ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
22 de Janeiro de 2004 *

No processo C-271/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Consiglio di Stato (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

e

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

com intervenção de:

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl (CBS)

e

Società Impianti Brevetti Servizi arl (Ibiesse),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 355/77, relativo a uma acção comum para a melhoria

* Língua do processo: italiano.

das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1932/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984 (JO L 180, p. 1; EE 03 F31 p. 118), do artigo 23.° do Regulamento (CEE) n.° 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20), e do artigo 8.° do 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e F. Macken (relatora), juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), por G. Guarino e A. Guarino, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por G. De Bellis, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Visaggio, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), representado por A. Guarino, do Governo italiano, representado por G. De Bellis, e da Comissão, representada por C. Cattabriga, na qualidade de agente, na audiência de 17 de Outubro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Novembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 8 de Maio de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de Julho seguinte, o Consiglio di Stato submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 19.° do Regulamento (CEE) n.° 355/77, relativo a uma acção comum para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 51, p. 1;

EE 03 F11 p. 239), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1932/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984 (JO L 180, p. 1; EE 03 F31 p. 118; a seguir «Regulamento n.º 355/77»), do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 20, a seguir «Regulamento n.º 4253/88»), e do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 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).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio entre a sociedade Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (a seguir «COPPI») e o Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (a seguir «ministério») relativamente à decisão deste último de revogar o Decreto ministerial n.º 485, de 7 de Agosto de 1993, nos termos do qual tinha sido atribuída à COPPI uma contribuição financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Orientação».

Enquadramento jurídico

Regulamento n.º 355/77

3 Os artigos 1.º, n.º 3, e 2.º do Regulamento n.º 355/77 dispõem que a Comissão das Comunidades Europeias pode conceder uma participação à acção comum financiando pelo FEOGA projectos que se insiram em programas específicos previamente elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão e

que visem o desenvolvimento ou a racionalização do tratamento, da transformação ou da comercialização de produtos agrícolas.

4 O artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 prevê:

«Durante todo o período de intervenção do [FEOGA] a autoridade ou organismo designado para este efeito pelo Estado-Membro interessado transmite à Comissão, a seu pedido, todas as peças justificativas e todos os documentos de natureza a garantir que as condições financeiras ou outras impostas para cada projecto sejam respeitadas. A Comissão pode, se necessário, efectuar um controlo no local.

Depois de ter consultado o comité do [FEOGA] sobre os aspectos financeiros, a Comissão pode decidir suspender, reduzir ou suprimir a participação do [FEOGA] [...]:

[...]

— se o beneficiário vender os equipamentos ou as instalações que tenham beneficiado do apoio do [FEOGA] num prazo de 6 ou 10 anos, respectivamente, a contar da sua aquisição ou do fim dos trabalhos, sem autorização prévia da Comissão.

Da decisão é notificado o Estado-Membro interessado assim como o beneficiário.

A Comissão procede à recuperação das somas cujo pagamento não era ou já não seja justificado.»

Regulamento (CEE) n.º 2052/88

5 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 2052/88»):

«A acção comunitária será concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como um contributo para as mesmas. Será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro interessado, as autoridades e os organismos competentes — incluindo, no âmbito das disposições previstas pelas regras institucionais e pelas práticas existentes próprias de cada Estado-Membro, os parceiros económicos e sociais — designados pelo Estado-Membro a nível nacional, regional, local ou outro, agindo todas as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objectivo comum. Essa concertação é adiante denominada 'parceria'. A parceria abrangerá a preparação e o financiamento, bem como a apreciação *ex ante*, o acompanhamento e a avaliação *ex post* das acções.

A parceria realizar-se-á no pleno respeito pelas respectivas competências institucionais, jurídicas e financeiras de cada um dos parceiros.»

6 O artigo 5.º do Regulamento n.º 2052/88 tem por epígrafe «Formas de intervenção» e o n.º 2 tem a seguinte redacção:

«No que diz respeito aos fundos estruturais [...], a intervenção financeira pode assumir principalmente uma das seguintes formas:

a) Co-financiamento de programas operacionais;

b) Co-financiamento de um regime de auxílio nacional, incluindo os reembolsos;

c) Concessão de subvenções globais, geridas, em regra geral, por um organismo intermediário designado pelo Estado-Membro com o acordo da Comissão, e por ele repartidas em subvenções individuais concedidas aos beneficiários finais;

d) Co-financiamento de projectos adequados;

e) Apoio à assistência técnica, incluindo as medidas de preparação, apreciação, acompanhamento e avaliação das acções e os projectos-piloto e de demonstração.

As formas de intervenção, com excepção das referidas na alínea e) empreendidas por iniciativa da Comissão, só podem ser as estabelecidas pelo Estado-Membro ou pelas autoridades competentes por este designadas e submetidas à apreciação da Comissão por esse Estado-Membro ou por qualquer outro organismo que este, se for caso disso, designe para o efeito.

[...]»

Regulamento n.º 4253/88

7 Nos termos do artigo 34.º do Regulamento n.º 4253/88, este entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1989. O mesmo regulamento contém, no título IV, intitulado «As contribuições dos Fundos», os artigos 14.º a 16.º, relativos ao tratamento dos pedidos de contribuição financeira dos fundos estruturais, às condições de elegibilidade para essas contribuições financeiras e a determinadas disposições específicas.

8 O Regulamento n.º 2082/93 refere, no seu sexto considerando, que, «em aplicação do princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo das competências da Comissão, nomeadamente enquanto responsável pela gestão dos recursos financeiros comunitários, a execução das formas de intervenção incluídas nos quadros comunitários de apoio deve ser principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros ao nível territorial adequado, segundo a especificidade de cada Estado-Membro».

9 Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 4253/88:

«Os pedidos de contribuição dos fundos estruturais [...], com excepção das acções de assistência técnica referidas no n.º 2, alínea e), do artigo 5.º do Regulamento

(CEE) n.° 2052/88 empreendidas por iniciativa da Comissão, serão elaborados pelo Estado-Membro ou pelas autoridades competentes por este designadas a nível nacional, regional, local ou outro, e apresentadas à Comissão pelo Estado-Membro ou por qualquer organismo que este tenha eventualmente designado para esse efeito. Os pedidos deverão referir-se sobretudo às formas de intervenção previstas no artigo 5.° do regulamento acima referido.»

10 Por força do artigo 21.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, o pagamento da contribuição financeira efectua-se em conformidade com as autorizações orçamentais e é enviado à autoridade ou ao organismo nacional, regional ou local, designado para esse efeito no pedido apresentado pelo Estado-Membro em causa, num prazo que, em regra geral, não ultrapassa dois meses a contar da recepção de um pedido admissível.

11 O artigo 23.° do Regulamento n.° 4253/88, intitulado «Controlo financeiro», prevê:

«1. Para garantir o êxito das acções empreendidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros, aquando da execução das acções, tomarão as medidas necessárias para:

— verificar regularmente se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta,

— prevenir e combater as irregularidades,

— recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência. Salvo se o Estado-Membro e/ou o intermediário e/ou o promotor provarem que esse abuso ou negligência lhes não são imputáveis, o Estado-Membro será subsidiariamente responsável pelo reembolso das importâncias indevidamente pagas. [...].

Os Estados-Membros informarão a Comissão das medidas tomadas para esse efeito e, em especial, comunicarão à Comissão a descrição dos sistemas de controlo e de gestão criados para assegurar a execução das acções de forma eficaz. Informarão regularmente a Comissão sobre o andamento dos processos administrativos e judiciais.

Os Estados-Membros manterão à disposição da Comissão todos os relatórios nacionais adequados relativos ao controlo das medidas previstas nos programas ou acções em causa.

[...]

2. Sem prejuízo dos controlos efectuados pelos Estados-Membros de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, e sem prejuízo do disposto no artigo 206.° do Tratado e de qualquer inspecção

efectuada ao abrigo da alínea c) do artigo 209.º do Tratado, os funcionários ou agentes da Comissão podem controlar no local, nomeadamente por amostragem, as acções financiadas pelos fundos estruturais e os sistemas de gestão e de controlo.

Antes de efectuar um controlo no local, a Comissão informará o Estado-Membro interessado, por forma a obter todo o apoio necessário. O recurso da Comissão a eventuais controlos no local sem aviso prévio será regido por acordos celebrados no âmbito da parceria, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro. Podem participar nos controlos funcionários ou agentes do Estado-Membro.

A Comissão pode solicitar ao Estado-Membro em causa que efectue um controlo no local para verificar a regularidade do pedido do pagamento. Os funcionários ou agentes da Comissão podem participar nesses controlos e devem fazê-lo, se tal lhes for solicitado pelo Estado-Membro em causa.

A Comissão providenciará no sentido de que os controlos por si realizados sejam efectuados de maneira coordenada, por forma a evitar a repetição de controlos em relação a um mesmo objecto e num mesmo período. O Estado-Membro em causa e a Comissão trocarão imediatamente entre si todas as informações pertinentes sobre os resultados dos controlos efectuados.

3. Durante os três anos subsequentes ao último pagamento relativo a uma acção o organismo e as autoridades responsáveis devem manter à disposição da Comissão todos os documentos comprovativos relativos às despesas e aos controlos referentes a essa acção.»

12 O artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88, que tem por epígrafe «Redução, suspensão da contribuição», tem a seguinte redacção:

«1. Se a realização de uma acção ou de uma medida parecer não justificar, nem em parte nem na totalidade, a contribuição financeira que lhe foi atribuída, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às autoridades por ele designadas para a execução da acção que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após essa análise, a Comissão poderá reduzir ou suspender a contribuição para a acção ou para a medida em causa se a análise confirmar a existência de uma irregularidade ou de uma alteração importante que afecte a natureza ou as condições de execução da acção ou da medida, e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

[...]»

Litígio no processo principal

13 Em 24 de Junho de 1991, o Governo italiano apresentou à Comissão o Programa Operacional Multirregional «Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative» (Melhoria das produções típicas do Mezziogiorno e desenvolvimento de culturas alternativas, a seguir «programa») e solicitou um co-financiamento do FEOGA.

14 Através da Decisão n.º C (91) 2745, de 29 de Novembro de 1991, alterada pela Decisão n.º C (93) 3476, de 29 de Novembro de 1993 (a seguir «decisão de concessão»), a Comissão aprovou o referido programa e concedeu uma participação financeira do FEOGA no montante de 86 240 000 ecus. A Comissão baseou a decisão de concessão nos Regulamento n.^{os} 2052/88 e 4253/88 .

15 Através dos Decretos ministeriais n.^{os} 1905, de 9 de Novembro de 1992, e 485, de 7 de Agosto de 1993, o ministério concedeu à COPPI, sociedade cooperativa de responsabilidade limitada que agrupa vários produtores agrícolas italianos, uma contribuição para os anos de 1991 a 1993. Estes decretos, que remetiam para a decisão de concessão e para os regulamentos nesta citados, fixaram determinadas fracções anuais e a repartição respectiva dos financiamentos pagos pela Comissão e pela República Italiana.

16 Pelo Decreto ministerial n.º 8649, de 16 de Dezembro de 1997, o ministério revogou parcialmente o Decreto ministerial n.º 485 e exigiu à COPPI a restituição parcial da contribuição devido a uma violação do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 355/77, que prevê que uma contribuição pode ser suspensa, reduzida ou suprimida se o seu beneficiário, sem autorização prévia da Comissão, vender os equipamentos ou as instalações que tenham beneficiado da contribuição do FEOGA num prazo de seis ou de dez anos, a contar, respectivamente, da sua aquisição ou do fim dos trabalhos. No processo principal, a COPPI transferiu para a Società Concentrati Bevibili arl uma parte da contribuição prevista num subprograma. Contudo, esta sociedade tinha, por seu turno, cedido à Impianti Brevetti Servizi arl, sem autorização prévia da Comissão, um ramo da sua empresa, incluindo as máquinas e os equipamentos que tinham sido financiados no quadro do programa.

17 A COPPI interpôs no Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itália) recurso de anulação do Decreto ministerial n.º 8649. Por despacho de 14 de Abril de 2000, este órgão jurisdicional anulou o referido decreto pelo facto de apenas a Comissão, e não o ministério, ser competente, nos termos do Regulamento n.º 355/77, para exigir o reembolso do auxílio.

18 O ministério recorreu deste despacho para o Consiglio di Stato, alegando que a sua competência para exigir o reembolso da contribuição paga se baseava no artigo 23.° do Regulamento n.° 4253/88.

19 No despacho de reenvio, o referido órgão jurisdicional indica que a regulamentação comunitária, designadamente o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, parece reservar à Comissão tanto as acções preventivas como as repressivas de abusos. Contudo, observa, no essencial, que os artigos 8.° do Regulamento n.° 729/70 e 23.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 4253/88 podem ser interpretados de modo que a regulamentação comunitária reforça o poder do Estado-Membro de proceder, por sua própria iniciativa, contra as irregularidades cometidas na cobrança de contribuições comunitárias bem como o poder de recuperar os montantes indevidamente pagos na sequência das referidas irregularidades. Em especial, a redacção do mesmo artigo 23.°, n.° 2, parece confirmar o carácter subsidiário e de reforço da intervenção directa da Comissão no sentido de prevenir e sancionar as irregularidades, sem prejuízo do poder ou da obrigação das autoridades nacionais de adoptarem as medidas repressivas que entenderem necessárias quando constatam a existência das referidas irregularidades.

20 Nestas condições, o Consiglio di Stato decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte:

«O artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 355/77 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1977, ao prever que compete à Comissão decidir, após prévia consulta do Comité do Fundo sobre os aspectos financeiros, segundo o procedimento previsto no artigo 22.°, suspender, reduzir ou suprimir a participação do Fundo e proceder à recuperação dos montantes, sempre que, entre outras coisas, o beneficiário venda o equipamento ou as instalações que

tenham beneficiado da participação do mesmo Fundo, antes do termo do prazo fixado, sem autorização prévia, estabelece um procedimento especial, que exclui a competência do Estado-Membro para adoptar os mesmos procedimentos de supressão ou de recuperação, ou, nesta matéria, são de aplicar os princípios constantes do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 e do artigo 23.° do Regulamento (CEE) n.° 4523/88, segundo os quais o Estado-Membro pode e deve adoptar as medidas necessárias para prevenir e punir as irregularidades e recuperar os montantes perdidos por causa de abuso ou de negligência?»

Quanto à questão prejudicial

Observações preliminares

21 O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, em circunstâncias como as do processo principal, um Estado-Membro pode, por força dos artigos 8.° do Regulamento n.° 729/70 e 23.° do Regulamento n.° 4253/88, revogar e exigir ele próprio o reembolso da contribuição financeira do FEOGA na sequência de um abuso ou negligência, ou se o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77, que prevê que cabe à Comissão suspender, reduzir ou suprimir essa contribuição quando se verifiquem irregularidades, se opõe a que o Estado-Membro adopte tais medidas.

22 A este propósito, importa lembrar que o pedido de contribuição financeira para o programa foi apresentado pelo Governo italiano em 24 de Junho de 1991. O Decreto ministerial n.° 485, que concedeu à COPPI a contribuição que esta pediu, foi adoptado em 7 de Agosto de 1993 e parcialmente revogado pelo Decreto ministerial n.° 8649, de 16 de Dezembro de 1997.

23 Ora, por força do artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamenton.° 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção «Orientação» (JO L 374, p. 25), o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 já não era aplicável desde 1 de Janeiro de 1989 e não pode, portanto, aplicar-se ao programa nem aos decretos mencionados no número anterior.

24 Do mesmo modo, por força do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4256/88, o Regulamento n.° 355/77 foi revogado com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990.

25 O n.° 3 do mesmo artigo previu um regime transitório nos termos do qual os artigos 6.° a 15.° e 17.° a 23.° do Regulamenton.° 355/77 continuavam a ser aplicáveis aos projectos apresentados até 31 de Dezembro de 1990.

26 No entanto, tendo a contribuição financeira para o programa sido pedida em 24 de Junho de 1991, como indica a Comissão nas observações escritas que apresentou ao Tribunal de Justiça, o artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 355/77 não era aplicável ao programa. De todo o modo, mesmo antes da adopção dos Decretos ministeriais n.^{os} 485 e 8649, o regime transitório já tinha terminado quando da entrada em vigor, em 3 de Agosto de 1993, do Regulamento (CEE) n.° 2085/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1992, que altera o Regulamento n.° 4256/88 (JO L 193, p. 44).

27 Com vista a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional que lhe submeteu uma questão prejudicial, o Tribunal pode ser levado a tomar em consideração normas de direito comunitário às quais o juiz nacional não fez referência na sua questão (acórdãos de 27 de Março de 1990, Bagli Pennacchiotti, C-315/88, Colect., p. I-1323, n.° 10, e de 18 de Novembro de 1999, Teckal, C-107/98, Colect., p. I-8121, n.° 39).

28 A este propósito, é com razão que a COPPI e o Governo italiano, bem como a Comissão, sustentam que as disposições que permitem responder utilmente à questão colocada são não só o artigo 23.° do Regulamento n.° 4253/88, mas também o artigo 24.° do referido regulamento.

29 Decorre das considerações que antecedem que, com a questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o artigo 23.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88 deve ser interpretado no sentido que, no âmbito de um programa de acções financiadas pelo FEOGA, um Estado-Membro que atribuiu uma contribuição financeira do FEOGA pode revogar a dita contribuição e exigir aos beneficiários finais a restituição parcial da mesma ou se o artigo 24.° do referido regulamento se opõe a essas medidas.

Observações apresentadas ao Tribunal

30 A COPPI alega, em substância, que a ideia principal subjacente aos artigos 23.° e 24.° do Regulamento n.° 4253/88 está definida no artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88, nos termos do qual é previsto o estabelecimento de uma concertação estreita entre a Comissão e as autoridades nacionais denominada parceria. Tal significa que as partes em causa devem concertar-se e decidir conjuntamente e que cada parceiro deve adoptar, de acordo com os outros, as decisões que cabem na sua própria esfera de competência.

31 Segundo a COPPI, os referidos artigos do Regulamento n.° 4253/88 prevêem uma repartição clara e precisa das tarefas. Por um lado, por força do artigo 24.°, n.° 2, do referido regulamento, é unicamente à Comissão, investida de um poder discricionário, que incumbe decidir no que toca à suspensão, redução ou

supressão das contribuições e a mesma não pode nem delegar nem transferir essa função. Por outro lado, os Estados-Membros são competentes, por força do artigo 23.° do referido regulamento, para garantir que sejam correctamente adoptadas as alterações regularmente previstas no que se refere à implementação das intervenções financiadas pela Comissão e à restituição dos montantes indevidamente pagos.

32 Em contrapartida, o Governo italiano e a Comissão sustentam que, em circunstâncias como as do processo principal, ao abrigo da parceria entre o Estado-Membro e a Comissão, esta autoriza antes de mais um programa-quadro nacional ao qual o próprio Estado-Membro está sujeito. O Estado-Membro aplicará em seguida correctamente esse programa sob a sua própria responsabilidade financeira, mediante os organismos que designou para a implementação das diferentes medidas. Não existe qualquer relação directa entre a Comissão e os beneficiários das contribuições.

33 Por esta razão, o Governo italiano e a Comissão sublinham que os Estados-Membros são obrigados, nos termos do artigo 23.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4253/88, a prevenir e combater as irregularidades e, sendo caso disso, a recuperar os montantes pagos junto dos operadores económicos em causa. A este propósito, não é necessário que exista uma concertação com a Comissão, na medida em que esta não tem conhecimento algum das diferentes relações com os últimos beneficiários das contribuições financeiras.

34 Aliás, a Comissão alega que o artigo 24.° do Regulamento n.° 4253/88 organiza as relações financeiras entre a Comissão e o Estado-Membro e confere-lhe a possibilidade de alterar a participação financeira da Comunidade no caso de irregularidades e no termo de um processo contraditório. A Comissão não exige directamente do beneficiário a restituição das contribuições atribuídas a não ser que ela própria as tenha concedido (v. acórdão de 24 de Janeiro de 2002, Conserve Itália/Comissão, C-500/99 P, Colect., p. I-867).

Resposta do Tribunal de Justiça

35 Nos termos do artigo 5.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2052/88, no que se refere aos fundos estruturais, as formas de intervenção, com excepção das acções de assistência técnica, previstas no n.° 2, primeiro parágrafo, alínea e), do referido artigo, empreendidas por iniciativa da Comissão, só podem ser as estabelecidas pelo Estado-Membro ou pelas autoridades competentes por este designadas e submetidas à Comissão por esse Estado-Membro ou outro organismo que este, se for caso disso, designe para o efeito.

36 A este propósito, por força do artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento n.° 4253/88, relativamente à apreciação dos pedidos de contribuição dos fundos estruturais, estes pedidos, com excepção das acções de assistência técnica referidas no artigo 5.°, n.° 2, primeiro parágrafo, alínea e), do Regulamento n.° 2052/88 empreendidas por iniciativa da Comissão, serão elaborados pelo Estado-Membro ou pelas autoridades competentes por este designadas a nível nacional, regional, local ou outro e apresentados à Comissão pelo Estado-Membro ou por qualquer organismo que este tenha eventualmente designado para esse efeito.

37 Por outro lado, nos termos do artigo 21.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88, o pagamento da contribuição financeira efectua-se e é enviado à autoridade ou ao organismo nacional, regional ou local designado para esse efeito no pedido apresentado pelo Estado-Membro em causa. Por seu turno, a referida autoridade ou organismo em causa atribui a dita contribuição aos beneficiários finais, como sucedeu no processo principal.

38 Por outro lado, noutras circunstâncias, a contribuição financeira é concedida directamente pela Comissão aos beneficiários finais, designadamente, quando as formas de intervenção previstas no artigo 5.°, n.° 2, primeiro parágrafo, alínea e), do Regulamento n.° 2052/88 são empreendidas por iniciativa da Comissão.

39 No que toca à utilização de fundos comunitários que, como no processo principal, se enquadram na aplicação da política comum, o Regulamento n.° 2082/93 dispõe, no seu sexto considerando, que, em aplicação do princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo das competências da Comissão, nomeadamente enquanto responsável pela gestão dos recursos financeiros comunitários, a execução das formas de intervenção deve ser principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros ao nível territorial adequado, segundo a especificidade de cada Estado-Membro.

40 O referido princípio está consagrado no artigo 23.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 4253/88, que prevê que, para garantir o êxito das acções empreendidas por promotores públicos ou privados, os Estados-Membros, aquando da execução das acções, tomarão as medidas necessárias para verificar regularmente se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta, prevenir e combater as irregularidades e recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência

41 Não oferece dúvidas que o referido artigo não prevê expressamente a revogação de uma contribuição financeira do FEOGA por um Estado-Membro. Contudo, esta disposição seria privada do seu efeito útil se um Estado-Membro não pudesse adoptar ele próprio essas medidas, apesar de o pagamento da contribuição ter sido feito aos beneficiários finais pelo referido Estado-Membro, o qual teve conhecimento do programa em causa e estava em condições de o controlar.

42 Por outro lado, contrariamente ao que afirma a COPPI, tem de concluir-se que a exigência de que depende de autorização prévia da Comissão a decisão de um Estado-Membro de revogar uma contribuição e de pedir aos beneficiários finais a restituição parcial da referida contribuição não resulta nem da redacção do artigo 23.°, n.° 1, segundo ou terceiro parágrafos, do Regulamento n.° 4253/88 nem do conceito de concertação estreita definida no artigo 4.° do Regulamento n.° 2052/88.

43 Por um lado, o artigo 23.°, n.° 1, segundo e terceiro parágrafos, do Regulamento n.° 4253/88 impõe aos Estados-Membros unicamente a obrigação de informar a Comissão sobre as medidas tomadas para assegurar a execução das acções de forma eficaz bem como sobre a evolução dos processos administrativos e judiciais e manter à disposição da Comissão todos os relatórios nacionais adequados relativos ao controlo das medidas previstas nos programas ou acções em causa.

44 Por outro lado, se bem que o artigo 23.°, n.° 2, do referido regulamento preveja que os funcionários ou agentes da Comissão podem controlar no local as acções financiadas pelos fundos estruturais e os sistemas de gestão e de controlo, resulta do mesmo número que, no essencial, a acção comunitária é concebida como complemento das acções nacionais correspondentes ou como contribuição para estas e que se estabelece através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-Membro em causa e as autoridades competentes por este designadas a nível nacional, regional, local ou outro. Resulta também deste número, bem como do n.° 3 do mesmo artigo, que esta concertação incide, nomeadamente, sobre a preparação, o financiamento, o desenvolvimento e a avaliação das acções.

45 Segue-se que a parceria não diz respeito à exigência de fazer depender de autorização prévia da Comissão a decisão de um Estado-Membro de revogar uma contribuição e pedir aos beneficiários finais o reembolso parcial da mesma e não pode ser inferida das disposições relativas à dita parceria qualquer competência

que permita à Comissão adoptar modalidades de controlo que imponham aos Estados-Membros obrigações que acrescem às previstas no n.º 1 do artigo 23.º do Regulamento n.º 4253/88.

46 Além disso, tal interpretação do artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, não pode ser prejudicada pelo artigo 24.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Com efeito, este último artigo, contrariamente ao artigo 23.º, permite à Comissão reduzir ou suspender a contribuição financeira comunitária em caso de irregularidade (v., neste sentido, despacho de 11 de Julho de 1996, An Taisce e WWF UK/Comissão, C-325/94 P, Colect., p. I-3727, n.º 22).

47 É certo que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão é também competente, por força do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4253/88, para suprimir uma contribuição e pedir aos beneficiários finais o reembolso da dita contribuição (v., neste sentido, acórdão Conserve itália/Comissão, já referido, n.º 88). No entanto, esta circunstância não pode pôr em causa a competência, por força do artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento, de um Estado-Membro para adoptar tais medidas numa situação como a do processo principal.

48 Atentas as considerações que precedem, cabe responder à questão prejudicial que o artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 4253/88 deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um programa de acções financiado pelo FEOGA, se um exame revelar uma violação das condições estabelecidas para a realização das acções de um programa, um Estado-Membro que atribuiu uma contribuição financeira do FEOGA pode, com o objectivo de prevenir e combater irregularidades, revogar a dita contribuição e exigir aos beneficiários finais a restituição parcial da mesma.

Quanto às despesas

49 As despesas efectuadas pelo Governo italiano e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetidas pelo Consiglio di Stato, por despacho de 8 de Maio de 2001, declara:

O artigo 23.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação

do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um programa de acções financiado pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), se um exame revelar uma violação das condições estabelecidas para a realização das acções de um programa, um Estado-Membro que atribuiu uma contribuição financeira do FEOGA pode, com o objectivo de prevenir e combater irregularidades, revogar a dita contribuição e exigir aos beneficiários finais a restituição parcial da mesma.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Janeiro de 2004.

O secretário O presidente

R. Grass V. Skouris