nismo nacional competente, quer ao nível da cobrança das receitas destinadas ao FEOGA quer ao nível das despesas cujo financiamento é por este assegurado.

2. O princípio do respeito pelos direitos da defesa não impõe, quanto à adopção das decisões relativas aos adiantamentos mensais sobre as despesas financiadas pelo FEOGA, a observância do processo contraditório complexo aplicável aquando do apuramento anual das contas nacionais; basta, para que as exigências daquele princípio sejam satisfeitas, que as decisões só sejam adoptadas após o Estado-membro em causa ter podido apresentar o seu ponto de vista. Com efeito, tais decisões revestem um carácter apenas temporário e provisório e ficam sujeitas a revisão até à adopção da decisão relativa ao apuramento anual das contas, única que pode determinar, de modo definitivo, a posição financeira do Estado-membro face ao FEOGA.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-346/89 *

I — Resumo dos factos

1. 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 Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA») financia as restituições à exportação para países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas.

O artigo 4.° deste regulamento dispõe, no seu n.° 2, primeiro e segundo parágrafos, que a Comissão põe à disposição dos Estados-membros os créditos necessários aos pagamentos a efectuar.

Nos termos do terceiro parágrafo do n.° 2 desse artigo, acrescentado pelo 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), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2048/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 729/70 (JO L 185, p. 1),

«Todavia, após o esgotamento das dotações concedidas ao FEOGA, Secção Garantia para o exercício de 1987 [...] 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.»

* Língua do processo: italiano.

O artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 determina, na alínea a) do seu n.° 2, que a Comissão, depois de consultar o comité do Fundo, decide um adiantamento no início do ano e pagamentos complementares no decurso do ano. Nos termos do último parágrafo desta alínea, tal como acrescentado pelo Regulamento 3183/87 e alterado pelo Regulamento n.° 2048/88,

«A partir de Janeiro de 1988, a Comissão decidirá unicamente os adiantamentos mensais sobre a imputação das despesas feitas com os meios financeiros definidos no n.° 2, terceiro parágrafo, do artigo 4.°...»

O mesmo artigo 5.° institui, na alínea b) do seu n.° 2, o regime de apuramento anual das contas dos serviços e organismos nacionais, cujas modalidades estão estabelecidas no Regulamento (CEE) n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70).

As modalidades de pagamento dos adiantamentos mensais são estabelecidas pelo 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), que substitui o Regulamento (CEE) n.° 3184/83 da Comissão, de 31 de Outubro de 1983, relativo ao sistema de adiantamento das despesas financiadas ao abrigo da secção «Garantia» do FEOGA (JO L 320, p. 1; EE 03 F29 p. 91).

Nos termos do n.° 1 do artigo 3.° daquele regulamento,

«Os Estados-membros comunicam, por telecópia, à Comissão, o mais tardar no segundo dia útil de cada semana, o montante total das despesas pagas desde o início do mês até ao final da semana precedente.»

Nos termos do n.° 5 deste artigo,

«Os Estados-membros transmitem mensalmente à Comisssão, em três exemplares e o mais tardar no dia 20 de cada mês, um relatório destinado à tomada em conta, pelo orçamento comunitário, das despesas pagas no decurso do mês precedente.»

O artigo 4.° determina, no seu n. 1, que a Comissão pague, com base nos dados transmitidos, os adiantamentos mensais. Nos termos do n.° 2, segundo parágrafo, desse artigo,

«... a Comissão, após ter informado os Estados-membros interessados, pode retardar o pagamento dos adiantamentos aos Estados-membros cujas comunicações referidas no artigo 3.° sejam recebidas com atraso ou contenham elementos discordantes que requeiram verificações suplementares».

O artigo 9.° precisa, no seu n.° 1, que as despesas declaradas a título de um mês devem corresponder aos pagamentos e recebimentos efectivamente realizados no decurso desse mês.

A Decisão 88/377/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativa à disciplina orçamental (JO L 185, p. 29), determina, no

seu artigo 6.°, que a Comissão estabelecerá um sistema de alarme eficaz no que se refere à evolução das despesas do FEOGA, Secção Garantia; a Comissão utilizará os poderes de gestão de que dispõe sempre que o ritmo de evolução das despesas reais exceda ou possa vir a exceder o perfil por ela definido para cada capítulo orçamental do FEOGA, Secção Garantia.

O Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1; EE 01 F2 p. 90), determina, no seu artigo 97.°, relativo à autorização das despesas e à imputação como pagamento em matéria de FEOGA-«Garantia», que este mesmo artigo se aplica sem prejuízo do apuramento de contas previsto no Regulamento n.° 729/70. O artigo 99.° do Regulamento Financeiro, na versão que resulta do Regulamento (CEE) n.° 2049/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988 (JO L 185, p. 3), recorda que o processo de apuramento de contas previsto no artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 tem por objecto determinar o montante das despesas que devem ser consideradas a cargo do FEOGA.

O artigo 7.° daquela decisão precisa que o pagamento dos adiantamentos mensais FEOGA-«Garantia» se efectua com base nas informações facultadas pelos Estados-membros.

2. Por telex de 28 de Julho de 1989, a Comissão assinalou aos Estados-membros que, por aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1546/88, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar no sector do leite (JO L 139, p. 12), as imposições cobradas ao abrigo do regime das quotas leiteiras, quanto ao período de doze meses decorrido, isto é, quanto à campanha de 1988/1989, deveriam ser contabilizadas o mais tardar em 30 de Junho de 1989.

3. Considerando que a República Italiana, violando o Regulamento n.° 1546/88, não cobrara certas imposições no decurso da campanha de 1988/1989, terminada em 31 de Março de 1989, e não pagara os montantes em causa antes de 30 de Junho de 1989, a Comissão, na decisão de 30 de Agosto de 1989 relativa a um adiantamento sobre a tomada em consideração das despesas financiadas pela Secção «Garantia» do FEOGA, abateu a soma de 47 164 600 000 LIT às despesas que a República Italiana indicara ter efectuado no decurso do mês de Julho de 1989.

Numa nota de informação datada de 12 de Outubro de 1989, a Comissão fundamentou esta decisão em três argumentos:

— na sua comunicação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1983, C 318, p. 3), declarou reservar-se o direito de recusar o pagamento dos adiantamentos mensais do FEOGA relativamente às despesas provocadas por um comportamento ilegal dos Estados-membros que afectasse directamente as medidas comunitárias;

— segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, só podem ser postas a cargo do FEOGA, Secção Garantia, as despesas efectuadas de acordo com a regulamentação agrícola;

— o artigo 6.° da Decisão 88/377 dá-lhe o direito de fazer uso dos seus poderes de gestão sempre que haja o risco de as despesas excederem o perfil previsto.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

1. O recurso interposto pela República Italiana foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Novembro de 1989.

2. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

3. A *República Italiana,* recorrente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar ilegal e anular a decisão em litígio, na medida em que deduziu 47 164 600 000 LIT do montante dos adiantamentos mensais sobre a contabilização das despesas do FEOGA efectuadas pela Itália no decurso do mês de Julho de 1989;

— condenar a Comissão nas despesas.

4. A *Comisssão,* recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. A *República Italiana* começa por precisar que não se trata de examinar se a Itália fez prova de omissão no que respeita ao recebimento da imposição sobre o leite, mas apenas de saber se a Comissão tem o poder de diminuir os adiantamentos mensais pagos aos Estados. Os precedentes de redução de adiantamentos mensais invocados pela Comissão não são pertinentes, já que se não trata de uma prática administrativa constante e, menos ainda, de uma prática vinculativa.

A República Italiana passa em revista os mecanismos de financiamento do FEOGA instaurados pelo Regulamento n.° 729/70, o qual estabelece nomeadamente, para além do apuramento final das contas que é objecto do Regulamento n.° 1723/72, um sistema de financiamento antecipado que se rege pelos regulamentos n.^{os} 3183/87 e 2776/88.

Resulta, nomeadamente, da análise destes regulamentos que, durante o ano, a Comissão paga aos Estados-membros adiantamentos mensais, com base em simples comunicações mensais feitas por esses Estados, sem poder apreciar se as despesas declaradas estão de acordo com a regulamentação comunitária; o seu único poder consiste em diferir o pagamento do adiantamento por motivos de ordem formal.

Aceitar as teses da Comissão significaria que ou se lhe deixaria determinar unilateralmente a existência de omissões pelos Estados-membros, sem que estes tivessem o direito de se defender, ou se suscitariam contestações permanentes, com a duração de

vários anos, com o risco de um aumento injustificado do contencioso.

A Comisssão não pode interpretar o Regulamento n.° 729/70, com a redacção em vigor, e nomeadamente os seus artigos 1.° a 5.°, que determinam que as despesas efectuadas o devam ter sido de acordo com as normas comunitárias, no sentido de lhe conferir o poder de examinar tal conformidade no âmbito do pagamento dos adiantamentos mensais. Com efeito, resulta claramente do exame dos regulamentos n.os 729/70, 1723/72 e 2776/88 que, quanto aos adiantamentos mensais, a verificação, pela Comissão, da comunicação efectuada pelo Estado-membro é uma verificação da sua simples correspondência formal, enquanto a verificação anual da contas recapitulativas, que ocorre posteriormente, é uma verificação em matéria de fundo, submetida ao princípio do contraditório.

De acordo com a República Italiana, as justificações invocadas pela Comissão na sua nota de informação de 12 de Outubro de 1985, já referida, não são pertinentes. A comunicação de 1983, para além de não ter qualquer valor jurídico, respeita a um domínio diferente, que é o dos auxílios de Estado. A jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de imputação das despesas do FEOGA só vale para o apuramento anual das contas. O sistema de alarme estabelecido pela Decisão 88/377 não tem aplicação, por não estarem reunidas as condições necessárias para esse efeito.

O artigo 97.° do Regulamento Financeiro apenas determina, quanto às despesas efectuadas em aplicação do artigo 4.° do Regulamento n.° 729/70, um exame dos mapas transmitidos pelos Estados-membros de acordo com as disposições do Regulamento n.° 2776/88.

A Comissão não pode argumentar que a recusa de lhe reconhecer o poder de reduzir os adiantamentos a pagar aos Estados que efectuaram despesas não conformes com a regulamentação comunitária acarreta, indirectamente, consequências prejudiciais para os outros Estados. Com efeito, o facto de a conformidade com o direito comunitário de uma despesa só ser verificada aquando da liquidação anual não é certamente susceptível de alterar os equilíbrios entre os Estados na distribuição dos fundos para aplicação da política agrícola comum, nem de conferir vantagens a um Estado em detrimento de outro.

2. A *Comissão* sublinha a importância do litígio, na medida em que se trata de determinar se pode verificar, no decurso do processo dos adiantamentos, se as despesas foram efectuadas pelos Estados-membros de acordo com as normas comunitárias, ou se apenas está habilitada a proceder a esse controlo aquando do apuramento das contas.

Invoca, ainda, como precedentes, casos em que efectuou reduções no âmbito da adopção dos adiantamentos mensais.

Os Regulamentos n.os 3183/87 e 2084/88 transformaram os pagamentos complementares em pagamentos mensais no decurso do ano, os quais já não se relacionam com prováveis despesas futuras, mas com despesas realmente efectuadas. Para definir estas despesas, a regulamentação faz referência ao n.° 2 do artigo 1.° e aos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, nos termos dos quais apenas podem ser financiadas as prestações concedidas segundo as normas comunitárias. A transformação do sistema dos adiantamentos num sistema diferido de imputação implica a verificação *a posteriori* da

conformidade das despesas efectuadas com o direito comunitário. O Regulamento n.° 2776/88 não pode ser interpretado no sentido de apenas autorizar controlos formais; com efeito, tal diploma deve ser aplicado em conformidade com a alínea a) do n.° 2 do artigo 5.°, mas também em conformidade com os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, disposições que apenas permitem financiar as despesas efectuadas em conformidade com o direito comunitário.

O n.° 5 do artigo 3.° e o n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n. 2776/88 tornam possível um controlo material das despesas efectuadas. Esse exame é expressamente prescrito pelo Regulamento Financeiro acima referido. Do mesmo modo, o facto de o Regulamento n.° 729/70 subordinar, no artigo 5.°, a decisão da Comissão sobre o pagamento dos adiantamentos à consulta do comité do FEOGA põe em evidência que o processo não tem um carácter apenas formal. Para mais, a Comissão indicou, na sua comunicação de 1983, que não teria em conta, no processo de concessão dos adiantamentos, as despesas efectuadas com violação do direito comunitário.

Desde o ano de 1988 que a possibilidade de verificar, no decurso do processo de concessão de adiantamentos, a conformidade com o direito comunitário das despesas declaradas se tornou obrigatória no caso de parecer haver perigo de se exceder os recursos orçamentais disponíveis.

O artigo 6.° da Decisão 88/377 sobre a disciplina orçamental concede expressamente à Comissão poderes de gestão com vista a estabilizar as despesas, incluindo a redução dos adiantamentos mensais, se não tiverem sido efectuadas de acordo com o direito comunitário. A questão de saber se este artigo constitui base jurídica autónoma para tais medidas de redução não é pertinente, já que tal base é dada pela alínea a) do n. 2 do artigo 5.°, em conjugação com os artigos 2.°, 3.° e 4.° do Regulamento n.° 729/70. Adoptar diferente interpretação significaria não apenas que o Estado que tivesse efectuado despesas com violação do direito comunitário escaparia às consequências de tal violação até ao apuramento anual das contas, mas também que a Comissão se veria obrigada a impor indevidamente encargos aos Estados-membros não implicados, reduzindo créditos inscritos noutros capítulos orçamentais ou propondo um reforço dos estabilizadores.

F. A. Schockweiler
Juiz-relator