ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

18 de Setembro de 2003 *

No processo C-331/00,

República Helénica, representada por V. Kontolaimos, I. K. Chalkias e C. Tsiavou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Condou-Durande, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 180, p. 49), na parte referente à República Helénica,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward (relator), exercendo funções de presidente da Quinta Secção, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 6 de Junho de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Fevereiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Setembro de 2000, a República Helénica solicitou, ao abrigo do artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE, a anulação parcial da Decisão 2000/449/CE da

Comissão, de 5 de Julho de 2000, que excluiu do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 180, p. 49, a seguir «decisão impugnada»), na medida em que impõe correcções financeiras à República Helénica para os exercícios financeiros de 1996, 1997 e 1998.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

O financiamento das despesas a título do FEOGA

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), na versão resultante do Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 729/70»), prevê, nos seus artigos 1.°, n.° 2, alínea b), e 3.°, n.° 1, que o FEOGA, Secção «Garantia», financie as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

3 O artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 729/70 precisa:

«As despesas respeitantes aos custos administrativos e ao pessoal suportadas pelos Estados-Membros e pelos beneficiários da contribuição do Fundo não constituem encargo deste último.»

4 Por força do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70:

«A Comissão, depois de consultar o Comité do Fundo,

[...]

c) Decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.° e 3.°, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que as duas partes tentarão chegar a acordo sobre a atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, e cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir tendo em conta, nomeadamente, a importância da verificação de não conformidade. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade.

[...]»

5 O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 158, p. 6), na versão resultante do Regulamento (CE) n.º 2245/1999 da Comissão, de 22 de Outubro de 1999 (JO L 273, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 1663/95»), fixa, entre outras, as obrigações dos organismos de coordenação que são os únicos interlocutores do Estado-Membro perante a Comissão. Estes organismos devem colocar à disposição da Comissão todos os dados contabilísticos necessários de forma a que os serviços da Comissão possam realizar os controlos necessários.

6 Nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1663/95:

«1. Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efectuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações e indicará as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras.

[...] O Estado-Membro deve responder num prazo de dois meses, podendo a Comissão alterar a sua posição em conformidade com a resposta. [...]

Terminado o prazo de resposta, a Comissão convocará uma discussão bilateral, devendo ambas as partes tentar alcançar um acordo quanto às medidas a tomar e à avaliação da gravidade da infracção, bem como do prejuízo financeiro causado à Comunidade Europeia. [...] [a Comissão] comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro, fazendo referência à Decisão 94/442/CE da Comissão [...] dessa comunicação constará uma avaliação das despesas que se prevêem excluir a título do n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70.

O Estado-Membro informará a Comissão, com a maior brevidade, das medidas de correcção que adoptar para assegurar o cumprimento das regras comunitárias, assim como da data efectiva da sua entrada em vigor. [...]

2. As decisões referidas no n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 serão tomadas depois do exame de qualquer relatório estabelecido pelo órgão de conciliação em conformidade com a Decisão 94/442/CE da Comissão.»

7 O anexo do Regulamento n.º 1663/95 prevê as regras administrativas e contabilísticas que devem ser respeitadas pelos organismos pagadores dos Estados-Membros para garantir um controlo eficaz da admissibilidade dos pedidos de ajuda e da conformidade dos pagamentos correspondentes com a legislação comunitária.

8 Nos termos do n.º 2, alínea ii), desse anexo, o organismo pagador desempenha, relativamente às despesas do FEOGA, a função de realização dos pagamentos, que consiste em dar ordem à entidade bancária desse organismo ou, em determinados casos, a um serviço oficial encarregado dos pagamentos, para que seja pago ao requerente ou ao seu representante o montante autorizado.

9 O n.º 6 do anexo do Regulamento n.º 1663/95 estabelece os procedimentos que o organismo pagador deve respeitar para garantir a eficácia dos controlos. O n.º 6, alínea v), dispõe nomeadamente:

«Os procedimentos devem garantir que um pagamento só seja efectuado ao requerente, na sua conta bancária ou ao seu representante. O pagamento será executado pela entidade bancária do organismo, ou, se adequado, por um serviço oficial encarregado dos pagamentos ou por um cheque enviado pelo correio, nos cinco dias úteis seguintes à data da imputação ao FEOGA. Serão adoptados procedimentos para garantir que todos os pagamentos para os quais as transferências não sejam executadas, ou os cheques não sejam cobrados, sejam recreditados ao Fundo. Não serão feitos pagamentos em dinheiro. A aprovação pelo agente responsável pela autorização e/ou pelo seu supervisor pode ser feita por meios electrónicos, desde que esteja garantido um nível adequado de segurança em relação a esses meios e que a entidade da pessoa que assina esteja incluída nos registos electrónicos.»

10 O artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1996, relativo aos dados a transmitir pelos Estados-Membros e à contabilização mensal das despesas financiadas a título da Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2776/88 (JO L 39, p. 5), prevê que as despesas efectuadas por um Estado-Membro para além dos termos ou prazos estatuídos pela

legislação comunitária serão objecto de uma contabilização reduzida no quadro dos adiantamentos mensais, de acordo com as regras que enuncia. Esta disposição encontra-se redigida da seguinte forma:

«Qualquer despesa paga para além dos termos ou prazos estatuídos será objecto de uma contabilização reduzida no quadro dos adiantamentos, de acordo com as seguintes regras:

a) Até 4% das despesas pagas no respeito dos termos e prazos, não será efectuada qualquer redução, não tendo o número de meses de atraso qualquer influência;

b) Após utilização da margem de 4%, qualquer despesa suplementar efectuada com um atraso até:

— um mês, será reduzida de 10%,

— dois meses, será reduzida de 25%,

— três meses, será reduzida de 45%,

— quatro meses, será reduzida de 70%,

— cinco meses ou mais, será reduzida de 100%.

Todavia, em caso de aplicação de condições especiais de gestão a certas medidas, ou se os Estados-Membros apresentarem justificativos fundamentados, a Comissão aplicará um escalonamento diferente e/ou taxas de redução inferiores ou nulas.

As reduções referidas no presente artigo serão efectuadas no respeito das normas previstas no artigo 13.° da Decisão 94/729/CE.»

11 Por força do artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 296/96 e do artigo 13.° da Decisão 94/729/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa à disciplina orçamental (JO L 293, p. 14), a redução dos adiantamentos mensais devida ao atraso verificado nos pagamentos efectuados pelos Estados-Membros será decidida pela Comissão no termo de um processo contraditório em que participe o Estado-Membro interessado.

12 Nos termos do artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 296/96:

«As eventuais reduções realizadas em aplicação do artigo 13.° da Decisão 94/279/CE e, nomeadamente, as ocorridas na sequência da superação dos termos e prazos serão efectuadas sem prejuízo da decisão posterior no quadro do apuramento das contas.»

O organismo de conciliação

13 O artigo 1.°, n.° 1, da Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45), estabelece:

«É criado na Comissão um órgão de conciliação, a seguir denominado 'órgão', que, no quadro do apuramento das contas do FEOGA-Garantia:

a) Apreciará os recursos apresentados pelos Estados-Membros quando, na sequência das verificações ao abrigo do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 e após discussão bilateral do resultado dessas verificações, os serviços competentes da Comissão lhes tenham formalmente comunicado, com referência à presente decisão, a conclusão de que certas despesas por eles efectuadas não podem ser imputadas ao FEOGA-Garantia;

b) Actuará no sentido de aproximar as posições divergentes da Comissão e do Estado-Membro;

e,

c) No termo dos seus trabalhos, elaborará um relatório sobre o resultado da tentativa de aproximação, acompanhado de qualquer observação que considere útil caso o diferendo subsista no todo ou em parte.»

14 Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), dessa decisão, «[a] posição tomada pelo órgão não prejudicará a decisão definitiva da Comissão em matéria de apuramento das contas».

As correcções forfetárias

15 O documento n.° VI/216/93 da Comissão, de 3 de Junho de 1993, bem como o documento n.° VI/5330/97 de 23 de Outubro de 1997, que o veio substituir, contêm as orientações que a instituição se propõe seguir na aplicação das rectificações financeiras no quadro do processo de liquidação de contas do FEOGA, Secção «Garantia». De acordo com essas orientações, quando não for possível determinar o efectivo montante dos pagamentos irregulares e, portanto, não se possa quantificar o dano financeiro a cargo da Comunidade, a Comissão aplica rectificações financeiras forfetárias, em regra equivalentes a 2%, 5%, 10% ou 25% da despesa declarada, em função da importância do risco de dano. Relativamente à rectificação de 25%, é aplicável sempre que a implementação do sistema de controlo seja absolutamente inexistente ou tenha ocorrido com graves lacunas e que existam índices de irregularidades muito frequentes e negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas.

16 Como resulta do documento n.° VI/5330/97, essas orientações distinguem duas categorias de controlos:

«— Os controlos-chave são os controlos físicos e administrativos requeridos para verificar os elementos de fundo, designadamente a realidade do objecto do pedido, a quantidade e as condições qualitativas, incluindo o cumprimento dos prazos, as exigências de colheita, os períodos de retenção, etc. São efectuados no local através de verificações cruzadas com dados independentes, tais como registos cadastrais.

— Os controlos ancilares são operações administrativas requeridas para tratar correctamente os pedidos, tais como a verificação do cumprimento dos prazos para a sua apresentação, a identificação de pedidos em duplicado com o mesmo objecto, a análise de risco, a aplicação de sanções e a supervisão adequada dos procedimentos.»

17 Do documento n.º VI/5330/97 resulta que:

«Quando um ou vários controlos-chave não são efectuados ou são efectuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade do pedido ou a prevenção da irregularidade, justifica-se uma correcção de 10%, dado ser legítimo concluir ter existido um risco elevado de amplas perdas para o Fundo.

Quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correcção de 5%, uma vez que se pode razoavelmente concluir que não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco para o fundo é significativo.

Quando um Estado-Membro tiver executado adequadamente os controlos-chave, mas não tiver efectuado um ou mais controlos ancilares, justifica-se uma correcção de 2%, atendendo ao menor risco de perda para o Fundo e à menor gravidade da infracção.»

O sistema integrado de gestão e controlo de determinados regimes de ajudas

18 O Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários (JO L 355, p. 1), adoptado no quadro da reforma da política agrícola comum e das ajudas directas ao produtor, prevê a criação por cada Estado-Membro de um sistema integrado de gestão e de controlo (a seguir «SIGC») que se aplica, designadamente, aos regimes de ajudas instituídos pelos Regulamentos (CEE) n.^{os} 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 181, p. 12), e 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

19 Por força do artigo 2.° do Regulamento n.° 3508/92:

«O sistema integrado inclui os seguintes elementos:

a) Uma base de dados informatizada;

b) Um sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas;

c) Um sistema alfanumérico de identificação e registo dos animais;

d) Pedidos de ajuda;

e) Um sistema integrado de controlo.»

20 O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3508/92 estabelece:

«Na base de dados informatizada serão registados, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes dos pedidos de ajuda. Esta base de dados deve nomeadamente permitir a consulta directa e imediata, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos, pelo menos, aos três últimos anos civis e/ou campanhas consecutivas.»

21 Por força do artigo 4.° do Regulamento n.° 3508/92:

«O sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas é constituído com base em planos e documentos cadastrais, em outras referências cartográficas, ou com base em fotografias aéreas ou imagens espaciais ou noutras referências justificativas equivalentes ou com base em vários destes elementos.»

22 O artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 prevê:

«O sistema de identificação e de registo dos animais que entram em linha de conta para a concessão de uma ajuda sujeita ao disposto no presente regulamento será estabelecido nos termos dos artigos 4.°, 5.°, 6.° e 8.° da Directiva 92/102/CEE.»

23 A Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais (JO L 355, p. 32), impõe, designadamente nos seus artigos 4.°, n.° 1, alínea a), 5.°, 6.° e 8.°, a obrigação de todos os detentores de bovinos manterem um registo actualizado no que respeita aos animais presentes numa exploração e de todos os animais possuírem uma marca de identificação que inclua um código alfanumérico. A partir de 1 de Julho de 1997, esses preceitos foram completados, no que respeita à espécie bovina, pelas disposições do Regulamento (CE) n.° 820/97 do Conselho, de 1 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1), designadamente pelos seus artigos 4.° e 5.° que prevêem a utilização de novas marcas auriculares que incluam um código de identificação uniforme estabelecido a nível comunitário, bem como a criação de uma base de dados informatizada destinada a recolher os dados relativos aos animais, às explorações agrícolas e aos movimentos de animais.

24 O artigo 7.° do Regulamento n.° 3508/92 estabelece:

«O sistema integrado de controlo incidirá sobre a totalidade dos pedidos de ajuda apresentados, nomeadamente no que se refere aos controlos administrativos, aos controlos no local e, eventualmente, às verificações por teledetecção aérea ou espacial.»

25 No que respeita aos controlos, o artigo 8.° do Regulamento n.° 3508/92 precisa:

«1. Os Estados-Membros procederão a um controlo administrativo dos pedidos de ajudas.

2. Os controlos administrativos serão completados por controlos no local, que incidirão sobre uma amostra das explorações agrícolas. Os Estados-Membros estabelecerão um plano de amostragem para o conjunto desses controlos.

3. Cada Estado-Membro designará uma autoridade encarregada de garantir a coordenação dos controlos previstos no presente regulamento.

4. As autoridades nacionais podem, em condições a definir, utilizar a teledetecção para determinar a superfície das parcelas agrícolas, identificar a sua utilização e verificar o seu estado.

5. Quando as autoridades competentes do Estado-Membro confiarem uma parte das tarefas a efectuar em execução do presente regulamento a organismos ou empresas especializados, devem manter o controlo e assumir a responsabilidade das mesmas.»

26 Nos termos do artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3508/92, os pedidos de ajudas, o sistema alfanumérico de identificação e registo dos animais das espécies bovinas, bem como o sistema integrado de controlo previstos pelo SIGC, deviam aplicar-se a partir de 1 de Fevereiro de 1993, enquanto que os outros elementos do SIGC deveriam ter ficado operacionais o mais tardar em 1 de Janeiro de 1996. Este último prazo foi prorrogado para o dia 1 de Janeiro de 1997, por efeito do Regulamento (CE) n.° 2466/96 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1996, que altera o Regulamento n.° 3508/92 (JO L 335, p. 1).

27 Os critérios e os processos técnicos dos controlos administrativos e no local que devem ser efectuados pelos Estados-Membros no âmbito do SIGC estão definidos no Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992,

que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36). Nos termos do artigo 6.°, n.os 1 a 5, desse regulamento:

«1. Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

2. O controlo administrativo previsto no n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 incluirá, nomeadamente, verificações cruzadas relativas às parcelas e aos animais declarados, a fim de evitar qualquer dupla concessão injustificada de ajuda a título do mesmo ano civil.

3. Os controlos no local incidirão, pelo menos, numa amostra representativa dos pedidos. Essa amostra deve representar, pelo menos:

— 10% dos pedidos de ajudas 'animais' ou das declarações de participação,

— 5% dos pedidos de ajudas 'superfícies'; esta percentagem é, no entanto, reduzida para 3% para os pedidos de ajudas 'superfícies' para além de 700 000 por Estado-Membro e ano civil.

No caso de as visitas no local revelarem a existência de irregularidades significativas numa região ou parte de região, as autoridades competentes realizarão controlos suplementares durante o ano em curso e aumentarão a percentagem dos pedidos a controlar no ano seguinte em relação a essa região ou parte de região.

4. Os pedidos objecto de controlos no local serão determinados pela autoridade competente com base, designadamente, numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados. A análise de riscos tomará em consideração:

— os montantes da ajuda,

— o número de parcelas, a superfície ou o número de animais objecto do pedido de ajudas,

— a evolução registada em relação ao ano anterior,

— as verificações efectuadas aquando dos controlos realizados nos anos anteriores,

— outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros.

5. Os controlos no local serão efectuados de modo inopinado e incidirão no conjunto das parcelas agrícolas ou dos animais abrangidos por um ou vários pedidos. Pode, no entanto, proceder-se à notificação prévia do controlo, com a antecedência estritamente necessária, que em regra geral não pode ultrapassar 48 horas.

Pelo menos 50% do número mínimo dos controlos dos animais serão efectuados durante o período de retenção [...]»

28 Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3887/92:

«No caso de decidir controlar por teledetecção, total ou parcialmente, a amostra referida no n.° 3 do artigo 6.°, o Estado-Membro procederá:

— à foto-interpretação de imagens ou de fotografias aéreas com vista a reconhecer a cobertura vegetal e medir a superfície de todas as parcelas a controlar,

— ao controlo físico de todos os pedidos relativamente aos quais a foto-interpretação não permita concluir da exactidão da declaração a contento da autoridade competente.»

29 Nos termos do artigo 12.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3887/92:

«Cada visita de controlo deve ser objecto de um relatório que indique, nomeadamente, os motivos da visita, as pessoas presentes, o número de parcelas visitadas, as parcelas medidas, as técnicas de medição utilizadas, o número e espécie dos animais verificados no local e, se for caso disso, o seu número de identificação.»

30 O artigo 17.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3887/92 prevê:

«Na medida em que, por força do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92, certos elementos do sistema integrado não sejam ainda aplicáveis, cada Estado-Membro adoptará as disposições necessárias à aplicação de medidas de gestão e de controlo que assegurem o respeito das condições previstas para a concessão das ajudas em causa.»

As ajudas aos produtores de determinadas culturas arvenses

31 O Regulamento n.° 1765/92, no seu artigo 15.°, n.° 3, estabelece:

«Os pagamentos previstos no presente regulamento serão integralmente pagos aos beneficiários.»

32 O artigo 8.° do Regulamento (CE) n.° 658/96 da Comissão, de 9 de Abril de 1996, relativo a certas condições de concessão dos pagamentos compensatórios no quadro do sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 91, p. 46), prevê que os Estados-Membros «comuni[quem] até 15 de Setembro da campanha em curso as informações provisórias, e até 15 de Janeiro seguinte as informações definitivas».

As ajudas aos produtores de carne de bovino

33 O artigo 3.° do Regulamento (CE) n.° 1357/96 do Conselho, de 8 de Julho de 1996, que prevê a realização, em 1996, de pagamentos suplementares no âmbito dos prémios previstos no Regulamento n.° 805/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino e que altera o mesmo regulamento (JO L 175, p. 9), prevê:

«Os produtores cujo direito a prémios, a título do ano civil de 1996, disser respeito a mais animais do que aqueles em relação aos quais tiveram direito a prémios a título do ano civil de 1995 são elegíveis para pagamentos suplementares adicionais. Estes pagamentos apenas são efectuados:

— na medida que os pagamentos suplementares a produtores não elegíveis tenham sido reembolsados ou deduzidos no Estado-Membro interessado,

e

— proporcionalmente ao número adicional de prémios recebidos a título do ano civil de 1996.»

34 O artigo 4.°, alínea a), do Regulamento n.° 1357/96 prevê que os Estados-Membros podem «[u]tilizar os montantes fixados no anexo para efectuar pagamentos aos produtores de carne de bovino que, em consequência da situação do mercado, enfrentem graves problemas que não possam ser completamente resolvidos pelas medidas previstas nos artigos 1.°, 2.° e 3.°» As regras

administrativas e contabilísticas a respeitar para a concessão das ajudas encontram-se definidas no anexo do Regulamento n.º 1663/95.

35 Por força do artigo 7.º do Regulamento n.º 1357/96:

«As medidas estabelecidas no presente regulamento, com excepção da ajuda nacional referida no artigo 4.º, são consideradas medidas destinadas a estabilizar os mercados agrícolas na acepção do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [...].

A Comunidade financia exclusivamente as despesas suportadas pelos Estados-Membros com os pagamentos referidos no artigo 1.º e na alínea a) do artigo 4.º que forem efectuados até 15 de Outubro de 1996.»

As ajudas à reforma antecipada na agricultura

36 No âmbito das medidas de acompanhamento da reforma dos mecanismos de apoio dos mercados agrícolas iniciada em 1992, o Regulamento (CEE) n.º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura (JO L 215, p. 91), prevê a possibilidade de os Estados-Membros instituírem um regime de ajudas à reforma antecipada dos agricultores, co-financiado pelo FEOGA, Secção «Garantia». Nos termos do seu artigo 4.º, os Estados-Membros executarão o regime de ajudas na totalidade do seu território através de programas plurianuais elaborados ao nível nacional ou regional.

Regulamentação nacional

37 O artigo 2.° da Lei n.° 1409/83, de 30 de Setembro de 1983, relativa à concessão de subvenções à agricultura, criação de animais, silvicultura e pesca, estabelece:

«Para fazer face aos encargos administrativos e de gestão resultantes do pagamento das subvenções, as cooperativas podem, quando do pagamento aos produtores do montante que receberam, reter para esse efeito uma percentagem até 2% da subvenção que cabe a cada produtor.»

38 Esta disposição foi modificada pelo artigo 37.° da Lei n.° 2538/97, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1997, que lhe aditou um novo parágrafo segundo o qual «[a] retenção da percentagem prevista no parágrafo anterior não é aplicável aos montantes pagos por conta do FEOGA, salvo se a legislação comunitária estabelecer outra coisa».

39 Um despacho dos Ministros da Economia Nacional e da Agricultura, de 10 de Novembro de 1993, define, no seu artigo 3.°, as obrigações das associações de cooperativas agrícolas (a seguir «ACA») no que respeita à gestão das ajudas concedidas aos produtores. Resulta dos artigos 3.° e 4.° desse despacho que as organizações em questão fazem parte integrante do mecanismo de pagamento das ajudas e que, na prática, desempenham o papel principal em matéria de gestão das ajudas comunitárias. O organismo de pagamento grego, o Didagep, envia às ACA uma ordem de pagamento e paga as ajudas a essas associações, que, por sua vez, procedem ao pagamento aos beneficiários.

40 O Despacho conjunto n.° 407756/6081 dos Ministros das Finanças, da Economia Nacional e da Agricultura, de 20 de Setembro de 1994, adoptado ao abrigo da

Lei n.º 2237/94 para transposição do Regulamento (CEE) n.º 2079/92 e regulamentação das questões conexas, confia a execução do programa de reforma antecipada na agricultura ao Banco Agrícola da Grécia (a seguir «ATE»), que actua como mandatário do Estado. O ATE é responsável pela manutenção dos processos completos relativamente a cada beneficiário e pela realização dos controlos por amostragem.

41 O Despacho ministerial n.º 407756/6081 prevê, no seu artigo 6.º, que a autoridade responsável pela aplicação da medida efectue controlos por amostragem relativamente a 5% do número de beneficiários, controlos esses que possuem o carácter de verificação no local ou logístico, tanto a nível do beneficiário da reforma antecipada como do seu sucessor.

42 Um despacho do Ministro da Agricultura, de 31 de Janeiro de 1985, confia às ACA o pagamento de todas as ajudas de natureza financeira. Define as percentagens das retenções, que variam entre 2% e 0,5% consoante os prazos observados pelas ACA relativamente à apresentação dos documentos justificativos de pagamento. No seu considerando d) estabelece:

«[...] a retenção máxima de 2% prevista nas referidas disposições foi instituída com o objectivo de acelerar os pagamentos, por forma a que os produtores tirem o máximo proveito da recepção em tempo útil das ajudas económicas, independentemente da sua natureza, que lhes caibam.

Nesta óptica, as cooperativas que atrasem a apresentação dos documentos justificativos de pagamento ou o pagamento aos produtores quando já tenham recebido os montantes que lhes são destinados, não podem reter o referido montante, pois isso iria contra o objectivo prosseguido pelo legislador.»

43 A circular n.º 144903 do Ministério da Agricultura, de 5 de Março de 1997, prevê que as subvenções serão integralmente pagas aos beneficiários e determina que todas as retenções ou subtracções são contrárias ao direito comunitário.

Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

Regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses

44 Quando de uma missão efectuada na Grécia de 24 a 26 de Abril de 1996, destinada a examinar a execução do regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, a Comissão detectou carências e lacunas importantes na gestão e controlo das ajudas no sector das culturas arvenses no que respeita às colheitas de 1995 a 1997, correspondentes aos exercícios financeiros de 1996 a 1998, principalmente no que respeita aos seguintes aspectos:

— implementação limitada do SIGC, por não existir inventário informatizado das parcelas;

— direcções regionais do Ministério da Agricultura sem acesso à base de dados das cooperativas, por não disporem de computadores;

— errados critérios de selecção das explorações com vista aos controlos no local;

— controlos efectuados tardiamente;

— impossibilidade de estabelecer uma distinção entre a cultura de trigo e a de trigo duro;

— taxa de controlo dos pedidos inferior a 10%;

— dados relativos aos pagamentos transmitidos pelo Governo helénico, quadros e dados estatísticos com diferenças sensíveis e inexplicadas no que respeita ao número de pedidos, aos controlos no local e aos controlos por teledetecção;

— retenção, em favor das ACA, de 2% sobre o total das ajudas pagas;

— agricultores prevenidos das visitas com quatro a cinco dias de antecedência durante a colheita de 1995;

— erros na elaboração das análises dos riscos no que respeita à colheita de 1995 e atrasos na análise dos riscos no que toca à colheita de 1996;

— inexistência de controlos cruzados durante a colheita de 1996;

— número e controlos efectuados durante a colheita de 1997 inferior à percentagem mínima de controlo de 20% das superfícies declaradas.

Regime de ajudas à reforma antecipada na agricultura

45 Na sequência de um controlo efectuado em Junho de 1997, a Comissão, por ofício de 5 de Novembro de 1998, informou as autoridades helénicas de que, no que respeita às ajudas à reforma antecipada, a qualidade dos controlos no local efectuados pela ATE era insuficiente e, em especial, que:

— o controlo das autoridades helénicas não respeitava as exigências relativas à taxa anual de controlos por amostragem prevista no Despacho ministerial n.° 407756/6081;

— não se verificando qualquer visita ao beneficiário da reforma antecipada e a quem lhe havia sucedido, era impossível ter a certeza de que o agricultor cultivava efectivamente as superfícies cedidas pelo beneficiário da reforma antecipada e conhecer o quantitativo de gado presente na exploração;

— não existiam decisões individuais, mas listas de beneficiários por município;

— os beneficiários não recebiam o cálculo detalhado da ajuda;

— não existiam dados informatizados, os processos não estavam completos e não continham inventário dos controlos;

— era o próprio agrónomo do comité tripartido da região que apresenta as propostas a efectuar os controlos.

Regime dos prémios aos produtores de carne de bovino

46 Por ofícios da Comissão de 22 de Julho de 1997, 12 de Maio e 4 de Novembro de 1998, 19 de Março, 8 de Abril, 10 de Maio e 18 de Junho de 1999, a Comissão verificou:

— a aplicação de uma retenção de 2% sobre os prémios por bovino pagos pelas ACA;

— a não aplicação do SIGC e do sistema de identificação e de registo dos bovinos;

— a ultrapassagem do limite nacional dos prémios para os bovinos machos durante as campanhas de 1996 e 1997;

— o desrespeito do prazo de pagamento, que expirava em 15 de Outubro de 1996, bem como divergências nas contas relativas ao exercício de 1996.

Correcções propostas pela Comissão no que respeita aos pagamentos compensatórios aos produtores de culturas arvenses, às ajudas ao rendimento dos agricultores e às ajudas à reforma antecipada na agricultura e relatório do organismo de conciliação

47 Por ofício de 23 de Setembro de 1997, os serviços da Comissão comunicaram às autoridades helénicas a sua intenção de aplicarem uma correcção financeira:

1) De 26 482 863 795 GRD no sector das culturas arvenses, devido ao atraso observado nos progressos da implementação do SIGC, ou seja:

— uma correcção de 5% no que respeita aos pedidos relativos às colheitas de 1995 a 1997 que tinham sido objecto de um controlo no local clássico;

e

— uma correcção de 2% no que respeita aos pedidos que foram objecto de um controlo por teledetecção, relativamente aos quais as exigências no que toca às inspecções no local foram de um modo geral respeitadas, mas relativamente aos quais se tenham verificado atrasos nas visitas rápidas ao local;

2) De 134 771 782 GRD, ou seja, uma correcção de 2% no que respeita às ajudas ao rendimento e às ajudas à reforma antecipada, por o acompanhamento da gestão dessas ajudas bem como a respectiva supervisão e controlo pelas autoridades centrais não serem do nível exigido pelos regulamentos comunitários.

48 Por ofício de 2 de Novembro de 1999, as autoridades helénicas recorreram ao organismo de conciliação.

49 No seu relatório final, datado de 16 de Março de 2000, o organismo de conciliação considera, no que respeita às culturas arvenses, não ser possível conciliar as posições das partes e solicita aos serviços da Comissão que reexaminem o sistema de controlo alternativo aplicado na Grécia e que daí retirem as consequências adequadas no que respeita ao nível das correcções a propor. No que respeita às ajudas à reforma antecipada, o organismo de conciliação não se debruçou sobre o assunto, devido ao montante da correcção proposta ser inferior ao montante mínimo necessário para que a questão lhe possa ser submetida.

Correcções propostas pela Comissão no que respeita aos prémios aos produtores de carne de bovino e relatório do organismo de conciliação

50 Por ofício de 18 de Junho de 1999, os serviços da Comissão comunicaram às autoridades helénicas a sua intenção de aplicarem uma correcção financeira de 10% no que respeita às despesas correspondentes aos regimes de prémios aos bovinos a título dos exercícios de 1996, 1997 e 1998, ou seja, a quantia de 2 727 000 000 GRD, por essas autoridades não terem procedido à implementação do sistema de identificação e registo dos bovinos, pelo que o SIGC não funcionava no termo do prazo estabelecido para a sua implementação, em 1 de Janeiro de 1997, e por os pagamentos terem sido feitos com atrasos e fora do prazo. A correcção proposta foi completada, por ofício de 31 de Agosto de 1999, com uma correcção suplementar de 350 000 000 GRD.

51 Por ofício de 14 de Julho de 1999, as autoridades helénicas recorreram ao organismo de conciliação.

52 No seu relatório final, datado de 21 de Janeiro de 2000, o organismo de conciliação considera não ser possível conciliar as posições das partes, poder ser útil, para os serviços da Comissão, reconsiderarem a questão da correcção devida ao atraso no pagamento e solicita-lhes que reexaminem os controlos alternativos aplicados na Grécia para determinar se satisfazem ou não os critérios de eficácia geral.

A decisão impugnada

53 Através da decisão impugnada, a Comissão decidiu excluir do financiamento comunitário, a título das despesas efectuadas no quadro das colheitas de 1995 a 1997 no sector das culturas arvenses e da carne de bovino, bem como em matéria de ajudas à reforma antecipada, a quantia de 29 689 019 781 GRD.

54 A República Helénica contesta a recusa de financiamento pelo FEOGA dos seguintes montantes:

— 26 482 863 795 GRD pagos a título de ajudas compensatórias no sector das culturas arvenses, em virtude das falhas do SIGC e da retenção irregular de uma parte das ajudas (primeiro, sexto e sétimo fundamentos);

— 134 771 782 GRD pagos a título de ajudas à reforma antecipada na agricultura, em consequência da deficiente qualidade do controlo e da supervisão (segundo e sexto fundamentos);

— 1 782 487 651 GRD pagos a título de prémios no sector da carne de bovino, por causa da não realização ou não aplicação do SIGC (terceiro e sexto fundamentos);

— 237 098 402 GRD e 350 000 000 GRD pagos a título de pagamentos suplementares no sector da carne de bovino em aplicação do Regulamento n.º 1357/96, em virtude do atraso na execução desses pagamentos (quarto e quinto fundamentos);

— 560 130 762 GRD pagos a título de prémios no sector da carne de bovino, pela retenção irregular de uma parte desses prémios (sétimo fundamento);

— 5 326 625 GRD — incluídos numa correcção global de 141 667 389 GRD — pagos no sector das culturas arvenses, por causa do atraso na execução dos respectivos pagamentos (oitavo fundamento).

55 Em apoio do seu recurso, o Governo helénico alega, em substância, que as disposições regulamentares foram erradamente interpretadas e aplicadas na decisão impugnada, a qual se baseava em erros de facto ou numa fundamentação insuficiente, e que, ao impor as correcções controvertidas, a Comissão excedeu os limites do seu poder discricionário e violou o princípio da proporcionalidade.

Quanto ao primeiro fundamento

56 O primeiro fundamento diz respeito às carências na aplicação do SIGC no sector das culturas arvenses.

Argumentação das partes

57 O Governo helénico considera que a Comissão apreciou de forma errada as circunstâncias de facto, violou o princípio da proporcionalidade e interpretou erradamente o artigo 4.° do Regulamento n.° 3508/92.

58 No que respeita ao sistema alfanumérico, a identificação das parcelas com auxílio de ortofotografias foi parcialmente aplicada em dez *nomos* (divisão administrativa) no que respeita aos pedidos de 1998, estando a sua aplicação integral prevista para 1 de Janeiro de 1999. No que toca às campanhas de comercialização anteriores, a identificação e a codificação das parcelas foram garantidas através de meios diferentes, mas igualmente eficazes, como as fotografias aéreas, os mapas, os diagramas e as repartições do serviço topográfico do Ministério da Agricultura, bem como através de ortofotografias, quando existiam. A codificação das parcelas agrícolas pelas autoridades helénicas satisfazia, portanto, no que respeita à campanha de comercialização 1997/1998, as exigências do artigo 4.° do Regulamento n.° 3508/92 e as deficiências invocadas pela Comissão não eram um problema grave, dada a natureza complexa do SIGC, que obriga à utilização de um grande número de meios técnicos diferentes.

59 No que respeita à criação de uma base de dados informatizada, o Governo helénico afirma que a instalação de um novo equipamento informático nas direcções regionais já terminou e que o concurso para a criação de um novo programa informático teve de ser recomeçado. O facto de a ligação em rede com as direcções regionais não estar concluída explica as divergências verificadas nos dados estatísticos. Os atrasos observados nos controlos no local ou por teledetecção foram devidos ao facto de o trabalho ter sido confiado a entidades privadas e de os concursos serem demorados, o que, de resto, se verifica em todos os Estados-Membros.

60 No que respeita aos controlos, o Governo helénico afirma terem sido efectuados controlos cruzados no que respeita ao duplo registo das parcelas e dos pedidos a nível local e que os respectivos resultados são examinados pelas direcções regionais, com aplicação eventual das sanções previstas pelos regulamentos comunitários. Em todas as fases dos controlos, as direcções locais do Ministério da Agricultura colaboram com as ACA e, a partir da campanha de comercialização 1998/1999, a realização dos controlos por essas direcções foi mencionada em «check-lists» e não foi emitida nenhuma ordem de pagamento antes de a direcção informática do referido ministério ter cruzado as informações contidas na base de dados com as constantes dos balanços, em conformidade com as exigências do Regulamento n.° 1663/95. A partir da campanha de comercialização de 1998/1999, o cruzamentos dos dados a nível nacional passou a realizar-se antes dos pagamentos, ao passo que para as campanhas anteriores, quando se apurava a existência de irregularidades após os pagamentos terem sido efectuados, era necessário proceder à cobrança das somas indevidamente pagas. De qualquer modo, os controlos foram verificados em todos os casos pelos serviços locais do Ministério da Agricultura.

61 No que respeita ao pré-aviso relativamente aos controlos no local, o Governo helénico afirma que todos os serviços locais aplicam um pré-aviso de 48 horas e que a situação invocada pela Comissão é resultante do acaso e não é representativa do conjunto do país.

62 A imposição de uma correcção de 2% aos pedidos que tinham sido objecto de controlos por teledetecção foi, portanto, errónea, dado os progressos realizados com vista ao aperfeiçoamento e à realização do SIGC. Quanto à imposição de uma correcção de 5% aos pedidos sujeitos a controlos no local clássicos, é contrária ao princípio da proporcionalidade e deve ser suprimida ou, pelo menos, reduzida para 2%.

63 Segundo a Comissão, da resposta das autoridades helénicas resulta que, durante as campanhas de comercialização de 1995 a 1997, as principais medidas do SIGC ainda não tinham sido postas em prática. O risco de prejuízo que o FEOGA corria era extremamente elevado e as lacunas verificadas por ocasião dos controlos demonstraram que existiam deficiências generalizadas do SIGC, pelo que a correcção de 5% podia ser considerada muito indulgente.

64 Relativamente aos pedidos sujeitos a controlos por teledetecção, a Comissão sublinha que as visitas rápidas ao local foram efectuadas tardiamente e que determinados factos apurados através de fotografias e reveladores de anomalias no que respeita às superfícies e às culturas não tinham tido qualquer consequência. As autoridades helénicas tinham-se abstido de verificar no local, no momento adequado, se os produtos cultivados nas superfícies correspondiam àqueles para que fora solicitada a ajuda. Dado que as visitas ao local constituem uma parte importante das técnicas de teledetecção, a correcção de 2% efectuada é, segundo a Comissão, proporcional à forma como essas lacunas são tratadas noutros Estados-Membros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

65 Há que recordar que o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 impõe aos Estados-Membros a adopção das medidas necessárias para garantir a correcta e

regular execução das operações financiadas pelo FEOGA, a prevenção e o procedimento contra as irregularidades, bem como a recuperação das somas perdidas em virtude de irregularidades e negligências, e isto mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de determinada medida específica de controlo (acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/ /Comissão, C-373/99, Colect., p. I-9619, n.º 9).

66 Há igualmente que recordar que, embora a Comissão seja obrigada a justificar a sua decisão de recusar imputar ao FEOGA, Secção «Garantia», despesas efectuadas por um Estado-Membro através da apresentação dos elementos susceptíveis de provar uma dúvida séria e razoável quanto à existência ou adequação dos controlos efectuados nesse Estado-Membro, não é, todavia, obrigada a demonstrar exaustivamente a insuficiência dos controlos efectuados ou a inexactidão dos dados transmitidos pelo Estado-Membro. Com efeito, é este último que está em melhores condições para obter e verificar os dados necessários e apresentar as provas da efectividade dos controlos e da inexactidão das afirmações da Comissão (v., neste sentido, acórdãos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 35; de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.º 7, e de 19 de Setembro de 2002, Alemanha/Comissão, C-377/99, Colect., p. I-7421, n.º 95).

67 Por força desta jurisprudência, cabia ao Governo helénico demonstrar que durante os exercícios de 1996 a 1998, correspondentes às colheitas de 1995 a 1997, a República Helénica aplicou um sistema de controlo fiável e eficaz e que as acusações formuladas pela Comissão na sequência das verificações físicas efectuadas pelos seus serviços não se justificavam.

68 Ora, no que respeita à implementação do SIGC, o Governo helénico admite que a base de dados informatizada prevista nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 3508/92 não foi criada dentro do prazo estabelecido e não funcionou durante os exercícios em causa.

69 Embora o Governo helénico afirme ter procedido à identificação alfanumérica das parcelas agrícolas com base em meios cartográficos, não demonstrou, no entanto, que isso tenha sido feito com base em fotografias aéreas ou imagens espaciais e, de qualquer modo, não demonstrou que, no termo do prazo fixado para a implementação do SIGC, ou seja, em 1 de Janeiro de 1997, a totalidade das parcelas agrícolas tinha sido identificada.

70 Do mesmo modo, o Governo helénico não contestou os atrasos e as omissões que lhe são apontadas no que respeita aos dados estatísticos que devem ser transmitidos à Comissão nos termos do artigo 8.° do Regulamento n.° 658/96.

71 No que respeita aos atrasos na execução dos controlos por teledetecção e na execução dos controlos no local, atrasos que estão na origem de outras deficiências, como as dificuldades de identificação das culturas praticadas em determinadas parcelas, o Governo helénico também não os contesta.

72 No que respeita ao controlo exercido pelas ACA, o Governo helénico não demonstrou que as bases de dados das mesmas são directamente acessíveis através de ligação informática.

73 Dada a importância que reveste a implementação do SIGC, bem como a importância das deficiências na execução dos controlos, as correcções forfetárias de, respectivamente, 5% e de 2%, estão em conformidade com as orientações estabelecidas pela Comissão nos seus documentos n.° VI/216/93 e VI/5330/97.

74 Tendo em atenção as precedentes considerações, há que julgar o primeiro fundamento improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

75 O segundo fundamento é relativo à má qualidade do controlo e da supervisão em matéria de ajudas à reforma antecipada da agricultura.

Argumentação das partes

76 O Governo helénico considera que o conjunto do processo e a aplicação do programa de reforma antecipada na agricultura estavam em conformidade com as exigências do Regulamentos n.º 2079/92 e do anexo do Regulamento n.º 1663/95. Os primeiros pagamentos a nível nacional começaram em Julho de 1995, sendo que nesse ano o número de participantes foi apenas de 3 559 beneficiários, pelo que determinados controlos por amostragem programados para 1996 foram realizados em 1997, tendo apenas 305 beneficiários, ou seja, 8,5% do número total, sido controlados em 1996. Durante 1997, foram efectuados 543 controlos por amostragem, ou seja, 6,6% do total dos 8 263 beneficiários para o ano de 1996. As actas desses controlos, as datas, bem como as assinaturas dos funcionários competentes estavam conservadas nas agências da ATE e estavam à disposição dos organismos de controlo.

77 O Governo helénico esclarece que as deficiências observadas quando do controlo comunitário efectuado à agência da ATE em Edessa (Grécia) eram, principalmente, de natureza administrativa e não incluíam qualquer lacuna substancial nos elementos que compunham os processos dos beneficiários dependentes dessa agência, processos relativamente aos quais os serviços da Comissão tinham verificado existirem diversas carências no que toca ao bom andamento administrativo.

78 A Comissão recorda que as autoridades helénicas não forneceram nem as provas nem as datas dos controlos. A este respeito, observou que se o agrónomo se apresentou no departamento administrativo, não visitou o agricultor que se reformava antecipadamente ou o seu sucessor.

Apreciação do Tribunal de Justiça

79 O Governo helénico não contesta as conclusões a que os serviços da Comissão chegaram, antes se referindo à disposição legislativa nacional relativa à gestão da reforma antecipada, sem no entanto apresentar provas da sua aplicação.

80 Persistem, por conseguinte, dúvidas quanto ao número e à frequência dos controlos, tanto mais que os documentos relativos às despesas financiadas pelo FEOGA não constam dos processos ou são difíceis de consultar e que foram detectados erros quanto à identidade dos beneficiários ou à superfície das explorações cedidas.

81 Nestas condições, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento

82 O terceiro fundamento é relativo à não implementação ou implementação incompleta do SIGC, aos atrasos nos pagamento ou aos pagamentos intempestivos no sector da carne de bovino.

Argumentação das partes

83 O Governo helénico sublinha que, embora os regulamentos comunitários imponham a criação do SIGC e do sistema de identificação e de registo dos bovinos antes de 1 de Janeiro de 1997, também é verdade que a aplicação efectiva e o integral desenvolvimento e funcionamento dos mesmos, imediatamente e ao nível nacional, se tornaram mais difíceis devido às especificidades da Grécia, ou seja, à predominância das zonas montanhosas e ao afastamento dos criadores relativamente aos centros urbanos, o que implicava a necessidade de prazos mais dilatados para a formação e a instrução dos criadores com vista à aplicação dos processos previstos pelo SIGC.

84 O Governo helénico considera que a correcção forfetária de 10% dos adiantamentos relativamente às despesas em prémios aos bovinos declarados para a campanha de comercialização de 1997, devido à não aplicação da base de dados informatizada e do sistema de identificação e de registo dos bovinos, não se justifica na medida em que, por um lado, a identificação dos bovinos através de novas marcas auriculares estava quase terminada e em que, por outro, o facto de o sistema central *on-line* não estar concluído em 1 de Janeiro de 1997 não impediu a aplicação parcial dos sistemas informáticos que permitiram controlos cruzados com os mesmos resultados. As autoridades helénicas efectuavam controlos no local relativamente a 100% dos pedidos de ajuda, o que excluía a existência de qualquer perigo de pagamento de prémios para animais não elegíveis.

85 A Comissão considera que a correcção aplicada se justifica devido à não aplicação do sistema de identificação e registo dos bovinos, à não aplicação do SIGC e a todas as deficiências do sistema administrativo e de controlo nacional existente. Segundo a Comissão, mesmo admitindo a exactidão da afirmação das autoridades helénicas, segundo a qual 100% dos pedidos foram controlados, afirmação que não tem a apoiá-la qualquer prova, isso não basta para considerar

que esses controlos eram fiáveis e que estavam em conformidade com os regulamentos comunitários pertinentes. Não é possível efectuar controlos cruzados se, contrariamente às exigências da Directiva 92/102, os bovinos não estiverem identificados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

86 Importa declarar que o Governo helénico não contesta nem a falta de criação da base de dados informatizada, a que se refere o artigo 3.° do Regulamento n.° 3508/92, nem a incompleta implementação do sistema de identificação e de registo dos bovinos.

87 A este propósito, basta sublinhar que a inexistência de um sistema fiável de identificação e de registo dos bovinos acarreta um risco elevado de prejuízo para o orçamento comunitário.

88 Do mesmo modo, a inexistência de uma base de dados informatizada que permita verificar a totalidade das informações acarreta igualmente um risco elevado de prejuízo para o orçamento comunitário.

89 Assim, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto aos quarto e quinto fundamentos

90 Os quarto e quinto fundamentos são relativos às correcções aplicadas em virtude do atraso verificado na realização dos pagamentos suplementares previstos pelo Regulamento n.º 1357/96, que foi adoptado com o intuito de fazer face às graves perturbações do mercado provocadas pelo surgimento da encefalopatia espongiforme bovina. Essas correcções encontravam a sua justificação no facto de a República Helénica ter efectuado pagamentos suplementares após 15 de Outubro de 1996, ou seja, por um lado, pagamentos efectuados às ACA após esta data para que estas, por sua vez, os distribuíssem ulteriormente pelos titulares do direito, num montante de 311 006 387 GRD (montante que acabou por ser reduzido para 237 098 402 GRD, na sequência do relatório do organismo de conciliação), e, por outro, pagamentos feitos às ACA antes de 15 de Outubro de 1996, mas distribuídos pelos titulares do direito após essa data, num montante de 350 000 000 GRD.

Argumentação das partes

91 O Governo helénico alega que a correcção financeira aplicada não se justifica porque se baseia numa premissa jurídica errada e constitui uma sanção desproporcionada, contrária ao objectivo constituído pela compensação das perdas financeiras sofridas pelos produtores em virtude da grave perturbação do mercado da carne de bovino provocada pelo surgimento da encefalopatia espongiforme bovina. Não tinha sido possível dispor, em 15 de Outubro de 1996, de todos os dados necessários para apurar o direito ao prémio para o ano civil de 1996. Com efeito, após ter reunido todos os dados para o ano de 1996, as autoridades helénicas encetaram o processo de recuperação dos pagamentos indevidos. Após o apuramento dos dados, revelara-se necessário pagar determinadas quantias após 15 de Outubro de 1996, ou seja, os prémios pagos aos produtores que declararam um maior número de animais elegíveis em 1996 do que em 1995 e tinham, portanto, direito a novos pagamentos suplementares. Não se tratava de pagamentos efectuados com atraso, mas de uma regularização contabilística dos saldos credores ou devedores.

92 Segundo o Governo helénico, o artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1357/96 deve ser interpretado no sentido de que os pagamentos suplementares podem considerar-se «efectuados» pelos Estados-Membros o mais tardar em 15 de Outubro de 1996 se as autoridades competentes tiverem, nessa data, enviado as ordens de pagamento às instituições encarregadas do pagamento aos beneficiários e, por conseguinte, se o direito correspondente ao pagamento tiver sido adquirido por estes últimos, independentemente de as quantias em questão terem sido efectivamente pagas ou não. A interpretação contrária, defendida pela Comissão, contraria o objectivo do Regulamento n.° 1357/96 sempre que a impossibilidade de receber as quantias seja devida a factores subjectivos ligados à pessoa dos beneficiários. O montante controvertido de 350 000 000 GRD, correspondente ao exercício de 1996, é constituído por quantias diminutas pagas aos pequenos criadores após 15 de Outubro de 1996, apesar de as autoridades terem dado as ordens de pagamento antes dessa data, por ter sido impossível às ACA encarregadas do pagamento entrar em contacto com esses criadores devido ao carácter montanhoso e inacessível das regiões de criação.

93 A Comissão entende que o prazo previsto no artigo 7.° do Regulamento n.° 1357/96 diz respeito às despesas que podem ser financiadas pela Comunidade e isto até 15 de Outubro de 1996 o mais tardar, pelo que as despesas executadas após essa data não são financiadas. Esses prazos referem-se à data em que os beneficiários do pagamento deviam ter recebido as subvenções e não à data em que os referidos montantes são enviados às associações de cooperativas. Existiam montantes significativos a título da ajuda que, embora transmitidos às referidas associações antes de 15 de Outubro de 1996, ainda não tinham chegado aos seus destinatários passados alguns meses.

94 A Comissão acrescenta que, em conformidade com o Regulamento n.° 1357/96, o titular do direito é o criador e não a cooperativa, pelo que o pagamento do montante às ACA não pode ser considerado um procedimento conforme às exigências desse regulamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

95 Importa recordar que o artigo 7.° do Regulamento n.° 1357/96 prevê explicitamente que as despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título dos artigos 1.° e 4.°, alínea a), desse regulamento, ou seja, as ajudas extraordinárias sob a forma de pagamentos suplementares de prémios por animal para o ano de 1995, só são financiadas pela Comunidade se os referidos pagamentos forem efectuados «o mais tardar em 15 de Outubro de 1996». Esta disposição pressupõe, portanto e como o advogado-geral sublinhou no n.° 107 das suas conclusões, que os dados necessários ao pagamento das ajudas já estejam disponíveis muito antes dessa data.

96 A este propósito, importa sublinhar que os n.^{os} 2, alínea ii), e 6, alínea v), do anexo do Regulamento n.° 1663/95 definem a execução dos pagamentos como a instrução dada a um banco ou a um serviço de pagamento público para pagar ao beneficiário o que lhe é devido, o que implica o pagamento directo a este último.

97 Por outro lado, o Governo helénico não forneceu documentos susceptíveis de demonstrar que o montante de 311 006 387 GRD foi pago o mais tardar em 15 de Outubro de 1996 nem que o montante de 350 000 000 GRD foi pago aos beneficiários o mais tardar nessa data. No que respeita ao primeiro montante, esse governo limitou-se a calcular os pagamentos suplementares que legitimamente podia efectuar aos criadores, mas sem ter em atenção os pagamentos efectuados, no montante de 299 240 392 GRD, para o ano de 1995 e que constituíam o limite dos pagamentos suplementares que podiam ser efectuados para o ano de 1996 em virtude do artigo 3.° do Regulamento n.° 1357/96. No que respeita ao segundo montante, a interpretação defendida pelo Governo helénico, segundo a qual a entrega às ACA, antes de 16 de Outubro de 1996, do montante dos pagamentos suplementares com vista à sua ulterior distribuição pelos beneficiários respeitava as exigências do Regulamento n.° 1357/96, não pode ser aceite. Com efeito, o artigo 7.° do referido regulamento exige claramente que os pagamentos sejam efectuados aos beneficiários antes dessa data.

98 Dado que as correcções efectuadas pela Comissão correspondem ao montante das despesas cuja não conformidade com o Regulamento n.º 1357/96 foi apurada, os quarto e quinto fundamentos não podem ser acolhidos.

Quanto ao sexto fundamento

99 O sexto fundamento é relativo ao princípio da proporcionalidade e à importância das correcções forfetárias impostas pela Comissão nos sectores das culturas arvenses e da carne de bovino, bem como em matéria de ajudas à reforma antecipada na agricultura.

Argumentos das partes

100 O Governo helénico considera que os serviços da Comissão não apuraram existirem carências graves susceptíveis de constituir uma violação das disposições comunitárias expressas na aplicação e gestão do SIGC no sector das culturas arvenses e da carne de bovino ou na qualidade dos controlos em matéria de ajudas à reforma antecipada na agricultura e de justificar a imposição das correcções financeiras controvertidas. Por conseguinte, a Comissão terá violado as disposições do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, bem como os critérios de correcção forfetária, excedido os limites do seu poder discricionário e violado o princípio da proporcionalidade, pelo que as correcções propostas devem ser anuladas ou reduzidas para 2%.

101 A Comissão considera que o Governo helénico não contesta fundamentadamente as carências e deficiências apuradas em virtude do não respeito da regulamentação comunitária.

Apreciação do Tribunal de Justiça

102 Importa atender, em primeiro lugar, ao facto de que o Governo helénico não conseguiu demonstrar a inexactidão das apreciações da Comissão nem a existência de um sistema adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo.

103 Em segundo lugar, o Governo helénico não demonstrou que as irregularidades apuradas não tiveram qualquer influência ou só tiveram uma influência de somenos no orçamento comunitário.

104 Assim, há que declarar que o Governo helénico não demonstrou que as correcções aplicadas pela Comissão eram arbitrárias ou estavam em contradição com o artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70.

105 Este fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

Quanto ao sétimo fundamento

106 O sétimo fundamento é relativo à retenção de 2%, a título de despesas e encargos administrativos, praticada pelas ACA sobre o montante das ajudas pagas aos beneficiários. Esta prática provocou correcções financeiras equivalentes a 2% das despesas declaradas pela Grécia nos sectores das culturas arvenses, no que respeita aos exercícios de 1996 a 1998, e da carne de bovino, relativamente aos exercícios de 1996 e 1997.

Argumentos das partes

107 O Governo helénico alega que a retenção, cuja taxa variava entre 0,5% e 2%, era voluntária, autorizada por escrito pelos interessados e decidida pelas ACA em contrapartida dos serviços que prestava aos seus membros, como, por exemplo, a disponibilização de um agrónomo, de um consultor jurídico ou de um consultor económico, a possibilidade de recorrer a serviços veterinários e de beneficiar de conselhos, etc. Além disso, as autoridades helénicas não podiam intervir nas manifestações de liberdade contratual entre as cooperativas agrícolas e os respectivos membros.

108 O Governo helénico invoca a circular n.º 144903, de 5 de Março de 1997, que esclarece que as subvenções devem ser integralmente pagas aos beneficiários e que as retenções ou diminuições são contrárias ao direito comunitário. A retenção, que as ACA aplicavam ao abrigo do artigo 2.º da Lei n.º 1409/83, foi revogada pelo artigo 37.º da Lei n.º 2538/97, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1997, pelo que a correcção financeira foi imposta em virtude de uma interpretação errada das disposições do direito interno e deve, portanto, ser anulada. A título subsidiário e como as retenções oscilam entre 0,5% e 2%, a correcção deve ser fixada na média desses valores, ou seja, em 1,25%.

109 A Comissão recorda que as ACA estão obrigatoriamente implicadas na gestão e pagamento das ajudas compensatórias aos beneficiários no sector das culturas arvenses e que, na prática, estão encarregadas do acompanhamento dos dados, do controlo da fiabilidade, da elaboração de uma lista informatizada dos pagamentos, bem como do pagamento das ajudas aos agricultores, quer estes sejam ou não membros de uma cooperativa, pelo que os serviços que prestam não podem ser considerados independentes.

110 A Comissão recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os Estados-Membros são obrigados, não só a abster-se de instituir ou manter em vigor medidas que permitam retenções mas também a tomar as medidas necessárias para proibir as retenções. Ora, no caso em apreço, as autoridades helénicas tinham-se contentado em aditar uma nova disposição segundo a qual a retenção não abrange os montantes pagos a cargo do FEOGA, criando assim uma insegurança jurídica, e não tomaram as medidas adequadas para pôr fim às retenções, o que é tanto mais grave quanto as ACA estão obrigatoriamente implicadas no pagamento e gestão das ajudas compensatórias às culturas arvenses.

Apreciação do Tribunal de Justiça

111 Há que salientar que nos já referidos acórdãos de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/ /Comissão (n.os 18, 19 e 32), e de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/Comissão (n.os 36 a 39), que dizem respectivamente respeito aos exercícios de 1994 e 1995, o Tribunal já rejeitou os argumentos aduzidos pela República Helénica para justificar a prática da retenção.

112 O Governo helénico não apresentou novos elementos pertinentes para infirmar essa conclusão, mesmo atendendo à modificação introduzida no artigo 2.° da Lei n.° 1409/83 pelo artigo 37.° da Lei n.° 2538/97 e da circular n.° 144903, de 5 de Março de 1997. Com efeito, esses textos normativos não demonstram que a prática da retenção realmente cessou ou que as retenções efectuadas antes de Março de 1997 foram reembolsadas. A este respeito, as críticas que os serviços da Comissão fazem às autoridades helénicas, segundo as quais as ACA continuam a proceder a retenções, apesar da modificação legislativa, não foram desmentidas por qualquer elemento de prova apresentado por essas autoridades.

113 Como as autoridades helénicas não respeitaram as obrigações relativas ao pagamento da integralidade das ajudas aos beneficiários, que decorrem dos Regulamentos n.os 1765/92, 1357/96 e 805/68, e na falta de dados susceptíveis de revelar com precisão a dimensão das retenções, há que salientar que a correcção de 2% se justifica, pelo que o sétimo fundamento não pode ser acolhido.

Quanto ao oitavo fundamento

114 O oitavo fundamento é relativo às correcções financeiras, num montante de 5 326 625 GRD, resultante da inobservância dos prazos de pagamento previstos no artigo 4.° do Regulamento n.° 296/96 no sector das culturas arvenses durante o exercício de 1998.

Argumentos das partes

115 Sem, todavia, negar que as despesas em questão foram pagas após o termo dos prazos estatuídos, o Governo helénico precisa que se trata de pagamentos efectuados em quatro casos específicos, no quadro de um processo jurisdicional ou da realização de controlos ou de verificações administrativas específicos a fim de prevenir as irregularidades nas operações do FEOGA.

116 A Comissão sublinha que só dificuldades excepcionais num vasto número de casos constituiriam justificações válidas para excluir a aplicação das reduções dos adiantamentos prevista no artigo 4.° do Regulamento n.° 296/96.

Apreciação do Tribunal de Justiça

117 Há que declarar que o Governo helénico, que remete para dois ofícios em que se indicam as razões dos atrasos nos pagamentos, não apresentou qualquer prova susceptível de confirmar a veracidade dessas razões ou de demonstrar que os atrasos não excederam limites razoáveis.

118 Assim, o oitavo fundamento também não pode ser acolhido e a República Helénica não pode, por conseguinte, obter vencimento de causa.

Quanto às despesas

119 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, toda a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **O recurso é julgado improcedente.**

2) **A República Helénica é condenada nas despesas.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Setembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

M. Wathelet