CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 3 de Março de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Itália solicitou a anulação parcial da Decisão 90/644/CEE da Comissão, de 30 de Novembro de 1990, relativa ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1988 [1].

A anulação solicitada refere-se a seis partes da referida decisão que excluem o financiamento comunitário de despesas efectuadas pela Itália e que se elevam a 83 977 318 963 LIT relativamente à taxa de co-responsabilidade no sector do leite e dos produtos lácteos, a 53 438 771 788 LIT relativamente aos prémios a favor dos produtores de carne de ovino e caprino, a 711 011 829 LIT e 1 554 528 324 LIT relativamente ao tabaco armazenado em intervenção, a 60 808 737 217 LIT relativamente ao azeite apresentado à intervenção, a 38 034 266 760 LIT relativamente às ajudas à transformação de sementes de soja e a 67 501 305 800 LIT relativamente à ajuda à produção de trigo duro.

Na medida do necessário para fundamentar o meu raciocínio, examinarei o contexto material e jurídico no âmbito do exame de cada um dos pontos do litígio. O relatório para audiência inclui uma exposição mais completa.

Antes de me debruçar sobre os seis pontos do litígio, gostaria, no entanto, de examinar, de uma maneira mais geral, o sistema de financiamento da política agrícola comum, especialmente o mecanismo de apuramento das contas do FEOGA.

Observações preliminares de ordem geral

2. A política agrícola comum caracteriza-se por uma estrutura de gestão muito específica, na qual tanto os Estados-membros como a Comissão têm um papel importante a desempenhar. No que se refere ao aspecto financeiro do processo, as normas de base constam do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [2]. Nos termos dos artigos 1.°, 2.° e 3.° deste regulamento, as ajudas [3] no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas são financiadas pelo FEOGA (Secção Garantia), isto é, pelo orçamento das Comunidades. No entanto, decorre do artigo 4.° que são os serviços e os organismos dos Estados-membros

* Língua original: neerlandês.

1 — JO 1990, L 350, p. 82.

2 — JO 1970, L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220. V. também o Regulamento (CEE) n.° 283/72 do Conselho, referido a seguir na nota 8. Estas normas gerais foram muitas vezes completadas por normas específicas para os diferentes sectores agrícolas.

3 — Os artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 1, dizem respeito, mais especialmente, respectivamente, às restituições à exportação para países terceiros e às intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas. O artigo 1.°, n.° 3, do mesmo regulamento, refere-se ao financiamento pela Secção Orientação do FEOGA.

que efectuam os pagamentos. É incontestável que este sistema apresenta numerosas vantagens. Pode, no entanto, ser também uma fonte de dificuldades entre os Estados-membros. Efectivamente, os pagamentos efectuados por um Estado-membro beneficiam directamente os operadores económicos nacionais, ao passo que o encargo financeiro é também suportado pelos outros Estados-membros através do orçamento comunitário.

Para evitar que estas dificuldades provoquem desigualdades na aplicação do sistema de financiamento e afectem a confiança entre os Estados-membros, é de importância decisiva que o respeito estrito das normas comunitárias em matéria de ajudas seja objecto de um controlo eficaz e que apenas as despesas efectuadas em conformidade com essas normas sejam imputadas ao orçamento das Comunidades. O Regulamento n.º 729/70 prevê as normas necessárias a esse respeito.

3. No que se refere ao primeiro ponto, isto é, o controlo do respeito estrito das normas comunitárias, incumbe aos Estados-membros responsabilizar-se por que os seus pagamentos sejam efectuados dentro do respeito absoluto das normas comunitárias. Este controlo refere-se à relação entre os beneficiários das ajudas e os Estados-membros na sua qualidade de executantes da política agrícola comum.

Deste modo, o artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo do regulamento, já referido, afirma que:

«Os Estados-membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.»

Por força do segundo parágrafo, os Estados-membros informarão a Comissão das medidas tomadas com esses objectivos. No entanto, o controlo dos beneficiários das ajudas continua claramente a ser uma obrigação dos Estados-membros.

4. No que se refere ao segundo ponto, isto é, a imputação ao orçamento comunitário unicamente das despesas efectuadas em conformidade com as normas comunitárias, o Regulamento n.º 729/70 subordina esta imputação ao apuramento pela Comissão. Este apuramento das contas do FEOGA refere-se às relações entre os Estados-membros na medida em que executam a política agrícola comum, e a Comunidade na medida em que a financia.

O artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 729/70 prevê, quanto a isto, que a Comissão apure as contas dos serviços e organismos dos Estados-membros responsáveis pelos pagamentos. Por força do artigo 8.º, do Regulamento n.º 1723/72 da Comissão [4], a decisão de apuramento das contas implica: «a) a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado-membro

4 — De 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia» (JO 1972, L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70).

durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção Garantia; b)...».

5. A conformidade das despesas com as normas comunitárias é portanto de importância fundamental tanto nas relações entre os beneficiários das ajudas e os Estados-membros como nas relações entre os Estados-membros e a Comissão. De igual modo, os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 prevêem expressamente que apenas as despesas «concedidas segundo regras comunitárias» são imputadas ao orçamento comunitário. Trata-se de uma norma objectiva e de aplicação estrita. É enunciada da seguinte forma num acórdão de 15 de Dezembro de 1987 [5]:

«Segundo a jurisprudência constante do Tribunal (v. acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Reino dos Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245), estas disposições só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais entenderam, sem fundamento, estar autorizadas a pagar no âmbito da organização comum dos mercados; esta interpretação estrita das condições de pagamento pelo FEOGA das despesas impõe-se, por um lado, devido à finalidade do Regulamento n.° 729/70. Com efeito, a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-membro, através de uma interpretação alargada de uma determinada disposição, favoreçam os operadores desse Estado em detrimento dos dos outros Estados-membros nos quais é mantida uma interpretação mais restritiva.»

A única excepção ao princípio de que o financiamento comunitário deve ser excluído relativamente às despesas efectuadas em violação do direito comunitário está ligada às consequências de um comportamento incorrecto das instituições comunitárias: as despesas efectuadas em violação do direito comunitário só são assumidas pelo orçamento comunitário se a aplicação errónea do direito comunitário puder ser imputada a uma instituição da Comunidade [6].

6. Uma questão muito importante para o funcionamento prático do sistema de apuramento das contas do FEOGA é a de saber a que obrigação de prova a Comissão está submetida quando recusa despesas por violação do direito comunitário e como pode obter os elementos de prova necessários.

Quanto a este último ponto, isto é, a reunião dos *elementos de prova,* a resposta pode encontrar-se no artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, já referido:

«Os Estados-membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do Fundo e tomarão

5 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Países Baixos/Comissão (326/85, Colect., p. 5091, n.° 7). Decorre também do carácter objectivo e estrito do apuramento das contas do FEOGA que não se justifica a aplicação de uma regra *de minimis* (acórdão de 10 de Julho de 1990, Grécia/Comissão, C-335/87, Colect., p. I-2875), e que «a Comissão não beneficia, para o efeito, de um poder de apreciação que lhe permita derrogar as regras que regulam esta repartição de encargos» (acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, 15/76 e 16/76, Recueil, p. 321, n.° 28).

6 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão (11/76, Recueil, p. 245, n.° 25). Esta excepção prende-se com o artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE e com o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70.

as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais.»

Decorre pois desta disposição, que se prende com o artigo 5.° do Tratado CEE, que os Estados-membros devem pôr à disposição da Comissão todas as informações necessárias [7]. Ademais, devem tomar todas as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil efectuar, incluindo verificações no local (retomarei este ponto no ponto 24). Podem participar nestas verificações agentes do Estado-membro interessado (artigo 9.°, n.° 2, segundo e quarto parágrafos). Resulta do terceiro parágrafo do n.° 2 que a Comissão pode também solicitar aos Estados-membros que efectuem verificações ou inquéritos nos quais poderão participar agentes da Comissão (terceiro parágrafo) [8].

7. No que se refere mais especificamente ao *ónus da prova*, que incumbe à Comissão quando recusa despesas por violação do direito comunitário, um acórdão de 19 de Fevereiro de 1991 afirma o seguinte [9]:

«De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, de 2 de Fevereiro de 1989, Países Baixos/Comissão, 262/87, Colect., p. 225, e de 10 de Julho de 1990, Grécia/Comissão, C-335/87, Colect., p. I-2875). Se a Comissão apurou a existência de tal violação, o Estado-membro em causa deve então demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí deviam ser tiradas.»

Compete portanto à Comissão provar a existência de uma violação do *direito* comunitário e em seguida, evidentemente, ao Estado-membro refutar, se assim o desejar, o ponto de vista da Comissão e demonstrar, caso se justifique, através de elementos probatórios, que não se podem aceitar as consequências financeiras que a Comissão retirou da pretensa violação e demonstrou credíveis.

8. No entanto, esta repartição do ónus da prova não pode ser considerada como uma regra rígida mas deve, se necessário, ser adaptada às circunstâncias concretas do processo. Quanto a isto, é preciso partir da ideia de que os Estados-membros, na qualidade de executantes da política agrícola comum, assumem a responsabilidade principal ao nível da gestão e têm também mais facilmente acesso aos elementos de prova *materiais* [10]. O acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, já referido, fornece um exemplo. O direito

7 — V. também os artigos 5.°, n.° 1, 4.°, n.° 1 e 8.°, n.° 1, segundo parágrafo do mesmo Regulamento n.° 729/70.

8 — A Comissão pode também encarregar um Estado-membro de proceder a um inquérito administrativo, no qual podem participar agentes da Comissão, com base no artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 283/72 do Conselho, de 7 de Fevereiro de 1972, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum assim como a organização de um sistema de informação nesse domínio (JO 1972, L 36, p. 1; EE 03 F5 p. 161).

9 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19).

10 — A obrigação dos Estados-membros de colocarem à disposição da Comissão todos os elementos de controlo necessários, que resulta dos artigos 5.° do Tratado CEE e 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, é igualmente importante quanto a este respeito; v. *supra* ponto 7.

comunitário aplicável impunha aos organismos de intervenção nacionais a obrigação de efectuarem uma determinada operação a preços acessíveis. A Comissão considerou que o Estado-membro em causa não tinha mantido esses preços a um nível tão baixo quanto possível e procedeu a uma correcção no momento do apuramento das contas do FEOGA. O Estado-membro contestou essa correcção alegando que a Comissão não tinha produzido prova suficiente da existência dessa violação do direito comunitário. Segundo o advogado-geral J. Mischo, uma aplicação estrita da regra referida da repartição do ónus da prova:

«é não apenas contrária ao princípio *actori incumbit probatio*, mas impõe ainda à Comissão uma prova negativa bastante difícil de produzir, quando se pode razoavelmente esperar que o Estado-membro recorrido, informado, por hipótese, das condições em que ordenou fossem efectuadas as operações em causa, esteja em condições de fornecer a prova positiva [11]».

O Tribunal de Justiça afirmou portanto o seguinte:

«Dado que o Estado-membro em questão dispõe de todas as informações relativas às condições em que foi efectuada a operação em causa, cabe-lhe o ónus de provar que a disposição comunitária foi respeitada» [12].

9. No que se refere à verificação de uma violação do direito comunitário, quando a Comissão recusa um financiamento na sua decisão definitiva, tem apenas uma *obrigação de fundamentação* limitada:

«O Tribunal já sublinhou (v. acórdão de 27 de Janeiro de 1981, Itália/Comissão, 1251/79, Recueil, p. 205) que as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação detalhada, na medida em que o governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e, portanto, conhece a razão pela qual a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA os montantes em litígio» [13].

Examinarei agora, à luz destas regras, os seis pontos do litígio que opõem a Itália e a Comissão no processo em apreço.

Primeiro ponto do litígio: 83 977 318 963 LIT relativamente à imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos

10. Este primeiro ponto do litígio refere-se ao cálculo da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos. Esta imposição suplementar, que se acrescenta à famosa taxa de co-responsabilidade, deve ser calculada anualmente com base na diferença entre a quantidade de produção de leite e

11 — Conclusões no processo C-281/89, Itália/Comissão (Colect. 1991, p. I-354, ponto 18).

12 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 20).

13 — Acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.° 60).

uma quantidade de referência determinada [14]. Ora, para determinar a quantidade da produção de leite, a Comissão acrescentou, para o exercício controvertido de 1988, à quantidade das entregas de leite que o serviço estatístico italiano ISTAT tinha comunicado ao Eurostat um número representando as entregas de queijo [15]. A Itália contesta este complemento que aumenta de 83 977 318 963 LIT o montante da imposição suplementar.

É incontestável que, para calcular a imposição suplementar, é preciso ter em conta não apenas as entregas de leite pelas empresas agrícolas mas também as entregas de queijo (em equivalente de leite) [16]. Ora, a Itália contesta o cálculo efectuado pela Comissão invocando três fundamentos. Em primeiro lugar, e sobretudo, defende que o número do ISTAT inclui já as entregas de queijo, o que significa que a Comissão efectuou uma dupla contagem. Em segundo lugar, a Comissão foi pouco rigorosa ao somar números de natureza diferente, mais precisamente números do ISTAT e números do ministério italiano, o que será indicado a seguir. Em terceiro lugar, a decisão da Comissão não é suficientemente fundamentada.

11. No que se refere ao primeiro destes três fundamentos, a Comissão afirma que, para o exercício precedente, 1987, bem como para o exercício seguinte, 1989, também acrescentou um número representando as entregas de queijo ao número representando as entregas de leite proveniente do ISTAT. A Itália não levantou nenhuma objecção relativamente aos outros dois exercícios. De resto, o número das entregas de queijo, acrescentado pela Comissão, provém de dados numerados apresentados pelo Ministério da Agricultura e das Florestas italiano e que foram utilizados para cada um destes três exercícios. Decorre daqui que a Itália admitiu a exactidão do cálculo efectuado pela Comissão. Ao invés, a Itália sustenta que nunca aceitou a perspectiva da Comissão. O facto de não ter contestado as decisões de 1987 e de 1989 (o que, de resto, não seria ainda definitivo para 1989) explica-se por considerações de oportunidade das quais não se deve retirar nenhuma consequência. A Comissão deveria aceitar os números do ISTAT sem majoração, a menos que prove que são incorrectos.

12. Estes argumentos serão examinados à luz das normas gerais relativas ao apuramento das contas do FEOGA, mais precisamente das normas relativas ao ónus da prova. Tal como já foi dito (ponto 7), compete normalmente em primeiro lugar à Comissão provar a existência de uma violação do direito comunitário e, em seguida, ao Estado-membro apresentar a prova contrária através de elementos probatórios definitivos ou, caso se justifique, demonstrar que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a retirar da violação. A aplicação desta regra é simples para 1987, isto

14 — A imposição suplementar foi instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO 1984, L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61). O artigo 5.º-C, n.º 5, do Regulamento n.º 804/68, com a redacção dada pelo Regulamento n.º 856/84, determina que as imposições suplementares «fazem parte das intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas...». Isto significa que fazem parte do regime de financiamento previsto pelo Regulamento n.º 729/70 e que expus anteriormente; v. *supra* nota 3.

15 — O ponto 4.3.10.3, alínea a), terceiro parágrafo, do relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia, para o exercício de 1988 (documento da Comissão n.º VI/220/90; versão definitiva incluindo as adendas e as alterações de 23 de Novembro de 1990); a seguir «relatório de síntese».

16 — É o que decorre claramente do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 804/68, citado na nota 14, e do segundo considerando do Regulamento n.º 856/84 que o alterou. Nada da fase escrita ou oral deste processo me permite pensar que a Itália contestaria este ponto.

é, para o ano precedente, relativamente ao qual a Comissão acrescentou o número controvertido pela primeira vez. Nesse ano, a Itália não tinha aplicado qualquer imposição suplementar. Consequentemente, a violação do direito comunitário estava determinada sem mais. Para corrigir esta omissão, a Comissão teve que fazer uma estimativa da produção do leite. Para tal, somou ao número do ISTAT um número representando as entregas não incluídas nos números do ISTAT e que tinha deduzido dos dados comunicados pelo ministério italiano. A Itália não contestou nem esta decisão nem este método de cálculo.

Relativamente ao exercício controvertido de 1988, relativamente ao qual a Itália aplicou a imposição suplementar, a situação é menos clara. Na sua contestação perante o Tribunal de Justiça, a Comissão alega que a violação do direito comunitário para este exercício se refere aos artigos 15.° e 16.° do Regulamento n.° 1546/88 [17]. Estas disposições do regulamento, que se referem à execução do sistema de imposição suplementar, prevêem que os produtores de leite devem declarar não apenas as suas entregas de leite, mas também as dos produtos lácteos [18]. Ora, este argumento da Comissão não ajuda a resolver o litígio relativo ao facto de o leite e o queijo terem sido contados duas vezes. É indiferente que o litígio incida sobre a questão de saber se os números do ISTAT incluem ou não as entregas de queijo ou sobre a questão de saber se tais entregas estão ou não incluídas nas declarações dos produtores de leite italianos (nas quais se baseiam as estatísticas do ISTAT, suponho).

Como já foi dito anteriormente (ponto 8), compete, é certo, em primeiro lugar, à Comissão alegar que houve violação das *normas* comunitárias, o que foi feito no caso em apreço, sustentando esta instituição que as entregas de queijo não estão incluídas nos números do ISTAT. A Itália afirma o contrário. Trata-se de um ponto de litígio *material*, ao qual se aplica a regra enunciada no acórdão referido de 19 de Fevereiro de 1991, isto é, que o ónus da prova incumbe a quem tem mais facilmente acesso aos elementos de prova materiais. Que é, evidentemente, o Estado-membro que, no entanto, não provou, no caso vertente, que tenha existido uma dupla contagem.

13. No que se refere ao segundo fundamento, relativo à pretensa falta de rigor da Comissão, que teria somado números heterogéneos, serei mais breve. Tal como a Comissão alega em resposta a este argumento, os números fornecidos pelo ISTAT só são, como todos os números estatísticos, dados aproximativos. Não se percebe por que é que estes dados não podem, ou não devem, ser completados através de números concretos, comunicados pelas autoridades italianas competentes.

14. O terceiro fundamento, relativo à pretensa insuficiência de fundamentação, também não é convincente, atendendo às normas relativas à obrigação de fundamentação da Comissão que foram recordadas anteriormente (ponto 9).

17 — Regulamento (CEE) n.° 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO 1988, L 139, p. 12).

18 — Artigo 16.°, n.° 1, *in fine*, do Regulamento n.° 1546/88: «Esta declaração diz igualmente respeito às vendas de produtos lácteos, fabricados na exploração agrícola, a grossistas, a entidades que acabem o produto ou a comerciantes que pratiquem a venda a retalho.»

Segundo ponto do litígio: 53 438 771 788 LIT relativamente ao prémio a favor dos produtores de carne de ovino e caprino

15. O litígio incide sobre uma parte dos prémios, no montante total de 70 mil milhões de LIT, pagas pela Itália aos produtores de carne de ovino e de caprino [19] e que a Comissão se recusou a imputar ao FEOGA. A Itália não contesta porém a recusa de imputação de cerca de 3 mil milhões de LIT por atraso de pagamento. Quanto aos restantes 67 mil milhões de LIT, que foram recusadas por falta ou insuficiência de controlo, 14 mil milhões só foram recusadas a título provisório, sob reserva de um complemento de prova a fornecer pela Itália. O actual recurso apenas se refere a 53 438 771 788 LIT que foram definitivamente recusadas.

A Itália contesta a decisão de recusa invocando dois fundamentos. Em primeiro lugar, a Comissão não produziu prova suficiente da falta ou insuficiência dos controlos efectuados em Itália. Em segundo lugar, a Comissão alargou indevidamente, por via de extrapolação, a outras regiões os resultados dos inquéritos que efectuou em regiões determinadas.

16. Começarei pelo primeiro destes dois fundamentos. No ponto 4.6.7.5 do relatório de síntese, a Comissão expôs em pormenor em que base considerou dever aplicar uma correcção financeira por falta ou insuficiência de controlo. Esta instituição tinha efectuado um controlo dos mecanismos e dos processos de concessão dos referidos prémios em Itália [20]. Este controlo demonstrou que os documentos justificativos utilizados pelas autoridades italianas eram insuficientes e por vezes nem sequer existiam. Também não se afigurou possível verificar se, como o exige a regulamentação comunitária aplicável, os prémios só tinham sido concedidos relativamente a animais que tivessem permanecido na exploração durante pelo menos dois meses. Os funcionários italianos tinham dito à Comissão e as verificações que a Comissão efectuou no local demonstraram-no, que os animais eram muitas vezes abatidos antes deste prazo, que os produtores não conservavam documentos justificativos (por razões de fraude fiscal) e que os inspectores renunciavam muitas vezes a qualquer controlo. Finalmente, desacordos nos números criaram a suspeita de que os dados relativos ao número de animais tinham sido artificialmente inflacionados. De resto, a Comissão examinou não apenas os processos nas diferentes regiões, mas também controlou directamente um certo número de processos escolhidos aleatoriamente. Estes controlos levaram a conclusões muito bizarras. Por exemplo, uma verificação no local em explorações sicilianas demonstrou que o número de animais presentes atingia apenas 1,5% do número de animais relativamente aos quais tinha sido concedido um prémio!

A Itália não contesta estas verificações da Comissão; pelo menos, não as refuta [21]. A Itália alega unicamente que as verificações são apenas indícios, objectivamente incertos

19 — Estes prémios são concedidos com base no Regulamento (CEE) n.º 1837/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO 1980, L 183, p. 1; EE 03 F18 p. 171).

20 — A natureza e a metodologia desse controlo estão expostos no ponto 3.3.6.2.3. do relatório de síntese.

21 — É o que decorre tanto da argumentação da Itália na fase escrita e na audiência como dos documentos apresentados pela Comissão, em especial, a carta do gabinete de intervenção italiano AIMA à Comissão, de 22 de Setembro de 1990.

e aos quais não se podem atribuir consequências financeiras importantes, e que os incumprimentos verificados se devem a dificuldades que lhe não podem ser imputadas.

17. Não considero convincente o argumento segundo o qual as verificações da Comissão são demasiado incertas para que se possam atribuir-lhes consequências financeiras importantes. As verificações da Comissão, tal como estão expostas no relatório de síntese, são largamente suficientes para justificar uma recusa de financiamento. A Comissão actuou manifestamente de forma metódica [22] e pôde reunir diferentes elementos de prova.

Com o argumento de que a Comissão se baseia unicamente em indícios e não em factos objectivamente certos [23], a Itália parece deixar entender que a Comissão apenas poderia recusar o financiamento dos prémios relativamente aos quais demonstre, individual e especificamente, existir irregularidade. Tal alegação baseia-se numa interpretação incorrecta das normas de base relativas ao financiamento da política agrícola comum.

Como já foi dito nas observações preliminares, compete ao Estado-membro fiscalizar a regularidade das ajudas individuais. A Comissão, que deve recusar o financiamento das despesas feitas em violação do direito comunitário, pode limitar-se a provar que houve uma violação do direito comunitário, por exemplo, devido à ausência ou insuficiência dos controlos pelas autoridades nacionais [24].

18. A Itália também alegou, talvez sem grande convicção, que as insuficiências verificadas não lhe podem ser imputadas, dado que fez o que podia nos limites das possibilidades dos meios jurídicos actuais, atendendo à situação socioeconómica objectiva e às características da criação de ovinos e de caprinos em Itália. Este argumento também não é convincente. Mesmo supondo que o mecanismo de apuramento das contas do FEOGA autoriza tais argumentos — o que é duvidoso dada a sua natureza objectiva e estrita (v. ponto 5) —, no caso em apreço surgem como pouco convincentes. Decorre de uma carta das autoridades italianas de 22 de Setembro de 1990, que a Comissão apresentou no processo, que as pretensas circunstâncias de força maior incluem a regulamentação fiscal e contabilística, sobre a qual as autoridades italianas exercem influência, e que é manifestamente possível melhorar os mecanismos de controlo [25].

19. Veja-se agora o segundo fundamento, relativo à extrapolação pretensamente

22 — Isto é especialmente válido para o método de determinação do peso para determinar a idade dos animais que é contestado pela Itália. Resulta dos documentos anexados pela Comissão à sua contestação que o seu método é prudente e racional e foi suficientemente fundamentado perante as autoridades italianas.

23 — A Comissão observou e o relatório de síntese confirmou que de facto esta instituição verificou também de forma específica um certo número de irregularidades concretas. Todavia, não se trata de uma condição necessária para que a Comissão possa concluir pela insuficiência do controlo.

24 — V. o acórdão de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão (214/86, Colect., p. 367). Neste processo, o Estado-membro tinha alegado que a Comissão não podia basear uma correcção financeira numa análise de amostras recolhidas no momento da venda dos cereais após dois anos de armazenagem, mas que deveria ter examinado a qualidade dos cereais no momento da sua imputação. No n.º 17, o Tribunal de Justiça afirmou, em resposta a este argumento, que incumbia aos Estados-membros garantir a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. A Comissão não tem por tarefa verificar a regularidade de cada medida de intervenção.

25 — No décimo primeiro parágrafo da referida carta é afirmado o seguinte: «É evidente que o sistema dos cartões, utilizado em outros sectores, permitirá controlar integral e eficazmente as ajudas concedidas no âmbito da regulamentação em causa.»

injustificada. A Comissão efectuou controlos relativamente a sete regiões, representando no total 77% das despesas declaradas pela Itália. Em cada uma dessas regiões, os controlos referiram-se à ou às principais províncias. Os resultados desses controlos foram de cada vez generalizados a toda a região. Foi assim que a Comissão chegou ao montante de 53 438 771 788 LIT de despesas definitivamente recusadas.

Relativamente às regiões nas quais não foi efectuado nenhum controlo, houve extrapolação a partir do número médio de regiões controladas. Ora, esta extrapolação é válida enquanto a Itália não apresentar prova contrária. Trata-se de 14 mil milhões de LIT que a Itália não contestou no caso em apreço (v. *supra* ponto 15). Tanto na fase escrita como na fase oral, a Itália criou uma confusão quanto a este ponto adiantando argumentos quanto à extrapolação a partir das regiões controladas para as regiões não controladas, sendo que esta extrapolação não é objecto do presente recurso.

A extrapolação no interior de cada região controlada, em causa no caso vertente, não parece levantar muitos problemas. Recusar esta possibilidade à Comissão significaria aceitar a tese que já recusei anteriormente (ponto 17), de que a Comissão apenas poderia afastar as despesas relativamente às quais tivesse demonstrando, individual e especificamente, uma irregularidade [26].

26 — V. também, no que se refere à aplicação da extrapolação, as minhas conclusões de 24 de Janeiro de 1990, no processo C-8/88, Alemanha/Comissão (Colect. 1990, p. I-2334, pontos 29 e 30), e as conclusões do advogado-geral C. Gulmann de 17 de Março de 1992, no processo C-385/89, Grécia/Comissão (acórdão de 20 de Maio de 1992, Colect., p. I-3225, pontos 54 e 55).

Terceiro ponto do litígio: 711 001 829 LIT e 1 554 528 324 LIT relativamente ao tabaco armazenado em intervenção

20. Este ponto do litígio prende-se com duas correcções financeiras efectuadas pela Comissão. A primeira (ponto 4.9.2.1. do relatório de síntese) foi efectuada após um controlo do tabaco armazenado em intervenção, controlo no decurso do qual a Comissão verificou que uma parte do tabaco não preenchia as exigência mínimas de qualidade exigidas pela regulamentação comunitária [27]. A segunda correcção (ponto 4.9.2.3. do relatório de síntese) foi efectuada após um outro controlo, incidindo sobre um lote determinado, controlo no decurso Ëdo qual a Comissão verificou que uma parte do tabaco era de uma qualidade inferior, o que significava que tinha sido pago um preço demasiado elevado.

A Itália contesta estas correcções invocando dois fundamentos. O primeiro — e principal — é que os controlos, que estiveram na base das correcções financeiras, são ilícitos, porque efectuados pela própria Comissão. Em segundo lugar, a Itália formula um certo número de objecções contra o método de controlo utilizado pela Comissão e contra as consequências que a Comissão daí retira, e considera, quanto mais não fosse, que a Comissão não tinha fundamentado suficientemente a sua recusa de financiamento.

27 — O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1467/70, do Conselho, de 20 de Julho de 1970, que fixa certas regras gerais que regem a intervenção no sector do tabaco em rama (JO L 164, p. 32; EE 03 F3 p. 245), prevê 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.» Estas características quantitativas mínimas são definidas no artigo 6.°, n.° 2, e no Anexo III 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 1970, L 191, p. 5; EE 03 F4 p. 30).

21. Comecemos pelo primeiro fundamento. Segundo a Itália, o Tribunal de Justiça devia anular a decisão da Comissão por se basear na recolha e análise de uma amostra por agentes da Comissão. A Itália remete para o acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Outubro de 1990 no processo C-366/88 [28].

Este acórdão refere-se a um recurso de anulação, interposto pela França contra instruções internas da Comissão relativas à recolha e análise de amostras por agentes da Comissão no âmbito do controlo do FEOGA. Segundo a França, estas instruções eram contrárias ao artigo 9.° do regulamento de base já referido [29]. O Tribunal de Justiça seguiu esta tese e anulou as instruções. O n.° 22, segunda frase, desse acórdão afirma o seguinte:

«Resulta do sistema de controlo instituído por este artigo que, se se revelarem necessárias recolhas e análises de amostras, estas devem ser efectuadas pelo Estado-membro quer por sua iniciativa, no âmbito das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 8.°, n.° 1, quer a pedido da Comissão, nos termos do artigo 9.°, n.° 2, terceiro parágrafo.»

22. A forma como a Itália se prevalece hoje deste considerando obriga a pensar seriamente na significação do acórdão C-366/88. O Tribunal não o mencionou em acórdãos ulteriores. Um Estado-membro invocou-o num outro caso, como a Itália o fez hoje [30]. Ora, o Tribunal de Justiça não respondeu a este argumento porque o considerou inadmissível [31]. Nas suas conclusões neste processo, o advogado-geral C. Gulmann analisou, em certa medida, o acórdão C-366/88 que descreveu como «em minha opinião, algo surpreendente sobre este ponto». No presente processo, não posso abstrair-me do acórdão C-366/88 e devo concluir, em meu entender, que deve ser dado um alcance limitado a este acórdão, pelo menos ao seu n.° 22. Com efeito, interpretado em sentido lato, este acórdão contrariaria não só a jurisprudência do Tribunal de Justiça em numerosos processos FEOGA, mas também, em minha opinião, os termos do Regulamento n.° 729/70. Ademais, se se lhe atribuir um grande alcance, ficaria gravemente comprometida a gestão eficaz da política agrícola. Passarei a explicar cada um destes pontos.

23. O Tribunal de Justiça tem várias vezes tomado decisões em recursos interpostos pelos Estados-membros contra o apuramento das contas do FEOGA pela Comissão. O litígio refere-se geralmente a uma correcção financeira que a Comissão determina após um controlo por si efectuado. Este controlo inclui frequentes vezes uma recolha ou análise de amostras por agentes da Comissão. O Tribunal de Justiça nunca encontrou argumentos para criticar esta actuação. Isto é válido não apenas para o período anterior ao acórdão C-366/88, mas também para o período posterior. Na maior parte desses acórdãos, a questão da competência da Comissão para recolher e analisar amostras não foi, é certo, colocada directamente, uma vez que o Estado-membro em causa não contestou

28 — Acórdão de 9 de Outubro de 1990, França/Comissão (C-366/88, Colect., p. I-3571).

29 — V. *supra* pontos 2 e segs., especialmente ponto 6.

30 — Trata-se do acórdão de 20 de Maio de 1992, Grécia/Comissão (C-385/89, Colect., p. I-3225).

31 — N.os 20 e 21 do acórdão já referido.

essa competência [32]. Um certo número de acórdãos contêm, no entanto, termos difíceis de conciliar com os fundamentos do acórdão C-366/88. Isto aplica-se entre outros ao acórdão de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão [33], no qual se diz, incidentalmente (nos n.os 17 e 18) que a Comissão tem direito a utilizar o poder de controlo que lhe é atribuído pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70 em qualquer momento e, nomeadamente, quando recebe informações que lhe permitem duvidar da eficácia dos controlos nacionais. Neste processo, a Comissão tinha solicitado ao organismo de intervenção grego, após queixas quanto à qualidade do trigo duro, que lhe fossem enviadas amostras que mandou, ela própria, analisar num laboratório de um outro Estado-membro.

Este acórdão, no qual o Tribunal de Justiça afirma, aparentemente sem que isso levante problemas, que a Comissão pode efectuar, ela própria, as análises, parece difícil de conciliar com os fundamentos do acórdão C-366/88.

A contradição é ainda mais evidente no caso do acórdão Petruzzi e Longo, que data, contudo, de 10 de Outubro de 1991 e que é, portanto, posterior ao acórdão C-366/88. Um juiz italiano tinha perguntado a título prejudicial se os resultados de uma análise efectuada no momento da apresentação do azeite à intervenção podiam ser postos em causa por uma análise posterior. Decorre do n.° 7 do relatório para audiência que essa análise posterior tinha sido efectuada, neste caso, por laboratórios por conta da Comissão. No n.° 15 do acórdão, o Tribunal de Justiça cita o artigo 8.°, n.° 1, e o artigo 9.°, n.° 1 do Regulamento n.° 729/70 (v. supra pontos 4 e 7) e afirma, depois, o seguinte:

«16. Decorre destas disposições, cujo objectivo é conceder às autoridades interessadas os poderes necessários para evitar que o FEOGA tome a cargo despesas inerentes a operações de intervenção efectuadas de forma não conforme ao direito comunitário, que um controlo *a posteriori* da classificação inicial do azeite cabe na competência da Comissão.

17. Deve acrescentar-se, a esse respeito, que a efectividade dos controlos *a posteriori* da classificação inicial do azeite implica a faculdade, para a Comissão, de aplicar qualquer sistema de análise que permita esclarecer, com toda a certeza, se a classificação do azeite, aquando da sua apresentação para intervenção, respeitou os critérios de denominação estabelecidos na regulamentação comunitária aplicável.

18. Deve-se, portanto, responder ao órgão jurisdicional nacional declarando que o direito comunitário confere poderes à Comissão para proceder a um controlo que não consiste apenas numa simples repetição das análises efectuadas no momento da apresentação do azeite à intervenção, a fim de verificar, segundo rigorosas condições de fiabilidade, a regularidade das operações de intervenção.»

Nesta passagem, o Tribunal de Justiça afirma, pois, que decorre do Regulamento n.° 729/70 que a Comissão é *efectivamente* competente para efectuar, ela própria, análises destinadas

32 — Ou então, como no caso do acórdão de 20 de Maio de 1992, já referido, no processo C-385/89, porque a questão podia ser eludida ao nível do processo.

33 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão (214/86, Colect., p. 367).

a controlar as análises que o Estado-membro em causa efectuou anteriormente.

24. Decorre também de uma leitura cuidadosa do Regulamento n.° 729/70 [34] que o acórdão C-366/88 não tem valor de precedente relativamente ao presente ponto do litígio. A competência de controlo da Comissão para o apuramento das contas do FEOGA está enunciada no artigo 9.° do Regulamento, cujo n.° 1, primeiro parágrafo, tem a seguinte redacção:

«Os Estados-membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do Fundo e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais.»

Em meu entender, decorre desta disposição que a Comissão pode efectuar *todos* os controlos que considerar útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário e que os Estados-membros devem facilitar esses controlos. Estes controlos incluem *também* verificações no local, segundo a disposição expressa do artigo referido, isto é, tal como se conclui do n.° 2 do mesmo artigo, em especial — mas não exclusivamente — controlos dos documentos administrativos. Em meu entender, estes últimos controlos só são expressamente citados no primeiro parágrafo do artigo 2.° com o objectivo de precisar que a Comissão tem *efectivamente* acesso aos documentos administrativos das autoridades nacionais, o que constitui com efeito uma ingerência importante da Comissão na administração nacional. O facto de o poder de controlo da Comissão ultrapassar, no entanto, estas verificações administrativas decorre do segundo parágrafo do n.° 2, segundo o qual os agentes dos Estados-membros em causa podem «participar» nas verificações efectuadas pela Comissão. Estas verificações podem dificilmente referir-se aos dados administrativos do Estado-membro, dado que, neste caso, é a própria administração nacional que é «objecto» do controlo, a que os seus agentes assistem portanto por força das coisas. O largo alcance do poder de controlo da Comissão decorre ainda e também do último parágrafo do n.° 2 que se refere a «verificações ou *inquéritos*» a que a Comissão pode, com o acordo dos Estados-membros interessados, associar as administrações desse Estado-membro.

25. No processo hoje em causa, a Comissão defende, por conseguinte, que o acórdão C-366/88 se refere unicamente à relação com os beneficiários da ajuda, e não à relação entre a Comissão e os Estados-membros. A Comissão chamou, correctamente, a atenção para esta distinção. Tal como já referi anteriormente (ponto 3 e segs.), a Comissão e os Estados-membros têm tarefas muito diferentes. Na sua qualidade de executante da política agrícola comum, o Estado-membro é, por assim dizer, o único responsável das relações com os beneficiários da ajuda. Atendendo ao princípio da colaboração administrativa, tal como enunciado no artigo 5.° do Tratado CEE, nada impediria evidentemente o Estado-membro de solicitar, quanto a isto, o apoio da Comissão. Ora, o papel da Comissão é neste ponto pelo menos secundário, de último plano. A situação é completamente diferente na relação entre os Estados-membros e a Comissão no âmbito

34 — V. *supra* nota 2.

do apuramento das contas do FEOGA. Aqui, a Comissão tem um papel central na qualidade de guardiã dos interesses da Comunidade (e, indirectamente, dos outros Estados-membros) e deve verificar se as despesas feitas pelos Estados-membros estão em conformidade com as normas do direito comunitário. Este controlo «de segundo plano», isto é, um controlo dos Estados-membros, pressupõe em primeiro lugar que sejam efectuadas verificações administrativas, mas não pode ser limitado a estas verificações. Com efeito, o controlo «de segundo plano» da Comissão deve também poder consistir em análises que a Comissão efectua, ela própria, para controlar as análises efectuadas pelos Estados-membros nas suas relações com as empresas beneficiárias.

26. Em meu entender, decorre tanto da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao FEOGA como dos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70 que a interpretação dada no acórdão C-366/88 se refere unicamente à competência da Comissão para «estabelecer regras gerais em matéria de recolha directa de amostras de produtos nas empresas» (n.° 14 do acórdão), noutros termos, para intervir na relação com as empresas beneficiárias [35], e isto através da adopção de normas gerais [36]. Em conclusão, o acórdão afirma quanto a isto que o Regulamento n.° 729/70 não prevê nenhuma competência

«para adoptar disposições que ampliam o teor do artigo 9.°... e que, de qualquer modo, apenas o Conselho está habilitado, nos termos do n.° 3 deste artigo, a aprovar regras gerais de aplicação da mesma disposição» (n.° 24).

Não se pode, portanto, em meu entender, deduzir do n.° 22, já referido (ponto 21), que a Comissão não pode recolher amostras e analisá-las para controlar os produtos armazenados em intervenção e portanto, na relação entre a Comissão e os Estados-membros, para controlar as verificações anteriormente feitas pelos Estados-membros relativamente às empresas beneficiárias [37].

De resto — e é este o teor do terceiro argumento que proponho para não interpretar o acórdão C-366/88 de forma lata —, recusar à Comissão a possibilidade de recolher e analisar, ela própria, amostras limitaria consideravelmente a possibilidade de esta instituição exercer eficazmente a sua tarefa de controlo. Os factos do presente processo oferecem um bom exemplo dos sérios problemas com que a Comissão se confronta para executar a sua tarefa. Num acórdão recente de 27 de Outubro de 1992, o Tribunal de Justiça sublinhou, no que se refere à possibilidade de a Comissão excluir de qualquer financiamento futuro empresas que cometeram irregularidades, que a Comissão deve poder lutar:

«contra as numerosas irregularidades cometidas no âmbito das ajudas à agricultura e que,

35 — No n.° 18, o Tribunal de Justiça chama a atenção para o facto de a regulamentação anulada poder impor encargos às pessoas privadas em causa.

36 — No ponto 33 das suas conclusões no processo C-366/88, o advogado-geral G. Tesauro propunha, de resto, que só se baseasse a parte decisória do acórdão no n.° 3 do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70 (Colect. 1990, p. I-3593).

37 — Isto não significa que as análises efectuadas no âmbito do apuramento das contas do FEOGA pela Comissão relativamente aos Estados-membros não possam ter nenhuma incidência sobre a relação com os beneficiários. Com efeito, resulta do contexto material do acórdão Petruzzi e Longo que as autoridades italianas utilizaram o resultado das análises, efectuadas pela Comissão, nas suas relações com as partes privadas em causa.

ao onerar gravemente o orçamento da Comunidade, são susceptíveis de comprometer as acções levadas a cabo pelas instituições neste domínio para estabilizar os mercados, apoiar o nível de vida dos agricultores e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores» [38].

27. Vejamos agora o segundo argumento relativo ao método seguido pela Comissão no seu controlo e aos motivos da sua decisão. Quanto a isto, farei uma distinção entre as duas correcções financeiras contestadas pela Itália.

28. A primeira correcção financeira, do montante de 711 001 829 LIT, foi efectuada na sequência de um controlo realizado entre 7 e 14 de Fevereiro de 1988 (v. o ponto 4.9.2.1. do relatório de síntese). A Itália avança três queixas contra este controlo: as amostras recolhidas não são representativas (60 pacotes sobre 50 459), a Comissão não teve em conta a perda da qualidade do tabaco devido à longa duração da armazenagem e as amostras não foram embaladas e transportadas de forma cuidadosa. Estas queixas foram apresentadas contra a Comissão no processo de apuramento das contas do FEOGA, mas não foram suficientemente tomadas em consideração.

29. A Comissão apresentou com a sua tréplica os documentos justificativos necessários; destes decorre que examinou estas diferentes queixas no âmbito de uma troca de cartas com as autoridades italianas, nas quais expôs os seus pontos de vista e que, perante o desacordo persistente, convidou as autoridades italianas para um encontro em 9 de Janeiro de 1991. A Comissão observa — e isto resulta claramente do relatório de síntese [39] — que teve efectivamente em conta as queixas relativas ao envelhecimento natural do tabaco, à embalagem e ao transporte das amostras. A Itália não apresentou elementos mais específicos susceptíveis de continuarem a pôr em causa o comportamento da Comissão neste ponto. No que se refere ao carácter representativo das amostras, a Comissão expôs, tanto no relatório de síntese como na sua tréplica perante o Tribunal de Justiça, o método que seguiu. A Itália não apresentou outros argumentos, tendo-se limitado a indicar o número de amostras, isto é, 60 sacos sobre 50 459. Em meu entender, nada se pode deduzir deste número. O valor de um resultado estatístico depende de numerosos factores e pequenas amostras recolhidas aleatoriamente podem, dependendo das circunstâncias, ser suficientemente representativas. Além do número de amostras, a Itália não avançou nenhum argumento no sentido de que o método seguido pela Comissão não era razoável ou que não foi suficientemente fundamentado perante a recorrente.

30. A segunda correcção financeira, no montante de 1 554 528 324 LIT, verificou-se após um controlo efectuado entre 15 e 19 de Janeiro de 1990 (v. ponto 4.9.2.3. do relatório de síntese). A Itália apresentou diferentes argumentos contra esta correcção: o controlo foi efectuado pelos mesmos peritos e

38 — Acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect., p. I-5383, n.º 19).

39 — No ponto 4.9.2.1.5., pode ler-se o seguinte: «... foi aceite que 'as folhas que apresentavam graves defeitos de integridade estando mais de um terço da superfície com estragos' não fossem tidas em conta no cálculo da correcção dado que estes defeitos podem ter-se produzido, com efeito, durante a recolha e o transporte das amostras». A correcção financeira foi consequentemente adaptada.

segundo o mesmo método que o controlo realizado entre 7 a 14 de Fevereiro de 1988 e apresentava, portanto, os mesmos defeitos. Tal como a Comissão observou e tal como decorre também do relatório de síntese, este argumento não é, de facto, exacto. Com efeito, o controlo efectuado entre 15 e 19 de Janeiro de 1990 consistiu não na recolha, e posterior análise de amostras, mas num controlo físico (visual) do tabaco armazenado efectuado no local. A Itália não avançou qualquer outro elemento que permita contestar a regularidade do método seguido pela Comissão.

A Itália remete, em seguida, para uma acta de 19 de Janeiro de 1990, elaborada no final do controlo e na qual o agente controlador da Comissão declarava que os resultados do exame não implicariam correcção financeira. Ora, numa carta de 27 de Fevereiro de 1990, que entregou ao Tribunal de Justiça, a Comissão desmentiu esta declaração. Nesta carta, a Comissão salienta que um agente que realiza o controlo não é manifestamente competente para tirar conclusões definitivas em matéria de financiamento [40]. A sua tarefa, e a função da acta elaborada no final do controlo, limitam-se a constatações de facto. Isto parece-me evidente. Atendendo a esta carta e ao desmentido nela contido, a Itália não podia, então, atribuir razoavelmente uma qualquer importância à declaração constante da acta.

Finalmente, a Itália afirma que solicitou, por carta de 18 de Julho de 1990, que fossem efectuadas outras verificações e que a Comissão não deu qualquer seguimento a este pedido. Este último elemento, isto é, que a Comissão não tenha reagido ao pedido da Itália, é incorrecto tal como decorre da carta de 15 de Outubro de 1990 entregue ao Tribunal de Justiça pela Comissão. Na ausência de outros argumentos ou de argumentos mais precisos, também neste ponto não se deve dar provimento ao recurso da Itália.

Quarto ponto do litígio: 60 808 737 217 LIT relativamente ao azeite apresentado à intervenção [41]

31. Este ponto do litígio pode, de facto, ser de novo dividido em dois pontos. O primeiro refere-se ao exercício de 1988. Para este ano, a Comissão efectuou uma correcção financeira no montante de 34 172 079 373 LIT na sequência de um exame que tinha revelado que quase todo o azeite armazenado durante esse ano era de qualidade inferior à declarada à intervenção [42]. O segundo ponto do litígio refere-se a um outro inquérito, que as duas partes denominaram «inquérito Assitol», relativo às contas de 1985, 1986 e 1987 e que revelou que uma parte do azeite era de qualidade inferior. Foi por esta razão que a Comissão efectuou uma correcção global de 26 636 657 844 LIT.

40 — O artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 prevê que a Comissão, após consulta do Comité do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, apure as contas segundo o processo previsto no artigo 13.° do mesmo regulamento.

41 — Ponto 5.1. do relatório de síntese.

42 — Nos termos do artigo 2.°, n.° 5, do Regulamento (CEE) n.° 3472/85 da Comissão, de 10 de Setembro de 1985, relativo às modalidades de compra e de armazenagem de azeite pelos organismos de intervenção (JO 1985, L 333, p. 5; EE 03 F39 p. 124), os organismos de intervenção verificam a qualidade do azeite proposto segundo as definições de qualidade inscritas no artigo 35.° e no anexo do Regulamento (CEE) n.° 136/66 do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214), aplicado pelo Regulamento (CEE) n.° 1058/77 da Comissão, de 18 de Maio de 1977, relativo às características dos azeites e de certos produtos que contêm azeite e que altera a nomenclatura da pauta aduaneira comum no que diz respeito ao azeite (JO 1977, L 128, p. 6; EE 03 F12 p. 121).

32. No que se refere ao primeiro ponto, a controvérsia é de facto limitada. Decorre da petição inicial que o recurso da Itália nesta matéria é meramente cautelar. Com efeito, nunca contestou o inquérito de 1988 [43]; ao invés, aceitou expressamente as suas consequências financeiras [44]. Ora, surgiu um problema quando a Itália, baseando-se nos resultados do inquérito, reclamou o reembolso às pessoas privadas que tinham recebido indevidamente a ajuda. Estas contestaram a regularidade do inquérito da Comissão perante o órgão jurisdicional nacional, que colocou sobre este assunto uma questão a título prejudicial ao Tribunal de Justiça. No momento da abertura do presente processo, o Tribunal ainda não tinha respondido a esta questão, o que fez entretanto, tendo confirmado que o inquérito da Comissão era legal [45]. Por este motivo, o presente recurso, tal como foi formulado na petição inicial, deixou de ter objecto.

O agente do Governo italiano alegou na audiência que a Itália mantinha ainda o seu recurso com o fundamento em ingerência pretensamente ilícita da Comissão na maneira como o organismo de intervenção italiano vendeu em seguida o azeite controvertido. A Itália teria por isto sofrido um prejuízo. Ora, esta alegação não é comprovada por nenhum elemento probatório e deve portanto ser rejeitada por falta de fundamentos [46].

33. Veja-se agora o segundo ponto, relativo à correcção efectuada após o inquérito dito «Assitol». Quanto a isto, a Itália apresentou dois fundamentos. O primeiro fundamento refere-se ao facto de a Comissão ter efectuado, ela própria, o inquérito sendo que, com base no acórdão C-366/88, não estava habilitada para tal. Este fundamento é idêntico ao examinado anteriormente no âmbito da intervenção a favor do tabaco (ponto 21) e não deve ser acolhido pelos mesmos motivos. O segundo fundamento refere-se ao comportamento da Comissão e aos motivos para a sua decisão de correcção financeira. Os argumentos da Itália articulam-se aqui em redor de dois pontos.

34. Segundo a Itália, a Comissão efectuou as correcções financeiras em causa com base em informações fornecidas pela Assitol, uma associação da indústria italiana de óleos alimentares. Semelhantes informações, provenientes de uma parte privada susceptível de ser interessada, não podem ser utilizadas pela Comissão como prova para desmentir e eludir resultados de inquéritos efectuados pelas autoridades italianas.

A Comissão retorquiu que tinha de facto recebido uma queixa da Assitol, mas que, em seguida, tinha ela própria efectuado, com toda a independência, um inquérito no qual se baseava a correcção financeira. Na sua réplica, a Itália afirmou que não tinha sido disso informada. A incorrecção material desta afirmação decorre dos documentos que

43 — Este inquérito parece, de resto, constituir um exemplo louvável de colaboração entre as autoridades nacionais e a Comissão.

44 — Em carta de 2 de Novembro de 1989, que a Comissão apresentou ao Tribunal de Justiça. De resto, a Itália confirmou esta aceitação tanto na fase escrita como na audiência.

45 — Acórdão de 10 de Outubro de 1991, Petruzzi e Longo (C-161/90 e C-162/90, Colect., p. I-4845). Trata-se do acórdão que já referi anteriormente (ponto 23).

46 — Na ausência de prova de que o fundamento se baseia em dados que só foram conhecidos durante a fase escrita, este argumento é também inadmissível com base no artigo 42.°, n.° 2, primeiro parágrafo do Regulamento de Processo.

a Comissão entregou ao Tribunal de Justiça em anexo à sua tréplica [47]. Estes documentos mostram que a Comissão realizou, efectivamente, um inquérito após a queixa da Assitol, tendo informado as autoridades italianas, em cada fase do inquérito, das suas intenções, acções e verificações.

35. A Itália alega, em seguida, que os resultados do inquérito da Comissão, isto é, que uma grande parte do azeite era de qualidade inferior à declarada, são contrariados pelo facto de esse azeite ter sempre atingido, na venda das existências de intervenção, um preço correspondente à qualidade declarada e de, no momento da exportação, a administração aduaneira também não ter verificado que o azeite fosse de qualidade inferior. A Itália afirma que informou disto a Comissão, mas que não recebeu resposta satisfatória. A decisão da Comissão não está portanto suficientemente fundamentada.

Se a Itália comunicou efectivamente à Comissão os elementos concretos dos quais decorre que o azeite controvertido podia ser vendido como azeite da qualidade declarada e se isto se confirma por verificações no momento da exportação, estas circunstâncias constituem um argumento de peso a que a Comissão era obrigada a responder. Nesta hipótese, a Comissão não podia efectuar uma correcção financeira, a menos que provasse que os resultados do seu inquérito correspondiam à realidade.

Ora, é forçoso verificar que o Governo italiano não entregou ao Tribunal de Justiça, para fundamentar as suas alegações, nenhum elemento de prova relativo ao preço de venda ou às verificações efectuadas pelas autoridades aduaneiras. Também não explicou como deu conhecimento desses argumentos à Comissão [48], o que faz com que não se possa verificar se a Comissão não fundamentou suficientemente a sua decisão. De resto, de um modo mais geral, decorre dos documentos apresentados pela Comissão que esta explicou, por diversas vezes, o seu comportamento às autoridades italianas e lhes solicitou que apresentassem as suas observações, quer por escrito, quer no âmbito de uma reunião [49]. O fundamento não deve portanto ser acolhido.

Quinto ponto do litígio: 38 034 266 760 LIT para a ajuda à transformação das sementes de soja

36. Este penúltimo ponto do litígio refere-se à ajuda que a Comissão concede à produção de soja [50]. Esta ajuda foi prevista para desenvolver a produção e para a proteger contra a concorrência das sementes importadas de países terceiros com isenção dos direitos de

47 — Trata-se dos telex da Comissão às autoridades italianas de 10 de Junho de 1986, 10 de Outubro de 1986 e de 5 de Agosto de 1988.

48 — O processo só contém uma única indicação, num documento entregue não pela Itália, mas pela Comissão. Trata-se de uma carta de 2 de Novembro de 1989 das autoridades italianas à Comissão onde, no décimo quarto parágrafo, se pode ler: «O quadro recapitulativo permite verificar que todos os lotes foram vendidos a preços correspondentes à qualidade declarada do azeite virgem lampante, o que exclui qualquer degradação devido a uma má conservação ou à presença de óleo de bagaço de azeitona». O quadro teria sido anexado à carta, mas não figura nos documentos entregues ao Tribunal de Justiça. Em qualquer caso, compete à Itália provar as suas alegações.

49 — V. telex de 5 de Agosto de 1988 da Comissão ao Ministério da Agricultura italiano, em anexo à tréplica da Comissão.

50 — A regulamentação baseia-se no Regulamento (CEE) n.º 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja (JO L 151, p. 15; EE 03 F34 p. 12).

importação (problema hoje de grande actualidade). Um elemento essencial da regulamentação consiste no facto de a ajuda só poder ser concedida para as sementes produzidas e transformadas na Comunidade. Atendendo a este elemento, o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2194/85 [51] tem a seguinte redacção:

«Os Estados-membros produtores estabelecem um sistema de controlo que garanta que apenas beneficiem da ajuda os produtos com direito a ela. Este sistema inclui, nomeadamente, um controlo por amostragem das superfícies cultivadas bem como da contabilidade de existência e, se necessário, da contabilidade financeira dos requerentes de ajuda.»

Um outro regulamento da Comissão contém outras normas relativas ao controlo [52].

37. No ponto 5.3. do relatório de síntese, a Comissão explicou como decidiu, com base num inquérito duplo, efectuar uma correcção financeira de 38 034 266 760 LIT para as ajudas concedidas pela Itália em 1988. Numa primeira fase, a Comissão efectuou uma verificação no local em cerca de 400 empresas escolhidas aleatoriamente. Numa segunda fase, examinou os processos de controlo dos diferentes serviços públicos em causa e o funcionamento de uma empresa de transformação. O inquérito da Comissão visava especialmente determinar se a origem comunitária das sementes de soja beneficiárias de uma ajuda era suficientemente controlada em Itália. Quanto a isto, a Comissão verificou, entre outras coisas, o seguinte (pontos 5.3.1. e 5.3.2. do relatório de síntese):

«... os controlos efectuados pelas autoridades italianas eram insuficientes, uma vez que o sistema não permitia recuar até aos lotes em causa. Os controlos também não permitiam estabelecer se os pedidos tinham sido ou não artificialmente onerados pela inclusão de sementes de soja de origem não comunitária. ... A Comissão tinha em particular concluído que os controlos relativos aos centros de recolha se limitavam a uma inspecção (visto) do registo entradas/saídas. Não se procedia a nenhuma verificação inesperada para estabelecer a autenticidade (peso ou análises) das transacções. Com efeito, o AIMA, organismo central, não sabia o número exacto dos centros de recolha.

No que se refere aos centros de armazenagem, a Comissão concluiu que não apenas os controlos existentes se limitavam a ser formais, mas que também nunca eram inesperados. Uma declaração formal do AIMA indicando que os lotes provinham de tal ou de tal centro de recolha revelou-se falsa, provindo na realidade uma certa quantidade de soja em causa de outros centros...

Os serviços da Comissão tinham igualmente observado, à luz dos elementos provenientes da auditoria, que as alfândegas italianas não

51 — Do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja (JO L 204. p. 1; EE 03 F36 p. 192).

52 — Regulamento (CEE) n.° 2329/85 da Comissão, de 12 de Agosto de 1985, relativo às regras de aplicação de medidas especiais para os grãos de soja (JO L 218, p. 16; EE 03 F37 p. 20).

se interessavam pelo destino da soja importada».

A Comissão decidiu finalmente efectuar uma correcção financeira no montante correspondente a 5% das despesas efectuadas pela Itália em 1988. Decorre do ponto 5.3.4. do relatório de síntese que esta percentagem foi obtida com base em resultados de controlo nas empresas, variando a taxa de sobrestimação da superfície cultivada e do rendimento entre 1% a 15%.

38. A Itália apresenta ao Tribunal de Justiça uma série de argumentos contra esta correcção financeira. Em primeiro lugar, defende que a correcção não se baseia em nenhuma prova específica, mas apenas numa «impressão geral» da Comissão, segundo a qual o sistema de controlo italiano é insuficiente. Como se conclui de forma suficientemente clara das passagens do relatório de síntese acima reproduzidas, a Comissão apoiou-se efectivamente em resultados probatórios dos controlos que efectuou.

A Itália parece de novo pretender, ao fim e ao cabo, que a Comissão apenas possa recusar o financiamento das ajudas relativamente às quais se provou, individual e especificamente, que foram concedidas erradamente. Já refutei este ponto anteriormente (ponto 17).

39. A Itália afirma, depois, que refutou as constatações da Comissão através de argumentos convincentes apresentados no decurso do processo de apuramento das contas do FEOGA. A Comissão teria por este facto decidido não rejeitar as despesas a não ser para o ano de 1988, e isto unicamente à razão de 5%. Ora, no entender da Itália, a Comissão não deveria ter efectuado qualquer correcção. Não posso apoiar este raciocínio. Parece efectivamente exacto que após ter solicitado à Itália que efectuasse as suas observações, a Comissão efectuou uma correcção menos elevada que a que tinha inicialmente previsto. Ora, daqui não decorre que a correcção de montante inferior não tenha um fundamento legal ou suficiente. Em meu entender, o relatório de síntese dá uma explicação coerente e aceitável da correcção finalmente efectuada. Para contestar esta correcção, a Itália deveria contestar concretamente os motivos subjacentes, o que não fez.

40. A Itália alega também incidentalmente que, uma vez que não se verificou nenhuma irregularidade quanto ao fundo, não pode reclamar o reembolso do montante da correcção financeira aos beneficiários da ajuda. A correcção não pode, portanto, ser-lhe imposta. Este argumento baseia-se numa confusão entre, por um lado, o apuramento de contas do FEOGA e, por outro, a relação com os beneficiários da ajuda. A recusa do financiamento comunitário não depende da possibilidade concreta de obter o reembolso pelos beneficiários. De resto, é ao Estado-membro que incumbe não conceder a ajuda irregular (v. *supra* ponto 3).

41. Finalmente, a Itália alega que as irregularidades verificadas ao nível do controlo são consequência das lacunas da regulamentação comunitária. Foi o que a Comissão admitiu

ao alterar em 1989 as disposições relativas ao controlo [53]. A Comissão contesta este argumento e reenvia, correctamente, para o acórdão de 12 de Junho de 1990. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou

«no que se refere mais especialmente à utilização correcta dos recursos comunitários, que os Estados-membros estão obrigados a organizar um conjunto de controlos administrativos e de fiscalizações no local que lhes permitam assegurar-se de que as condições materiais e formais para a concessão dos prémios em causa foram correctamente observadas» [54].

Esta obrigação resulta do artigo 5.° do Tratado CEE e do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, independentemente de eventuais normas de controlo específicas. De resto, estas normas também não eram, é certo, totalmente inexistentes antes de 1989.

Sexto ponto do litígio: 67 501 305 800 LIT relativamente às ajudas à produção de trigo duro

42. Este último ponto do litígio refere-se à concessão de uma ajuda à produção de trigo duro [55]. Em virtude do ponto 5.4. do relatório de síntese, tinham surgido, aquando do apuramento das contas do FEOGA para 1985, problemas quanto à concordância entre as superfícies efectivamente cultivadas e as superfícies relativamente às quais tinha sido concedido uma ajuda em Itália. A Comissão também convidou em 1987 as autoridades italianas a efectuarem um inquérito administrativo com base no artigo 6.° do Regulamento n.° 283/72 [56]. Deste modo, foi controlada uma amostragem de 3 500 pedidos. Segundo as autoridades italianas, este controlo revelou uma taxa de irregularidades de 8%. Considerando que esta taxa não correspondia aos dados de que dispunha, a Comissão efectuou ela própria uma análise estatística das verificações feitas pelas autoridades italianas e chegou a uma taxa de irregularidades de (pelo menos) 12%. No relatório de síntese, a Comissão cita em seguida os erros que constatou nas modalidades de controlo dos pedidos de ajudas: ausência de instruções escritas, coordenação insuficiente dos controlos, agrimensura insuficiente e ausência de sanções eficazes. A Comissão decidiu, por estes motivos, que a Itália não tinha cumprido as suas obrigações e efectuou uma correcção financeira de 12% para os exercícios de 1987 e 1988.

43. O Governo italiano contesta esta correcção com base em três fundamentos. O primeiro refere-se à natureza retroactiva da correcção financeira. A argumentação parte do facto de a Comissão não ter efectuado nenhuma correcção financeira para os exercícios anteriores a 1987. A razão constava de uma nota da Comissão, de 19 de Novembro de 1990, apresentada pela Itália ao Tribunal de Justiça: «Dado que a Itália solicitou à Comissão que organizasse um inquérito com base no artigo 6.° do Regulamento n.° 283/72 e que este inquérito teve início em 1987,

53 — Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8).

54 — Acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 20).

55 — Esta ajuda foi criada pelo artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO 281, p. 1; EE 03 F9 p. 13).

56 — Regulamento referido na nota 8 *supra*.

os serviços da Comissão consideraram equitativo que os montantes declarados pela Itália para a medida sejam corrigidos a partir de 1987» [57]. Segundo a Itália, esta nota confirma o princípio de que nenhuma correcção financeira pode ser efectuada com efeito retroactivo à época anterior ao inquérito. De acordo com a mesma lógica, a Comissão também não teria podido efectuar correcções para 1987 e 1988, dado que as formalidades administrativas para estes anos tinham já sido preenchidas no momento em que comunicou os resultados do seu inquérito à Itália. Este raciocínio não me parece exacto.

44. Tal como já recordei nas observações preliminares, o financiamento pelo FEOGA das despesas efectuadas pelas autoridades nacionais rege-se pela regra objectiva e estrita de que apenas as despesas «concedidas segundo as normas comunitárias» [58] estão a cargo do orçamento da Comunidade.

Tal como o advogado-geral J. Mischo escreveu nas suas conclusões de 1987,

«é da própria natureza do processo de apuramento das contas do FEOGA que a Comissão apenas o examine após terem sido efectuadas as despesas que dele constam» [59].

Um certo efeito retroactivo é portanto inerente ao sistema [60]. A Comissão não tem quanto a isto nenhum poder discricionário:

«Enquanto as contas não estiverem devidamente apuradas, a Comissão é obrigada, por força do artigo 2.° do Regulamento n.° 729/70, a afastar a tomada a cargo pelo FEOGA das restituições que não tiverem sido concedidas de acordo com as normas comunitárias» [61].

Se a Comissão constata uma violação do direito comunitário numa altura em que as contas ainda não foram devidamente apuradas, é *obrigada* a efectuar uma correcção financeira [62]. A Comissão não deveria portanto ter-se abstido de impor as correcções controvertidas para 1987 e 1988.

45. O segundo fundamento (ou série de fundamentos), invocado pela Itália, refere-se

57 — Uma fórmula análoga, apesar de não mencionar a equidade, consta também do ponto 5.4.3. do relatório de síntese.

58 — Artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, examinado anteriormente.

59 — Conclusões de 1 de Outubro de 1987 no processo 347/85, Reino Unido/Comissão (Colect. 1988, p. 1768, ponto 76).

60 — Isto não levanta, em si, nenhum problema de confiança legítima ou de segurança jurídica, dado que os Estados-membros assumem a responsabilidade fundamental ao nível da gestão e que intervêm durante todo o processo de apuramento de contas do FEOGA; v. as minhas conclusões de 11 de Janeiro de 1989 no processo 267/87, Países Baixos/Comissão (Colect. 1989, p. 225, ponto 12, publicação sumária), e de 24 de Janeiro de 1990 no processo C-8/88, Alemanha/Comissão (Colect. 1990, p. I-2334, pontos 21 e 22).

61 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão (349/85, Colect., p. 169, n.° 19). V. também o acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, já referido na nota 5, segundo o qual «a Comissão não goza de um poder de apreciação que lhe permita derrogar as normas que regem esta repartição dos encargos». Não posso portanto concordar com o ponto de vista, por vezes apresentado no presente processo pela Comissão, segundo o qual ao não efectuar a correcção financeira, teria concedido um favor relativamente aos exercícios anteriores a 1987. A Comissão não tem o direito de conceder favores a cargo do orçamento das Comunidades.

62 — Ao invés, a Comissão beneficia de uma «margem de apreciação» (v. neste sentido o acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 24) para avaliar o montante da correcção financeira.

ao método estatístico utilizado pela Comissão para recusar 12% das despesas. Antes de mais, retoma aqui os seus argumentos gerais contra a extrapolação. Tal como já foi dito anteriormente (ponto 17), a Itália menciona uma interpretação incorrecta das normas de base relativas ao financiamento da política agrícola [63].

46. Em seguida, a Itália acusa a Comissão de, no momento do pedido de abertura de um inquérito administrativo, não ter dado conhecimento de que os resultados do inquérito poderiam ter consequências financeiras. Com efeito, *a priori,* um inquérito pode ser efectuado quer com um objectivo puramente estatístico, quer com o objectivo de controlo. Se a Itália tivesse sabido que, no caso concreto, este inquérito se efectuava com o objectivo de controlo, teria insistido para que a amostra recolhida fosse mais representativa e, de um modo geral, para que a fiabilidade dos resultados estatísticos dos dados do inquérito fosse acompanhada de melhores garantias. A Comissão não cumpriu, quanto a isto, a sua obrigação de colaboração leal com o Estado-membro.

A relação entre a Comissão e o Estado-membro baseia-se efectivamente na obrigação de colaboração leal imposta pelo artigo 5.° do Tratado [64]. Isto significa, no que se refere à Comissão, que deve informar os Estados-membros das suas intenções e das suas verificações em todas as fases do processo de apuramento das contas do FEOGA. Quando solicita informações aos Estados-membros deverá, portanto, normalmente — excepto em circunstâncias muito específicas que justificam a manutenção do segredo — comunicar as suas intenções quanto a essas informações. No entanto, esta obrigação de comunicação não impede que a Comissão altere posteriormente as suas intenções, dando disso conhecimento ao Estado-membro em causa. Pode, por exemplo, imaginar-se que a Comissão solicite uma informação a um Estado-membro, ou recolha ela própria uma informação, com um objectivo estatístico geral e sem intenção de controlo. No entanto, se o exame desses dados revelar a existência de uma irregularidade, a Comissão pode utilizar essa informação no âmbito do apuramento das contas do FEOGA, tendo em conta as regras normais do ónus da prova. Acresce ainda que a Comissão é obrigada a recusar o financiamento cada vez que toma conhecimento, qualquer que seja a forma, da existência de uma irregularidade. Não posso portanto apoiar a tese da Itália de que a Comissão só poderia atribuir consequências financeiras aos resultados dos inquéritos se estes tivessem sido expressamente iniciados com esse objectivo [65].

47. No que se refere agora concretamente ao presente litígio, os argumentos da Itália também não têm suficiente apoio nos factos. O inquérito administrativo controvertido foi solicitado pela Comissão, por carta de 12 de Junho de 1987, que a Itália apresentou

63 — Na sua petição, a Itália remete mais especificamente para um documento interno da Comissão (VI/325/83) relativo à utilização da extrapolação. A Comissão salientou, a justo título, na sua contestação que este documento não visa as situações em que foram verificadas deficiências nos mecanismos de controlo de um Estado-membro.

64 — V. as minhas conclusões no processo C-8/88, já referidas na nota 26, ponto 21, e o acórdão no mesmo processo, n.° 20.

65 — O apuramento das contas do FEOGA não pode ser considerado, aliás, como um procedimento de carácter penal. Trata-se de um processo objectivo no âmbito mais geral de gestão conjunta. V. também as conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo 347/85, referido na nota 59, ponto 77 e o acórdão, n.° 57.

ao Tribunal de Justiça. O primeiro parágrafo dessa carta mostra claramente que a Comissão pressupõe, à partida, que encontrará irregularidades:

«... a Comissão dispõe de indicações de uma eventual fraude em detrimento da ajuda paga pelos fundos comunitários para a produção de trigo duro».

Tendo em conta também o seguimento da carta, a Itália poderia dificilmente defender que não esperava que o inquérito fosse susceptível de provocar uma correcção financeira.

48. Um outro argumento da Itália refere-se às percentagens diferentes de irregularidades a que a Comissão e ela própria chegaram. Com base no seu exame de 3 500 pedidos, as autoridades italianas chegaram a uma percentagem de irregularidades de 8%. Com base nos mesmos números, a Comissão chegou, após uma análise estatística, a uma percentagem de (pelo menos) 12%. A Itália alega que a Comissão não produz prova suficiente de que a sua percentagem é exacta.

Independentemente dos elementos de facto que a Comissão apresentou para a sua defesa, este argumento deve ser rejeitado porque se baseia numa repartição incorrecta do ónus da prova. Quando a Comissão verificou uma violação do direito comunitário e avaliou o montante das consequências financeiras que daí resultam, o Estado-membro em causa deve, caso se justifique, provar que a Comissão cometeu um erro no que se refere às consequências financeiras [66].

Incumbe portanto à Itália provar a incorrecção dos cálculos da Comissão.

49. Finalmente, o terceiro fundamento refere-se às lacunas das disposições de direito comunitário relativas ao controlo, como prova a adopção posterior de novas disposições na matéria [67]. Os argumentos apresentados neste ponto pela Itália são idênticos aos relativos às normas sobre o controlo da ajuda à transformação das sementes de soja (v. ponto 42) e não devem ser acolhidos pelas mesmas razões.

Conclusão

50. Tendo em conta o que ficou dito, proponho ao Tribunal de Justiça que não dê provimento ao recurso em todos os seus pontos e fundamentos e condene a recorrente nas despesas.

66 — V. *supra* ponto 7; v. também a nota 62.

67 — A Itália remete, quanto a isto, para o Regulamento (CEE) n.º 1738/89 da Comissão, de 19 de Junho de 1989, relativo às normas de execução do regime de ajuda à produção de trigo duro (JO L 171, p. 31), posteriormente alterado.