ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
20 de Maio de 1992 *

No processo C-385/89,

República Helénica, representada inicialmente por Constantinos Stavropoulos, colaborador jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Serviço Especial do Contencioso Comunitário, Ilias Laïos, colaborador jurídico do Ministério da Economia Nacional e Meletis Tsotsanis, administrador jurídico no Ministério da Agricultura, assistidos por Ioannis Magoulas, administrador jurídico no Ministério da Agricultura, e posteriormente por Vassileios Kontolaimos, membro delegado do Conselho Jurídico do Estado, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Theofanis Christoforou e Maria-Anna Paraskeva, membros do Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 89/627/CEE da Comissão, de 15 de Novembro de 1989, relativa ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1987 (JO L 359, p. 23),

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: F. A. Schockweiler, presidente de secção, exercendo funções de presidente, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: C. Gulmann
secretário: D. Triantafyllou, administrador

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Fevereiro de 1992, na qual a Comissão foi representada por X. Yataganas, membro do Serviço Jurídico,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Março de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro de 1989, a República Helénica interpôs, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, um recurso de anulação da Decisão 89/627/CEE da Comissão, de 15 de Novembro de 1989, relativa ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1987 (JO L 359, p. 23).

2 O recurso visa, por um lado, a anulação desta decisão na sua totalidade, por violação de formalidades essenciais e por violação do Tratado ou das normas jurídicas relativas à sua aplicação, em virtude de certas reservas que figuram nos seus consi-

derandos, assim como da imputação arbitrária e errada à República Helénica de um montante global de 4 015 480 761 DR, em vez de 2 323 949 293 DR, e, por outro, a anulação da referida decisão na parte em que esta recusa reconhecer a cargo do FEOGA os montantes seguintes:

— 213 801 319 DR, a título das restituições à exportação de 6 400 toneladas de sêmola de trigo duro;

— 367 402 940 DR, a título da gestão de alimentos para animais;

— 258 108 000 DR, a título da taxa de co-responsabilidade no sector dos cereais da campanha de 1986/1987;

— 1 391 025 367 DR, a título das despesas de armazenagem do tabaco.

3 No decurso da instância, a República Helénica desistiu de alguns dos pedidos do recurso. Em primeiro lugar, desistiu do pedido relativo à imputação arbitrária e errada do montante global de 4 015 480 761 DR, uma vez que, pela Decisão 90/213/CEE, de 19 de Abril de 1990 (JO L 113, p. 32), a Comissão corrigiu formalmente um erro de contabilidade, aliás já reconhecido por ofício do Director Geral da Agricultura, de 22 de Dezembro de 1989. Em segundo lugar, a República Helénica desistiu do pedido geral relativo às reservas expressas pela Comissão nos considerandos da decisão controvertida, uma vez que o Tribunal de Justiça já tinha julgado improcedente um fundamento idêntico nos seus acórdãos de 10 de Julho de 1990, Grécia/Comissão (C-259/87, C-334/87 e C-335/87, Colect., pp. I-2845, I-2849 e I-2875), relativos, respectivamente, aos apuramentos das contas de 1983, 1984 e 1985. Finalmente, a República Helénica desistiu do pedido relativo ao não reconhecimento pelo FEOGA de um montante de 367 402 940 DR, a título da gestão de alimentos para animais, tendo em conta o acórdão de 19 de Março de 1991, Grécia/Comissão (C-32/89, Colect., p. I-1321), relativo ao apuramento das contas de 1986, no qual o Tribunal de Justiça julgou improcedente um fundamento idêntico.

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

Quanto às despesas a título de restituições à exportação de 6 400 toneladas de sêmola de trigo duro

5 Quando do apuramento das contas de 1986, a Comissão não tinha reconhecido a cargo do FEOGA as despesas declaradas pela República Helénica a título das restituições à exportação de 40 000 toneladas de sêmola de trigo duro. Essa recusa foi devida à constatação das intervenções activas da República Helénica, através do Serviço Central de Gestão dos Produtos Nacionais («KYDEP»), o qual se tinha obrigado, por meio de contratos-programa, um dos quais respeitante à sêmola, a liquidar, por conta do Estado, as existências de trigo em sua posse, em condições incompatíveis com a organização comum de mercado no sector dos cereais. Dado que, das 40 000 toneladas de sêmola em questão, apenas 33 600 toneladas tinham sido tomadas em consideração para efeitos da correcção financeira relativa ao apuramento das contas de 1986, a Comissão procedeu à correcção relativamente ao saldo de 6 400 toneladas a título do exercício de 1987, cifrando-se esta correcção em 213 801 319 DR.

6 A República Helénica pede a anulação da decisão controvertida quanto a este ponto, por erro de facto. Segundo a recorrente, o contrato-programa relativo à exportação de sêmola existiu de facto, mas nunca foi efectivamente executado.

7 A este propósito, deve salientar-se que, no acórdão de 19 de Março de 1991, C-32/89, já referido, o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a questão de saber se a Comissão tinha o direito, no apuramento de contas de 1986, de recusar a tomada a cargo pelo FEOGA das despesas declaradas pela República Helénica a título das restituições à exportação das referidas 40 000 toneladas de sêmola de trigo duro. O Tribunal de Justiça reconheceu, desta forma, que «a Comissão não cometeu erro ao concluir pela existência de um quarto contrato-programa relativo à sêmola de trigo duro» (n.° 12), que, «durante o período visado no presente recurso, as autoridades helénicas controlaram as operações efectuadas pelo KY-

DEP e cobriram os seus défices» (n.° 17) e que, «por isso, a Comissão pôde legitimamente recusar a tomada a cargo pelo FEOGA dos montantes controvertidos, em virtude de as autoridades helénicas terem adoptado medidas que perturbaram a política comunitária no sector dos cereais» (n.° 18).

8 Nessas circunstâncias, uma vez que o montante controvertido era apenas uma parte do montante global que estava em causa no acima referido processo C-32/89, este ponto do pedido deve ser julgado improcedente.

Quanto à cobrança da taxa de co-responsabilidade no sector dos cereais para a campanha de 1986/1987

9 Com o objectivo de alcançar um melhor equilíbrio do mercado dos cereais e controlar o crescimento, o Regulamento (CEE) n.° 1579/86 do Conselho, de 23 de Maio de 1986, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2727/75, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 139, p. 29), instituiu, a partir de 1 de Julho de 1986, uma taxa de co-responsabilidade. Esta taxa é devida sobre os cereais produzidos na Comunidade no caso de estes serem transformados pela primeira vez, comprados em intervenção ou exportados sob a forma de sementes. Fixada em 5,38 ecus por tonelada para a campanha de 1986/1987, a taxa de co-responsabilidade é cobrada pelos organismos nacionais competentes e constitui receita do FEOGA.

10 Nos apuramentos das contas, a Comissão verifica se a taxa de co-responsabilidade foi correcta e integralmente cobrada e paga ao FEOGA. Para este efeito, a Comissão elaborou um método de cálculo, comunicado aos Estados-membros e baseado numa série de dados estatísticos que são fornecidos pelos próprios Estados-membros ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (a seguir «Eurostat»), que permite efectuar uma apreciação completa e fiável do grau efectivo de cobrança da taxa em cada um dos Estados-membros. A eventual correcção financeira é função das quantidades de cereais em relação às quais a taxa não foi cobrada.

11 Um dos dados de base deste método é o número relativo à utilização interna total dos cereais. No caso em apreço, o Eurostat publicou, em 21 de Julho de 1988, ou seja, um ano após o fim da campanha de comercialização de 1986/1987, o número de 5 141 000 toneladas, que tinha sido notificado pelas autoridades helénicas e sobre o qual a Comissão se baseou para o cálculo que resultou na correcção financeira controvertida. O montante desta correcção foi comunicado por ofício de 10 de Fevereiro de 1989 às autoridades helénicas, as quais, por telex de 17 de Abril de 1989, notificaram um novo número, a saber, 4 489 000 toneladas, inferior ao primeiro em 652 000 toneladas. A Comissão recusou-se a tomá-lo em consideração e, em 15 de Novembro de 1989, adoptou a decisão controvertida. Em 6 de Dezembro de 1989, o Eurostat publicou o número alterado.

12 A República Helénica, que não contesta o método de cálculo como tal, alega que a Comissão tomou indevidamente em consideração o número inicialmente notificado, pois este tinha apenas um carácter provisório. Segundo a recorrente, a Comissão deveria, pelo contrário, ter considerado o número comunicado em segundo lugar, que resulta de um controlo mais aprofundado e que, em sua opinião, reflecte o nível exacto da utilização interna total.

13 Segundo a Comissão, as autoridades helénicas não forneceram qualquer elemento de prova susceptível de demonstrar que os dados estatísticos notificados em primeiro lugar não correspondiam à realidade. Portanto, a sua recusa de tomar em consideração o número comunicado posteriormente está justificada.

14 A este propósito, deve salientar-se que, num caso como o presente, em que autoridades nacionais alteram, *a posteriori* e de forma substancial, dados quantificados que se revestem de uma importância decisiva para efeitos do cálculo da taxa de co-responsabilidade, incumbe-lhes fornecer suficientes informações concretas que sejam susceptíveis de justificar tal alteração. Isto é especialmente verdadeiro quando, como no caso em apreço, uma série de indícios concordantes, tais como a importância, nunca antes constatada, da variação ocorrida dois anos após o fim da campanha e comunicada após os resultados dos cálculos da Comissão terem sido conhecidos, e o facto de o primeiro número ser quase idêntico ao comunicado pelas autoridades helénicas no âmbito do balanço provisório, fazem nascer sérias

dúvidas quanto à exactidão do segundo número. Ora, é forçoso constatar que a República Helénica, longe de fornecer, mesmo na resposta a uma pergunta escrita e precisa do Tribunal de Justiça, o mínimo elemento concreto para provar as suas alegações, apenas se limitou a afirmações gerais.

15 Nestas circunstâncias, este ponto do pedido deve igualmente ser julgado improcedente.

Quanto às despesas de armazenagem do tabaco em rama

16 O Regulamento (CEE) n.° 1467/70 do Conselho, de 20 de Julho de 1970 (JO L 164, p. 32; EE 03 F3 p. 245), fixou certas regras gerais que regem a intervenção no sector do tabaco em rama. O seu artigo 5.° dispõe que os organismos de intervenção só comprarão os tabacos que correspondam às características qualitativas mínimas, a definir com base na classificação por variedades e por qualidades. Nos termos do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 1727/70 da Comissão, de 25 de Agosto de 1970, relativo às regras de intervenção no sector do tabaco em rama (JO L 191, p. 5; EE 03 F4 p. 30), o tabaco corresponde às características qualitativas mínimas acima referidas se não apresentar uma ou mais das características previstas no anexo III do regulamento.

17 O artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao funcionamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), institui uma obrigação geral de os Estados-membros tomarem as medidas necessárias, designadamente, para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. O artigo 9.° do regulamento prevê que os Estados-membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomarão todas as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender, incluindo verificações locais.

18 A Comissão justificou a recusa de tomada a cargo pelo FEOGA das despesas relativas à armazenagem do tabaco em rama pelos resultados dos controlos efectuados na Grécia, em Dezembro de 1987, pelos serviços do FEOGA e confirmados pelas

análises subsequentes efectuadas pelos laboratórios da empresa SEITA, em Bergerac (França). Em particular, a verificação revelou que uma pequena parte do tabaco de tipo oriental e 47 %, em média, do tabaco Burley não correspondiam às características qualitativas mínimas exigidas para a compra em intervenção. A exclusão do financiamento comunitário incidiu sobre toda a quantidade do tabaco Burley, ao passo que as correcções financeiras, no que se refere ao tabaco de tipo oriental, foram limitadas aos lotes controlados.

19 A República Helénica, a fim de demonstrar a ilegalidade da decisão controvertida quanto a este ponto, contesta tanto o processo de verificação seguido pelos serviços do FEOGA como os métodos de controlo utilizados. A recorrente formula igualmente objecções no que se refere à representatividade dos lotes de que provêm as amostras.

20 No que se refere ao processo de verificação, a República Helénica alega que, contrariamente ao que se terá passado na realidade, as amostras deviam ter sido recolhidas por peritos nacionais e depois postas à disposição da Comissão.

21 Dado que este fundamento só foi apresentado na audiência e não se baseia em elementos de direito ou de facto que se tenham revelado no decurso do processo, deve ser rejeitado por inadmissível, nos termos do artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.

22 No que se refere aos métodos de controlo, a República Helénica sustenta que os serviços da Comissão não seguiram, na falta de uma regulamentação comunitária na matéria, os métodos de amostragem geralmente aplicáveis na prática internacional, a saber, a recolha de camadas horizontais de uma espessura de cerca de cinco centímetros. A amostragem em causa, com efeito, foi efectuada através da recolha de folhas. Acresce que o número de recolhas efectuadas foi demasiado limitado, da ordem de 0,013 % a 0,033 % dos lotes considerados.

23 Segundo a Comissão, a recolha de amostras foi efectuada em conformidade com os dados científicos e os métodos utilizados a nível internacional, o que constitui a prática constante dos seus serviços. Além disso, os controlos foram efectuados em instalações pertencentes ao Serviço Nacional do Tabaco, responsável pela gestão, de comum acordo com os funcionários nacionais competentes, os quais acompanharam sempre a missão de controlo comunitário e nunca levantaram a mínima objecção.

24 A este propósito, é de constatar que nenhuma das partes conseguiu descrever de forma suficientemente precisa o conteúdo de uma prática de amostragem bem estabelecida a nível internacional, cuja existência, contudo, alegam.

25 Nestas condições, é de considerar que, embora a Comissão tenha a obrigação de aplicar métodos de controlo apropriados e fiáveis, compete ao Estado-membro recorrente, num caso como o presente, fazer a prova de que os métodos utilizados pela Comissão não eram nem apropriados quanto ao tipo de controlo a efectuar, nem fiáveis quanto aos resultados obtidos.

26 Ora, é forçoso constatar que a República Helénica não forneceu qualquer elemento concreto e significativo que possa pôr em dúvida o carácter apropriado dos métodos utilizados ou a exactidão dos resultados do controlo efectuado pelos serviços da Comissão, que, de resto, foram confirmados pelas análises de um laboratório independente. Em particular, a República Helénica não apresentou os resultados dos controlos que deveriam necessariamente ter sido efectuados, com base na regulamentação comunitária aplicável, quando da compra do tabaco em intervenção e também não forneceu outros elementos que demonstrem que o tabaco em causa possuía as características qualitativas mínimas exigidas que a insuficiência da sondagem impediu de verificar.

27 A recorrente também não contradiz a Comissão quando esta alega que os preços obtidos nas vendas do tabaco em intervenção por concurso eram anormalmente

baixos, da ordem de 3 % do preço de mercado. Ora, esta circunstância, na falta de prova em contrário, leva a presumir, com toda a verosimilhança, a má qualidade do tabaco em causa, tal como foi verificada pela Comissão.

28 No que se refere à representatividade dos lotes de que provêm as amostras, a República Helénica alega que a Comissão não tem o direito de tornar extensivos à totalidade do país os resultados da amostragem, uma vez que esta só foi efectuada nos entrepostos de armazenagem de três cidades, a saber, Salonica, Cavala e Serrès.

29 Deve salientar-se, a este propósito, que a República Helénica não conseguiu contradizer a afirmação da Comissão segundo a qual as três cidades indicadas constituem os centros de produção de tabaco mais importantes do país.

30 Além disso, deve recordar-se que, no âmbito de um recurso de anulação de uma decisão da Comissão que recusa tomar a cargo do FEOGA certas despesas, com o fundamento de que as mesmas foram causadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-membro, incumbe a este demonstrar que estão preenchidas as condições para obter o financiamento recusado (v., nomeadamente, acórdão de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão, 214/86, Colect., p. 367). Esta jurisprudência é igualmente aplicável num caso como o presente, em que a Comissão, com base nos resultados probatórios de controlos por sondagem, considera que o Estado-membro em causa não satisfez a obrigação de verificar de forma adequada a qualidade do tabaco, antes de o aceitar em intervenção.

31 Ora, a República Helénica não conseguiu demonstrar que, fora dos três centros indicados, os controlos teriam dado lugar a resultados diferentes e que, em consequência, a recusa de tomada a cargo pelo FEOGA das despesas relativas à quanti-

dade total de tabaco Burley não estava justificada. Nestas condições, este pedido deve igualmente ser julgado improcedente.

32 Decorre das considerações que precedem que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

33 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Schockweiler Grévisse Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Maio de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente em exercício

F. A. Schockweiler

Presidente de secção