ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
14 de novembro de 1989 *

No processo 14/88,

República Italiana, representada por Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço de Contencioso Diplomático, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Armando Toledano, na qualidade de agente, assistido pelo professor Fausto Capelli, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão C (87) 2027 da Comissão, de 5 de Novembro de 1987, relativa ao reembolso à República Italiana pelo FEOGA, Secção Orientação, das ajudas concedidas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas no ano de 1984,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris e F. A. Schockweiler, presidentes de secção, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 30 de Maio de 1989,

* Língua do processo: italiano.

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 4 de Julho de 1989,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal, em 14 de Janeiro de 1988, a República Italiana, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, pediu a anulação parcial da Decisão C (87) 2027 da Comissão, de 5 de Novembro de 1987, relativa ao reembolso à República Italiana, pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA»), Secção Orientação, das ajudas concedidas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas no ano de 1984, na medida em que fixou a contribuição da Secção Orientação do FEOGA para essas ajudas em 700 924 892 LIT, quando a República Italiana tinha apresentado um pedido de reembolso de 2 935 382 400 LIT.

2 O Regulamento 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), prevê, no artigo 13.°, a criação, por iniciativa dos produtores de frutas e produtos hortícolas, de organizações de produtores para facilitar a realização dos objectivos da organização comum de mercado.

3 Nos termos do n.° 1 do artigo 14.° desse regulamento, «os Estados-membros podem conceder às organizações de produtores, durante os três anos seguintes à data da sua constituição, ajudas para encorajar a sua constituição e facilitar o seu funcionamento, na condição de estas organizações oferecerem uma garantia suficiente quanto à duração e à eficácia da sua acção». O n.° 2 do artigo 36.° do mesmo regulamento prevê que «as ajudas concedidas pelos Estados-membros em conformidade com as disposições do n.° 1 do artigo 14.° serão reembolsadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Orientação, até 50 % do seu montante». As decisões sobre os pedidos de reembolso são tomadas pela Comissão, após consulta do comité do fundo.

4 Na sequência dos atrasos verificados quanto ao respeito desse prazo de três anos, a Comissão recordou aos Estados-membros, por documento de 13 de Dezembro de 1977, que, para ser tomado em consideração para efeitos de reembolso pelo FEOGA, o pedido de tal ajuda, a concessão e o pagamento da mesma pelo Estado-membro deviam verificar-se durante os três anos seguintes à constituição de uma organização, a fim de preservar a sua finalidade de ajuda ao arranque da actividade. Todavia, a fim de tomar em consideração dificuldades encontradas, nomeadamente em Itália, para respeitar esse prazo, a Comissão, por nota de 30 de Julho de 1980, aceitou considerar como início do prazo, a data de reconhecimento da organização dos produtores e especificou que, a partir de 1981, os reembolsos seriam admitidos desde que, durante o período de três anos seguintes à data da constituição da organização, a concessão e o pagamento das ajudas se tivessem verificado nos dois primeiros anos do seu funcionamento e que a concessão e o pagamento das ajudas no terceiro ano de funcionamento se tivessem verificado, o mais tardar, durante o quarto ano seguinte à data da sua constituição.

5 Tendo pago, em 1984, um montante de 5 870 764 800 LIT a título de ajudas concedidas nos termos do n.° 1 do artigo 14.°, a República Italiana pediu à Comissão, em 12 de Dezembro de 1985, o reembolso de 50 % desse montante. Na decisão impugnada, a Comissão aceitou apenas imputar ao FEOGA um montante de 700 924 892 LIT, depois de ter verificado que as autoridades italianas não tinham cumprido os prazos indicados na nota de 30 de Julho de 1980, em relação a 27 dos 32 casos de ajudas pagas.

6 Antes da decisão controvertida, por notas de 20 de Março e 17 de Julho de 1987, respectivamente, a Comissão tinha confirmado a sua opinião ao Governo italiano de que os prazos fixados na nota de 30 de Julho de 1980, apesar de não previstos expressamente no Regulamento n.° 1035/72, eram justificados pelas disposições do n.° 1 do artigo 14.°, segundo o qual as ajudas às organizações de produtores são concedidas para encorajar a sua constituição e facilitar o seu funcionamento, pelo que uma ajuda paga depois de decorridos quatro anos já não constituía uma ajuda ao arranque da actividade.

7 Para mais ampla exposição dos antecedentes e da matéria de facto do processo, da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

8 Em apoio do seu recurso, o Governo italiano invoca, a título principal, três fundamentos assentes: 1) na falta de fundamentação da decisão impugnada, 2) na violação e na aplicação errada dos artigos 14.° e 36.° do Regulamento n.° 1035/72, e 3) na incompetência da Comissão, quanto à fixação dos prazos de pagamento, ao exercer um poder que lhe não é atribuído por qualquer disposição do regulamento, e que fundamentou numa interpretação errada do n.° 1 do artigo 14.° Tendo o terceiro fundamento um alcance muito semelhante ao do segundo, será examinado em simultâneo com este.

9 O Governo italiano invoca ainda, a título subsidiário, um fundamento de onde resulta que, mesmo que o prazo de pagamento das ajudas fixado pela decisão impugnada fosse válido, ele deveria começar a correr a partir da data do reconhecimento das organizações e não da data da sua constituição.

Quanto à falta de fundamentação

10 O Governo italiano alega que a decisão impugnada, que nem sequer menciona o montante do reembolso solicitado, está insuficientemente fundamentada na medida em que não especifica as razões pelas quais o reembolso concedido foi fixado num montante inferior ao solicitado. Entende a este propósito que, embora o penúltimo considerando da decisão especifique que o montante imputado ao FEOGA foi fixado segundo os critérios comunicados às autoridades italianas pela nota da Comissão de 17 de Julho de 1987, não é suficiente no caso em apreço uma fundamentação remetendo para outro acto

11 A este respeito convém recordar que o Tribunal já decidiu (ver. acórdão de 27 de Janeiro de 1981, República Italiana/Comissão, 1251/79, Recueil, p. 205, e, por último, acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749) que as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação pormenorizada, na medida em que o Governo interessado esteve intimamente associado ao processo de elaboração da decisão e conhece, deste modo, a razão pela qual a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA o montante controvertido.

12 No caso em apreço há que recordar que o penúltimo considerando da decisão impugnada faz referência à nota de 17 de Julho de 1987 pela qual a Comissão

reiterou, quanto ao prazo de pagamento, a posição que já exprimira na nota de 30 de Julho de 1980. Como referem os autos, aquela nota põe termo a uma abundante correspondência trocada a esse respeito entre as partes durante mais de sete anos. É, pois, pacífico, que o Governo italiano esteve intimamente ligado ao processo de elaboração da decisão impugnada e, por consequência, conhecia a razão pela qual a Comissão entendia não dever imputar o montante controvertido ao FEOGA.

13 Nestas circunstâncias, o fundamento assente na insuficiência de fundamentação deve ser rejeitado.

Quanto à violação e aplicação errada dos artigos 14.° e 36.° do Regulamento n.° 1035/72

14 O Governo italiano desenvolve, a este respeito, uma dupla argumentação. Afirma, em primeiro lugar, que o artigo 14.° não impõe qualquer prazo para o pagamento da ajuda. O período trienal mencionado nesse artigo é apenas uma referência para a determinação do montante da contribuição. Alega, a seguir, que, embora seja oportuno efectuar o mais rapidamente possível o pagamento para facilitar a existência da organização no seu início, isso não significa que tal deva ser feito num prazo fixo de três anos, permitindo um pagamento posterior alcançar igualmente o objectivo da regulamentação comunitária.

15 A Comissão responde que se fundamentou sempre na necessidade de respeitar o prazo de três anos, não porque se trate de um prazo imperativo fixado pela regulamentação comunitária, mas porque o respeito desse prazo é o único meio que permite realizar os objectivos prosseguidos pelo n.° 1 do artigo 14.° Sublinha no entanto que, para tomar em consideração as dificuldades expostas pelas autoridades italianas, reduziu, pela sua nota de 30 de Julho de 1980, as condições relativas ao início e à duração do prazo de pagamento. Sublinha, por último, que, se aceitasse um prazo de seis, sete ou oito anos após a constituição das organizações de produtores, esse prazo não poderia, em caso algum, ser considerado como prazo razoável.

16 A este respeito, embora seja incontestável que o n.° 1 do artigo 14.° não fixa expressamente qualquer prazo para o pagamento das ajudas em questão e que a

expressão «... conceder ... ajudas ...» não é inequívoca, resulta dos próprios termos dessa disposição, bem como dos décimo e décimo primeiro considerandos, que as ajudas visadas são ajudas destinadas a facilitar o arranque de actividade das organizações de produtores cuja criação o Regulamento n.° 1035/72 encoraja, para facilitar a realização dos objectivos da organização comum de mercado das frutas e produtos hortícolas. Esta disposição refere-se, com efeito, às ajudas susceptíveis de serem concedidas pelos Estados-membros às organizações de produtores durante os três anos seguintes à data da sua constituição, para a encorajar e facilitar o seu funcionamento, na condição de estas organizações oferecerem uma garantia suficiente quanto à duração e à eficácia da sua acção.

17 Esse objectivo apenas pode, contudo, ser atingido se as ajudas forem não apenas concedidas num prazo curto, mas também rapidamente pagas às organizações em causa, por forma a que elas possam dispor efectivamente das mesmas e que, assim, se aumente a probabilidade de uma acção eficaz por parte destas. A fixação de um prazo curto para pagamento dessas ajudas surge, desta forma, como necessária para realizar o objectivo que o Regulamento n.° 1035/72 lhes fixou.

18 Tratando-se do eventual financiamento comunitário das ajudas pelo FEOGA até 50 % do seu montante, há que observar que a Comissão é encarregada da administração desse fundo por força do artigo 11.° do Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 93 F3 p. 220), regulamento cujas disposições são aplicáveis ao mercado das frutas e produtos hortícolas, em causa, por força do n.° 1 do artigo 36.° do Regulamento n.° 1035/72, que para ele remete expressamente. A Comissão dispõe igualmente do poder de impor normas aos Estados-membros no âmbito das contas do FEOGA, por força do artigo 7.° do Regulamento n.° 729/70.

19 Há, assim, que reconhecer que no caso em apreço a Comissão tinha o poder de precisar, fixando um prazo de pagamento, o alcance de uma disposição de carácter geral como o n.° 1 do artigo 14.°, dado que essa determinação era necessária para manter às ajudas em causa a finalidade de ajudas ao arranque das actividades. No entanto, há que sublinhar que o exercício desse poder deve ser garantido através de instruções gerais que, adoptadas após acordo com os interessados, lhes devem ser comunicadas atempadamente; esta exigência foi respeitada no caso em apreço, como o revelam as notas de 13 de Dezembro de 1977 e de 30 de Julho de 1980, que constam dos autos.

20 Em seguida, há que observar que, por força do princípio da cooperação leal entre a administração comunitária e as administrações nacionais, resultante do artigo 5.° do Tratado CEE, para assegurar a correcta aplicação do direito comunitário no interesse dos operadores económicos abrangidos, as administrações nacionais devem velar pela realização do objectivo do regime de ajudas comunitárias em causa. São, pois, obrigadas a proceder ao pagamento num prazo curto que corresponda ao objectivo de ajudas ao arranque das actividades consignado pelo Regulamento n.° 1035/72, na medida em que o prazo fixado pela Comissão seja razoável e não arbitrário.

21 A este respeito, há que sublinhar que, durante a audiência, o representante do Governo italiano admitiu a necessidade de respeitar um prazo razoável de pagamento, mas continuou a contestar o prazo fixado pela Comissão na nota de 30 de Julho de 1980. Deste modo, resta apreciar se esse prazo foi fixado de modo razoável e não arbitrário.

22 Sobre este ponto, deve observar-se que o prazo de pagamento fixado no caso concreto pela Comissão, ou seja, um prazo de três anos para os dois primeiros anos de funcionamento e de quatro anos para o terceiro ano de funcionamento, que começam a correr a partir da data da constituição da organização, é um prazo razoável dado que parece suficientemente longo para permitir ao Estado-membro em questão dispor dos dados necessários ao cálculo do montante da ajuda a conceder a uma determinada organização sem ir contra a natureza de ajuda ao arranque das actividades da mesma.

23 O n.° 1 do artigo 14.° prevê efectivamente que, para determinar o valor da produção comercializada por uma organização, que é o dado a partir do qual o montante da ajuda é calculado, se deve partir da produção média comercializada pelos produtores aderentes durante os três anos civis anteriores ao da sua adesão à organização e dos preços médios de produção obtidos por esses produtores durante o mesmo período. Dado que esses números estão, em princípio, disponíveis em relação a cada produtor no momento da sua adesão ou pouco depois dela, o Estado-membro em questão dispunha, pelo menos, de um ano para proceder às várias operações administrativas prévias ao pagamento da ajuda, prazo que constitui, em qualquer caso, um prazo razoável.

24 Resta ainda examinar o argumento aduzido pelo Governo italiano segundo o qual, mesmo existindo um prazo peremptório, determinados atrasos no pagamento das ajudas eram devidos a um inquérito informativo da Comissão ou a verificações posteriores decididas pelas autoridades italianas com base nos resultados desse inquérito, a fim de apurar se as organizações preenchiam as condições impostas pelo n.° 1 do artigo 14.°

25 Este argumento não pode ser acolhido. No respeitante ao inquérito da Comissão que terminou em 1981, o Governo italiano não conseguiu apresentar, mesmo na sequência de uma questão apresentada pelo Tribunal sobre esse ponto, elementos de prova quanto à existência de qualquer nexo de causalidade entre os atrasos verificados no pagamento das ajudas e a realização desse inquérito. Quanto às verificações efectuadas pelas autoridades italianas, há que recordar que o Tribunal já decidiu, no acórdão de 28 de Janeiro de 1986, República Italiana/Comissão (129/87, Colect., p. 309), que a decisão governamental de proceder a um reconhecimento nacional formal das organizações interessadas pelas autoridades nacionais, mediante registo das organizações reconhecidas, não constituía uma decisão que pudesse pôr em causa a aplicação do direito comunitário. Os eventuais atrasos imputáveis às verificações, que incidiram sobre as condições de reconhecimento nacionais, não podem, assim, ser tomados em consideração.

26 O último argumento alegado pelo Governo italiano, segundo o qual os atrasos verificados no pagamento das ajudas se explicavam por dificuldades de pagamento surgidas em razão da indisponibilidade orçamental de fundos, também não pode ser aceite. Com efeito, segundo jurisprudência constante, um Estado-membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem interna para justificar o incumprimento das obrigações e dos prazos resultantes das normas comunitárias.

27 Conclui-se que os fundamentos assentes na violação e na aplicação errada dos artigos 14.° e 36.° do Regulamento n.° 1035/72 devem ser rejeitados.

Quanto ao fundamento invocado a título subsidiário

28 O Governo italiano sustenta, por último, que, embora o prazo de pagamento das ajudas imposto pela decisão impugnada fosse válido, deveria ter começado a correr

a partir da data do reconhecimento das organizações e não da sua constituição, por força da confiança legítima que a Comissão criou através da nota que lhe enviou em 30 de Julho de 1980. Sublinha que, caso a Comissão tivesse tomado em consideração a data do reconhecimento, o montante a reembolsar deveria ter sido aumentado em 158 524 000 LIT.

29 Em resposta a uma questão do Tribunal sobre este aspecto, a Comissão admitiu a razoabilidade deste fundamento e confirmou, por carta de 14 de Junho de 1988, que após a análise da documentação recebida pelas autoridades italianas estava pronta a pagar-lhes um montante de 158 524 650 LIT.

30 Nestas circunstâncias, e tendo em consideração a confiança legítima de que podia razoavelmente prevalecer-se o Governo italiano na sequência da posição adoptada pela Comissão na nota de 30 de Julho de 1980, o fundamento invocado a título subsidiário deve ser acolhido.

31 Resulta de tudo o que precede que a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que não considerou como encargo do FEOGA, Secção Orientação, um montante de 158 524 650 LIT a título de ajudas concedidas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas.

Quanto às despesas

32 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte. Tendo o recurso da República Italiana obtido provimento parcial cada uma das partes suportará as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **É anulada a Decisão C (87) 2027 da Comissão, de 5 de Novembro de 1987, relativa ao reembolso à República Italiana pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Orientação, das ajudas concedidas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas em 1984, nos termos do n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, na medida em que a Comissão não considerou como encargo do FEOGA um montante de 158 524 650 LIT relativo a essas ajudas.**

2) **Nega-se provimento ao recurso na parte restante.**

3) **As partes suportarão as respectivas despesas.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 14 de Novembro de 1989.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due