CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 4 de Julho de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Governo italiano pede, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, a anulação parcial da decisão 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 (a seguir «organizações») relativas ao ano de 1984 [1]. O Governo italiano alega que a decisão da Comissão limita a 700 924 892 LIT a parte a cargo do FEOGA da ajuda em questão, quando a Itália tinha apresentado um pedido de reembolso de 2 935 382 400 LIT.

Quadro regulamentar

2. O litígio entre as partes baseia-se no n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas [2]. O título II desse regulamento, de que faz parte o artigo 14.°, institui um sistema de ajudas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas. O artigo 13.° enuncia as condições que as organizações devem preencher para poderem beneficiar dessas ajudas conhecidas como «ajudas ao arranque de actividade» [3]. O artigo 14.° prevê a seguir a possibilidade de os Estados-membros concederem ajudas. Por força do n.° 2 do artigo 36.° do mesmo regulamento, as ajudas serão reembolsadas pelo FEOGA, Secção Orientação até 50 % do seu montante.

Examinemos agora o n.° 1 do artigo 14.°, em torno do qual gira o litígio:

«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 montante destas ajudas não pode exceder a título do primeiro, do segundo e do terceiro ano, respectivamente, 3 %, 2 % e 1 % do valor da produção comercializada abrangida pela acção da organização de produtores. Relativamente a cada ano, o valor desta produção será calculado de modo estimativo (forfaitairement) com base:

— na produção média comercializada pelos produtores associados durante os três anos civis anteriores ao da sua adesão;

* Língua original: neerlandês.

1 — A decisão impugnada tem o número C (87) 2027.

2 — JO 1972, L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258.

3 — O acórdão do Tribunal de 28 de Janeiro de 1986, Itália/Comissão (129/84, Colect., p. 309), bem como as conclusões de Sir Gordon Slynn, em especial, a p. 312 a 319, dizem respeito essencialmente a esse artigo 13.°

— nos preços médios à produção obtidos por estes produtores durante o mesmo período.»

Os termos do n.° 1 do artigo 14.°, que constituem o centro do litígio entre as partes são os seguintes: «podem conceder às organizações de produtores, durante os três anos seguintes à data da sua constituição, ajudas...».

3. O litígio exposto nas peças processuais diz respeito à recusa da Comissão de pôr a cargo do FEOGA as ajudas pagas pela Itália mais de três anos depois da constituição da organização em questão, ou, no respeitante às ajudas relativas ao terceiro ano, mais de quatro anos depois da data da constituição.

O facto de a Comissão considerar também um quarto ano para determinadas ajudas demonstra que a sua atitude não se apoia exclusivamente no n.° 1 do artigo 14.° atrás referido. De facto, ao longo do tempo, a Comissão tem admitido uma certa flexibilidade das normas, a fim de ter em consideração dificuldades encontradas aquando da aplicação das disposições regulamentares.

4. A fim de situar o texto do regulamento aplicável, não posso deixar de remeter para o n.° 1-A do artigo 14.° acrescentado em 1978[4] ao Regulamento (CEE) n.° 1035/72[5]. Este artigo 14.°, n.° 1-A, prevê um sistema de concessão de ajudas cujos montantes são determinados de modo diferente: não como uma *quantia fixa* calculada com base na produção comercializada pelos produtores associados antes da sua adesão, mas com base na produção comercializada abrangida pela acção da organização, limitada aos *custos reais* de constituição e de funcionamento administrativo da organização. Uma segunda diferença em relação ao sistema do n.° 1 do artigo 14.° resulta do segundo parágrafo do n.° 1-A, onde se prevê que «o *pagamento* do montante destes auxílios será efectuado durante o período de sete anos a seguir à data da *constituição*» (sublinhado nosso). Um representante da Comissão observou na audiência que o novo sistema do n.° 1-A do artigo 14.° era utilizado exclusivamente em França, ao passo que o antigo sistema do n.° 1 do artigo 14.°, que aqui está em causa, era utilizado exclusivamente em Itália. A França e a Itália são, deste modo, os únicos Estados-membros em que é utilizado um dos dois sistemas.

5. Também não posso deixar de mencionar o Regulamento (CEE) n.° 3284/83 do Conselho, de 14 de Novembro de 1983[6]. Este regulamento modificativo parte do princípio de que o regime previsto pelo n.° 1-A do artigo 14.°, que limita as ajudas aos custos reais de constituição e de funcionamento administrativo, é o único que será mantido a título definitivo[7]. O regime do n.° 1 do artigo 14.° só pode subsistir em

4 — Regulamento (CEE) n.° 1154/78 do Conselho, de 30 de Maio de 1978, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1035/72, que estabelece a organização comum do mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO 1978, L 144, p. 5; EE 03 F14 p. 71).

5 — Este artigo é citado no relatório para audiência, no resumo da carta do ministro italiano de 18 de Julho de 1986.

6 — Que altera o Regulamento (CEE) n.° 1035/72, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO 1983, L 325, p. 1; EE 03 F29 p. 112).

7 — Terceiro considerando do preâmbulo.

relação a um período limitado. O novo artigo 14.°, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 3284/83, retoma, assim, no seu n.° 1, o regime do antigo artigo 14.°, n.° 1-A, ao passo que o regime do artigo 14.°, n.° 1, inicial, é retomado no n.° 2.

Existem ainda, quanto ao conteúdo, algumas modificações relevantes para a apreciação do processo em apreço. Em primeiro lugar, o n.° 1, alínea c), do artigo 13.° prevê uma condição suplementar para a concessão de ajudas a uma organização, isto é, que a mesma deve ser reconhecida, e o n.° 2 do artigo 13.° impõe aos Estados-membros um sistema de reconhecimento. Em segundo lugar, os dois regimes fixam o início do prazo de *pagamento* e trata-se, de facto, da data do *reconhecimento.*

Argumentos das partes

6. O Governo italiano articulou a sua petição em três fundamentos principais, avançando ainda um fundamento a título subsidiário. O primeiro fundamento assenta na insuficiência de fundamentação da decisão impugnada. O segundo fundamento do Governo italiano, que é, de longe, o mais importante, invoca a violação e a aplicação errada do referido artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 conjugado com o artigo 36.° do mesmo regulamento, igualmente mencionado mais acima. Este argumento consiste em afirmar, no essencial, que é erradamente que a Comissão considera que o artigo 14.° prevê um prazo para o pagamento, e não apenas para a concessão das ajudas. O terceiro fundamento invocado a título principal pelo Governo italiano assenta na incompetência; este fundamento não será tratado separadamente, dado que coincide em grande parte com o segundo fundamento e é abrangido, quanto ao resto, pelo fundamento invocado a título subsidiário.

O fundamento invocado a título subsidiário consiste em afirmar que, mesmo que a decisão impugnada seja válida ao impor o cumprimento estrito de um prazo de pagamento das ajudas, esse prazo deveria correr a partir do reconhecimento das organizações, e não da sua constituição, e isso por força da confiança legítima que a Comissão teria infundido pela carta n.° 12.060 enviada à Itália em 30 de Julho de 1980. Para que se admita o reconhecimento em vez da constituição como ponto de partida, o Governo italiano pode-se apoiar igualmente num argumento «sistemático»: em outros regimes similares de ajudas às organizações de agricultores [8], e igualmente no novo regime supra-examinado no n.° 5, parte-se, sem excepção, da data de reconhecimento como data de referência [9].

Na verdade, na audiência, a Comissão admitiu a justeza do fundamento invocado a título subsidiário. Excepto na conclusão, não voltarei à argumentação sobre o pedido subsidiário.

8 — Ver, nomeadamente, o regime (citado na fase escrita do processo pela Comissão) do sector do lúpulo [Regulamento (CEE) n.° 1696/71 do Conselho, de 26 de Julho de 1971 (JO 1971, L 175, p. 1; EE 03 F5 p. 60), artigo 8.°], o do sector da pesca [Regulamento (CEE) n.° 100/76 do Conselho, de 19 de Janeiro de 1976 (JO 1976, L 20, p. 1, artigo 6.°, n.° 1, segundo parágrafo] e o regime de uma série variada de sectores regulamentados simultaneamente em três Estados-membros no Regulamento (CEE) n.° 1360/78 (JO 1978, L 166, p. 1; EE 03 F14 p. 125), artigo 10.°

9 — É um facto que, nesses casos, está previsto um processo de reconhecimento por força do direito comunitário (ver supra, n.° 5). Além disso, o «argumento de sistema» conjugado com o texto do artigo 14.° pode conduzir a um raciocínio *a contrario.* Por outro lado, o sistema utilizado pela França neste sector partia igualmente, no início, da data de constituição. Ver supra, n.° 4.

A insuficiência de fundamentação

7. No seu primeiro fundamento, o Governo italiano considera que a decisão impugnada é insuficientemente fundamentada, mesmo que o penúltimo considerando da decisão em causa se refira à nota n.° 61.000 da Comissão, de 17 de Julho de 1987, na qual esta pôs termo às trocas de correspondência com o Governo italiano.

A Comissão responde a este argumento remetendo para a jurisprudência do Tribunal de onde resulta que a fundamentação sucinta das decisões do FEOGA é julgada suficiente quando o Governo interessado tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão impugnada, conhecendo a razão pela qual a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA o montante em litígio [10].

8. Parece-me que a jurisprudência citada pela Comissão é concludente no caso em apreço [11] e que, consequentemente, este fundamento do Governo italiano não pode ser acolhido. Num acórdão recente de 24 de Março de 1988, o Tribunal reconheceu ainda que o texto das decisões do FEOGA não deve conter *in extenso* todos os fundamentos e argumentos em que se baseiam [12].

10 — Acórdão de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão, n.os 19 a 21 (819/79, Recueil, p. 21).

11 — No mesmo sentido, ver igualmente o acórdão de 27 de Janeiro de 1981, Itália/Comissão, n.os 20 e 21 (1251/79, Recueil, p. 205).

12 — Acórdão proferido no processo 347/85, Reino Unido/Comissão, n.os 59 e 60 (Colect., p. 1749); ver igualmente o n.° 78 das conclusões do advogado-geral J. Mischo no mesmo processo.

A violação do artigo 14.°

9. O segundo fundamento invocado pela Itália, assente na violação do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72, apresenta duas facetas. Em primeiro lugar, consiste em dizer que o artigo 14.° não impõe qualquer prazo de pagamento, distinto da concessão, das ajudas. O período trienal citado no artigo 14.° seria uma mera referência para a determinação do montante das ajudas. Em segundo lugar, exprime a ideia de que, embora seja oportuno efectuar o pagamento o mais rapidamente possível, isso não significa que ele deva ocorrer num prazo bem determinado de três anos, por exemplo, sendo um pagamento posterior também susceptível de permitir alcançar o objectivo da regulamentação comunitária.

Ao impor o cumprimento estrito de um prazo de pagamento não previsto pela regulamentação comunitária, a Comissão interpretou e aplicou essa regulamentação de modo errado.

Na audiência, o representante do Governo italiano confirmou, todavia, que convinha respeitar um prazo razoável para o pagamento das ajudas. Trata-se de uma concessão importante para apreciação do processo, como veremos mais adiante.

10. A Comissão aduz quatro argumentos contra o fundamento assente na violação do artigo 14.° Em primeiro lugar, o único meio que permite realizar os objectivos prosseguidos pelo Regulamento (CEE) n.° 1035/72, isto é, encorajar a constituição das organizações de produtores e facilitar o seu funcionamento, consiste em efectuar o

pagamento das ajudas o mais rapidamente possível, no início da existência dessas organizações.

Em segundo lugar, a Comissão sublinha que, aquando da aplicação prática da regulamentação, teve efectivamente em consideração as dificuldades encontradas pela Itália para respeitar o prazo de três anos seguintes à constituição para o pagamento das ajudas. Esta atitude flexível da Comissão consistiu em aceitar que as ajudas relativas ao terceiro ano de funcionamento fossem pagas durante o quarto ano e que as ajudas relativas aos dois primeiros anos só fossem pagas no decurso do terceiro ano. A Comissão adoptou esta posição mais flexível na sua carta n.° 12 060, de 30 de Julho de 1980, redigida após vários anos de experiência do sistema e de dificuldades suscitadas, em Itália nomeadamente, pela sua aplicação.

O terceiro argumento invocado pela Comissão é o de que a sua política, consistente em só reembolsar as ajudas pagas nos três ou quatros anos seguintes à constituição das organizações, apoia-se na jurisprudência do Tribunal relativa aos «prazos razoáveis» [13]. Mais precisamente, a Comissão afirma que o ponto de vista da Itália, que conduziria a conceder ajudas provenientes de fundos comunitários a determinadas organizações sete ou oito anos após a sua constituição, implica um prazo não razoável.

13 — A Comissão remete para o acórdão do Tribunal de 3 de Março de 1982, Alpha Steel, n.° 10 (14/81, Recueil, p. 749), e para o acórdão do Tribunal de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor (205-215/82, Recueil, p. 2633), a propósito do qual faz, talvez, alusão ao n.° 33 sem grande pertinência neste contexto.

O quarto argumento invocado pela Comissão para refutar o fundamento assenta na violação do artigo 14.° é o princípio da igualdade de tratamento entre Estados-membros [14] e entre operadores económicos dos diferentes Estados-membros [15], argumento que perde muito do seu valor, uma vez que o representante da Comissão explicou na audiência que o regime só era aplicado sob essa forma em Itália (ver supra, n.° 4).

O poder de precisar disposições na relação «interadministrativa»

11. A questão suscitada pelo Governo italiano respeita ao poder de que dispõe a Comissão, enquanto administrador do FEOGA [16], de determinar de modo informal um prazo de pagamento previsto num regulamento do Conselho aquando da aplicação desse regulamento. Noutros termos, trata-se, neste caso, de um poder de interpretação ou, mais amplamente, de um poder de determinação atribuído à Comissão (como a quem quer que esteja encarregado de executar uma política) e que deve ser distinguido do poder de execução propriamente dito, pelo facto de se limitar a suprir ou a completar [17] as disposições legais aplicáveis. A seguir, analisarei de modo breve a natureza e os limites desse poder.

14 — Acórdão de 27 de Maio de 1981, Essevi e Salengo (142 e 143/80, Recueil, p. 1413).

15 — Acórdão de 27 de Fevereiro de 1985, Itália/Comissão, em especial o n.° 31 (56/83, Recueil, p. 713).

16 — Esta função de administração é reconhecida pelo artigo 11.° do Regulamento de base (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 1970, L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220).

17 — J. Schwarze, em *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, p. 425, define o «Durchführungsrecht» da Comissão como «ergänzende Rechtsetzung».

12. Em primeiro lugar, devo observar que se trata no caso em apreço não da relação entre a Comissão e os operadores económicos — ainda que aquilo que vamos expor a seguir possa aplicar-se *mutatis mutandis* também a essa relação — mas, na realidade, da relação entre a Comissão enquanto administração comunitária e as administrações nacionais encarregadas de aplicar o direito comunitário. Esta relação interadministrativa só é regulada no plano comunitário de modo esquemático [18]. Todavia, o Tribunal observou que as lacunas mais importantes deviam ser colmatadas com a ajuda de dois princípios fundamentais [19]. Um primeiro princípio fundamental, extraído do artigo 5.° do Tratado, salienta a necessidade de uma cooperação leal entre as autoridades comunitárias e nacionais no interesse da correcta aplicação do direito comunitário ao serviço dos cidadãos [20]. Um segundo princípio fundamental, formulado expressamente no n.° 3 do artigo 40.° do Tratado CEE, em matéria de política agrícola, pressupõe a igualdade entre os operadores económicos nos diferentes Estados-membros [21]. Nas relações entre a Comissão e um ou vários Estados-membros não pode haver elementos que conduzam a uma desigualdade de tratamento.

13. Na relação interadministrativa entre a Comissão e as administrações nacionais deve ter-se em conta o princípio da legalidade. Quando a Comissão impõe regras aos Estados-membros no âmbito das contas do FEOGA, deve naturalmente poder apoiar-se numa disposição clara que lhe atribua um poder normativo de execução. Trata-se, no caso concreto, do artigo 7.° do Regulamento de base (CEE) n.° 729/70, relativo ao financiamento da política agrícola comum [22], onde se confere à Comissão o poder de estabelecer «as regras de aplicação de cada uma das acções comuns». O artigo 36.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, em causa no caso em apreço, derroga-o, no entanto, no respeitante às regras de aplicação das ajudas referidas no n.° 1 do artigo 14.° desse regulamento. É o Conselho que é competente nessa matéria e exerceu essa competência pelo Regulamento (CEE) n.° 449/69, de 11 de Março de 1969 [23], adoptado com base no regulamento anterior ao Regulamento (CEE) n.° 1035/72.

O caso em apreço parece-me, no entanto, respeitar não ao poder de executar o n.° 1 do artigo 14.°, mas, antes, como o assinalei mais acima, ao poder de determinação que incumbe à Comissão, o qual constitui, de facto, uma variante do poder de interpretar uma disposição legal ambígua, neste caso (como é especificado mais abaixo no n.° 14) a parte do n.° 1 do artigo 14.°, que prevê um prazo de três anos para a concessão das ajudas. Por força desse poder de determinação de que é investida, a Comissão pode — naturalmente sob o controlo

18 — A doutrina familiarizada com os sistemas jurídicos federais como o da República Federal da Alemanha concede muita atenção a estas relações. Ver, nomeadamente, Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: «Das Rechnungsabschlussverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?», *Europarecht* 1986, p. 52 a 72; Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Estes princípios fundamentais são retomados conjuntamente no n.° 17 do acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor (205-215/82, Recueil, p. 2633). Quanto ao reconhecimento da necessidade de resolver determinados problemas de direito administrativo, para cuja solução o Tratado não contém regras precisas, inspirando-se nas regras comuns do direito dos Estados-membros, «sob pena de cometer uma denegação de justiça», remeto para o acórdão proferido pelo Tribunal em 12 de Julho de 1957 nos processos apensos 7/56 e 3-7/57, Algera e. o./Assembleia Comum, Recueil, p. 85, 114 e 115 (A, III, n.° 5).

20 — O facto de a exigência imposta a um Estado-membro de respeitar um «prazo razoável» poder decorrer da obrigação de lealdade expressa no artigo 5.° do Tratado CEE resulta do acórdão proferido pelo Tribunal em 6 de Julho de 1971, Países Baixos/Comissão (59/70, Recueil, p. 639), no âmbito do artigo 86.° do Tratado CECA análogo ao referido artigo 5.°

21 — Ver, supra, nota 15.

22 — Já citado na nota 16.

23 — JO 1969, L 61, p. 2.

do Tribunal — completar determinadas disposições de direito comunitário cujo alcance geral seja incontestável, através de comunicações interpretativas sob a forma de circulares, notas gerais, etc. O facto de estarmos em presença, no caso em apreço, de uma disposição deste tipo, cujo alcance geral não é contestado, como também não o é, aliás, o poder de determinação da Comissão, resulta da aceitação pelo Governo italiano da necessidade de um prazo razoável, também para o pagamento das ajudas (ver o n.° 9, mais acima).

Daqui resulta que esse poder de determinação só existe dentro de *limites* estreitos. Como qualquer poder de interpretação, de que constitui, como dissemos, uma variante [24], não deve, no plano do conteúdo, exceder o alcance da disposição especificada e não pode entrar em conflito com outras disposições imperativas. Pode ou deve mesmo ser utilizado, especialmente na relação entre as administrações comunitárias e nacionais, para fazer respeitar pelos Estados-membros determinados princípios gerais de direito, como os referidos acima (aplicação correcta e leal do direito comunitário no interesse do cidadão; igualdade de tratamento entre operadores económicos) [25]. Quanto à forma que deve revestir o exercício desse poder de determinação, ela não pode ignorar as normas de processo essenciais [26] e esse poder deve ser exercido através de instruções gerais fixadas após concertação com os interessados e a estes notificadas atempadamente, instruções que devem ser claras e não ter sido fixadas de modo arbitrário.

Apreciação da legalidade do prazo de pagamento concretamente imposto

14. À luz da panorâmica geral, proponho-me, agora, apreciar o prazo de pagamento concretamente imposto pela Comissão à Itália.

Num documento de trabalho de 13 de Dezembro de 1977, a Comissão exigiu à partida que, para serem elegíveis para um financiamento comunitário, as ajudas às organizações sejam não apenas concedidas no decurso dos três anos seguintes à constituição da organização, mas igualmente pagas nesse prazo. Tendo em conta o objectivo das ajudas em questão e os termos do n.° 1 do artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72, tratava-se de um ponto de vista compreensível. Resulta, efectivamente, do referido artigo que essa espécie de ajuda se destina a encorajar o arranque, quer di-

24 — Trata-se efectivamente de uma variante, de carácter geral, do poder de interpretação que compete a quem aplique uma disposição legal. É da natureza das coisas, quando a interpretação se destina a diferentes pessoas, inseri-la num acto interpretativo de alcance geral.

25 — Embora a interpretação das normas comunitárias pela Comissão não vincule as instâncias nacionais (ver, a este respeito, o acórdão do Tribunal de 27 de Março de 1980, Sucrimex, n.os 16 e 22, 133/79, Recueil, p. 1299, e acórdão de 10 de Junho de 1982, Interagra, n.° 8, 217/81, Recueil, p. 2233), sendo, no entanto, muito importante (ver o acórdão do Tribunal de 25 de Novembro de 1980, Bélgica/Comissão, n.os 13 e 15, 820/79, Recueil, p. 3537), ela é reforçada quando exprime princípios gerais do direito com força obrigatória.

26 — Ver o n.° 1 do artigo 7.°, já citado, do Regulamento (CEE) n.° 729/70, para o qual remete o artigo 36.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72. Não se contesta que a Comissão seguiu o processo aí imposto (ver o último considerando do preâmbulo da decisão impugnada) e, além disso, que esteve constantemente em contacto com a Itália a propósito da fixação do prazo em causa. Incidentalmente, desejo observar que os dois números do artigo 7.° exigem a consulta do comité do fundo, mas que esse artigo aplicável à Secção Orientação é formulado em termos menos precisos, quanto à natureza ou à forma das «disposições» aí referidas, do que os artigos 2.° a 5.° correspondentes à Secção Garantia. Esta circunstância, reforçada pela ausência de jurisprudência do Tribunal relativa ao artigo 7.°, explica-se, na minha opinião, pelo facto, verificado também no caso em apreço, de que, na Secção Orientação, concede-se menos frequentemente aos operadores económicos um direito directo às ajudas. Trata-se, assim, também mais frequentemente, de uma relação puramente interadministrativa que justifica uma aproximação mais flexível.

zer, a constituição e o funcionamento inicial dessas organizações. Essa finalidade só pode ser atingida se as ajudas forem concedidas apenas no início, mas igualmente postas de facto à disposição das organizações em causa. Resumindo, a expressão «conceder ajudas» utilizada na primeira frase do artigo 14.°, n.° 1, abrange duas coisas: conceder ajudas e pagar ajudas [27].

Quando se verificou que a aplicação rigorosa desse prazo suscitava dificuldades práticas, a Comissão, na carta que dirigiu, em 30 de Julho de 1980, às autoridades italianas, tornou mais flexível o regime comunitário e prolongou de um ano o prazo de pagamento (ver supra, n.° 10). Deste modo, tomou-se em consideração, como o representante do Governo italiano, de resto, afirmou na audiência, o tempo necessário para o tratamento administrativo dos dados relativos a determinados produtores, que aderiram às organizações perto do fim do período trienal de concessão das ajudas [28].

O facto de a Comissão determinar o prazo de pagamento e dar flexibilidade à interpretação literal da norma constituía o exercício ilícito de um poder regulamentar perante o Estado-membro em questão? E, no caso de resposta negativa a esta questão, o prazo de pagamento fixado não era um prazo desrazoável? Estas são as questões a que agora devo responder.

15. A propósito da primeira questão, parece-me que — quando se verificou que, devido a dificuldades práticas, não era possível observar escrupulosamente uma interpretação estrita do n.° 1 do artigo 14.° — a Comissão podia adaptar o prazo de pagamento de modo «informal». Vemos aí, com efeito, o exemplo do que mais acima chamei o exercício de um poder de determinação, poder para o qual a Comissão podia invocar, no caso em apreço, um dos princípios gerais referidos. Não propriamente (embora também) [29] o princípio da igualdade, uma vez que foi provado na audiência perante o Tribunal que o regime em causa só era aplicado em Itália, mas antes o princípio de cooperação leal entre as administrações comunitária e nacionais para a aplicação correcta do direito comunitário no interesse do cidadão. Por força deste princípio, as administrações devem velar para que esse objectivo do regime de ajudas comunitário, que é, no caso em apreço, um regime de ajudas ao arranque, seja realizado da melhor forma e que os beneficiários das ajudas fiquem o mais rapidamente possível na posse das ajudas que lhe são concedidas. A fixação de um prazo de pagamento curto corresponde a esse objectivo. É significativo que o Governo italiano também o admita por princípio, mesmo que conteste a duração do prazo.

Na verdade, é necessário, como o sublinhei nas considerações gerais tecidas acima, que esse sistema «informal» de prazos seja fi-

27 — Numa passagem da sua nota de 30 de Julho de 1980 retomada no relatório para audiência, a Comissão falava, na versão italiana autêntica de «la concessione» (a concessão) e «il pagamento» (o pagamento), dois actos abrangidos pela noção «accordare» (conceder) utilizada na primeira frase do n.° 1 do artigo 14.°

28 — Ver supra n.° 2 em relação ao método de cálculo das ajudas, com base, nomeadamente, na produção dos membros durante os três anos civis anteriores à sua adesão.

29 — O princípio da igualdade não é totalmente neutralizado pelo facto de um só Estado-membro aplicar o sistema examinado. No acórdão de 3 de Maio de 1978, Töpfer, n.° 20 (112/77, Recueil, p. 1019), o Tribunal, com efeito, apresentou a igualdade nos processos agrícolas como destinada a «prevenir a criação de situações privilegiadas».

xado previamente em termos gerais, depois de ter sido discutido com as administrações em questão e de lhes ser comunicado atempadamente. Neste aspecto, não pode fazer-se nenhuma censura à Comissão. Já na nota de trabalho, atrás referida, de 13 de Dezembro de 1977, comunicada a todos os Estados-membros, o problema do pagamento nos prazos foi aflorado em termos gerais e discutido, em seguida, com a administração italiana [30]. E, na carta baseada nessa nota de trabalho, enviada ao Governo italiano em 30 de Julho de 1980, a Comissão deixava um lapso de tempo suficiente para a adaptação ao sistema de prazos dela constante, sistema a propósito do qual não se contesta que seria aplicável também a outros Estados-membros na mesma situação *(quod non)*.

Razoabilidade do prazo

16. Resta responder à questão de saber se o prazo permitido pela Comissão era razoável e foi fixado de modo não arbitrário. Não compete ao Tribunal substituir-se à Comissão nessa apreciação. Limitar-me-ei a expor as seguintes considerações.

A primeira observação respeita à *duração* do prazo. A Itália beneficiou de um prazo suficiente com o período previsto de três anos (para os dois primeiros anos de funcionamento) ou de quatro anos (para o terceiro ano de funcionamento) seguintes à constituição da organização? A resposta a esta questão depende do tipo de inquérito que o Estado-membro deve fazer para calcular a ajuda concedida a uma determinada organização. Para esse efeito, o n.° 1 do artigo 14.° prevê que se fundamente na produção comercializada pelos produtores associados durante os três anos civis anteriores ao da sua adesão à organização (sobre o teor do artigo, ver supra, n.° 2, e, para as dificuldades práticas que suscita, o n.° 14). Parece-me que se deve poder dispor desses números em relação a cada produtor aderente, se não no momento da sua adesão, pelo menos pouco tempo depois, e que um ano suplementar (mesmo dois anos suplementares, tratando-se da ajuda relativa ao primeiro ano de funcionamento) constitui um prazo razoável para o exame administrativo dos processos. O Governo italiano não apresentou, de qualquer modo, nenhum elemento susceptível de pôr em dúvida esta hipótese.

A segunda observação diz respeito ao *início de contagem* do prazo. Independentemente da questão da confiança legítima incutida e que é objecto do fundamento subsidiário invocado pelo Governo italiano, a Comissão agiu arbitrariamente — depois de ter admitido, na sua carta de 30 de Julho de 1980, que era preferível ter em consideração a data do reconhecimento, nomeadamente por razões de harmonização com outras regulamentações [31] — ao ter persistido, apesar disso, em considerar a data da constituição? Não sou desta opinião. Enquanto o n.° 1 do artigo 14.° não fosse modificado, o que veio a acontecer mais tarde (ver supra, n.° 5), a Comissão devia tomar em consideração a data da constituição e é igualmente essa data que é determinante para o apuramento das contas do FEOGA. Na minha opinião, também não se pode censurar a Comissão por ter, como acima observei

30 — Ver, nomeadamente, a referência a uma carta do ministério italiano competente feita na carta citada de 30 de Julho de 1980.

31 — Ver supra, nota 8.

(n.° 14), procurado tornar flexível o regime legal, tendo em consideração as dificuldades encontradas em Itália, nem ver nisso, agora, um elemento arbitrário. Uma aplicação razoável de um diploma legal não deve, na minha opinião, ser equiparada ao arbitrário.

17. Para terminar, vou examinar ainda a argumentação do Governo italiano segundo a qual determinados atrasos no pagamento das ajudas se deveram a um inquérito geral da Comissão ou a verificações decididas pelo Governo italiano, a fim de ver se as organizações preenchiam as condições do n.° 1 do artigo 14.°

A jurisprudência do Tribunal segundo a qual, em caso de dúvida quanto à justificação de uma despesa, esta não pode ser financiada pelo FEOGA, demonstra que o argumento atrás referido deve ser considerado seriamente [32]. Assim, é evidente que os Estados-membros só pretendem conceder ajudas às empresas, no caso em apreço às organizações, que preencham as condições de concessão enunciadas nas disposições comunitárias, concretamente o artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1035/72 [33]. Daí a importância da questão colocada pelo Tribunal à Comissão, mas sobretudo ao Governo italiano, e que se destinava a especificar de que modo o inquérito da Comissão, que terminou em 1981, pôde dificultar o Governo italiano no pagamento das ajudas.

A resposta do Governo italiano consiste exclusivamente numa lista das organizações em relação às quais as ajudas não puderam ser pagas a tempo devido ao inquérito informativo em curso da Comissão. O Governo italiano acrescentou ainda que, à luz das indicações surgidas no decurso do referido inquérito, pareceu necessário aprofundar o conhecimento do funcionamento das organizações, mesmo daquelas que não tivessem sido submetidas ao inquérito da Comissão. Esta resposta não contém, todavia, a menor indicação concreta e, portanto, não faz prova de uma interferência incómoda, para já não falar de um comportamento negligente ou injustificado da Comissão, que teria impedido a Itália de cumprir convenientemente a sua função normal de execução da política agrícola.

A minha opinião é apoiada pelo facto de, no acórdão proferido em 28 de Janeiro de 1986 no processo 129/84 [34], o Tribunal ter afirmado que a decisão do Governo italiano de exigir um «reconhecimento» das organizações em questão pelas autoridades nacionais, com inscrição formal num registo, não constitui uma situação criada pelo direito comunitário, pelo que essa decisão não pode afectar a aplicação do direito comunitário [35]. Na medida em que o inquérito efectuado pela Itália disse respeito às condições de reconhecimento nacionais, o atraso imputável a esse inquérito não pode, assim, certamente, ser tomado em consideração.

32 — Acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, n.os 8 e 9 (11/76, Recueil, p. 245) e Alemanha/Comissão, n.os 7 e 8 (18/76, Recueil, p. 348). Ver também o acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Itália/Comissão, n.° 19 (129/84, Colect., p. 309).

33 — Não se vê claramente, numa primeira abordagem, porque é que o facto de verificar se as organizações satisfazem as *condições de concessão* pode constituir um obstáculo ao pagamento das ajudas dentro dos prazos. Uma vez que respeita ao funcionamento das *organizações*, esse controlo pode, com efeito, ser efectuado em qualquer altura e durante todo o ano. A título de exemplo de um processo relativo a essas condições de concessão, remeto, de novo, para o acórdão do Tribunal citado na nota 3.

34 — Acórdão de 28 de Janeiro de 1983, citado na nota 3, n.° 20.

35 — A situação é diferente desde 1 de Junho de 1984, na qual o reconhecimento das organizações é imposto pelo direito comunitário [Regulamento (CEE) n.° 3284/83, examinado supra, no n.° 5, em especial o n.° 2 do artigo 13.°].

Conclusão

18. Já assinalei acima (n.° 6) que a Comissão admitiu o pedido subsidiário do Governo italiano. Depois dessa admissão de princípio, apenas restava examinar a questão de saber qual a consequência concreta que, no plano dos números, a ela se devia ligar, noutros termos, até que montante a decisão impugnada devia ser anulada. Numa carta de 14 de Junho de 1989, a Comissão comunicou que a análise da documentação apresentada pela Itália conduziu à aceitação integral da soma de 158 524 650 LIT provada nessa documentação.

Uma vez que, com base nas considerações precedentes, cheguei à conclusão do que o pedido principal do Governo italiano deve ser indeferido, proponho ao Tribunal que anule a decisão impugnada C (87) 2027, de 5 de Novembro de 1987, até ao montante de 158 524 650 LIT e que declare, nos termos do n.° 3, primeiro parágrafo, do artigo 69.° do Regulamento Processual, que cada uma das partes suportará as suas despesas.