ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
5 de Dezembro de 1996 *

No processo C-69/95,

República Italiana, representada pelo professor Umberto Leanza, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 94/871/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1991 (JO L 352, p. 82),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J. L. Murray, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, P. J. G. Kapteyn (relator), G. Hirsch, H. Ragnemalm e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Setembro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Setembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Março de 1995, a República Italiana pediu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 94/871/CE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, relativa ao apuramento das contas nos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1991 (JO L 352, p. 82, a seguir «decisão impugnada»), na medida em que, na determinação das despesas totais imputáveis ao FEOGA, a Comissão efectuou correcções financeiras em seu detrimento excluindo a soma de 103 161 493 560 LIT, que corresponde às despesas para aquisição de quotas leiteiras no âmbito de um programa de restruturação da produção leiteira.

A regulamentação aplicável

2 O Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61), instituiu um regime de imposição suplementar aplicável a partir de 2 de Abril de 1984. O Regulamento (CEE) n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64), prevê no seu artigo 4.°, n.° 1, alínea a), a possibilidade de os Estados-Membros, com o objectivo de conseguir a reestruturação da produção leiteira, concederem uma indemnização aos produtores que se comprometam a abandonar essa produção.

3 Pelo Regulamento (CEE) n.° 1183/90 do Conselho, de 7 de Maio de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.° 857/84 (JO L 119, p. 27), foi promovida uma acção em benefício das explorações de pequena dimensão no sector do leite a fim de as conduzir, no seu conjunto, a um nível de produção melhor adaptado às exigências do mercado.

4 O Regulamento n.° 1183/90 inseriu no Regulamento n.° 857/84 um artigo 3.°-C. Esta disposição prevê que os produtores cuja quantidade de referência individual seja inferior a 60 000 kg, ou a 100 000 kg nas zonas de montanha, no início do sétimo período de doze meses de aplicação do regime da imposição suplementar, podem obter quantidades de referência adicionais na condição de não solicitarem o benefício de qualquer programa de abandono da produção leiteira até ao termo do regime de imposição suplementar relativo tanto à quantidade de referência individual de base como à quantidade de referência adicional recebida no quadro do programa de reestruturação.

5 O quarto considerando do Regulamento n.° 1183/90 enuncia:

«Considerando que, no âmbito de um regime de domínio da produção, a atribuição de quantidades suplementares só é possível se essas quantidades tiverem sido previamente liberadas por outros produtores; que, por consequência, é conveniente estabelecer, nomeadamente nos Estados-Membros em que a situação comparada das diferentes zonas de recolha o justifique, um novo programa comunitário de financiamento do abandono da produção leiteira, mediante atribuição, aos produtores que preencham determinadas condições de elegibilidade, de uma indemnização paga após a cessação total e definitiva da sua actividade.»

6 Tendo em conta as alterações introduzidas no artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84 pelo Regulamento n.° 1183/90, o financiamento comunitário do programa de reestruturação da produção leiteira foi limitado a uma quantidade de 500 000 toneladas. Dentro deste limite, os produtores que se comprometessem antes de 1 de Novembro de 1990 a abandonar total e definitivamente a sua produção leiteira antes de 1 de Abril de 1991 recebiam uma indemnização de 36 ecus por 100 kg de leite ou de equivalente de leite, pago de uma única vez antes de 1 de Julho de 1991.

7 No caso da Itália, a Comissão, numa decisão de 25 de Janeiro de 1991, fixou a quantidade referida no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84 em 164 100 toneladas.

8 O Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 4 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C, do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 139, p. 12), foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2138/90 da Comissão, de 25 de Julho de 1990 (JO L 195, p. 23). Este último inseriu no Regulamento n.° 1546/88 um artigo 3.°-B. Segundo o n.° 1 do referido artigo, o Estado-Membro notificará, o mais tardar em 1 de Junho de 1991, os produtores referidos no n.° 1 ou no n.° 3 do artigo 3.°-C do Regulamento n.° 857/84 da quantidade suplementar que lhes é concedida.

9 O Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), prevê, nos seus artigos 2.° e 3.°, que só serão suportadas pelo FEOGA as despesas efectuadas em conformidade com as normas comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas.

10 Nos termos do artigo 4.°, n.° 1-B, inserido pelo Regulamento n.° 1183/90 no Regulamento n.° 857/84, o financiamento comunitário do programa de reestruturação da produção leiteira é considerado como uma intervenção na acepção do artigo 3.° do Regulamento n.° 729/70.

11 Segundo o artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (JO L 185, p. 1; EE 03 F6 p. 70), a decisão de apuramento das contas referidas na alínea b), n.° 2, do artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 implica, nomeadamente, a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado-Membro, durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção «Garantia».

A decisão impugnada

12 Resulta do relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», a título do exercício de 1991, de 21 de Dezembro de 1994, que a Itália comprou, no âmbito do programa de reestruturação estabelecido pelo Regulamento n.° 1183/90, 163 592 toneladas de quotas por um custo total de 103 161 493 560 LIT. Neste relatório, a Comissão recusa garantir o financiamento deste montante pelo FEOGA com o fundamento em que «nessa ocasião, a Itália não aplicava o regime das quotas leiteiras e, nomeadamente, não tinha atribuído as quantidades de referência que teriam dado significado ao programa de redistribuição e... além disso nunca redistribuiu as quantidades em causa aos produtores especificados no artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84».

13 Em 21 de Dezembro de 1994, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

Os fundamentos do recurso

14 Segundo o Governo italiano, a Comissão, ao recusar imputar o montante de 103 161 493 560 LIT (a seguir «montante em causa») ao FEOGA, violou os artigos 1.°, 3.° e 5.° do Regulamento n.° 729/70, o artigo 8.° do Regulamento n.° 1723/72, assim como o artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84, cometeu um excesso de poder e violou a obrigação de fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CE.

15 Resulta dos autos que o Governo italiano, através destes fundamentos, impugna os dois fundamentos em que a Comissão se baseou para recusar a imputação ao FEOGA do montante em causa, a saber, o facto de, por um lado, a República Italiana não ter aplicado o regime das quotas leiteiras durante o exercício de 1991 e, por outro lado, não se ter sujeitado à obrigação de redistribuir as quantidades compradas aos produtores que preenchiam as condições, antes da data fixada pelo artigo 3.°-B do Regulamento n.° 1546/88, na versão resultante do Regulamento n.° 2138/90.

16 A título liminar, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, o disposto nos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 só permite à Comissão fazer suportar pelo FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas. Nos casos em que a regulamentação comunitária só autoriza o pagamento de uma ajuda na condição de serem observadas certas formalidades de prova ou de fiscalização, uma ajuda paga em violação desta condição não é conforme ao direito comunitário e a despesa respectiva não pode, portanto, ser suportada pelo FEOGA (v. acórdão de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão, C-197/90, Colect., p. I-1, n.° 38).

17 O Tribunal de Justiça considerou igualmente que esta interpretação estrita das condições de assunção das despesas pelo FEOGA se impõe, além disso, em função dos objectivos do Regulamento n.° 729/70. Com efeito, a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-Membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-Membro, mediante uma interpretação lata de determinada disposição, favoreçam os operadores deste Estado em detrimento dos operadores dos restantes Estados-Membros onde se aplica uma interpretação mais estrita. Uma tal distorção da concorrência entre Estados-Membros, a verificar-se não obstante a disponibilidade de meios destinados a assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário em toda a Comunidade, não poderá ser financiada pelo FEOGA, devendo, em qualquer caso, ser suportada pelo Estado-Membro em causa (acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245, n.° 9).

Quanto à não aplicação do regime das quotas leiteiras

18 É facto assente que, durante o ano de 1991, o regime das quotas leiteiras não foi aplicado em Itália de maneira sistemática e controlável, como exige a regulamentação comunitária.

19 A este propósito, o Governo italiano sustenta, em primeiro lugar, que, em qualquer circunstância, a não aplicação do regime das quotas leiteiras não constitui uma elemento pertinente quando da imputação ao FEOGA das despesas para a compra das quantidades de referência individuais. Quanto a este ponto, alega que os fundos que despendeu no âmbito da compra para redistribuição atingiram plenamente a sua finalidade, uma vez que os produtores que aderiram, em 1991, ao programa de abandono definitivo da produção leiteira não só deixaram de produzir o leite correspondente às quantidades de referência individuais liberadas em conformidade com as disposições do artigo 4.°, n.° 1-B, do Regulamento n.° 857/84, na versão resultante do Regulamento n.° 1183/90, mas também foram excluídos de qualquer atribuição posterior de quantidades de referência individuais.

20 Em segundo lugar, o Governo italiano sustenta que a Comissão, quando da adopção da decisão de 25 de Janeiro de 1991 que fixou a quantidade máxima que a República Italiana podia redistribuir, não suscitou qualquer objecção relativa ao facto de esta última não aplicar ou, mais exactamente, não aplicar correctamente o regime das quotas leiteiras.

21 Em terceiro lugar, o Governo italiano alega que todo o contencioso relativo à aplicação correcta do regime das quotas leiteiras em Itália foi resolvido pelo aumento da quantidade global que lhe foi atribuída e por um ajustamento financeiro que foi aplicado na sequência de um acordo político celebrado no Conselho em 1994.

22 Estes argumentos não merecem acolhimento.

23 Como resulta do primeiro considerando do Regulamento n.° 1183/90, o programa de reestruturação da produção leiteira destina-se a completar a acção a favor das explorações de pequena dimensão a fim de as conduzir, no seu conjunto, a um nível de produção melhor adaptado às exigências do mercado. Nos termos do quarto considerando deste regulamento, no âmbito de um regime de domínio da produção, a atribuição de quantidades suplementares só é possível se essas quantidades tiverem sido previamente liberadas por outros produtores. Daqui resulta que a aplicação do programa de reestruturação da produção leiteira previsto no Regulamento n.° 1183/90 pressupõe necessariamente a aplicação do regime das quotas leiteiras.

24 É facto assente que a Comissão, quando da adopção da decisão de 25 de Janeiro de 1991, não suscitou qualquer objecção relativa ao facto de a República Italiana não aplicar ou não aplicar correctamente o regime das quotas leiteiras. Todavia, não é contestado que a circunstância de a República Italiana não ter aplicado o regime das quotas leiteiras de maneira sistemática e controlável só foi revelado pelas averiguações conduzidas após a missão que teve lugar de 27 a 31 de Maio de 1991.

25 No que se refere ao argumento relativo ao acordo político a que o Conselho chegou em 1994, basta verificar que esta solução se refere à imposição suplementar não cobrada pela República Italiana e não às despesas efectuadas no quadro do programa de reestruturação da produção leiteira previsto no Regulamento n.° 1183/90.

26 Daqui resulta que a Comissão, ao recusar a imputação ao FEOGA do montante em causa, baseou-se com razão no facto de a República Italiana não ter aplicado o regime das quotas leiteiras durante o exercício de 1991.

Quanto à não redistribuição das quantidades de referência individuais liberadas

27 A República Italiana não contesta o facto de não ter redistribuído as quantidades de referência liberadas pelo pagamento de indemnizações pelo abandono definitivo da produção leiteira.

28 A este propósito, o Governo italiano recorda, antes de mais, a situação particular em que se encontrava a República Italiana quanto à aplicação do regime das quotas leiteiras. Durante o ano de 1991 revelou-se uma nítida diferença entre a produção real de leite e a quantidade nacional garantida. Esta situação conduziu-a a pedir autorização para completar o financiamento comunitário do programa de abandono por fundos nacionais com vista a cobrir todos os pedidos apresentados, correspondentes a cerca de 600 000 toneladas.

29 Seguidamente, o Governo italiano recorda que esta mesma situação levou o Conselho, em Dezembro de 1992, quando chegou a um primeiro compromisso quanto ao pedido de aumento da quota italiana, a decidir financiar um programa de abandono da produção a fim de permitir à República Italiana reduzir a

produção nacional. Segundo este governo, a Comissão comete manifestamente um excesso de poder quando lhe censura o facto de não ter redistribuído as quantidades compradas nos termos do Regulamento n.° 857/84 enquanto, no mesmo momento, o Conselho decidia um financiamento comunitário para reduzir a produção italiana. Nestas circunstâncias, a redistribuição das 164 100 toneladas teria conduzido a um agravamento do problema. É esta a razão pela qual a República Italiana preferiu suspender a redistribuição que parecia em contradição com as reais exigências comunitárias.

30 Finalmente, o Governo italiano alega que a Comissão o autorizou posteriormente a suspender temporariamente a redistribuição aos produtores de pequenas quantidades que tinham sido liberadas no quadro de um programa posterior de abandono da produção leiteira estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 1637/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991, que fixa uma indemnização relativa à redução das quantidades de referência previstas no artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68, bem como uma indemnização pelo abandono definitivo da produção leiteira (JO L 150, p. 30), e pelo Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

31 Estes argumentos não podem ser acolhidos.

32 Como foi observado pela Comissão, o programa de reestruturação previsto no Regulamento n.° 1183/90 não visava reduzir a produção leiteira, mas sim favorecer uma melhoria das estruturas de produção das pequenas explorações. Segundo o terceiro considerando deste regulamento, o objectivo desta medida só podia ser atingido se essas explorações não abandonassem a produção leiteira. Nos termos do quarto considerando do Regulamento n.° 1183/90, era precisamente através do financiamento do abandono total e definitivo da produção leiteira que as quantidades de referência individuais assim liberadas podiam ser atribuídas aos produtores.

33 É certo que outros regulamentos comunitários adoptados no âmbito do regime das quotas leiteiras estabeleceram programas de abandono da produção que tinham por objecto reduzir a produção leiteira. Todavia, tal não era o caso do programa de reestruturação estabelecido pelo Regulamento n.° 1183/90, que previa o financiamento do abandono da produção unicamente como meio para obter as quantidades adicionais de que os pequenos produtores necessitavam.

34 A circunstância de durante o ano de 1991 a produção de leite em Itália ter largamente ultrapassado a quantidade máxima atribuída a este Estado-Membro em aplicação do regime das quotas não pode justificar a suspensão unilateral da redistribuição das quantidades de referência individuais liberadas em aplicação do programa de reestruturação estabelecido pelo Regulamento n.° 1183/90. Em qualquer circunstância, as autoridades italianas deveriam ter-se dirigido à Comissão se consideravam a redistribuição das quantidades liberadas em contradição com o objectivo comunitário do regime das quotas leiteiras.

35 Daqui resulta que a República Italiana, ao não redistribuir, no prazo fixado, as quantidades de referência individuais liberadas, violou o artigo 3.°-C do Regulamento n.° 857/84, na versão resultante do Regulamento n.° 1183/90, e o artigo 3.°-B do Regulamento n.° 1546/88, na versão resultante do Regulamento n.° 2138/90. Consequentemente, foi com razão que a Comissão, ao recusar a imputação ao FEOGA do montante em causa, se baseou no facto de a República Italiana não se ter sujeitado à obrigação de redistribuir as quantidades compradas aos produtores que preenchiam as condições antes da data fixada no artigo 3.°-B do Regulamento n.° 1546/88.

36 Resulta dos desenvolvimentos que precedem que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

37 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão pediu a condenação da República Italiana nas despesas. Tendo esta última sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Dezembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini