10% para as campanhas de 1999/2000 a 2001/2002.

315 Há que recordar que o artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 1258/1999 prevê que a Comissão deve tomar em consideração a gravidade da infração cometida quando procede à avaliação do montante a excluir após ter sido constatada a existência de irregularidades.

316 Como foi anteriormente recordado (v. n.º 57, *supra*), a recorrência das irregularidades em questão pode ser considerada um fator agravante, suscetível de justificar o aumento da correção financeira imposta.

317 Neste quadro, podem ser tidas em conta as melhorias introduzidas. O documento n.º VI/5330/97 prevê que o incumprimento se torna mais sério se o Estado-Membro não proceder às melhorias dos seus controlos e o documento AGRI/61495/2002 indica, em consequência, que a Comissão toma em consideração a existência de eventuais medidas corretivas ou compensatórias adotadas pelo Estado-Membro (v. n.ºs 17 e 18, *supra*).

318 No presente caso, como a República Helénica sublinha, a própria Comissão evocou as melhorias introduzidas relativamente às anteriores campanhas, como resulta da ata da reunião de 13 de setembro de 2006 respeitante ao inquérito OTS/2004/05/GR.

319 Contudo, nessa ata, a Comissão considerou que as referidas melhorias não permitiam compensar as insuficiências identificadas. Em especial, considerou-se que a existência dos controlos cruzados e dos ficheiros centralizados era genérica e não permitia que se realizassem controlos sistemáticos e cruzados nas parcelas, tendo sido considerado que o seu conteúdo não era conforme com a regulamentação. Além disso, certas deficiências detetadas não foram objeto de melhorias, como o controlo dos lagares e o seguimento das recomendações da AYMEEE.

320 Deste modo, não obstante as melhorias verificadas, as deficiências persistiram e dizem respeito a controlos-chave. A este respeito, importa recordar que caso um ou vários controlos-chave não tenham sido efetuados ou caso sejam tão deficientes ou tão raros que se tornam ineficazes para determinar a elegibilidade de um pedido ou prevenir as irregularidades, a Comissão pode considerar que existia um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA (v., neste sentido, acórdão de 27 de outubro de 2005, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 286, n.º 105).

- 321 Deste modo, a mera circunstância de terem sido verificadas melhorias não pode permitir que a República Helénica sustente que a taxa de correção de 10% anteriormente aplicada não podia ser aumentada no presente caso, em especial tendo em atenção a natureza das irregularidades identificadas, a importância da sua incidência para determinar a regularidade das despesas e o seu carácter recorrente.
- 322 Resulta do exposto que nas circunstâncias do presente caso, a existência de certas melhorias verificadas não é incompatível com uma majoração da taxa de correção de modo a que sejam tomados em consideração a repetição das deficiências constatadas e o aumento do risco de perdas financeiras para o FEOGA.
- 323 Daqui decorre que a acusação relativa à violação das orientações da Comissão resultante dos documentos n.º VI/5330/97 e AGRI/61495/2002 deve ser afastada.
- 324 A República Helénica alega que a Comissão, no final da ata de 13 de setembro de 2006, relativa ao segundo inquérito, atendendo às melhorias verificadas, excluiu a possibilidade de aplicar as disposições em matéria de recorrência de insuficiência dos sistemas de controlo para o período de 2002/2003.
- 325 Há que referir que no final da reunião bilateral de 22 de junho de 2006 relativa ao segundo inquérito, a ata de 13 de setembro de 2006 menciona que a Comissão «não vê motivos nesta fase do processo para reduzir o nível da correção forfetária aplicado nos anos anteriores ainda que [a Comissão] afaste, devido às melhorias verificadas nos controlos dos rendimentos e nos controlos cruzados, a possibilidade de aplicar as disposições previstas em caso de recorrência da insuficiência dos sistemas de controlo para o período de 2002/2003 (documento AGRI 60637/2006)».
- 326 No entanto, ao contrário do que consta desta ata, a ata de 17 de fevereiro de 2006 relativa ao primeiro inquérito que tem a referência OTS/2004/02, menciona expressamente que a Comissão não excluía, nessa fase, a possibilidade de aplicar as disposições previstas em caso de recorrência.
- 327 Além disso, há que recordar que o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 prevê que a avaliação do montante a excluir deve ser feita à luz, nomeadamente, da importância do incumprimento, depois de ter efetuado um procedimento contraditório detalhado. Se, no final desse processo, a avaliação diferir daquela a que se tinha chegado num procedimento anterior, é com razão que a Comissão se baseia na sua avaliação mais recente para determinar o montante a excluir. Caso contrário, a Comissão não se podia assegurar de que o FEOGA só financia as intervenções empreendidas com respeito pelas disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 175).
- 328 No presente caso, a carta de 10 de agosto de 2007, posterior à ata de 13 de setembro de 2006 e comum aos dois inquéritos, sublinha a aplicação das disposições em matéria de recorrência e indica os motivos. Do mesmo modo, a posição final de 6 de agosto de 2008 confirma a aplicação das disposições em matéria de recorrência. O próprio órgão de conciliação reconheceu que a decisão de invocar a recorrência das insuficiências para aumentar a taxa de correção no presente caso não contraria uma leitura estrita do documento AGRI/61495/2002/GR.
- 329 Deste modo, no presente caso, o argumento relativo à afirmação da Comissão que figura na ata de 13 de setembro de 2006 não põe em causa a conclusão segundo a qual as melhorias identificadas não impediam, no presente caso, a aplicação de uma correção à taxa de 15%.
- 330 Embora a República Helénica conteste que o risco se tornou mais importante para o FEOGA, há que recordar que, no que respeita ao nível de correção, compete ao Estado-Membro demonstrar que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras a retirar das irregularidades

constatadas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de março de 1999, Itália/Comissão, C-59/97, Colet., p. I-1683, n.º 55, e de 20 de setembro de 2001, Bélgica/Comissão, acima referido no n.º 73, n.º 37; acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 168). No presente caso, há que constatar que a República Helénica não fundamenta as suas afirmações.

- 331 Segundo, a República Helénica alega que a majoração aplicada no presente caso foi automática e não teve fundamentação especial.
- 332 A este respeito, há que recordar que o aumento da taxa de correção para 15% não devia ser aplicado automaticamente, mas apenas no final de um exame das eventuais medidas corretivas ou compensatórias adotadas pelo Estado-Membro e sem negligenciar as melhorias introduzidas (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 31 de março de 2011, Grécia/Comissão, T-214/07, não publicado na Coletânea, n.º 90). Além disso, a fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração dessa decisão e conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA o montante controvertido (v. jurisprudência referida no n.º 73, *supra*).
- 333 No presente caso, basta referir que o caráter repetido das deficiências constatadas foi sublinhado durante o procedimento contraditório, no qual a República Helénica participou (v. n.ºs 326 a 328, *supra*).
- 334 Por outro lado, durante esse procedimento, foi indicado (v. n.º 319, *supra*) que as melhorias introduzidas em matéria de controlos cruzados e de ficheiros centralizados continuavam a ser insuficientes.
- 335 Daqui resulta que ao contrário do que a República Helénica sustenta, a fundamentação da decisão recorrida é suficiente ao abrigo da jurisprudência referida no n.º 73, *supra*.
- 336 Terceiro, a República Helénica alega que a correção aplicada é desproporcionada.
- 337 A este respeito, é jurisprudência constante que a Comissão pode recusar tomar em consideração todas as despesas efetuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de fevereiro de 2005, Países Baixos/Comissão, C-318/02, não publicado na Coletânea, n.º 45).
- 338 No presente caso, resulta que as carências identificadas pelos serviços da Comissão dizem respeito a elementos importantes do sistema de controlo e à execução de controlos que desempenham um papel importante na determinação da regularidade da despesa, pelo que se podia razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA era significativo.
- 339 Em consequência, a taxa de correção de 15% das despesas em causa não pode ser considerada excessiva e desproporcionada no presente caso.
- 340 Resulta de todo o exposto que os argumentos apresentados pela República Helénica não provam que foi sem razão que a Comissão aplicou uma taxa de correção de 15% ou que violou o seu dever de fundamentação a este respeito.
- 341 Por conseguinte, há que julgar o presente fundamento totalmente improcedente.
- 342 Daqui resulta que todos os fundamentos relativos às correções financeiras aplicadas no setor do azeite devem ser julgados improcedentes.

6. Quanto ao décimo e décimo primeiro fundamentos, relativos às correções aplicadas às despesas no setor da auditoria financeira

Legislação comunitária

Prazos de pagamento

³⁴³ O Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão, de 16 de fevereiro de 1996, relativo aos dados a transmitir pelos Estados-Membros e à contabilização mensal das despesas financiadas a título da secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2776/88 (JO L 39, p. 5), prevê, no seu considerando 4:

«Considerando que a regulamentação agrícola comunitária contém datas limites para o pagamento das ajudas aos beneficiários pelos Estados-Membros; que todo o pagamento realizado depois desses prazos regulamentares sem justificação seja considerado como despesa irregular e, portanto, não passível, em princípio, de ser objeto de adiantamento sobre a contabilização; que, todavia, a fim de modular o impacto financeiro proporcionalmente ao atraso verificado no pagamento, é conveniente escalonar a redução dos adiantamentos em função da importância da superação verificada.»

³⁴⁴ O artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 296/96, conforme alterado, dispõe:

«1. A Comissão, com base nos dados transmitidos em conformidade com o artigo 3.º, decide e paga os adiantamentos mensais sobre a contabilização das despesas, sem prejuízo das disposições do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000.

2. Qualquer despesa paga para além dos termos ou prazos estatuídos será objeto de uma contabilização reduzida no quadro dos adiantamentos, de acordo com as seguintes regras:

- a) Até 4% das despesas pagas no respeito dos termos e prazos, não será efetuada qualquer redução, não tendo o número de meses de atraso qualquer influência;
- b) Após utilização da margem de 4%, qualquer despesa suplementar efetuada com um atraso até:
 - um mês, será reduzida de 10%,
 - dois meses, será reduzida de 25%,
 - três meses, será reduzida de 45%,
 - quatro meses, será reduzida de 70%,
 - cinco meses ou mais, será reduzida de 100%.

Todavia, em caso de aplicação de condições especiais de gestão a certas medidas, ou se os Estados-Membros apresentarem justificativos fundamentados, a Comissão aplicará um escalonamento diferente e/ou taxas de redução inferiores ou nulas.

As reduções referidas no presente artigo serão efetuadas no respeito das normas previstas no artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000.»

Prazos de pagamento em matéria de zonas desfavorecidas

³⁴⁵ O artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 817/2004 da Comissão de 29 de abril de 2004 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural (JO L 153, p. 30, retificativo JO 2004, L 231, p. 24), que inclui nomeadamente o apoio às zonas desfavorecidas, prevê:

«1. Qualquer alteração dos documentos de programação em matéria de desenvolvimento rural, assim como dos documentos únicos de programação do objetivo n.º 2 no que respeita às medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA, secção Garantia, será devidamente justificada, nomeadamente com base nas seguintes informações:

- a) As razões e as eventuais dificuldades de aplicação que justificam o ajustamento do documento de programação;
- b) Os efeitos esperados da alteração;
- c) As consequências para o financiamento e a verificação dos compromissos.

2. A Comissão aprovará, de acordo com o procedimento previsto [...] qualquer alteração dos documentos de programação em matéria de desenvolvimento rural, do quadro de programação financeira anexo à decisão referida no n.º 1 do artigo 48.º do presente regulamento e dos documentos únicos de programação do objetivo n.º 2 no que respeita às medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA, secção Garantia, que:

- a) Afete as prioridades;
- b) Altere as características principais das medidas de apoio indicadas no anexo II;
- c) Altere o montante máximo total do apoio comunitário [...];
- d) Altere a repartição financeira entre as medidas do documento de programação em mais de:
 - 15% do montante total do custo total elegível previsto para o programa em causa para o conjunto do período de programação, no caso de a contribuição comunitária se basear no custo total elegível,
 - 20% do montante total da despesa pública elegível prevista para o programa em causa para o conjunto do período de programação, no caso de a contribuição comunitária se basear na despesa pública elegível,

utilizando como base de cálculo a última coluna (total) do quadro de programação financeira anexo à decisão da Comissão que aprova o documento de programação [...] com a última redação que lhe tiver sido dada.

3. As alterações referidas no n.º 2 são apresentadas à Comissão sob a forma de uma proposta única por programa e, no máximo, uma vez por ano civil.

O primeiro parágrafo não é aplicável no caso de:

- a) Alterações necessárias na sequência de catástrofes naturais ou de outras ocorrências extraordinárias com substancial impacto na programação do Estado-Membro;

b) Alteração do quadro de programação financeira anexo à decisão referida no n.º 1 do artigo 48.º na sequência de uma alteração de um documento de programação em matéria de desenvolvimento rural regional.

4. As alterações de natureza financeira não abrangidas pelo n.º 2, alínea d), bem como as alterações da taxa da contribuição comunitária referida no ponto 9.2.B do anexo II, serão comunicadas à Comissão, incluindo o quadro financeiro alterado em conformidade com o ponto 8 do anexo II. As alterações entram em vigor a partir da data da sua receção pela Comissão.

As alterações de natureza financeira referidas no primeiro parágrafo acumuladas durante o ano civil em causa não podem superar os limites máximos previstos no n.º 2, alínea d).

5. Qualquer outra alteração para além das previstas nos n.ºs 2 e 4 será comunicada à Comissão no mínimo três meses antes da sua entrada em vigor.

Se, antes do final do prazo de três meses, a Comissão informar o Estado-Membro de que a alteração comunicada é conforme à legislação comunitária, é possível uma entrada em vigor antecipada.

Se a notificação comunicada não for conforme à legislação comunitária, a Comissão informará do facto o Estado-Membro e o prazo de três meses referido no primeiro parágrafo ficará suspenso até que a Comissão receba uma alteração conforme.»

Relatório de síntese

³⁴⁶ O relatório de síntese refere-se a três inquéritos, que têm as referências FA/2005/70/GR, FA/2006/108/GR e FA/2006/137/GR, cujos resultados foram notificados pela Comissão respetivamente em janeiro, abril e agosto de 2006. Na sequência de troca de correspondência entre a Comissão e a República Helénica relativamente a cada um dos procedimentos, do convite comum de 15 de janeiro de 2007 para a realização de uma reunião bilateral e da realização dessa reunião, a Comissão enviou, por carta de 28 de junho de 2007, a ata da reunião respeitante a cada procedimento. Por três cartas de 24 de janeiro de 2008, a Comissão comunicou formalmente as suas conclusões à República Helénica. Na sequência do parecer 08/GR/360 do órgão de conciliação de 10 de julho de 2008, comum aos três procedimentos, a Comissão comunicou a sua posição final à República Helénica respetivamente por cartas de 8 de outubro, 6 de outubro e 19 de setembro de 2008.

³⁴⁷ Por um lado, no que respeita ao inquérito que tem a referência FA/2005/70/GR, foi nomeadamente constatado que, relativamente às zonas desfavorecidas, o limite das despesas tinha sido fixado em 115 770 000 euros, ao passo que as despesas totais atingiram o montante de 121 992 923,70 euros, pelo que o limite foi superado em 6 222 923,70 euros. Ora, em conformidade com o disposto no artigo 51.º, n.º 4, do Regulamento n.º 817/2004, as alterações de natureza financeira não abrangidas pelo artigo 51.º, n.º 2, do referido regulamento serão comunicadas à Comissão e entram em vigor a partir da data da sua receção pela Comissão. No presente caso, a República Helénica só informou a Comissão dessa alteração em 29 de setembro de 2004. O montante de 6 222 923,70 euros não é assim elegível, uma vez que as despesas foram realizadas antes de o pedido de alteração ter sido apresentado à Comissão. O argumento segundo o qual o montante total pago em 2004 (a saber, 125,6 milhões de euros) é inferior ao montante previsto no quadro financeiro 2004 (a saber, 145 milhões de euros) não pode ser aceite, na medida em que o montante de 145 milhões de euros corresponde ao montante total disponível para o programa e não podia assim ser tomado em consideração para uma medida específica.

348 Por outro lado, no âmbito do inquérito que tem a referência FA/2006/108/GR, foram verificados atrasos no que respeita a pagamentos efetuados durante o exercício de 2005 relativamente às culturas arvenses e a pagamentos suplementares no setor da carne de bovino e de novilho. Para evitar uma dupla correção com as correções forfetárias impostas para o mesmo exercício e a mesma linha orçamental, a correção foi reduzida. No final, ascende a 4 521 536,62 euros e tem em consideração correções forfetárias já aplicadas de forma a evitar as duplas correções.

Apreciação do Tribunal Geral

349 A República Helénica invoca um décimo fundamento, relativo ao inquérito que tem a referência FA/2005/70/GR, e um décimo primeiro fundamento, relativo ao inquérito que tem a referência FA/2006/108/GR.

Quanto ao décimo fundamento, respeitante ao inquérito que tem a referência FA/2005/70/GR, relativo à violação das regras processuais de apuramento das contas e do Regulamento n.º 817/2004, à falta de fundamentação e à violação do princípio da proporcionalidade

350 A República Helénica contesta a correção relativa às zonas desfavorecidas que foi imposta por o limite financeiro ter sido superado. Sustenta que a Comissão foi informada da alteração em causa e que o montante da superação continua a ser uma despesa elegível, na medida em que o montante total pago durante o exercício financeiro não foi excedido.

351 O Tribunal sublinha que a República Helénica não contesta que o limite das despesas inicialmente previstas para as zonas desfavorecidas foi superado em 6 222 923,70 euros (v. n.º 347, *supra*).

352 Resulta, além disso, do relatório de síntese, não contestado a este respeito, que esta alteração decorre do artigo 51.º, n.º 4, do Regulamento n.º 817/2004, que prevê que as alterações financeiras deverão ser comunicadas à Comissão e entram em vigor a partir da data da sua receção pela Comissão.

353 Ora, decorre dos elementos dos autos, nomeadamente do relatório de síntese, que esta superação resulta de uma alteração de que a Comissão foi informada em 29 de setembro de 2004 e que as despesas em causa foram realizadas antes dessa notificação à Comissão, conforme foi confirmado na audiência e ficou registado na ata da audiência.

354 Assim, não se pode considerar que as despesas efetuadas num montante superior à dotação inicial da medida em causa antes de 29 de setembro de 2004 respeitaram as regras comunitárias.

355 É certo que o artigo 51.º, n.º 4, do Regulamento n.º 817/2004, aplicável ao presente caso, não impõe que exista aprovação por parte da Comissão para que a alteração em causa entre em vigor, como foi sublinhado pela República Helénica.

356 No entanto, ainda que esta disposição preveja uma comunicação das alterações financeiras à Comissão apenas para efeitos informativos, as condições da notificação previstas na disposição não foram respeitadas no presente caso.

357 O argumento da República Helénica segundo o qual o Regulamento n.º 817/2004 permite que os Estados-Membros alterem os documentos de programação e os quadros de financiamento não põe em causa esta conclusão. Com efeito, as disposições do referido regulamento enquadram precisamente as possibilidades de alterações, tanto no plano do conteúdo como do procedimento a seguir, e a República Helénica não fez prova de que está errada a constatação da Comissão segundo a qual o artigo 51.º, n.º 4, do Regulamento n.º 817/2004 não foi respeitado.

- 358 Além disso, deve também ser rejeitada a acusação da República Helénica segundo a qual o relatório final não contém fundamentação respeitante às zonas desfavorecidas e a decisão recorrida está insuficientemente fundamentada.
- 359 Com efeito, a República Helénica foi estreitamente associada ao processo de elaboração desta decisão e, por ocasião das diferentes trocas com a Comissão, tanto os montantes como a base jurídica da correção em causa (artigo 51.º, n.ºs 2 e 4, do Regulamento n.º 817/2004) foram referidos. Deste modo, a República Helénica conhecia os motivos da decisão recorrida, devendo por conseguinte considerar-se que esta decisão estava suficientemente fundamentada à luz da jurisprudência anteriormente recordada aplicável nesta matéria (v. n.º 73, *supra*).
- 360 Por último, a República Helénica alega a violação do princípio da proporcionalidade. Sustenta que o limite foi superado no que respeita às zonas desfavorecidas, mas que o limite total fixado para o programa de desenvolvimento rural para 2004 não o foi e invoca a inexistência de prejuízo para o FEOGA.
- 361 O Tribunal recorda que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1258/1999 refere as ações de desenvolvimento rural não abrangidas pelos programas do objetivo n.º 1, executadas segundo as regras comunitárias que são financiadas ao abrigo do n.º 2, alínea c), do artigo 1.º.
- 362 Além disso, segundo jurisprudência constante, o FEOGA só financia as intervenções efetuadas em conformidade com as disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Por conseguinte, o FEOGA deixa a cargo dos Estados-Membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais consideraram erradamente estar autorizadas a pagar no âmbito dessa organização comum (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de abril de 2002, Bélgica/Comissão, C-332/00, Colet., p. I-3609, n.ºs 44 e 45; v. igualmente, neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colet., p. 1749, n.ºs 52 e 53).
- 363 Ora, como foi constatado nos n.ºs 354 e 356 acima referidos, o limite das despesas relativas às zonas desfavorecidas foi superado e a Comissão não foi informada desse facto nos termos do procedimento previsto no artigo 51.º, n.º 4, do Regulamento n.º 817/2004.
- 364 Tendo constatado esta irregularidade, a Comissão pôde assim adotar de forma válida a decisão recorrida, tendo-o feito não obstante o argumento da República Helénica segundo o qual o limite total fixado para o programa de desenvolvimento para 2004 não foi superado. Com efeito, há que recordar que para garantir a eficácia do regime de apoio ao desenvolvimento rural e a realização dos seus objetivos, importa que as medidas elegíveis para apoio sejam conformes com a legislação comunitária e que os Estados-Membros colaborem para alcançar esse resultado respeitando o quadro normativo constante dos regulamentos, através da fixação de regras para o apoio ao desenvolvimento rural, resultado que não seria atingido se os Estados-Membros pudessem operar redistribuições dos fundos em violação das disposições aplicáveis (v., neste sentido, acórdão de 30 de setembro de 2009, Países Baixos/Comissão, acima referido no n.º 73, n.º 118).
- 365 Deste modo, há que concluir que a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade.
- 366 Por conseguinte, há que julgar improcedente o décimo fundamento.

Quanto ao décimo primeiro fundamento, respeitante ao inquérito que tem a referência FA/2006/108/GR, relativo à violação das regras do processo de apuramento das contas, à aplicação errada do Regulamento n.º 296/96, à incorreta apreciação dos factos, à falta de fundamentação e à violação do princípio da proporcionalidade

- 367 A República Helénica expõe que os atrasos de pagamento se devem, por um lado, relativamente às culturas arvenses, ao exame das reclamações que deviam ter sido deferidas e, por outro, relativamente à carne de bovino, a compensações com os pagamentos posteriores.
- 368 Há que recordar que as despesas de financiamento a cargo do FEOGA devem ser calculadas partindo do princípio de que os prazos previstos na regulamentação agrícola aplicável serão respeitados. Consequentemente, quando as autoridades nacionais procedem ao pagamento das ajudas depois do termo do prazo, imputam ao FEOGA, como o atesta o considerando 4 do Regulamento n.º 296/96, despesas irregulares e, portanto, inelegíveis (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colet., p. I-7529, n.º 126, e acórdão do Tribunal Geral de 12 de setembro de 2007, Grécia/Comissão, T-243/05, Colet., p. II-3475, n.º 116).
- 369 Além disso, em conformidade com o disposto no artigo 4.º do Regulamento n.º 296/96 (v. n.º 344, *supra*), qualquer despesa paga para além dos termos ou prazos estatuídos será objeto de uma contabilização reduzida no quadro dos adiantamentos de acordo com as regras constantes do referido artigo. Só no caso de as despesas pagas fora de prazo não excederem 4% das despesas pagas em cumprimento dos termos e dos prazos é que não será efetuada nenhuma redução, na medida em que os meses de atraso não têm nenhuma influência.
- 370 No presente caso, há que referir que a República Helénica não contesta a existência dos atrasos de pagamento. Também não contesta que as despesas pagas fora de prazo excediam a margem de 4%.
- 371 Deste modo, a República Helénica não prova no presente caso a incorreta apreciação dos factos nem a violação, por parte da Comissão, do Regulamento n.º 296/96 ou das regras do processo de apuramento das contas.
- 372 A República Helénica sustenta que a correção em causa devia ter sido objeto de uma fundamentação específica.
- 373 Contudo, resulta dos autos que os fundamentos invocados no Tribunal para justificar os prazos de pagamento foram apresentados à Comissão por carta de 3 de julho de 2006 e rejeitados por esta por as justificações invocadas não poderem justificar os atrasos de pagamento. Além disso, a ata da reunião bilateral indica que a correção foi mantida porque, no que respeita às ações judiciais, a margem de 4% devia ser suficiente. Acresce que, no que respeita a correções respeitantes ao setor da carne de bovino, resulta do procedimento administrativo que a Comissão diminuiu o montante da correção devido às superações de pagamentos para evitar uma dupla correção e que retirou as respetivas consequências nos pagamentos tardios. Figura no relatório de síntese um quadro detalhado respeitante à incidência financeira das deduções já efetuadas sobre os pagamentos tardios.
- 374 Deste modo, a República Helénica, que esteve estreitamente associada ao processo de elaboração da decisão recorrida, conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava que a correção em causa estava fundamentada. Por outro lado, não fornece nenhuma razão ou base legal que conduza a exigir uma fundamentação mais específica do que a exigida na matéria pela jurisprudência constante, anteriormente recordada (v. n.º 73, *supra*). Daqui resulta que deve ser afastada a acusação relativa à falta de fundamentação.
- 375 A República Helénica alega igualmente a violação do princípio da proporcionalidade, por a Comissão ter aplicado a taxa de correção prevista no Regulamento n.º 296/96 sem exercer o seu poder de apreciação.

- 376 Ora, como a Comissão sublinha, o artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 296/96 não confere nenhum poder de apreciação à Comissão.
- 377 É certo que o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 296/96 permite que a Comissão aplique um valor diferente se existirem condições especiais de gestão ou se o Estado-Membro apresentar justificativos fundamentados.
- 378 No entanto, trata-se de uma disposição que introduz uma derrogação e que deve assim ser interpretada de forma estrita (acórdão de 12 de setembro de 2007, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 368, n.º 115).
- 379 Além disso, cabe à República Helénica provar que as condições do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 296/96, estão preenchidas, ou seja, provar que existem condições especiais de gestão para certas medidas ou apresentar justificativos fundamentados. A República Helénica deve nomeadamente demonstrar que os atrasos não excederam limites razoáveis (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de setembro de 2003, Grécia/Comissão, C-331/00, Colet., p. I-9085, n.º 117, e acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 372).
- 380 No presente caso, cabia à República Helénica provar a existência de reclamações anteriores relativas às culturas arvenses cujo exame justificava os atrasos de pagamento (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2009, Grécia/Comissão, acima referido no n.º 63, n.º 375). Ora, tal não sucedeu. A República Helénica também não justificou os atrasos de pagamento relativos às compensações no setor da carne de bovino.
- 381 Por conseguinte, a acusação relativa à violação do princípio da proporcionalidade deve ser afastada.
- 382 Por último, a República Helénica invoca a inexistência de prejuízo para o FEOGA por, na fase dos adiantamentos, ter sido aplicada uma redução no montante de 4 678 975,85 euros ao abrigo do Regulamento n.º 296/96, ou seja, um montante superior à correção final.
- 383 No entanto, este argumento não pode ser acolhido. Com efeito, como foi anteriormente recordado (v. n.º 368, *supra*), no cálculo das despesas de financiamento a cargo do FEOGA deve partir-se do princípio de que esse prazo é respeitado. Por conseguinte, quando as autoridades helénicas pagam depois de terminado o prazo, imputam ao FEOGA despesas inelegíveis (v., neste sentido, acórdão de 28 de outubro de 1999, Itália/Comissão, acima referido no n.º 368, n.º 126, e acórdão do Tribunal Geral de 20 de junho de 2006, Grécia/Comissão, T-251/04, não publicado na Coletânea, n.º 78). Não é pertinente a este respeito o argumento relativo ao facto de a correção que foi efetivamente imposta (a saber, 4 521 536,62 euros) ser menos elevada do que a dedução inicialmente operada (a saber, 4 678 975,85 euros).
- 384 Resulta de todo o exposto que há que afastar o décimo primeiro fundamento.
- 385 Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

- 386 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A República Helénica é condenada nas despesas.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de janeiro de 2013.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico	1
1. Regulamentação geral relativa ao financiamento da política agrícola comum	1
2. Orientações da Comissão	4
Antecedentes do litígio	5
Tramitação processual e pedidos das partes	6
Questão de direito	7
1. Quanto ao âmbito do recurso	7
2. Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos às correções aplicadas ao setor das «hortofrutícolas — transformação de citrinos»	8
Legislação comunitária	8
Relatório de síntese	9
Apreciação do Tribunal Geral	10
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à interpretação e à aplicação erradas dos documentos n.os VI/5330/97 e 17933/2000	10
Quanto ao segundo fundamento, relativo à apreciação errada dos factos e ao carácter desproporcionado das correções impostas	13
3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo às correções aplicadas ao setor do algodão	15
Legislação comunitária	15
Relatório de síntese	17
Apreciação do Tribunal Geral	19

Quanto à terceira parte, relativa ao carácter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem às deficiências do SIGC	19
Quanto à quarta parte, relativa ao carácter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem às medidas ambientais	20
Quanto à quinta parte, relativa ao carácter pretensamente errado das constatações da Comissão que se referem ao controlo no local das superfícies	22
Quanto à primeira e à segunda partes, relativas ao carácter desproporcionado da correção financeira	24
4. Quanto ao sexto fundamento, relativo às correções aplicadas ao setor dos prémios «carne» — bovinos e aos pagamentos por extensificação	25
Legislação comunitária	25
Controlos	26
Prémio ao abate	27
Pagamentos por extensificação	28
Relatório de síntese	30
Apreciação do Tribunal Geral	32
Quanto aos controlos em matéria de prémios aos bovinos	32
¾ Quanto aos controlos cruzados	32
¾ Quanto aos controlos no local	
Quanto às correções que se referem aos pagamentos por extensificação	36
5. Quanto ao nono fundamento, relativo às correções aplicadas no setor do azeite	37
Legislação comunitária	37
Quanto aos ficheiros informatizados	38
Quanto ao cadastro oleícola	39
Quanto às declarações de cultura e aos controlos	40
Quanto aos lagares	41
Relatório de síntese	41
Apreciação do Tribunal Geral	44
Quanto ao carácter pretensamente errado das correções impostas	44
¾ Quanto ao carácter não operacional dos ficheiros informatizados	44
¾ Quanto à não conclusão do cadastro oleícola	45

¼ Quanto à não fiabilidade das declarações de cultura	46
¼ Quanto às deficiências em matéria de controlos no local	46
¼ Quanto às deficiências em matéria de controlos dos lagares	47
¼ Quanto ao seguimento insuficiente das sanções propostas pela AYMEEE	47
Quanto ao nível da correção aplicada, à violação do princípio da proporcionalidade e à insuficiência de fundamentação	48
6. Quanto ao décimo e décimo primeiro fundamentos, relativos às correções aplicadas às despesas no setor da auditoria financeira	51
Legislação comunitária	51
Prazos de pagamento	51
Prazos de pagamento em matéria de zonas desfavorecidas	52
Relatório de síntese	53
Apreciação do Tribunal Geral	54
Quanto ao décimo fundamento, respeitante ao inquérito que tem a referência FA/2005/70/GR, relativo à violação das regras processuais de apuramento das contas e do Regulamento n.º 817/2004, à falta de fundamentação e à violação do princípio da proporcionalidade	54
Quanto ao décimo primeiro fundamento, respeitante ao inquérito que tem a referência FA/2006/108/GR, relativo à violação das regras do processo de apuramento das contas, à aplicação errada do Regulamento n.º 296/96, à incorreta apreciação dos factos, à falta de fundamentação e à violação do princípio da proporcionalidade	56
Quanto às despesas	57