ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de Dezembro de 2001 *

No processo C-373/99,

República Helénica, representada por V. Kontolaimos e I.-K. Chalkias, 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 1999/596/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1999, que altera a Decisão 1999/187/CE relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 226, p. 26),

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, S. von Bahr, D. A. O. Edward, A. La Pergola e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Maio de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Outubro de 1999, a República Helénica requereu, ao abrigo do artigo 230.° CE, a anulação parcial da Decisão 1999/596/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1999, que altera a Decisão 1999/187/CE relativa ao apuramento das contas dos

Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 226, p. 26).

2 O recurso da República Helénica destina-se a obter a anulação da Decisão 1999/596 na parte em que esta declara não imputáveis ao FEOGA os seguintes montantes:

— relativamente às culturas arvenses: 2 281 284 896 GRD (por falhas em relação ao sistema integrado de gestão e de controlo) e 2 333 442 867 GRD (por retenção de despesas administrativas no montante dos auxílios);

— relativamente às frutas e legumes: 6 276 374 640 GRD (por problemas respeitantes às organizações de produtores e à compensação financeira para produtos retirados do mercado) e 816 097 399 GRD (por problemas respeitantes à distribuição gratuita de produtos retirados do mercado);

— relativamente ao azeite: 6 039 930 084 GRD (por problemas respeitantes ao auxílio à produção) e 4 140 575 078 GRD (por problemas respeitantes ao auxílio ao consumo);

— relativamente ao algodão: 983 748 583 GRD (por problemas respeitantes ao auxílio à produção); e

— relativamente à carne de bovino: 230 000 000 GRD (por retenção de despesas administrativas no montante dos prémios).

3 Os motivos das correcções financeiras assim impostas são resumidos no relatório de síntese n.º VI/6462/98, de 12 de Janeiro de 1999, relativo aos resultados das fiscalizações para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», respeitantes ao exercício de 1995 (a seguir «relatório de síntese de 1995»), e no complemento a esse relatório, de 7 de Junho de 1999 (a seguir «complemento ao relatório de síntese de 1995»).

4 Por despacho de 8 de Março de 2001 (não publicado na Colectânea), o recurso foi julgado manifestamente inadmissível na medida em que se destina a obter a anulação da Decisão 1999/596 na parte em que impõe à República Helénica correcções financeiras relativamente ao azeite, por problemas respeitantes ao auxílio à produção e ao consumo, relativamente ao algodão, por problemas respeitantes ao auxílio à produção, e relativamente à carne de bovino, por retenção de despesas administrativas no montante dos prémios.

As orientações do relatório Belle e os respectivos deveres da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de apuramento das contas do FEOGA

5 O relatório Belle da Comissão (documento n.º VI/216/93, de 1 de Junho de 1993) define as orientações a seguir para as correcções financeiras a aplicar a um Estado-Membro.

6 A par de três técnicas de cálculo principais, o relatório Belle prevê, para os casos difíceis, três categorias de correcções a taxa uniforme:

«A. 2% da despesa, quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância ou à realização de controlos que não são

essenciais para garantir a regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor.

B. 5% da despesa, quando a deficiência estiver ligada a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante na garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi significativo.

C. 10% da despesa, quando a deficiência se referir à totalidade ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à realização de controlos essenciais para a garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA.»

7 Além disso, o referido relatório recorda que é possível recusar a totalidade da despesa e que, por consequência, em casos excepcionais, pode considerar-se indicado aplicar uma taxa de correcção mais elevada.

8 Como o Tribunal já decidiu, só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colect., p. I-7529, n.° 6).

9 O artigo 8.°, n.° 1, 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), que define os princípios de acordo com os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a aplicação das decisões

comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como a luta contra a fraude e as irregularidades relacionadas com estas operações, impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da veracidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, prevenirem e perseguirem as irregularidades e recuperarem os montantes perdidos como consequência de irregularidades ou negligências, mesmo se o acto comunitário específico não prevê expressamente a adopção de medidas de controlo particulares (v. acórdãos de 6 de Maio de 1982, BayWa e.o., 146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.° 13; de 12 de Junho de 1990, Alemanha/ /Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.os 16 e 17; e de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão, C-235/97, Colect., p. I-7555, n.° 45).

10 Cabe à Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas. Por conseguinte, a Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa (v., designadamente, acórdão de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.° 7, e jurisprudência citada).

11 Todavia, a Comissão está obrigada não a provar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a estes controlos ou a estes dados (v. acórdãos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 35; de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão, C-28/94, Colect., p. I-1973, n.° 40; e Grécia/Comissão, já referido, n.° 8).

12 Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, incumbindo-lhe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexactidão das afirmações da Comissão (acórdãos, já referidos, de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/ /Comissão, n.° 35; Países Baixos/Comissão, n.° 41; e Grécia/Comissão, n.° 9).

13 Há que referir também que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Estado-Membro cujos controlos efectuados no quadro da aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, Secção «Garantia», foram considerados inexistentes ou insuficientes pela Comissão não pode infirmar as conclusões desta sem apoiar as suas próprias alegações através de elementos que demonstrem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (acórdão Itália/Comissão, já referido, n.° 7).

Quanto às correcções no sector das culturas arvenses

Quanto às falhas em relação ao sistema integrado de gestão e de controlo

Relatório de síntese

14 Resulta do relatório de síntese de 1995 que, na sequência das verificações efectuadas nas missões de controlo de 1993 e 1994, a Comissão solicitou à República Helénica que aumentasse, a partir de 1994, a taxa mínima de controlo no terreno, de 5% para 10%, e que, embora aumentada, esta taxa só atingiu 9,3%.

15 Daí resulta, por outro lado, que os serviços da Comissão estavam conscientes, por um lado, das dificuldades específicas da República Helénica, onde nem em todo o lado existe cadastro, e, por outro, do facto de a introdução definitiva do sistema integrado de gestão e de controlo (a seguir «sistema integrado»), introduzido pelo 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), só dever estar concluída em 1 de

Janeiro de 1997. Porém, estes serviços teriam considerado que algumas deficiências verificadas não eram, de qualquer forma, aceitáveis. Tal seria assim, antes de mais, quanto às práticas relativas à análise de risco por ocasião da selecção das explorações a controlar no local, que não estavam de acordo com o artigo 6.°, n.° 4, do 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). Depois, os problemas de prova quanto ao número de controlos efectuados dever-se-iam ao facto de não ter sido considerado um quadro sinóptico. Por outro lado, como era impossível às direcções regionais terem acesso às bases de dados das associações de cooperativas agrícolas (a seguir «ACA»), não puderam fiscalizar o trabalho destas últimas, que, no entanto, desempenham um papel chave na gestão das ajudas directas às culturas arvenses. Por fim, os controlos administrativos foram inadequados na medida em que, por um lado, os controlos cruzados só tiveram lugar após o pagamento das ajudas comunitárias e, por outro lado, as direcções regionais não tiveram acesso às bases de dados do sistema integrado.

16 Estas deficiências incidiram sobre elementos imediatamente aplicáveis do sistema de controlo, necessários à gestão eficaz de uma medida comunitária. Fizeram, assim, correr riscos financeiros à Comunidade.

17 A correcção financeira de 2% do montante total das despesas declaradas pela República Helénica a título das culturas arvenses para o exercício de 1995 teve em conta o facto de, apesar das carências importantes detectadas ao nível do sistema integrado, os controlos no terreno efectuados pela Comissão durante as visitas à Grécia não terem demonstrado problemas de maior monta e de a taxa dos controlos no terreno pelas autoridades nacionais competentes ter passado de 5% para 9,3%.

18 Segundo o complemento do relatório de síntese de 1995, o órgão de conciliação, instituído pela 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 Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção

«Garantia» (JO L 182, p. 45), verificou que não existiam elementos suficientes para pôr em causa a proposta de uma correcção financeira forfetária, cuja taxa mínima se eleva, normalmente, a 2%.

Argumentos das partes

19 O Governo helénico afirma que a correcção de 2% em relação às culturas arvenses é injustificada e que se baseia num erro de apreciação dos factos, dado que nenhum problema maior foi revelado e que as autoridades helénicas tudo fizeram e tudo continuam a fazer para melhorar o sistema e remediar as lacunas.

20 A este respeito, declara que a Comissão deveria ter tido em conta o facto de a campanha de 1994/1995 ter sido um período de transição para a implementação do sistema integrado, cuja aplicação integral só deveria acontecer em 1 de Janeiro de 1997. Segundo este governo, a Comissão deveria também ter em conta as dificuldades particulares que apareceram quando se aplicou este sistema na Grécia, devidas a especificidades como a ausência de cadastro na maior parte do país, o número elevado de produtores, a saber, cerca de 300 000, e o ainda maior número de parcelas declaradas.

21 No que respeita aos controlos no local, o Governo helénico afirma que, desde 1995, a selecção da amostra é feita pelo serviço central do Ministério da Agricultura, com a ajuda de meios informáticos. Um programa específico tem em conta uma multiplicidade de dados com a finalidade de determinar o risco referente a cada exploração. A selecção da amostra para estes controlos é feita com base em quadros daí resultantes. Quanto à taxa dos controlos, o Governo helénico defende que se deve considerar satisfatória, dado que aumentou de 5% para 9,3%.

22 Tratando-se da realização dos controlos administrativos cruzados, o Governo helénico afirma que foi posto em prática um programa de controlos administrativos. Este programa inclui o controlo dos dados referidos nos pedidos, a sua afixação pública, a recepção e a análise das reclamações, assim como, na medida do possível, a comparação dos dados referentes às superfícies e às culturas com qualquer outro elemento útil.

23 Quanto à supervisão das ACA, o Governo helénico declara que existe colaboração entre elas e o Ministério da Agricultura, no que respeita ao processo de recepção, de registo e de tratamento dos pedidos assim como ao pagamento das ajudas aos produtores. Todos estes procedimentos são supervisados pelo referido ministério.

24 A Comissão afirma que a correcção em causa não se baseia na não aplicação do sistema integrado, mas nas carências que afectam directamente o sistema de controlo e na ineficiência da gestão das ajudas comunitárias pelas autoridades helénicas.

25 Precisando as verificações que constam do relatório de síntese de 1995, a Comissão alega que, ao longo das missões efectuadas na Grécia, foi comprovado, em primeiro lugar, que a selecção dos processos destinados a controlos no local não obedecia a qualquer método e que carecia de transparência. Por outro lado, foi observada em toda a Grécia uma falta de método de análise dos riscos, contrária ao artigo 6.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92. Em segundo lugar, no que respeita aos controlos administrativos, os controlos cruzados das informações com a ajuda de uma base de dados não puderam ser realizados antes dos pagamentos das ajudas comunitárias e, ainda que a legislação helénica obrigue as direcções regionais do Ministério da Agricultura a executar certas tarefas de supervisão, estas direcções, na realidade, não assumiram este papel. Em terceiro lugar, as ACA desenvolvem tarefas de interesse geral, sem que, contudo, as suas actividades sejam efectivamente controladas pelas direcções regionais do Ministério da Agricultura.

26 Ainda que se tenha considerado que as deficiências do sistema poderiam dar lugar a dúvidas legítimas quanto à regularidade dos pagamentos e justificar uma correcção de, pelo menos, 5%, os serviços da Comissão decidiram, pelas razões referidas no relatório de síntese de 1995, aplicar uma correcção forfetária de somente 2%.

Apreciação do Tribunal de Justiça

27 No que respeita ao argumento do Governo helénico retirado do período de transição para a implementação do sistema integrado, basta verificar que, como precisou a Comissão e como resulta também do relatório de síntese de 1995, a correcção imposta pela Decisão 1999/596 não se baseia na não aplicação do sistema integrado, mas nas carências que afectam directamente o sistema de controlo e na ineficiência da gestão das ajudas comunitárias pelas autoridades helénicas.

28 Efectivamente, como afirmou o advogado-geral no n.º 84 das suas conclusões, resulta designadamente do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92, aplicável, por força do artigo 19.º deste regulamento, a partir de 1 de Fevereiro de 1993, que, enquanto se aguarda a aplicação integral do sistema integrado, cada Estado-Membro deve adoptar «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».

29 Tratando-se das afirmações do Governo helénico que visam demonstrar que, no que respeita ao controlos no local, à realização dos controlos administrativos cruzados e à supervisão das ACA, o sistema de controlo era fiável, verifica-se que, contrariamente ao que exige a jurisprudência referida nos n.os 12 e 13 do presente acórdão, este governo não fornece qualquer elemento de prova susceptível de pôr em causa a veracidade das verificações da Comissão.

30 Quanto aos argumentos retirados do facto de a Comissão não ter, supostamente, tido em conta as diversas circunstâncias atenuantes, como o não ter sido descoberto qualquer problema maior, os esforços feitos pelas autoridades helénicas para melhorar o sistema e as dificuldades particulares que surgiram no momento da aplicação do sistema integrado na Grécia, basta verificar, por um lado, que estas circunstâncias são expressamente referidas no relatório de síntese de 1995 e, por outro lado, que resulta deste último que, ao fixar a taxa forfetária de correcção de 2%, a Comissão as teve em conta.

31 Resulta destas considerações que os argumentos invocados pelo Governo helénico para contestar a correcção financeira imposta devido às deficiências relativas ao sistema integrado não devem ser acolhidos.

Quanto à retenção de despesas administrativas aplicada ao montante das ajudas

Relatório de síntese

32 Resulta do relatório de síntese de 1995 que, na Grécia, as ACA estão envolvidas obrigatoriamente na gestão e no pagamento das ajudas compensatórias a título das culturas arvenses, pois foram encarregadas do registo informático dos pedidos e da execução dos pagamentos a todos os beneficiários, quer sejam ou não membros das ACA. Na sequência de um acordo nacional, as ACA cobram, a título de encargos, cerca de 2% do montante das ajudas, o que infringe o disposto nos artigos 15.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 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 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 729/70, segundo os quais as ajudas devem ser integralmente entregues aos beneficiários.

33 Segundo o complemento ao relatório de síntese de 1995, o órgão de conciliação verificou que já tinha analisado as questões em causa no âmbito de processos de conciliação anteriores, que o presente caso não continha qualquer elemento novo e que a posição dos serviços da Comissão lhe parecia justificada.

Argumentos das partes

34 O Governo helénico sustenta que as retenções de despesas administrativas constituem retenções voluntárias, que não são aplicadas a todos os produtores. Desde 1993, as retenções em causa também já não se fundam no artigo 2.° da Lei helénica n.° 1409/83, que previa a possibilidade de uma retenção de 2% nas ajudas. A referida lei foi revogada em 1992, na sequência da reforma da política agrícola comum, devido à primazia da legislação comunitária. As retenções em causa resultam, na realidade, dos acordos concluídos entre as ACA e os seus membros. Não têm por objectivo cobrir as despesas de funcionamento ou outras despesas resultantes do pagamento dos prémios, destinando-se a cobrir serviços de ordem mais geral que são fornecidos pelas ACA. Além disso, tendo estas últimas uma personalidade jurídica distinta da do Estado, a República Helénica não pode intervir nos acordos celebrados entre elas e os seus membros. Nestas condições, a correcção funda-se numa apreciação errada da natureza das retenções praticadas.

35 A título subsidiário, o Governo helénico sustenta que, uma vez que as retenções praticadas variavam entre 0,5% e 2%, a correcção deveria ser fixada em 1,25%, ou seja, a média entre estas duas taxas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

36 No que respeita ao argumento do Governo helénico retirado do carácter voluntário das retenções e do facto de elas não serem aplicáveis a todos os produtores, é forçoso concluir, por um lado, que a legislação nacional em vigor no momento do exercício de 1995 autorizava a aplicação das retenções em questão. Com efeito, como o Tribunal de Justiça verificou no n.º 18 do seu acórdão Grécia/Comissão, já referido, o artigo 2.º da Lei n.º 1409/83 só foi revogado em 1 de Dezembro de 1997 através da Lei n.º 2538/97.

37 Por outro lado, importa referir que, como o Governo helénico reconheceu na audiência, as retenções em questão também eram praticadas por ocasião do pagamento das ajudas aos produtores que não eram membros das ACA. Ora, uma vez que estes produtores não eram partes nos acordos celebrados entre as ACA e os seus membros, as retenções efectuadas em relação a eles não podiam resultar dos referidos acordos.

38 Por conseguinte, também não colhe este argumento do Governo helénico.

39 Quanto ao nível da correcção financeira, resulta das actas das assembleias gerais das ACA, em anexo à petição, que a taxa de retenção praticada por estas ACA nunca foi inferior a 2%. Nestas condições e não tendo o Governo helénico demonstrado que a taxa das retenções podia ser inferior à taxa de correcção em causa, também não colhe este segundo argumento.

40 Não tendo qualquer dos argumentos invocados pelo Governo helénico para contestar as correcções operadas pela Comissão no sector das culturas arvenses sido acolhido, estas correcções não podem ser postas em causa.

Quanto às correcções no sector das frutas e produtos hortícolas

Quanto aos problemas relativos às organizações de produtores e à compensação financeira das retiradas do mercado

Relatório de síntese

41 Resulta do relatório de síntese de 1995 que os serviços da Comissão consideraram dever aplicar durante o exercício de 1995 uma correcção forfetária análoga à aplicada durante o exercício de 1994, a saber, por um lado, uma correcção de 10% no conjunto dos montantes declarados para os pêssegos, as nectarinas, assim como para os citrinos e, por outro, uma correcção de 20% dos montantes declarados para os pêssegos e as nectarinas no distrito de Pella. De facto, estes serviços consideraram que os motivos para a aplicação da correcção, expostos no relatório de síntese n.º VI/7421/97, de 8 de Junho de 1998, relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», a título do exercício de 1994 (a seguir «relatório de síntese de 1994»), se mantinham válidos para o exercício de 1995.

42 A este respeito, resulta do relatório de síntese de 1994 que, por ocasião de várias inspecções levadas a cabo pelo FEOGA na Grécia, se verificaram deficiências no sistema de controlo e de gestão das compensações financeiras atribuídas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas.

43 Assim e no que respeita aos pêssegos e às nectarinas, inspecções levadas a cabo na Macedónia, em Agosto de 1994 e Agosto de 1995, terão revelado, designadamente, que tinham sido reconhecidas organizações que não possuíam instalações técnicas necessárias para a comercialização da produção dos seus membros, nenhuma das organizações inspeccionadas possuía fundos de intervenção e que o coeficiente utilizado para a determinação do preço de retirada destas frutas era incorrecto.

44 No ano seguinte, foi efectuada uma nova inspecção nos distritos de Pella e Imathia, em algumas organizações de produtores às quais tinha sido inicialmente recusado o reconhecimento. Esta inspecção revelou que o procedimento de reexame pelas autoridades helénicas podia ser considerado aceitável de uma forma geral no que diz respeito a Imathia, mas que, em Pella, um grande número de organizações não deviam ter sido reconhecidas devido às insuficiências das suas instalações técnicas.

45 No que diz respeito aos citrinos, o relatório de síntese de 1994 conclui que o sistema helénico de gestão e de controlo dos processos de reconhecimento das organizações de produtores revela um número de deficiências graves. A inspecção de uma grande organização no distrito de Arta, em relação à qual o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias tinha tecido críticas, terá, de resto, revelado um certo número de irregularidades.

46 Segundo o complemento ao relatório de síntese de 1995, os serviços da Comissão concluíram que a correcção proposta para o exercício de 1995, no caso das retiradas do mercado efectuadas ao longo da campanha de comercialização de 1994/1995 e das campanhas anteriores, era justificada devido à gravidade das lacunas verificadas em várias inspecções.

47 O órgão de conciliação considerou que era incontestável que certas melhorias, em matéria de controlo, tinham tido um grande impacto ao longo da campanha de comercialização de 1995 e que não lhe restava senão verificar o facto de os

serviços da Comissão terem recusado ter em conta estas melhorias. Segundo o complemento ao relatório de síntese de 1995, os serviços da Comissão reconheceram que tinham sido introduzidas no sistema grandes melhorias, a partir de Maio de 1995, mas que estas só podiam ter tido impacto sobre as retiradas de produtos efectuadas ao longo da campanha de comercialização seguinte, ou seja, na campanha de 1995/1996. A correcção para o exercício de 1995, a título da campanha de comercialização de 1994/1995, reflectiria este facto, enquanto a correcção limitada para o exercício de 1996 teria em conta, designadamente, as melhorias introduzidas.

Argumentos das partes

48 O Governo helénico alega, em primeiro lugar, que as correcções da Comissão se baseiam numa errada apreciação dos factos. Indica que, em resposta a uma carta da Comissão de 12 de Outubro de 1994, que o informava da sua intenção de proceder a uma correcção de 50% nas despesas relacionadas com as retiradas dos pêssegos e das nectarinas para o exercício de 1994, bem como de estender esta correcção aos exercícios de 1992 e 1993 caso não fossem tomadas no decurso do primeiro semestre de 1995 medidas estritas, tinha comunicado, em 1 de Novembro de 1994, uma série de medidas tomadas em 1994 a fim de melhorar o sistema das retiradas e das organizações de produtores. Terá sido em reacção a estas medidas que a Comissão, por ofício de 13 de Novembro de 1995, retirou as suas reservas referentes aos exercícios de 1992 e 1993 e reduziu a correcção financeira para 10% das despesas. Contudo, ainda que as referidas medidas tenham sido todas adoptadas e postas em prática durante a campanha de comercialização de 1994 e tenham produzido resultados tangíveis durante esta campanha, a Comissão não só manteve a correcção financeira para o exercício de 1994 como impôs a mesma correcção para o exercício de 1995, quando, durante este último, o sistema funcionou perfeitamente e garantiu a regularidade dos pagamentos aos verdadeiros beneficiários.

49 Em segundo lugar, o Governo helénico sustenta que a Comissão excedeu os limites do poder de apreciação de que dispõe por força do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), quarto parágrafo, do Regulamento n.° 729/70, alterado pelo Regulamento

(CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 729/70, alterado». A este propósito, alega, antes de mais, que, quando a Comissão aplica correcções uniformes com base no relatório Belle, deve fazê-lo com moderação, só se justificando uma correcção de 10% nos casos em que exista um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA. Sustenta, em seguida, que a Comissão está obrigada, quando procede a uma correcção das despesas declaradas, a ter em conta a natureza e a gravidade da infracção, bem como o prejuízo financeiro causado à Comunidade. Avança, por fim, que a investigação levada a cabo pela Comissão no sector das laranjas foi feita num único distrito, ao passo que o território grego tem um total de 52, e que, no sector dos pêssegos e das nectarinas, a inspecção só foi efectuada em dois distritos. Por outro lado, nestes 2 distritos, a Comissão só terá examinado um número restrito de organizações de produtores, em relação às quais um controlo efectuado anteriormente pelas autoridades helénicas tinha já revelado certas deficiências na aplicação da regulamentação. Pelo que este controlo não é representativo.

50 Em terceiro lugar, no que respeita ao funcionamento das organizações de produtores, o Governo helénico indica que foram dadas a todos os altos funcionários encarregados da execução dos controlos directivas indispensáveis a uma execução correcta e eficaz dos mesmos referentes à gestão do mercado das frutas e produtos hortícolas. Estas directivas incidiram sobre o controlo da qualidade, o funcionamento correcto das organizações de produtores e o procedimento regular de retirada e distribuição gratuita. O Ministério da Agricultura também deu instruções relativamente ao reconhecimento, à estrutura e ao funcionamento de certas organizações de produtores. Além disso, foi criado um ficheiro informatizado dos membros das organizações de produtores, a fim de se poder controlar mais facilmente a sua actividade produtiva e comercial.

51 Em quarto lugar, no que respeita à alegada falta de instalações técnicas e de fundos de intervenção, o Governo helénico sustenta que o Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 985/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 103, p. 1; EE 03 F30 p. 103; a seguir «Regulamento n.° 1035/72»), não exige que as organizações de produtores possuam as suas

próprias instalações técnicas, pelo que o reconhecimento não podia ser recusado a organizações de produtores que tomam de arrendamento as referidas instalações. Este mesmo regulamento também não contém qualquer limite máximo preciso no que toca às receitas dos fundos de intervenção, e o simples facto de certos fundos não deterem os capitais necessários para a cobertura das retiradas efectuadas não é, portanto, susceptível de afectar a regularidade do reconhecimento das organizações em causa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

52 Há que referir, por um lado, que o Regulamento n.º 1035/72 prevê, no seu artigo 13.º, a criação, por iniciativa dos produtores de frutas e produtos hortícolas, de organizações de produtores que têm por finalidade promover a concentração da oferta e a regularização dos preços na fase da produção relativamente a um ou vários dos produtos referidos no dito regulamento e colocar à disposição dos produtores associados meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa.

53 Nos termos do artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1035/72, os Estados-Membros só podem reconhecer as organizações em causa na condição de as mesmas oferecerem garantia suficiente quanto à duração e à eficácia da respectiva acção, nomeadamente no que diz respeito às tarefas para o cumprimento das quais foram constituídas, e de terem, a contar da data do seu reconhecimento, uma contabilidade específica relativamente às actividades objecto do reconhecimento. De onde se conclui que um Estado-Membro deve recusar, mesmo retirar, o reconhecimento a qualquer organização de produtores que, por exemplo, não disponha de meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 44).

54 Há que recordar, por outro lado, que, pelas razões indicadas no n.º 12 do presente acórdão, é ao Estado-Membro que incumbe o ónus da prova da inexactidão das afirmações da Comissão. Ora, no caso em apreço, o Governo

helénico limita-se a afirmar de forma muito geral que a Comissão cometeu um erro ao impor, para o exercício de 1995, a mesma correcção financeira que tinha aplicado no exercício de 1994, mas não apresenta qualquer prova concreta susceptível de pôr em questão a veracidade das verificações feitas pela Comissão a respeito das irregularidades referentes ao reconhecimento das organizações de produtores.

55 Quanto à questão de saber a partir de que exercício se deveriam ter em conta as medidas adoptadas na matéria pelo Governo helénico, convém notar que este último não fornece a mínima prova susceptível de contrariar a verificação dos serviços da Comissão, segundo a qual só a partir de Maio de 1995 certas melhorias foram introduzidas no sistema. Por outro lado, o Governo helénico não contesta a afirmação da Comissão segundo a qual os pêssegos e as nectarinas são colhidos de Junho a Setembro e os pagamentos das retiradas que acontecem ao longo deste período só se realizam a partir do mês de Novembro. Desde logo, como precisou a Comissão, sendo certo que o exercício de um dado ano compreende os pagamentos efectuados de 16 de Outubro do ano anterior até 15 de Outubro do mesmo ano, as melhorias em questão não puderam ter influência no processo de apuramento do exercício de 1995. Pelo contrário, quanto ao exercício de 1996, resulta do complemento ao relatório de síntese de 1995 que a correcção tem em conta estas melhorias.

56 No que respeita à pretensa diferença de apreciação em relação às correcções financeiras aplicadas aos exercícios de 1992 e 1993, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, mesmo que a Comissão não tenha procedido à rectificação devida durante o exercício precedente, tendo tolerado as irregularidades por razões de equidade, o Estado-Membro em causa não adquire qualquer direito a exigir a mesma atitude para as irregularidades do exercício seguinte com base no princípio da segurança jurídica ou no princípio do respeito da confiança legítima (v. acórdão de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 67). Como resulta do n.° 46 do acórdão Grécia/ /Comissão, já referido, a retirada, pela Comissão, das reservas formuladas a respeito das despesas efectuadas pela República Helénica durante os exercícios de 1992 e 1993 não significa de modo algum que a manutenção da correcção para o exercício de 1994 e a aplicação da mesma correcção para o exercício de 1995 não

se justifiquem. Pelo contrário, os resultados, que também não foram contestados pela República Helénica, das investigações levadas a cabo pela Comissão nas organizações de produtores constituem, como resulta do n.º 54 do presente acórdão, justificação suficiente a esse respeito.

57 Quanto às irregularidades referentes ao reconhecimento das organizações de produtores verificadas pela Comissão, importa referir que eram incontestavelmente de uma certa gravidade. Com efeito, como a Comissão observou correctamente, tanto no sector dos pêssegos e das nectarinas como no dos citrinos, um grande número de organizações controladas não dispunham de instalações privadas nem de instalações tomadas de arrendamento para o acondicionamento e a comercialização da produção dos seus membros e não possuíam fundos de intervenção para financiar as retiradas de certos produtos. Ora, como se observou no n.º 54 do presente acórdão, o Governo helénico não apresentou qualquer elemento de prova susceptível de pôr em causa a veracidade destas afirmações.

58 No que toca à representatividade dos controlos efectuados pela Comissão, verifica-se que, como a Comissão invocou sem ser contrariada pelo Governo helénico, versaram, no respeitante ao sector dos pêssegos e das nectarinas na Grécia, sobre o conjunto das organizações de produtores com sede nos distritos de Pella e Imathia, que asseguram 95% da produção e aos quais são destinados 93,5% das indemnizações por retiradas. No sector dos citrinos, os controlos foram feitos nos distritos de Argolida, Arta e Laconie, cuja produção correspondeu a 74% das indemnizações por retiradas. Tendo em conta estes números, não pode razoavelmente ser posta em causa a representatividade dos controlos efectuados pela Comissão e a extensão das irregularidades verificadas (v. acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 52).

59 Do mesmo modo, o simples facto de, numa segunda inspecção no distrito de Pella, a Comissão apenas ter controlado as organizações cujo reconhecimento tinha sido já contestado pelas autoridades helénicas não é de forma alguma

susceptível de infirmar a verificação feita pela Comissão na sequência desta inspecção, ou seja, de que 48% das organizações de produtores estabelecidas neste distrito não dispunham de instalações técnicas para a comercialização das frutas (v. acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.° 53).

60 Além disso, é forçoso concluir que a adopção de directivas destinadas aos funcionários encarregados dos controlos prévios ao reconhecimento das organizações de produtores e a criação de ficheiros informatizados referentes aos membros das organizações de produtores não garantem que as organizações reconhecidas preenchem de facto, no momento em que lhes é dado o reconhecimento ou num momento posterior, todos os critérios exigidos para este reconhecimento. Portanto, estes argumentos não podem ser acolhidos (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.° 54).

61 Há ainda que referir, por um lado, que a Comissão não se limitou a verificar que um certo número de organizações não dispunham de instalações técnicas próprias, mas sublinhou que um grande número de organizações de produtores não dispunham «nem de instalações privadas nem de instalações arrendadas», e, por outro lado, que não observou que os fundos de intervenção obrigatórios tivessem receitas insuficientes, mas salientou o facto de os referidos fundos serem frequentemente inexistentes (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.° 55).

62 À luz destas considerações, conclui-se que as deficiências verificadas pelos serviços da Comissão dizem respeito à execução dos controlos essenciais para a garantia da regularidade das despesas neste domínio, pelo que esta instituição podia razoavelmente daí concluir que, no caso em apreço, houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.° 56).

63 Por conseguinte, a correcção de 10% efectuada pela Comissão no conjunto dos montantes declarados para os pêssegos, as nectarinas, assim como para os citrinos, e a de 20% dos montantes declarados para os pêssegos e as nectarinas no distrito de Pella não se revelam injustificadas.

Quanto aos problemas relativos à distribuição gratuita de produtos retirados do mercado

Relatório de síntese

64 Segundo o relatório de síntese de 1995, o exame dos serviços da Comissão sobre a forma como os produtos retirados do mercado são distribuídos na Grécia identificou uma série de deficiências, tais como a não elegibilidade de certos beneficiários, a ausência de controlos dos mesmos beneficiários, a inexistência de dados fiáveis no organismo pagador e a aceitação de custos de selecção e de embalagem mais elevados do que os efectivos. Consequentemente, a Comissão decidiu aplicar uma correcção financeira de 10% nas despesas declaradas pelas autoridades helénicas.

65 Resulta do complemento ao relatório de síntese de 1995 que os serviços da Comissão observaram que o órgão de conciliação não contestou esta correcção para o exercício financeiro de 1995 e que decidiram mantê-la.

66 Tratando-se do exercício de 1996, coberto pelo mesmo processo de conciliação que o exercício de 1995, o órgão de conciliação fez uma distinção entre a distribuição pelas famílias numerosas e pelas escolas. No primeiro caso, considerou que as informações recebidas das partes levavam a considerar fundamentados os reparos da Comissão. Pelo contrário, no que respeita à distribuição pelas escolas, o órgão de conciliação considerou que o respeito pelo princípio previsto no artigo 21.°, n.° 1, alínea a), sexto travessão, do Regulamento n.° 1035/72, segundo o qual as quantidades distribuídas a este título se juntam às compradas normalmente pelas cantinas escolares, era menos importante tendo em conta a ausência de cantinas na maior parte das escolas gregas. Observou, por outro lado, que um tal princípio não figurava no novo regulamento de base referente ao sector, a saber, o Regulamento (CE) n.° 2200/96 do Conselho, de 28 de Outubro de 1996, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO

L 297, p. 1). A Comissão manteve a correcção financeira proposta no que se refere à distribuição pelas famílias numerosas, mas não a relativa à distribuição pelas escolas.

Argumentos das partes

67 O Governo helénico afirma que as quantidades distribuídas gratuitamente às famílias numerosas foram reduzidas ao mínimo por duas circulares do Ministro da Agricultura, uma de 18 de Janeiro de 1996 e a outra de 11 de Dezembro de 1996, tendo a primeira, essencialmente, codificado o que era aplicado na prática, assim como pela modificação das convenções entre as organizações de produtores e as instituições com direito a distribuição gratuita.

68 Quanto à afirmação da Comissão segundo a qual as famílias numerosas cujos filhos eram já adultos teriam também beneficiado das distribuições, a mesma diz respeito a casos isolados de filhos a cargo frequentando o ensino superior, universitário ou não universitário, ou cumprindo o serviço militar obrigatório.

69 No que respeita às distribuições nas escolas, que tinham por finalidade evitar o envio de citrinos para o lixo, estiveram, desde o início, perfeitamente de acordo com o espírito e os objectivos deste tipo de distribuições, a saber, sobretudo, o equilíbrio do mercado dos citrinos, uma vez que, na nova organização de mercado introduzida pelo Regulamento n.º 2200/96, a Comissão terá abandonado o princípio segundo o qual as quantidades distribuídas a este título se juntam às compradas normalmente pelas cantinas escolares. De qualquer forma, este princípio dificilmente seria aplicável à Grécia, dada a inexistência, em todas as escolas, de cafetarias ou cantinas organizadas.

70 A Comissão afirma, em primeiro lugar, que, por força da legislação helénica, as distribuições podem ser efectuadas a favor das famílias que correspondam à definição de «famílias numerosas», independentemente do nível dos seus rendimentos. Isto vai além do objectivo pretendido pela disposição comunitária que rege este tipo de distribuições, a saber, o artigo 21.°, n.° 1, alínea a), primeiro travessão, do Regulamento n.° 1035/72, que é, designadamente, contribuir para a subsistência de pessoas que não disponham dos recursos necessários. Por outro lado, o controlo realizado junto de quatro associações de famílias numerosas mostrou que, em certos casos, as referidas associações distribuíam também os produtos em causa aos membros das famílias cujos filhos eram já adultos, já trabalhavam e, em alguns casos, tinham fundado a sua própria família. Esta situação, que se traduziu num aumento injustificado das quantidades distribuídas, foi ainda agravada pela ausência de um limite individual preestabelecido.

71 Em segundo lugar, no que se refere à distribuição gratuita às escolas, a Comissão sustenta que o artigo 21.°, n.° 1, alínea a), sexto travessão, do Regulamento n.° 1035/72 pretendeu, ao exigir que as quantidades distribuídas se juntassem às compradas normalmente pelas cantinas escolares, garantir o escoamento normal da produção no mercado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

72 Importa desde já referir que nem o relatório de síntese de 1995 nem o complemento ao relatório de síntese de 1995 nem, por outro lado, o relatório final do órgão de conciliação contêm o mínimo elemento que permita concluir que, no que respeita ao exercício de 1995, a correcção relativa à distribuição gratuita de produtos retirados do mercado se refere à distribuição às famílias numerosas e/ou às escolas. Com efeito, os referidos relatórios não precisam minimamente os beneficiários da distribuição contestada.

73 Seja como for, mesmo que a correcção proposta para o exercício de 1995 se refira à distribuição gratuita a estes dois grupos, verifica-se, no caso da distribuição às famílias numerosas, que, por um lado, as duas circulares do Ministro da Agricultura invocadas pelo Governo helénico foram adoptadas em 1996 e não tiveram, pois, influência nas despesas do exercício de 1995. Por outro lado, no que respeita às irregularidades detectadas pela Comissão, o Governo helénico limita-se a afirmar que se tratou de casos isolados, sem apresentar a menor prova que apoiasse as suas afirmações.

74 Quanto à distribuição gratuita às escolas, verifica-se que o artigo 21.°, n.° 1, alínea a), sexto travessão, do Regulamento n.° 1035/72, aplicável ao exercício de 1995, prevê claramente que os Estados-Membros velem por que «as quantidades distribuídas [às crianças nas escolas] se juntem às compradas normalmente pelas cantinas escolares».

75 Nestas condições, a correcção de 10% aplicada pela Comissão devido a problemas relativos à distribuição gratuita de produtos retirados do mercado no sector das frutas e produtos hortícolas não pode ser posta em causa.

Quanto à incompetência *ratione temporis* da Comissão

Argumentos das partes

76 O Governo helénico afirma que, em violação do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.° 729/70, alterado, e do artigo 8.° do Regulamento (CE) n.° 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.° 729/70 no que respeita ao

processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 158, p. 6), a Comissão impõe pela Decisão 1999/596 certas correcções que respeitam a despesas efectuadas anteriormente aos 24 meses que antecederam a comunicação escrita das suas conclusões. Consequentemente, será necessário considerar nulas as referidas correcções, designadamente as relativas ao sector das frutas e legumes.

77 A Comissão responde que a comunicação escrita a que se refere o artigo 8.° do Regulamento n.° 1663/95 era obrigatória a partir do exercício de 1996. De qualquer forma, para o exercício de 1995, a Comissão comunicou às autoridades helénicas, por carta de 8 de Julho de 1996, os resultados das inspecções efectuadas no local entre 23 e 26 de Janeiro de 1996 e as conclusões daí retiradas. Indicou também que as eventuais repercussões financeiras destas verificações seriam objecto de uma avaliação após a recepção da resposta à sua carta. Logo, as despesas em causa terão sido realizadas durante o período de 24 meses que antecedeu a comunicação escrita dos resultados das referidas verificações.

Apreciação do Tribunal de Justiça

78 Convém recordar que o artigo 5.°, n.° 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.° 729/70, alterado, dispõe que «[n]ão pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações».

79 Mesmo que o Regulamento n.° 1287/95, que introduziu esta disposição no Regulamento n.° 729/70, seja aplicável apenas, em princípio, nos termos do seu artigo 2.°, n.° 1, segundo parágrafo, a partir do exercício que tem início em 16 de Outubro de 1995, o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1287/95 prevê que as

recusas de financiamento referidas no artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, alterado, não podem dizer respeito às despesas declaradas a título de um exercício anterior a 16 de Outubro de 1992, mas sem prejudicar as decisões de apuramento relativas a um exercício anterior à entrada em vigor do Regulamento n.° 1287/95.

80 No seu acórdão de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão (C-278/98, Colect., p. I-1501, n.° 82), o Tribunal de Justiça declarou que, a fim de dar uma interpretação útil ao artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1287/95, o processo de correcção deve aplicar-se aos exercícios posteriores a 16 de Outubro de 1992 que não foram objecto de uma decisão de apuramento antes da entrada em vigor desse regulamento.

81 Segue-se que, no caso concreto, para o apuramento das contas do exercício de 1995, a Comissão devia aplicar o processo referido no artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, alterado.

82 Em compensação, resulta do artigo 10.° do Regulamento n.° 1663/95 que o artigo 8.°, n.° 1, do mesmo regulamento, precisando designadamente o conteúdo da comunicação escrita que a Comissão enviou ao Estado-Membro em causa por força do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.° 729/70, alterado, só é aplicável a partir do exercício que tem início em 16 de Outubro de 1995, ou seja, a partir do exercício de 1996.

83 Logo, convém analisar se as correcções financeiras impostas pela Decisão 1999/596, que são objecto do presente recurso, se referem a despesas efectuadas durante os 24 meses anteriores à comunicação escrita pela Comissão à República Helénica dos resultados das suas verificações.

84 A este respeito, é forçoso constatar que o processo contém um certo número de indícios, designadamente a carta de 8 de Julho de 1996 invocada pela Comissão e as cartas mencionadas pelo advogado-geral nos n.os 96 a 98 das suas conclusões, que tendem a mostrar que a Comissão comunicou, efectivamente, por escrito os resultados das suas verificações antes de expirado o prazo de 24 meses. Uma vez que o Governo helénico não apresentou o mínimo elemento de prova ou o mínimo indício susceptível de afastar tal conclusão, é de considerar que a Comissão cumpriu as obrigações que para ela resultam do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.° 729/70, alterado.

85 Segue-se que o argumento retirado da incompetência *ratione temporis* da Comissão não pode ser acolhido.

86 Não sendo procedentes quaisquer dos fundamentos invocados pelo Governo helénico, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

87 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido e tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Jann von Bahr Edward

La Pergola Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Dezembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann