ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
25 de Novembro de 1987 *

No processo 343/85,

República Italiana, representada por Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na embaixada da Itália,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Alberto Prozzillo, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georges Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão da Comissão 85/460, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pela República Italiana a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981 (JO L 267, p. 35),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins e A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: J. L. da Cruz Vilaça
secretária: D. Louterman, administradora

* Língua do processo: italiano.

visto o relatório para audiência e após a realização desta a 20 de Maio de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Setembro de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 15 de Novembro de 1985, a República Italiana interpôs, ao abrigo do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação parcial da Decisão 85/460 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pela República Italiana a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981 (JO L 267, p. 35).

2 O recurso visa a anulação desta decisão na medida em que esta não considerou a cargo do FEOGA os montantes seguintes:

— 677 198 690 LIT a título de ajudas ao leite em pó desnatado de intervenção;

— 3 727 116 185 LIT a título de ajudas ao consumo de azeite;

— 2 694 251 820 e 145 345 970 LIT a título de compensações financeiras pela retirada do mercado de produtos de pesca.

— 761 886 150 LIT relativas a montantes compensatórios monetários.

3 Para mais ampla exposição dos factos, fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

A — Ajudas ao leite em pó desnatado de intervenção

4 Nesta matéria, o litígio entre as partes refere-se ao momento a tomar em consideração para o cálculo da ajuda ao leite em pó desnatado, quando este produto é utilizado no fabrico de alimentos para animais. Trata-se nomeadamente de saber se, para o cálculo do montante da ajuda, é determinante o dia da compra do leite em pó desnatado ou o da sua transformação, no caso particular em que o operador económico compra ao organismo de intervenção do seu próprio país leite em pó desnatado proveniente das existências de intervenção de outro Estado-membro.

5 Em 1978, o Conselho decidiu colocar à disposição do organismo de intervenção italiano uma parte das existências de leite em pó desnatado que se encontravam em intervenção noutros Estados-membros. As modalidades de aplicação para a transferência da segunda fracção dessa quantidade, que está em causa no presente litígio, foram fixadas pelo Regulamento n.° 516/80 da Comissão, de 29 de Fevereiro de 1980, relativo à transferência de leite em pó desnatado para o organismo de intervenção italiano (JO L 58, p. 51). Nos termos deste regulamento, do preço de compra pago ao organismo de intervenção italiano pelo comprador é deduzido o montante da ajuda referida no artigo 10.° do Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146). Esta disposição prevê a concessão de ajudas ao leite desnatado em pó produzido na Comunidade e utilizado na alimentação de animais.

6 Resulta dos autos que, relativamente ao leite em pó desnatado proveniente de existências públicas e vendido no âmbito do Regulamento n.° 516/80, os operadores económicos beneficiaram de uma ajuda suplementar cujo montante era igual à diferença entre o montante da ajuda no momento da celebração do contrato e o montante em vigor no dia da transformação. A Comissão considerou que a concessão desta ajuda suplementar não estava em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis e que, por conseguinte, o respectivo montante não podia ser imputado ao FEOGA.

7 O Governo italiano recorda que a concessão da ajuda ao leite em pó desnatado utilizado no fabrico de alimentos compostos para animais é regida pelo Regulamento n.° 1725/79 da Comissão, de 26 de Julho de 1979, relativo às regras de concessão de ajudas ao leite em pó desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação de vitelos (JO L 199, p. 1;

EE 03 F16 p. 181]. O artigo 9.° deste regulamento dispõe que o montante da ajuda será o que for aplicável, consoante o caso, no dia da desnaturação do leite desnatado ou do leite em pó desnatado, ou no dia da sua transformação em alimentos compostos. Esta disposição comportaria, segundo o Governo italiano, uma regra explícita quanto ao dia a tomar em consideração para cálculo da ajuda, não estando prevista qualquer excepção a esta regra para o caso particular da transformação de leite em pó desnatado vendido pelos organismos de intervenção.

8 Em contrapartida, a Comissão sustenta que o artigo 9.° do Regulamento n.° 1725/79, invocado pelo Governo italiano, apenas regula a concessão da ajuda no caso de um operador ter comprado leite em pó desnatado no mercado livre do seu próprio país. O caso de compra no mercado livre noutro Estado-membro seria objecto das disposições do Regulamento n.° 1624/76 da Comissão, de 2 de Julho de 1976 (JO L 180, p. 9; EE 03 F10 p. 487), segundo as quais a ajuda pode, em determinadas condições, ser paga antecipadamente ao exportador; nesse caso, o montante da ajuda é o que for aplicável no dia do cumprimento das formalidades aduaneiras mas, de acordo com o artigo 8.°, n.° 2, do regulamento, pode ser paga uma quantia suplementar ao operador que efectua a transformação quando o montante da ajuda expresso em moeda nacional tiver sido aumentado entre esse dia e o da transformação. Regime diverso seria aplicável ao caso do operador que compra o leite em pó desnatado ao organismo de intervenção, por força do Regulamento n.° 2213/76, da Comissão, de 10 de Setembro de 1976 (JO L 249, p. 6, EE 03 F11 p.40); neste caso, as ajudas concedidas ao leite em pó desnatado transformado em alimento para animais seriam idênticas às previstas para a compra no mercado livre.

9 Segundo a Comissão, nenhum destes três regimes se aplicaria ao caso particular de um operador que compra ao organismo de intervenção do seu próprio país leite em pó desnatado proveniente da intervenção de outro Estado-membro. A possibilidade de transferir existências de intervenção para um organismo de intervenção de outro Estado-membro teria sido periodicamente prevista a favor da Itália, dada a inexistência de reservas de leite em pó desnatado neste país. Na falta de disposição expressa quanto ao dia a tomar em conta para o cálculo da ajuda, deveria prevalecer o princípio geral de que as consequências jurídicas de um acto seriam regidas pelas disposições em vigor no momento em que o acto se produza ou seja, neste caso, a data da compra. Nessa situação, se as disposições do Regulamento n.° 516/80 que regem a transferência do leite em pó desnatado para o organismo

de intervenção italiano prevêem que do preço pago pelo operador a este organismo será deduzido o montante da ajuda, fazem-no com base na ideia de que o dia da compra é determinante para o cálculo da ajuda.

10 Deve observar-se que, segundo as próprias teses da Comissão, o momento a tomar em consideração para o cálculo da ajuda é o dia da transformação no caso da compra do leite em pó desnatado, pelo operador, no mercado livre do seu país, de acordo com uma disposição expressa do Regulamento n.° 1725/79, o mesmo sucedendo no caso da venda desse produto pelo organismo de intervenção do mesmo país, em virtude de uma disposição que remete para o regime aplicável à compra no mercado livre. Prevêem-se modalidades diferentes quando o leite em pó desnatado seja adquirido no mercado livre de outro Estado-membro, mas, de acordo com uma disposição expressa do Regulamento n.° 1624/76, será paga uma quantia suplementar se o montante da ajuda for mais elevado no dia da transformação. Em contrapartida, não foi prevista qualquer disposição para o caso particular de o leite em pó desnatado provir das reservas de intervenção de outro Estado-membro.

11 Resulta do que antecede que as disposições aplicáveis, consideradas no seu conjunto, revelam a existência de uma regra geral segundo a qual a ajuda ao leite em pó desnatado deve ser calculada com base na situação tal como ela se apresenta no dia da transformação, sendo eventualmente paga uma quantia suplementar no caso de o pagamento antecipado da ajuda ter sido feito em montante menos elevado.

12 Na falta de disposição em contrário, a mesma regra se aplica no caso de o operador ter comprado ao organismo de intervenção do seu próprio país leite em pó desnatado proveniente de reservas de intervenção de outro Estado-membro, salvo se as particularidades desta situação forem tais que dêem fortes indicações no sentido de dever ser tomado em consideração outro momento. Essas indicações não existem, porém, no caso em apreço.

13 A este respeito, a Comissão alega que o operador beneficia, nesta situação, de certas vantagens inexistentes nos outros casos de compra de leite em pó desnatado para transformação; assim, o operador não suportaria as despesas de transporte do leite em pó, como aconteceria com o leite comprado com base no Regulamento n.° 1624/76, e beneficiaria imediatamente da ajuda, ao contrário do operador que compra o leite em pó no mercado livre do seu país.

14 Deve, todavia, observar-se que estas circunstâncias não podem justificar um modo de cálculo diferente. Com efeito, a incidência das despesas de transporte varia muito consoante as diversas hipóteses; em especial, a compra no mercado livre no país do operador não implica necessariamente importantes despesas de transporte. Quanto ao pagamento imediato da ajuda, embora não ocorra no caso de compra no mercado livre do operador, está, em contrapartida, igualmente previsto no âmbito da aplicação do Regulamento n.° 1624/76. Por conseguinte, embora as diversas situações configuráveis apresentem diferentes vantagens e inconvenientes para os operadores envolvidos, não se pode sustentar que apenas a hipótese em causa no presente processo se afasta sensivelmente das outras situações.

15 Deve, portanto, ser aplicada a regra geral de determinação do momento a tomar em consideração para o cálculo da ajuda. Daqui resulta serem justificadas as acusações do Governo italiano.

16 Nestas condições, a decisão em litígio deve ser anulada na parte em que se refere ao montante de 677 198 690 LIT relativo às ajudas ao leite em pó desnatado de intervenção.

B — Ajudas ao consumo de azeite

17 O Regulamento n.° 3089/78 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, que adopta as regras gerais relativas à ajuda ao consumo para o azeite (JO L 369, p. 12; EE 03 F15 p. 100) dispõe no seu artigo 8.° que a ajuda em questão será paga quando o organismo de fiscalização designado pelo Estado-membro em que o acondicionamento é efectuado tenha verificado o cumprimento das condições de concessão da ajuda, mas que a ajuda pode, todavia, ser adiantada logo após a apresentação do pedido de ajuda, na condição de se prestar uma caução. O Regulamento n.° 557/79 da Comissão, de 23 de Março de 1979 (JO L 73, p. 13), posteriormente substituído pelo Regulamento n.° 3172/80, da Comissão, de 5 de Dezembro de 1980 (JO L 331, p. 27; EE 03 F19 p. 259), fixou as modalidades de aplicação do regime de ajudas ao consumo de azeite. Nos termos destes regulamentos, o Estado-membro deve pagar o montante da ajuda nos 150 dias seguintes ao da apresentação do pedido.

18 O Governo italiano alega que a Comissão tinha inicialmente, após algumas verificações contabilísticas, excluído importâncias consideráveis do pagamento pelo FEOGA por não ter sido respeitado o prazo de 150 dias a contar da apresentação

do pedido. A Comissão teria posteriormente anulado esta exclusão, mantendo-a, todavia, em relação aos montantes de ajudas que tinham dado lugar à instauração de processos administrativos e judiciais contra as empresas envolvidas, na sequência da verificação de irregularidades. Ora, a instauração de processos penais ou administrativos não teria qualquer repercussão na imputação da despesa ao FEOGA.

19 A Comissão responde que, em caso de pagamento antecipado da ajuda, as cauções prestadas devem ser liberadas no prazo previsto para o pagamento definitivo da ajuda, ou seja, no prazo de 150 dias, e que, por conseguinte, as fiscalizações necessárias devem ser efectuadas no mesmo prazo. O desrespeito deste prazo pelas autoridades italianas teria, pois, tornado as operações em causa desconformes com as disposições comunitárias. A Comissão teria, contudo, considerado que o financiamento podia ser excepcionalmente concedido, desde que fiscalizações posteriores confirmassem a regularidade da operação; apenas teriam sido excluídos os casos em que, por qualquer motivo, nenhum controlo tinha sido efectuado.

20 Deve afirmar-se que o Governo italiano reconhece não terem sido feitos as fiscalizações necessárias nos prazos impostos pela regulamentação comunitária. O pagamento das ajudas em questão não estava, portanto, em conformidade com as exigências resultantes dessa regulamentação. Esta afirmação não é afectada pela circunstância de a Comissão, por razões que lhe assistem, ter decidido aceitar as despesas num certo número de casos.

21 A título subsidiário, o Governo italiano alega ainda que a Comissão teria podido esperar pelo termo dos processos instaurados contra certas empresas antes de tomar qualquer decisão definitiva, e que tinha fornecido novos números à Comissão, que esta recusara tomar em consideração.

22 Estes argumentos são insusceptíveis de alterar a decisão de considerar irregular o pagamento das ajudas. Por outro lado, deve observar-se, como a Comissão justamente salientou, que controlos efectuados fora de prazo correm o risco de se tornar impossíveis ao fim de um certo tempo, por circunstâncias como cessação de actividade, perda de documentos contabilísticos, etc. Além disso, o exame dos autos revela que a correspondência trocada entre o Governo italiano e a Comissão

não fornecia informações suficientemente precisas para permitir à Comissão fazer novos cálculos dos montantes das ajudas a serem excluídos da imputação ao FEOGA.

23 Resulta do que antecede deverem ser rejeitadas as acusações relativas às ajudas ao consumo de azeite.

C — Compensações financeiras para a retirada do mercado de produtos da pesca

24 Resulta dos autos que a Comissão excluiu da imputação ao FEOGA a totalidade das despesas declaradas pela organização de produtores no sector da pesca de Porto Garibaldi, a Domar, em virtude da total ausência de fiscalização válida das operações desta organização e pela organização de produtores no mesmo sector de Chioggia, a San Marco, por dúvidas quanto ao seu efectivo funcionamento.

25 É pacífico que, no início do ano de 1984, na sequência de verificações efectuadas pela Guardia di Finanza, os responsáveis da organização de produtores Domar foram denunciados às autoridades judiciais sob a acusação de burla e outros crimes, por terem ilegalmente recebido, ou tentado receber, ajudas comunitárias previstas para a retirada do mercado de produtos da pesca no decurso dos anos de 1978 a 1982. A incriminação foi alargada aos membros da comissão de fiscalização instituída a nível local com vista à verificação da retirada efectiva do mercado dos produtos em causa.

26 Na sequência destes acontecimentos, os serviços do FEOGA efectuaram uma missão de fiscalização junto da San Marco, que é uma filial da Domar. Aquando dessa fiscalização, verificou-se que a organização não tinha qualquer empregado ao seu serviço e não possuía nem escritório, nem armazém, nem as outras infra-estruturas necessárias ao funcionamento de uma organização de produtores; tornou-se, além disso, evidente que a organização tinha apresentado números anormalmente elevados no que concerne às quantidades pescadas e às retiradas do mercado.

27 O Governo italiano sustenta que foi erradamente que a Comissão excluiu as despesas em litígio do financiamento pelo FEOGA, por duas razões. Em primeiro lugar,

não teria sido verificada qualquer irregularidade imputável à administração italiana ou aos organismos estatais, não sendo a República Italiana responsável por um comportamento fraudulento de particulares. Em segundo lugar, os arguidos nos diversos processos penais teriam contestado os factos de que são acusados, bem como a sua responsabilidade, no processo actualmente em curso; seria, portanto, impossível tomar como assente a negligência quando nenhum resultado definitivo se atingiu a nível judicial.

28 Estes argumentos não podem ser aceites. As compensações financeiras para a retirada do mercado de produtos da pesca não podem ser imputadas ao FEOGA uma vez que a organização de produtores não foi objecto das fiscalizações previstas na regulamentação comunitária. Com efeito, o artigo 8.° do Regulamento n.° 2062/80 da Comissão, de 31 de Julho de 1980, que fixa as condições e o processo de concessão e retirada do reconhecimento das organizações de produtores e suas associações no sector dos produtos da pesca (JO L 200, p. 82; EE 04 F1 p. 96) prevê que: «Os Estados-membros exercem um controlo permanenete sobre o funcionamento das organizações de produtores», e em especial no que concerne ao respeito das condições do seu reconhecimento e das regras de comercialização que devem aplicar.

29 Nestas condições, o problema não é o de saber se um comportamento fraudulento das organizações de produtores em causa podia ser comprovado no momento em que foi tomada a decisão impugnada, mas de examinar se as actividades dessas organizações foram objecto de uma fiscalização permanente. Ora, resulta dos autos, no caso da Domar, que a Comissão de fiscalização criada para esse efeito não funcionou e que não foi exercida qualquer outra forma de controlo e, no caso da San Marco, não existiu fiscalização alguma.

30 No que concerne mais particularmente às despesas declaradas pela organização San Marco, o Governo italiano sustenta ainda que um novo inquérito teria revelado que as irregularidades cometidas não foram importantes e que a estrutura da organização poderia ser regularizada a breve trecho. Estas circunstâncias não são, no entanto, susceptíveis de afectar a legalidade da decisão impugnada, dado que o Governo italiano não contestou as circunstâncias de facto verificadas pelos serviços da Comissão.

31 Por consequência, as acusações referentes às compensações financeiras para a retirada do mercado de produtos da pesca não podem ser aceites.

D — Os montantes compenastórios monetários

32 O Governo italiano indica que a Comissão considerou dever imputar à Itália uma importância correspondente à não cobrança de montantes compensatórios monetários por duas empresas, a Cerealmangimi e a Italgrani. Ora, estas duas empresas teriam interposto recursos contra a decisão da Comissão que indeferiu o seu pedido de que não se efectuasse a cobrança *a posteriori* dos montantes compensatórios monetários. Nestas condições, o Governo italiano considera que a Comissão deveria ter excluído o montante em causa do apuramento das contas do exercício de 1981 ou, no mínimo, suspendido a sua decisão até que o Tribunal se pronunciasse.

33 A Comissão recorda que a fundamentação da decisão impugnada inclui uma reserva geral quanto às consequências que, no âmbito de um apuramento posterior de contas, ela própria deveria extrair dos acórdãos do Tribunal nos processos ainda pendentes.

34 Resulta deste debate entre as partes que esta parte do litígio carece de objecto, dado a Comissão se ter comprometido a rectificar a sua decisão sobre o apuramento das contas no caso de o Tribunal vir a anular a decisão relativa à cobrança *a posteriori* dos montates monetários compensatórios em questão.

35 Resulta do conjunto de considerações que antecede que a Decisão 85/460 da Comissão, relativa ao apuramento das contas apresentadas pela República Italiana a título de despesas financiadas pelo FEOGA, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981, deve ser anulada na parte em que não considerou a cargo do FEOGA um montante de 677 198 690 LIT, referente a ajudas ao leite em pó desnatado de intervenção, devendo negar-se provimento ao recurso quanto ao restante.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Todavia, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **A Decisão 85/460 da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativa ao apuramento das contas apresentadas pela República Italiana a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para o exercício financeiro de 1981 (JO L 267, p. 33), é anulada na parte em que não considerou a cargo do FEOGA um montante de 677 198 690 LIT relativo a ajudas ao leite em pó desnatado de intervenção.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 25 de Novembro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente f. f.

G. Bosco

Presidente de secção