



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

16 de dezembro de 2015*

«FEOGA — Secção ‘Garantia’ — FEAGA e Feader — Despesas excluídas do financiamento — Carne de bovino — Carnes de ovino e de caprino — Tabaco — Artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 — Artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 796/2004»

No processo T-241/13,

República Helénica, representada por I. Chalkias, S. Papaïoannou e A. Vasilopoulou, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por A. Marcoulli e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão de Execução 2013/123/UE da Comissão, de 26 de fevereiro de 2013, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 67, p. 20), na medida em que exclui determinadas despesas efetuadas pela República Helénica,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

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

secretário: L. Grzegorzcyk, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 14 de julho de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: grego.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 29 de novembro de 2010, na sequência de um inquérito realizado entre 17 e 20 de abril de 2007, com a referência NAC/2007/004, a Comissão Europeia notificou a República Helénica da sua intenção de excluir do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas por este Estado-Membro no domínio da política agrícola comum (PAC) para os exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 (anos de pedido de 2006 e 2007).
- 2 As despesas em questão foram efetuadas pela República Helénica ao abrigo do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 270, p. 1).
- 3 Em 3 de janeiro de 2011, a República Helénica pediu a abertura de um processo para conciliar as posições respetivas, nos termos do artigo 31.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209, p. 1).
- 4 Em 19 de abril de 2011, o órgão de conciliação emitiu o seu parecer, com a referência 11/GR/467.
- 5 Em 23 de julho de 2012, a Comissão comunicou a sua posição final à República Helénica (a seguir «posição final»).
- 6 Em 15 de outubro de 2012, a Comissão elaborou um relatório de síntese relativo aos resultados das suas inspeções no âmbito do procedimento de apuramento de conformidade nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao financiamento da PAC (JO L 160, p. 103), e do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005 e comunicou-o aos Estados-Membros (a seguir «relatório de síntese»).
- 7 Pela Decisão de Execução 2013/123/UE, de 26 de fevereiro de 2013, adotada na sequência de um procedimento de apuramento de conformidade instaurado nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 e, no que respeita às despesas efetuadas após 16 de outubro de 2006, do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, a Comissão excluiu do financiamento da União determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 67, p. 20, a seguir «decisão impugnada»), em razão do incumprimento das regras da União.
- 8 Nesta decisão, a Comissão excluiu do financiamento da União designadamente 3 686 189,20 euros de despesas efetuadas pelos organismos pagadores gregos para os setores da carne de bovino, das carnes de ovino e caprino e do tabaco, nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 (anos de pedido de 2006 e 2007), e declaradas a título do FEOGA, secção «Garantia», ou do FEAGA (a seguir, em conjunto, «Fundos») em razão do incumprimento das regras da União.

Tramitação do processo e pedidos das partes

- 9 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de abril de 2013, a República Helénica interpôs o presente recurso.

- 10 Por decisão do presidente do Tribunal Geral de 1 de julho de 2013, o processo foi distribuído à Sexta Secção. Tendo sido modificada a composição das secções do Tribunal Geral, o juiz-relator foi afetado à Oitava Secção, à qual, por conseguinte, o presente processo foi distribuído em 27 de setembro de 2013.
- 11 Por decisão do presidente do Tribunal Geral de 3 de fevereiro de 2015, o presente processo foi redistribuído à Sexta Secção e a um novo juiz-relator.
- 12 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.
- 13 Em 27 de maio de 2015, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, foi pedido às partes que respondessem por escrito a algumas perguntas. Satisfizeram esta solicitação no prazo fixado.
- 14 Na audiência de 14 de julho de 2015, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.
- 15 A República Helénica conclui pedindo ao Tribunal que se digne:
- anular a decisão impugnada, na parte que lhe diz respeito, nos termos expostos no recurso;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 16 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a República Helénica nas despesas.

Questão de direito

- 17 A República Helénica invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo, em substância, a uma violação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 e do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, no que respeita às despesas excluídas nos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino. O segundo fundamento é relativo, em substância, a uma violação do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento n.º 1782/2003 (JO L 141, p. 18), a uma apreciação errada dos factos, a uma fundamentação insuficiente e contraditória e a um erro de facto, no que respeita às despesas excluídas no setor do tabaco.
- 18 A título preliminar, deve salientar-se que, conforme resulta dos articulados das partes, a República Helénica só contesta a decisão impugnada na parte em que a Comissão excluiu do financiamento da União as despesas efetuadas pelos organismos pagadores gregos para os setores da carne de bovino, das carnes de ovino e caprino e do tabaco, nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 (anos de pedido de 2006 e 2007), no montante total de 3 686 189,20 euros.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma violação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 e do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, no que respeita às despesas excluídas nos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino

- 19 O primeiro fundamento baseia-se, em substância, em duas partes. Na primeira parte, a República Helénica destaca uma violação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Na segunda parte, a República Helénica invoca uma violação do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa a uma violação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003

- 20 A República Helénica sustenta que os Estados-Membros dispõem de amplas competências para implementar as medidas relativas ao financiamento da PAC previstas pelo Regulamento n.º 1782/2003. Entende que o artigo 69.º deste regulamento se inscreve nesta lógica, ao prever que os Estados-Membros podem reter até 10% do montante total das ajudas correspondentes a cada setor de produtos a fim de conceder um pagamento complementar nesse setor, para tipos específicos de agricultura. Se o Estado-Membro optar pela utilização desta possibilidade, apenas ele será competente, com base na muito ampla margem de apreciação de que dispõe, para determinar os produtores de produtos de setores específicos que beneficiarão da ajuda em questão, bem como as condições e modalidades específicas respeitantes à concessão do pagamento complementar. Por conseguinte, uma eventual falha de um Estado-Membro devida a irregularidades formais ou processuais na implementação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, como as que teriam sido constatadas pela Comissão neste caso, não seria suscetível de determinar uma correção financeira. A República Helénica contesta, em especial, o facto de os incumprimentos constatados pela Comissão poderem ter tido influência nos objetivos prosseguidos pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003.
- 21 A Comissão contesta os argumentos invocados pela República Helénica.
- 22 Cumpre recordar que o procedimento de apuramento das contas apresentadas pelos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelos Fundos tem como objetivo verificar designadamente a veracidade e a regularidade das despesas. Acresce que, no procedimento de apuramento de conformidade, a Comissão tem a obrigação de proceder a uma correção financeira se as despesas cujo financiamento foi pedido não tiverem sido efetuadas de acordo com as regras da União, destinando-se tal correção financeira a evitar que sejam postos a cargo dos Fundos montantes que não serviram para o financiamento de um objetivo prosseguido pela regulamentação da União em causa [v. acórdão de 10 de julho de 2014, Grécia/Comissão, T-376/12, Colet. (Excertos), EU:T:2014:623, n.º 163 e jurisprudência aí referida].
- 23 Por outro lado, deve salientar-se que o Regulamento n.º 1782/2003 visa permitir a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, pela redução progressiva dos pagamentos diretos e pela introdução de um regime de apoio ao rendimento dissociado da produção, a saber, o pagamento único determinado com base nos direitos anteriores no decurso de um período de referência, a fim de tornar os agricultores da União mais competitivos. A introdução do regime do pagamento único insere-se na nova PAC, sendo um dos seus principais objetivos a racionalização e simplificação das regras pertinentes da União, realizando simultaneamente uma maior descentralização na aplicação das políticas e deixando uma maior margem de manobra aos Estados-Membros e às suas regiões (acórdão de 19 de setembro de 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, Colet., EU:C:2013:567, n.ºs 17 e 18).
- 24 O título III do Regulamento n.º 1782/2003 contém as regras de base do regime de pagamento único. Aí se prevê que os agricultores que tenham beneficiado, no decurso de um período de referência, de um pagamento a título de, pelo menos, um dos regimes de apoio referidos no Anexo VI do Regulamento n.º 1782/2003 têm direito a uma ajuda calculada com base num montante de referência obtido, para

cada agricultor, a partir da média anual, nesse período, do total dos pagamentos concedidos a título desses regimes. A soma dos montantes de referência não pode exceder o limite nacional fixado para cada Estado-Membro no Anexo VIII do mesmo regulamento.

- 25 Por seu turno, o capítulo 5 do título III do Regulamento n.º 1782/2003 contém disposições que permitem aos Estados-Membros decidir, designadamente, aplicar parcialmente o regime de pagamento único. Os Estados-Membros podem assim manter certos pagamentos diretos associados à produção.
- 26 O artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 faz parte destas últimas disposições. Aí se prevê que os Estados-Membros podem reter até 10% da componente dos limites máximos nacionais de cada setor referido no Anexo VI do mesmo regulamento e efetuar anualmente um pagamento complementar aos agricultores do setor ou dos setores abrangidos pela referida medida. Este pagamento complementar é concedido para tipos específicos de agricultura, relevantes para a proteção ou valorização do ambiente ou para a melhoria da qualidade e da comercialização de produtos agrícolas.
- 27 As condições de concessão do pagamento complementar previsto pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 foram definidas pela Comissão no artigo 48.º do seu Regulamento (CE) n.º 795/2004, de 21 de abril de 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento n.º 1782/2003 (JO L 141, p. 1).
- 28 Neste caso, como resulta do relatório de síntese, a Comissão salientou, relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino, a existência de falhas ao nível dos controlos-chave e dos controlos secundários. Além disso, a Comissão constatou que os critérios de elegibilidade para beneficiar da ajuda haviam sido modificados no final do ano de pedido de 2006, relativamente ao setor da carne de bovino, e fixados tardiamente para os anos de pedido de 2006 e 2007, relativamente ao setor das carnes de ovino e caprino. Estas falhas determinaram a aplicação de correções financeiras fixas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino, bem como uma correção financeira pontual, no exercício financeiro de 2007, relativamente ao setor da carne de bovino.
- 29 A República Helénica não põe em causa as constatações factuais da Comissão constantes do relatório de síntese. Sustenta em substância, em primeiro lugar, que dispõe de uma margem de manobra no âmbito da implementação artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 e, em segundo lugar, que as falhas constatadas não tiveram influência nos objetivos prosseguidos pelo referido artigo 69.º
- 30 Em primeiro lugar, importa salientar que o pagamento complementar previsto no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 visa, por um lado, incentivar os agricultores a respeitar os requisitos de melhoria da qualidade dos seus produtos e proteger o ambiente, enquanto recompensa pela sua melhor adaptação às novas exigências da PAC, e, por outro lado, atenuar as consequências que a transição do regime de pagamentos diretos para o regime do pagamento único determina de facto para certos setores de produção (acórdão Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, n.º 23, *supra*, EU:C:2013:567, n.º 47).
- 31 Neste contexto, o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 concede a todos os Estados-Membros uma certa margem de apreciação para efetuarem pagamentos complementares no quadro da reforma da PAC. Contudo, a permissão concedida aos Estados-Membros está estritamente enquadrada e subordinada a uma série de condições de natureza, simultaneamente, material e processual (v., neste sentido, acórdão Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, n.º 23, *supra*, EU:C:2013:567, n.ºs 23 e 29).

32 Em especial, o artigo 48.º, n.º 6, do Regulamento n.º 795/2004, que é especificamente visado no relatório de síntese relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino (pontos 11.2.1.2 e 11.2.1.3 do relatório de síntese), dispõe o seguinte:

«Os Estados-Membros em causa comunicarão, até ao dia 1 de agosto do ano anterior ao primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único, as informações relativas ao pagamento que tencionam conceder, nomeadamente as condições de elegibilidade e os setores em causa.

Qualquer alteração da comunicação referida no primeiro parágrafo deve ser efetuada até ao dia 1 de agosto de um dado ano e é aplicável ao ano seguinte. Deve ser imediatamente comunicada à Comissão, acompanhada da indicação dos critérios objetivos que justificam as alterações. No entanto, um Estado-Membro não pode alterar os setores em causa, nem a percentagem de redução.»

33 Esta obrigação permite à Comissão ser informada das condições de elegibilidade decididas pelos Estados-Membros. Permite-lhe também assegurar-se de que os operadores em causa conhecem, antes do início do ano de pedido, as condições que lhes permitirão aceder ao pagamento complementar previsto no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Cumpre recordar, nesta perspetiva, que o referido pagamento complementar visa, designadamente, incentivar os agricultores a respeitar os requisitos de melhoria da qualidade dos seus produtos e proteger o ambiente, enquanto recompensa pela sua melhor adaptação às novas exigências da PAC. Esta função de incentivo do pagamento complementar apenas será efetiva se as condições de elegibilidade para um ano de pedido forem do conhecimento dos agricultores em causa antes do início do referido ano e não forem posteriormente modificadas. Ora, neste caso, nenhum elemento permite considerar que os agricultores em causa do setor das carnes de ovino e caprino tiveram conhecimento atempado das condições de elegibilidade para os anos de pedido de 2006 e 2007, como salientou o órgão de conciliação no ponto 6.3 do seu relatório. Além disso, relativamente ao setor da carne de bovino, as condições de elegibilidade foram modificadas após o final do ano de pedido de 2006.

34 Por outro lado, importa salientar que a Comissão constatou também um incumprimento do artigo 48.º, n.º 6, do Regulamento n.º 795/2004, falhas ao nível dos controlos-chave e dos controlos secundários com base, em especial, no artigo 23.º, n.º 1, no artigo 25.º e no artigo 28.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 796/2004, bem como no ponto 1 C e no ponto 4 A do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1290/2005 (JO L 171, p. 90), na versão em vigor no momento dos factos.

35 A este propósito, importa recordar que os Estados-Membros são obrigados a organizar um conjunto de controlos administrativos e de controlos no local que permitam certificar que os requisitos materiais e formais de concessão das ajudas foram corretamente observados. Se a organização desse conjunto de controlos não existir ou se a sua implementação por um Estado-Membro for deficiente a ponto de subsistirem dúvidas quanto à observância dessas condições, a Comissão pode não reconhecer certas despesas efetuadas pelo Estado-Membro em causa (acórdãos de 12 de junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colet., EU:C:1990:241, n.ºs 20 e 21; de 14 de abril de 2005, Espanha/Comissão, C-468/02, EU:C:2005:221, n.º 36; e de 30 de setembro de 2009, Portugal/Comissão, T-183/06, EU:T:2009:370, n.º 31).

36 No que respeita às normas relativas ao ónus da prova no domínio do apuramento das contas, a Comissão é obrigada a fundamentar a decisão em que constate a falta de controlos ou deficiências na sua implementação pelo Estado-Membro em questão. Todavia, a Comissão não está obrigada a demonstrar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efetuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas sim a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto aos controlos efetuados ou a esses dados. O Estado-Membro em questão, por seu turno, não pode pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se não conseguir demonstrar a inexatidão das considerações da Comissão, estas são

suscetíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo. Este aligeiramento da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado-Membro quem se encontra em melhor posição para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento de contas dos fundos agrícolas europeus e a quem incumbe, conseqüentemente, fazer uma prova mais detalhada e completa da realidade desses controlos ou desses números e, sendo esse o caso, da inexatidão das afirmações da Comissão (acórdãos de 11 de janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colet., EU:C:2001:4, n.ºs 7 a 9; de 6 de março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colet., EU:C:2001:124, n.ºs 39 a 41; e de 24 de fevereiro de 2005, Grécia/Comissão, C-300/02, Colet., EU:C:2005:103, n.ºs 33 a 36).

- 37 Neste caso, importa salientar que as falhas constatadas pela Comissão quanto aos controlos-chave e aos controlos secundários relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino constituem elementos de prova da dúvida séria e razoável da Comissão quanto ao conjunto dos controlos administrativos e dos controlos no local que a República Helénica deveria ter implementado a fim de se assegurar que os requisitos materiais e formais de concessão das ajudas tinham sido corretamente observados. Por outro lado, importar referir que a República Helénica não contesta, no Tribunal Geral, as falhas constatadas pela Comissão relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino. Por conseguinte, nenhum elemento permite pôr em causa a decisão da Comissão de não reconhecer certas despesas efetuadas pela República Helénica. Além disso, deve sublinhar-se que, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, em substância, a margem de manobra de que esta dispõe no âmbito do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 não a subtrai às obrigações que sobre ela impendem, designadamente a de assegurar as condições de concessão do pagamento complementar em causa que tenha sido imputado aos Fundos.
- 38 Em segundo lugar, importa salientar que, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, em substância, os incumprimentos constatados pela Comissão no presente caso tiveram necessariamente influência nos objetivos prosseguidos pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Tal decorre, em especial, do facto de os agricultores em questão não terem sido informados em tempo útil das condições de concessão do pagamento complementar, retirando-se assim a função de estímulo pretendida pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Por outro lado, as falhas constatadas pela Comissão quanto aos controlos-chave e aos controlos secundários não lhe permitiam assegurar-se de que os pagamentos complementares imputados aos Fundos respondiam efetivamente aos objetivos prosseguidos pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Por último, e em qualquer caso, importa sublinhar que as falhas detetadas pela Comissão se traduziam, designadamente, na comunicação tardia da taxa máxima de microflora para o leite de ovino e de caprino e na modificação *a posteriori* do número mínimo de partos por produtor para a carne de bovino. Ora, como sublinha acertadamente a Comissão, tais falhas respeitam a condições de elegibilidade que estavam estreitamente ligadas aos objetivos prosseguidos pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003.
- 39 Nestas condições, tendo em consideração o conjunto destes elementos, a Comissão decidiu acertadamente, no caso concreto, que deveria ser aplicada uma correção financeira para os pagamentos efetuados pelos organismos pagadores gregos, ao abrigo do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, relativamente aos setores da carne de bovino e das carnes de ovino e caprino.
- 40 Tendo em consideração estes elementos, há que julgar improcedente a primeira parte do primeiro fundamento.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa a uma violação do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005

- 41 A República Helénica salienta que um dos requisitos previstos no artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005 quanto ao poder de aplicação de uma correção financeira consiste na existência de um prejuízo para os Fundos. Ora, neste caso, os pagamentos complementares previstos no artigo 69.º do

Regulamento n.º 1782/2003 não seriam concedidos para além do limite nacional dos pagamentos diretos, resultando antes de uma retenção da qual seriam alvo os produtores do mesmo setor. Estes pagamentos não criariam, portanto, um prejuízo aos Fundos, de modo que não está preenchida uma das condições previstas no artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005. Na verdade, a correção financeira aplicada determina um enriquecimento sem causa dos Fundos, uma vez que os 10% visados pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 seriam retidos junto dos agricultores que beneficiavam de ajudas diretas no setor em questão.

42 A Comissão contesta os argumentos aduzidos pela República Helénica.

43 Deve salientar-se que, de acordo com o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1290/2005, referido, em substância, pela República Helénica nos seus articulados:

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

44 Neste caso, basta observar que, contrariamente ao que alegou, em substância, a República Helénica, o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1290/2005 não estabelece como condição para cada correção a demonstração de um prejuízo real sofrido pelos Fundos (v., neste sentido, despacho de 15 de julho de 2014, Grécia/Comissão, C-71/13 P, EU:C:2014:2119, n.º 21). A invocação desta disposição pela República Helénica não é, portanto, suscetível de pôr em causa as conclusões da Comissão, que assentam na não conformidade das despesas efetuadas com as normas da União.

45 Além disso, deve rejeitar-se o argumento da República Helénica que visa considerar que, no caso concreto, se verificaria um enriquecimento sem causa dos Fundos. Na verdade, como acertadamente alegou a Comissão nos seus articulados, o pagamento complementar atribuído ao abrigo do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é financiado pelos Fundos. A circunstância de a reserva de 10% visada no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 ser constituída efetivamente por uma redução do montante dos pagamentos únicos concedidos aos agricultores do setor em questão não modifica esta conclusão. Por conseguinte, o argumento da República Helénica é manifestamente improcedente.

46 Tendo em consideração estes elementos, há que julgar improcedente a segunda parte do primeiro fundamento.

47 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado totalmente improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma violação do artigo 23.º do Regulamento n.º 796/2004, a uma apreciação errada dos factos, a uma fundamentação insuficiente e contraditória e a um erro de facto, no que respeita às despesas excluídas no setor do tabaco

48 O segundo fundamento baseia-se, em substância, em duas partes. Na primeira parte, a República Helénica destaca uma violação do artigo 23.º do Regulamento n.º 796/2004, uma apreciação errada dos factos e uma fundamentação insuficiente e contraditória. Na segunda parte, a República Helénica invoca um erro de facto.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa a uma violação do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, uma apreciação errada dos factos e uma fundamentação insuficiente e contraditória

- 49 A República Helénica salienta que a correção financeira fixa efetuada pela Comissão no setor do tabaco assenta, designadamente, na falta de controlos durante um período de cerca de dois meses durante a campanha de 2006. Ora, o artigo 23.º do Regulamento n.º 796/2004 não fixava um prazo preciso para a realização dos controlos no local, exigindo apenas que tais controlos fossem eficazes. No setor do tabaco, os controlos no local poderiam ter tido lugar após o mês de setembro, uma vez que as folhas de tabaco haviam sido já colhidas, sem que a sua eficácia ficasse comprometida, o que foi reconhecido pela Comissão durante o processo. Entende que a fundamentação da Comissão não encontra nenhuma base na regulamentação. Além disso, é insuficiente e imprecisa, uma vez que não permite determinar em que medida os controlos em causa teriam sido ineficazes. Esta fundamentação está igualmente em contradição com o facto de a Comissão ter reconhecido, durante o processo, que os controlos tinham sido ineficazes. No âmbito da sua resposta à medida de organização do processo, a República Helénica sublinhou que existe uma contradição manifesta entre a fundamentação contida na posição final e a que consta do relatório de síntese.
- 50 A Comissão indica que aceitou os esclarecimentos fornecidos pela República Helénica relativamente ao atraso na data de realização dos controlos no local. Este atraso não constitui um fundamento para a correção financeira no setor do tabaco, como resultava da posição final da Comissão. A correção financeira efetuada assentou nas omissões constatadas nos controlos-chave às indústrias de transformação em 2006 e em 2007, que foram objeto da segunda objeção. No âmbito da sua resposta à medida de organização do processo, a Comissão indicou que a aparente «discordância» entre a posição final e o relatório de síntese seria «manifestamente devida a um erro ou à hesitação do autor do relatório de síntese quanto à ‘relevância’ da omissão em que se traduz a falta de controlos». A Comissão salienta, contudo, que esta «divergência» não teve qualquer incidência na correção financeira aplicada neste caso. Invocando o documento n.º VI/5330/97, intitulado «Orientações quanto ao cálculo das consequências financeiras aquando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA-Garantia» (a seguir «documento n.º VI/5330/97»), a Comissão sustenta que, neste caso, a omissão relativa a uma «falta de controlos-chave nas empresas de transformação entre 2006 e 2007», também constatada no relatório de síntese, justificava por si só uma correção financeira «na ordem dos 5%». Consequentemente, a consideração ou não de uma outra omissão não modificava o nível da correção financeira aplicada.
- 51 A título preliminar, deve salientar-se que, como as partes confirmaram nas suas respostas à medida de organização do processo, o relatório de síntese foi transmitido aos Estados-Membros no âmbito do Comité do Fundo, atualmente Comité dos Fundos Agrícolas. O considerando 6 da decisão impugnada precisa, a este respeito, que, «relativamente aos casos abrangidos pela presente decisão, a avaliação dos montantes a excluir em virtude do incumprimento das normas da União [...] foi comunicada pela Comissão aos Estados-Membros por meio de um relatório de síntese». A Comissão indica, além disso, na introdução ao relatório de síntese, que «cada decisão é acompanhada de um relatório de síntese dos inquéritos efetuados, que permite avaliar se os Estados-Membros foram objeto de um tratamento equitativo no que respeita às conclusões apuradas». O relatório de síntese constitui, portanto, um documento essencial à compreensão da decisão impugnada, a qual é adotada tomando-o por base (v., neste sentido, acórdão de 15 de dezembro de 2011, Luxemburgo/Comissão, T-232/08, EU:T:2011:751, n.º 12).
- 52 Neste caso, importa salientar que, como resulta da página 74 do relatório de síntese, a Comissão decidiu aplicar à República Helénica uma correção financeira fixa no setor do tabaco em razão de duas falhas nos controlos-chave, a saber, um «período sem controlo (cerca de dois meses) em 2006» e uma «falta de controlos-chave nas empresas de transformação em 2006 e em 2007».

- 53 Contudo, como resulta do ponto 4.3 da posição final, a falha relativa ao «período sem controlo (cerca de dois meses) em 2006» já não fazia parte das falhas tidas em conta pela Comissão.
- 54 Por outro lado, o ponto 2.4 da posição final, intitulado «Período sem controlos», contém um quarto parágrafo onde se precisa que a Comissão aceita, relativamente ao setor do tabaco, que o período sem controlos em questão deriva de uma falha de gestão que não teve qualquer efeito negativo significativo na eficácia dos controlos no local. Este quarto parágrafo desapareceu do ponto equivalente do relatório de síntese, a saber, o ponto 11.2.5.4.
- 55 Existe, portanto, uma aparente contradição entre a fundamentação da posição final e a do relatório de síntese, que a Comissão reconheceu, em substância, no âmbito da sua resposta à medida de organização do processo. O relatório de síntese está igualmente em contradição com o facto de a Comissão ter aceite, como indica nos seus articulados, os esclarecimentos da República Helénica durante o procedimento administrativo relativo à falha em causa.
- 56 A este respeito, deve recordar-se que uma contradição na fundamentação de uma decisão constitui uma violação da obrigação que decorre do artigo 296.º TFUE, suscetível de afetar a validade do ato em causa, quando se conclua que, devido a essa contradição, o destinatário do ato não está em condições de conhecer os motivos reais da decisão, no todo ou em parte, e que, por isso, o dispositivo do ato é, no todo ou em parte, desprovido de suporte jurídico (v. acórdão de 4 de março de 2009, Itália/Comissão, T-424/05, EU:T:2009:49, n.º 67 e jurisprudência aí referida).
- 57 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, no âmbito da fiscalização da legalidade, referida no artigo 263.º TFUE, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral têm competência para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, preterição de formalidades essenciais, violação do Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder. O artigo 264.º TFUE prevê que, se o recurso for procedente, o ato impugnado será anulado. O Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral não podem, por conseguinte, em qualquer hipótese, substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua (v. acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Portugal/Comissão, C-246/11 P, EU:C:2013:118, n.º 85 e jurisprudência aí referida).
- 58 Em primeiro lugar, importa constatar que, lendo o relatório de síntese, não é possível determinar se a menção dele constante da falha relativa ao «período sem controlos (cerca de dois meses) em 2006» resulta de um simples erro material ou da vontade da Comissão de vir a tomar em consideração esta falha, mesmo apesar de parecer ter aceite os esclarecimentos da República Helénica durante o procedimento administrativo. Com efeito, por um lado, o acrescento da menção desta falha é concomitante com a retirada da posição expressa pela Comissão, na posição final, segundo a qual a falha em causa não teria tido um efeito negativo significativo na eficácia dos controlos no local. Por outro lado, a própria Comissão reconheceu, na sua resposta à medida de organização do processo, que a contradição em causa era «manifestamente devida a um erro ou à hesitação do autor do relatório de síntese quanto à 'importância' da omissão em que se traduz a falta de controlos». A Comissão aduz, pois, duas hipóteses distintas para explicar a menção, no relatório de síntese, «período sem controlos (cerca de dois meses) em 2006». A República Helénica encontra-se assim numa situação em que terá de conjecturar por que motivo a falha em causa é mencionada no relatório de síntese, mas já não na posição final, e determinar se tal falha foi tida em consideração para efeitos de fixação da correção financeira e, sendo esse o caso, em que medida interveio na fixação do montante da referida correção. Importa ainda salientar que, no âmbito do seu recurso no Tribunal Geral, a República Helénica desenvolveu a sua argumentação no sentido de demonstrar que a Comissão havia cometido um erro ao ter essa falha em conta.
- 59 Em segundo lugar, de acordo com o documento n.º VI/5330/97, invocado pela Comissão, «sempre que sejam detetadas várias omissões no mesmo sistema, as taxas fixas de correção não serão cumulativas, sendo a omissão mais grave considerada como uma indicação dos riscos inerentes ao sistema de controlo no seu conjunto» (documento n.º VI/5330/97, p. 13). Esta parte do documento

n.º VI/5330/97 é mencionada no relatório de síntese. A Comissão acrescenta, relativamente ao setor do tabaco: «consequentemente, para o ano de pedido de 2007, sempre que uma ou mais falhas nos controlos-chave são detetadas, bem como falhas nos controlos secundários, o risco que estes últimos representam para os fundos é compensado por uma correção financeira relativa a (uma ou mais) falhas nos controlos-chave».

- 60 A este respeito, antes de mais, deve sublinhar-se que a parte relevante do documento n.º VI/5330/97 apenas foi invocada no relatório de síntese para relativizar a incidência das falhas nos controlos secundários em relação ao montante da correção fixa imposta, como é demonstrado pela utilização da expressão «consequentemente».
- 61 Em seguida, importa salientar que a passagem relevante do relatório de síntese contém, mais uma vez, uma contradição na fundamentação relativamente à posição final, que a Comissão reconheceu na audiência. Com efeito, enquanto o relatório de síntese refere «o ano de pedido de 2007», a posição final refere os «anos de pedido de 2006 e 2007». Deve aqui sublinhar-se que a contradição na fundamentação suscitada pela República Helénica respeita ao ano de pedido de 2006. Deve também salientar-se que o título do relatório de síntese relativo ao setor do tabaco contém a seguinte frase: «Modificação da correção financeira proposta para o ano de pedido de 2006». Contudo, o ano de pedido de 2006 não é visado pela fundamentação do relatório de síntese em que se funda a correção financeira. Estes diferentes elementos acrescentam uma evidente confusão a uma fundamentação que é já contraditória.
- 62 Por último, e admitindo que a falha relativa à «falta de controlos-chave nas empresas de transformação em 2006 e em 2007» pudesse justificar uma correção financeira «na ordem dos 5%», como sustenta a Comissão, não é possível determinar, pela leitura do relatório de síntese, se esta falha teria sido identificada pela Comissão, neste caso, para determinar o nível de correção financeira relativamente ao ano de pedido de 2006 ou se a Comissão teria antes tido em conta a falha relativa ao «período sem controlos (cerca de dois meses) em 2006», ou ambas as falhas. Com efeito, em primeiro lugar, o relatório de síntese indica, de modo ambíguo, que a correção financeira corresponde a «uma ou mais» falhas nos controlos-chave (relatório de síntese, p. 74). Em segundo lugar, importa salientar que o relatório de síntese, na parte relativa às «Conclusões principais» (ponto 11.2.1 do relatório de síntese) e às «Observações gerais» (ponto 11.2.1.1 do relatório de síntese), contém um título relativo às falhas detetadas na «planificação dos controlos no local» nos setores dos bovinos, dos ovinos «e do tabaco». Aí indica a Comissão que «o início tardio dos controlos no local em 2006 (cerca de dois meses após a entrega dos pedidos) deu lugar a um período sem controlos e consequentemente afetou a eficácia do sistema de controlo como um todo». Esta conclusão é retomada na parte do relatório de síntese intitulada «Posição final da Comissão» (ponto 11.2.5 do relatório de síntese), onde se indica que a Comissão «mantém que o início tardio dos controlos no local (cerca de dois meses após a entrega dos pedidos) deu lugar a um período sem controlos, que prejudicou a eficácia do sistema de controlo como um todo e determinou um risco para os Fundos». Resulta destes elementos que, contrariamente ao que sustentou a Comissão, designadamente na audiência, não se pode considerar que a falha relativa ao «período sem controlos (cerca de dois meses) em 2006» teria sido entendida como secundária, negligenciável até, e que apenas a falha relativa à «falta de controlos-chave nas empresas de transformação em 2006 e em 2007» teria justificado a correção financeira relativa ao ano de pedido de 2006.
- 63 Resulta destas considerações que a contradição na fundamentação existente entre o relatório de síntese e os demais documentos relevantes do procedimento administrativo, à qual acrescem outras imprecisões ou contradições de fundamentação no referido relatório, não permitem à República Helénica conhecer a real fundamentação da decisão impugnada quanto à correção financeira imposta para os pagamentos relativos ao ano de pedido de 2006 no setor do tabaco.

64 Importa, assim, acolher a primeira parte do segundo fundamento e anular, com esta base, a decisão impugnada, na medida em que exclui certas despesas efetuadas pela República Helénica, no setor do tabaco, no ano de pedido de 2006.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa a um erro de facto

65 A República Helénica salienta que a correção financeira fixa efetuada pela Comissão no setor do tabaco assenta também na falta de controlos-chave nas empresas de transformação de tabaco. Em especial, a Comissão considerou que o sistema de controlo implementado pela Grécia não era totalmente conforme com o artigo 38.º do Regulamento n.º 796/2004 e com as disposições de controlo do artigo 33.º, n.º 3, do mesmo regulamento. Ora, o procedimento de controlo do pagamento complementar no setor do tabaco é regulamentado de modo exaustivo por várias disposições nacionais, que a República Helénica apresenta nos seus articulados. Estas disposições, que foram escrupulosamente respeitadas, demonstram que o sistema implementado na Grécia respeita a regulamentação da União. A apreciação da Comissão assenta, portanto, num erro de facto. A República Helénica acrescenta que o artigo 33.º-C, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004 invocado pela Comissão não respeitaria aos pagamentos visados pelo artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Por outro lado, referindo-se a outras duas decisões da Comissão que excluem do financiamento da União determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros, a República Helénica sustenta, na sua réplica, que a decisão impugnada viola o princípio *non bis in idem*. Por último, a República Helénica refuta os argumentos da Comissão que consideram que as medidas nacionais de controlo não estavam em vigor no período em questão.

66 A Comissão contesta os argumentos aduzidos pela República Helénica.

67 A título preliminar, importa salientar que a falha relativa à «falta de controlos-chave nas empresas de transformação» respeita aos pagamentos efetuados no setor do tabaco nos anos de pedido de 2006 e 2007. Deve também recordar-se que a primeira parte do segundo fundamento foi acolhida e que se deve anular a decisão impugnada, na medida em que exclui certas despesas efetuadas pela República Helénica, no setor do tabaco, no ano de pedido de 2006. Contudo, na medida em que esta anulação apenas respeita ao ano de pedido de 2006, a República Helénica conserva um interesse em ver examinados estes argumentos pelo Tribunal Geral, relativamente aos pagamentos realizados no ano de pedido de 2007, onde a correção financeira assenta exclusivamente na falha relativa à «falta de controlos-chave nas empresas de transformação».

68 Nos termos do artigo 33.º-C, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, aplicável aos pagamentos complementares em virtude do artigo 38.º do mesmo regulamento, os controlos «na fase da primeira transformação e do acondicionamento do tabaco» incluem designadamente «uma verificação de existências da empresa de transformação». O n.º 3 dessa mesma disposição precisa que «os controlos previstos pelo referido artigo efetuam-se no próprio local onde o tabaco em rama é transformado».

69 Neste caso, resulta do relatório de síntese que, segundo a Comissão, as verificações complementares deveriam completar as já efetuadas durante as entregas de tabaco, como o «controlo de existências das empresas» (ponto 11.2.1.4 3 do relatório de síntese).

70 A República Helénica confirmou à Comissão que não realizara «qualquer dos controlos» em causa, designadamente porque não seriam economicamente rentáveis (ponto 11.2.2.4 2 do relatório de síntese).

- 71 A este respeito, basta observar que, como reconheceu a República Helénica no procedimento administrativo, os controlos no local relativos às existências das empresas de transformação de tabaco não foram efetuados, em violação, portanto, das disposições pertinentes do Regulamento n.º 796/2004. Por conseguinte, e com esse fundamento, a Comissão entendeu que podia aplicar uma correção financeira.
- 72 Os restantes argumentos da República Helénica não põem em causa esta conclusão.
- 73 Relativamente ao facto, referido pela República Helénica, de o procedimento de controlo do pagamento complementar no setor do tabaco ser regulamentado de modo exaustivo por várias disposições nacionais, o mesmo não permite demonstrar que os controlos no local relativos às existências das empresas de transformação de tabaco foram efetivamente realizados.
- 74 No que se refere aos documentos apresentados no anexo 7 do pedido, e admitindo que foram apresentados no procedimento administrativo, não são suscetíveis de demonstrar que os controlos no local relativos às existências das empresas de transformação de tabaco foram efetivamente realizados, como alega acertadamente a Comissão nos seus articulados. Com efeito, como precisa por seu turno a República Helénica, estes documentos consistem em: três pedidos de certificação de tabaco recebido, acompanhados de listas discriminadas correspondentes ao tabaco recebido e os atestados de controlo das transformações emanado da direção de agricultura do município de Kavala (Grécia); um pedido apresentado por uma empresa de transformação junto do Organismos pliromon kai elenchou koinotikon enischyseon prosanatolismou kai engyiseon (Agência helénica de pagamentos e de controlo das ajudas comunitárias de orientação e de garantia) relativamente à receção de tabacos comprados, acompanhado do correspondente atestado desta agência relativo ao controlo de entrada das quantidades em questão, a lista discriminada correspondente ao tabaco recebido e o atestado de controlo das transformações emanado da direção de agricultura do município de Kavala; declarações solenes de uma empresa de transformação relativamente à importação de tabaco da Bulgária, acompanhadas dos registos de vendas do correspondente tabaco embalado. Estes documentos não respeitam, portanto, aos controlos no local das existências das empresas de transformação.
- 75 Por último, no que respeita à alegação do princípio *non bis in idem*, e sem que seja necessário conhecer da admissibilidade deste argumento apresentado na réplica, basta observar que as duas outras decisões da Comissão que excluem do financiamento da União determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros, invocadas pela República Helénica, lidas à luz dos respetivos relatórios de síntese, respeitam a anos de pedido, regimes de apoio ou a falhas diferentes das que estão em causa no presente processo. Por conseguinte, o argumento da República Helénica é manifestamente improcedente.
- 76 Tendo em consideração estes elementos, há que julgar improcedente a segunda parte do segundo fundamento.

Quanto às despesas

- 77 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que cada parte suporte as suas despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.
- 78 Dado que o recurso foi parcialmente julgado procedente, será feita uma justa apreciação das circunstâncias da causa decidindo que cada parte suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

- 1) **A Decisão de Execução 2013/123/UE da Comissão, de 26 de fevereiro de 2013, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) é anulada, na medida em que exclui determinadas despesas efetuadas pela República Helénica, no setor do tabaco, no ano de pedido de 2006.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) **A Comissão Europeia e a República Helénica suportarão as suas próprias despesas.**

Frimodt Nielsen

Dehousse

Collins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de dezembro de 2015.

Assinaturas