ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
17 de Outubro de 1991 *

No processo C-346/89,

República Italiana, representada pelo professor Luigi Ferrari Bravo, 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 Dierk Booß e Eugenio de March, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação parcial da Decisão C(89)1525 da Comissão, de 30 de Agosto de 1989, relativa a um adiantamento sobre a contabilização de despesas financiadas pela Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), na medida em que a Comissão reduziu o montante dos adiantamentos solicitados,

O TRIBUNAL,

composto por: O. Due, presidente, F. A. Schockweiler e F. Grévisse, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: italiano.

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 16 de Abril de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de Junho de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Novembro de 1989, a República Italiana requereu, ao abrigo do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, a anulação parcial da Decisão n.° C(89)1525 da Comissão, de 30 de Agosto de 1989, relativa a um adiantamento sobre a contabilização das despesas financiadas pela Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), na medida em que a Comissão reduziu o montante dos adiantamentos solicitados.

2 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), determina, no n.° 2 do artigo 1.° e nos artigos 2.° e 3.°, que a Secção «Garantia» do FEOGA financia as restituições à exportação para os países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas. Por força do artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo, com a redacção resultante do Regulamento (CEE) n.° 3183/87 do Conselho, de 19 de Outubro de 1987, que institui regras especiais relativas ao financiamento da política agrícola comum (JO L 304, p. 1), os meios financeiros destinados a cobrir as despesas referidas no n.° 2 do artigo 1.° são mobilizados pelos Estados-membros em função das necessidades dos seus serviços pagadores.

3 De acordo com a alínea a) do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70, a Comissão, após consulta do Comité do Fundo, faz um adiantamento no início do ano e pagamentos complementares no decurso do ano. Por força da última alínea desta disposição, acrescentada pelo Regulamento n.° 3183/87 e alterada pelo Regulamento n.° 2048/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 729/70 (JO L 185, p. 1), a Comissão decide, partir de Janeiro de 1988, unicamente os adiantamentos mensais sobre a imputação das despesas feitas com os meios financeiros definidos no n.° 2, terceiro parágrafo, do artigo 4.° do Regulamento n.° 729/70.

4 As modalidades de pagamento dos adiantamentos mensais são objecto do Regulamento (CEE) n.° 2776/88 da Comissão, de 7 de Setembro de 1988, relativo aos dados a transmitir pelos Estados-membros tendo em vista a contabilização das despesas financiadas a título da Secção «Garantia» do FEOGA (JO L 249, p. 9). O n.° 1 do artigo 3.° deste regulamento impõe aos Estados-membros que comuniquem à Comissão, regularmente, o montante das despesas pagas. Por força do disposto no segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 4.°, deste mesmo regulamento, a Comissão tem o direito de retardar o pagamento dos adiantamentos aos Estados-membros cujas comunicações sejam recebidas com atraso ou contenham elementos discordantes que requeiram verificações suplementares.

5 Com o fundamento de a República Italiana não ter cobrado certas imposições a título do regime das quotas sobre o leite no decurso da campanha de 1988/1989 e de não ter pago os montantes em causa, antes de 30 de Junho de 1989, à Comissão, esta deduziu, através da decisão em litígio, a quantia de 47 164 600 000 LIT das despesas que a República Italiana indicara ter feito no decurso do mês de Julho de 1989.

6 Resulta do processo que a adopção desta decisão foi precedida de uma troca de correspondência entre a Comissão e a República Italiana, no decurso da qual as duas partes interessadas apresentaram os respectivos pontos de vista.

7 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação processual e dos 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 da decisão do Tribunal.

8 A título liminar, há que determinar o objecto do presente recurso. Os fundamentos de anulação invocados pela República Italiana e os debates que ocorreram entre as partes não incidem sobre a conformidade com a regulamentação comunitária da omissão das autoridades italianas de cobrar certas imposições a título do regime das quotas sobre o leite, no decurso da campanha de 1988/1989, mas antes sobre a questão de saber se a Comissão tem o poder de controlar, aquando das decisões sobre os adiantamentos mensais, a conformidade com o direito comunitário das despesas efectuadas pelos Estados-membros.

9 Para basear o seu recurso, a República Italiana começa por sustentar que a Comissão não está habilitada a proceder à redução dos adiantamentos solicitados por um Estado-membro com base nas despesas efectuadas no decurso de um período de referência. Considera que o sistema instituído pelos regulamentos n.^{os} 3183/87, 2048/88 e 2776/88 não transmutou a natureza jurídica dos adiantamentos num regime de reembolso, e que a Comissão apenas pode, ao abrigo do artigo 4.° do Regulamento n.° 2776/88, retardar o pagamento dos adiantamentos no caso de as comunicações serem recebidas com atraso ou comportarem elementos discordantes que requeiram verificações suplementares. A República Italiana argumenta, seguidamente, que autorizar a Comissão a restringir os adiantamentos, em caso de violação do direito comunitário, equivaleria a antecipar o processo de apuramento das contas e violaria os direitos de defesa dos Estados-membros.

10 A Comissão responde, em substância, que os regulamentos n.^{os} 3183/87 e 2048/88 transformaram o sistema dos adiantamentos num regime de pagamentos mensais, com base nas despesas realmente efectuadas; os artigos 1.°, 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 são a expressão de um princípio geral segundo o qual a Comissão apenas tem o direito de tomar por conta as despesas efectuadas de acordo com o direito comunitário. A Comissão contesta o fundamento que se baseia na violação dos direitos da defesa.

11 No que respeita, em primeiro lugar, ao fundamento que se baseia em a Comissão não poder diminuir o pagamento das somas devidas a título de adiantamentos mensais, há que lembrar que, segundo os artigos 1.°, 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, a Secção «Garantia» do FEOGA financia as restituições à exportação para os países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, efectuadas «segundo regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas».

12 Segundo jurisprudência constante (ver os acórdãos de 15 de Dezembro de 1987, Países Baixos/Comissão, n.° 7, 326/85, Colect., p. 5091, e Alemanha/Comissão, n.° 7, 332/85, Colect., p. 5143; o acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, n.° 11, 347/85, Colect., p. 1749), estas disposições só permitem à Comissão tomar a cargo do FEOGA os montantes pagos de acordo com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-membros todos os demais montantes pagos, nomeadamente os que as autoridades nacionais erradamente consideraram ter o direito de pagar ou de não cobrar no âmbito da organização comum dos mercados.

13 Esta interpretação das condições de tomada em conta das despesas pelo FEOGA impõe-se, além disso, por motivo da finalidade 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 favoreçam, por meio de uma interpretação ampla de uma determinada disposição, os operadores desse Estado, em detrimento dos operadores dos outros Estados-membros cujas autoridades competentes interpretem os textos de maneira mais estrita.

14 Resulta do que precede que a Comissão não tem o direito de envolver na gestão da política agrícola comum fundos que não estejam de acordo com as normas que regem a organização comum de mercado em causa.

15 Esta regra é de aplicação geral e não se impõe apenas aquando do apuramento anual das contas dos serviços e organismos nacionais, mas também quanto aos pagamentos complementares no decurso do ano, que, desde a modificação do regime dos adiantamentos operados por força dos regulamentos n.os 3183/87 e 2048/88, se efectuam com base na imputação das despesas efectuadas no decurso de um determinado período anterior.

16 Resulta do que precede que a Comissão tem o direito de diminuir, enquanto espera a decisão definitiva sobre o apuramento das contas anuais, o pagamento das somas devidas a título de adiantamentos mensais, em função da situação contabilística de cada Estado-membro junto do FEOGA, quando verificar que, em violação do direito comunitário, o organismo nacional não cobrou certas receitas destinadas ao FEOGA ou efectuou certas despesas imputadas ao Fundo.

17 Em segundo lugar, no que respeita ao fundamento baseado na violação dos direitos da defesa, há que realçar que o alcance deste princípio deve ser apreciado em relação com a natureza da decisão em causa.

18 A este respeito, deve entender-se que as decisões relativas aos adiantamentos mensais ocorridos no decurso do exercício exclusivamente com base nos elementos disponíveis nesse momento, têm um carácter apenas temporário e provisório e não constituem um juízo antecipado da decisão final e definitiva relativa ao apuramento anual das contas. Esta decisão é tomada na sequência de um processo contraditório específico, no decurso do qual os Estados-membros em causa dispõem de todas as garantias necessárias para apresentar o seu ponto de vista.

19 Uma tal decisão da Comissão fica, pois, sujeita a revisão até ao apuramento anual das contas e não pode, por consequência, violar definitivamente os interesses financeiros do Estado-membro em causa. Com efeito, é apenas a decisão sobre o

apuramento anual que determina, de modo definitivo, a posição financeira do Estado-membro em relação ao FEOGA. No caso de se verificar, aquando da adopção de tal decisão, que a Comissão procedeu erradamente a reduções sobre os adiantamentos, ela deverá compensar o prejuízo ocasionado ao Estado-membro em causa.

20 Nestas condições, o respeito pelos direitos da defesa, cujo carácter fundamental o Tribunal de Justiça sempre sublinhou, não impõe, quanto à adopção das decisões sobre os adiantamentos mensais e por motivo do seu carácter particular, a observância do processo contraditório complexo aplicável aquando do apuramento anual.

21 Deve, portanto, reconhecer-se que a possibilidade dada à República Italiana de apresentar o seu ponto de vista no decurso da troca de correspondência que precedeu a adopção da decisão litigiosa está, no caso concreto, de acordo com as exigências do princípio de respeito pelos direitos da defesa.

22 Nestas condições, deve negar-se provimento ao recurso.

Quanto às despesas

23 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Due Schockweiler Grévisse

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Outubro de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due