ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
16 de Outubro de 2003 *

No processo C-339/00,

Irlanda, representada por D. J. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por R. Brady, SC, e A. M. Collins, BL, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Niejahr e K. Fitch, na qualidade de agentes, assistidos por J. O'Reilly, SC, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objecto a anulação da Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 180, p. 49), na parte em que exclui do financiamento comunitário, relativamente aos exercícios de 1997 e 1998, despesas num montante de 4 844 345,35 euros efectuadas pela Irlanda a título de ajuda à arborização,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (relator) e A. Rosas, juízes,

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

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 26 de Junho de 2002, na qual a Irlanda foi representada por A. M. Collins e E. Fitzsimons, SC, e a Comissão, por M. Niejahr e K. Fitch,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Fevereiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Setembro de 2000, a Irlanda, nos termos do artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE, requereu a anulação da Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 180, p. 49, a seguir «decisão recorrida»), na parte em que exclui do financiamento comunitário, relativamente aos exercícios de 1997 e 1998, as despesas num montante de 4 844 345,35 euros efectuadas por este Estado-Membro a título de ajuda à arborização.

Enquadramento jurídico

Regulamentação em matéria de apuramento das contas do FEOGA

2 O Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), na redacção do Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 729/70»), estabelece, no artigo 5.°, n.° 2, alínea c):

«A Comissão, depois de consultar o comité do Fundo:

[...]

c) Decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.° e 3.°, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que as duas partes tentarão chegar a acordo sobre a atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as suas posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, e cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

[...]»

3 O processo de conciliação previsto no artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 é regido pela Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45). O artigo 1.°, n.° 1,

desta decisão criou um órgão de conciliação que intervém no referido quadro. Nos termos do n.º 2, alínea a), deste artigo, «a posição tomada pelo órgão não prejudicará a decisão definitiva da Comissão em matéria de apuramento das contas».

4 O Regulamento n.º 729/70 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 160, p. 103).

5 O artigo 16.º do Regulamento n.º 1258/1999 dispõe a este propósito:

«1. É revogado o Regulamento (CEE) n.º 729/70.

2. Todas as referências ao regulamento revogado devem entender-se como sendo feitas ao presente regulamento e lidas segundo a tabela de correspondência do anexo.»

6 Nos termos do artigo 20.º do Regulamento n.º 1258/1999:

«O presente regulamento entra em vigor sete dias após a sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

O presente regulamento é aplicável às despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 2000.»

Regulamentação em matéria de ajuda às medidas florestais

7 O Regulamento (CEE) n.º 2080/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura (JO L 215, p. 96), prevê a concessão de ajudas comunitárias à arborização das superfícies agrícolas. Estas ajudas fazem parte das despesas visadas no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70.

8 O segundo considerando do Regulamento n.º 2080/92 enuncia:

«[...] a experiência em matéria de arborização de terras agrícolas pelos agricultores mostra que os regimes de ajuda existentes destinados a promover a arborização são insuficientes e que as actividades de arborização das superfícies agrícolas retiradas da produção agrícola nos últimos anos se revelaram pouco satisfatórias;»

9 Nos termos do sexto considerando do Regulamento n.º 2080/92:

«[...] o objectivo de aumento da arborização das terras agrícolas no interesse da orientação da política agrícola comum (PAC) exige a introdução de prémios destinados a compensar a perda de rendimentos dos agricultores durante o período não produtivo das superfícies arborizadas;»

10 Nos termos do sétimo considerando do referido regulamento:

«[...] em muitos casos, particulares não-agricultores [...] encontram[-se] em condições de proceder à arborização das terras agrícolas e [...] revela[-se] oportuno prever medidas de incentivo dirigidas a esta categoria de pessoas; [...] por conseguinte, é conveniente instituir um prémio por hectare a conceder aos particulares não-agricultores que procedam à arborização de terras agrícolas;»

11 O artigo 2.° do Regulamento n.° 2080/92 prevê:

«1. O regime de ajudas pode incluir:

a) Ajudas destinadas a cobrir as despesas de arborização;

b) Um prémio anual por hectare arborizado, destinado a cobrir os custos de manutenção das superfícies arborizadas durante os primeiros cinco anos;

c) Um prémio anual por hectare, destinado a compensar perdas de rendimento decorrentes da arborização das superfícies agrícolas;

[...]

2. a) As ajudas referidas no n.º 1, alíneas a) e b), podem ser concedidas a qualquer pessoa singular ou colectiva que proceda à arborização de superfícies agrícolas;

b) As ajudas previstas no n.º 1, alínea c), apenas são elegíveis se forem concedidas:

— a agricultores que não beneficiem do regime de reforma antecipada previsto pelo Regulamento (CEE) n.º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura [...],

— a qualquer outra pessoa singular ou colectiva de direito privado.

[...]

3. Além disso, o regime pode incluir uma contribuição comunitária para as despesas de arborização das terras agrícolas realizadas pelas autoridades públicas competentes dos Estados-Membros.»

12 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2080/92:

«Os Estados-Membros executarão o regime de ajudas previsto no artigo 2.° através de programas plurianuais, nacionais ou regionais, relativos aos objectivos referidos no artigo 1.°, e que determinem, designadamente:

— os montantes e a duração das ajudas referidas no artigo 2.° em função das despesas reais de arborização e da manutenção das essências ou tipos de árvores utilizados para a arborização, ou em função da perda de rendimentos,»

13 O artigo 5.° do Regulamento n.° 2080/92 estabelece:

«1. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão os projectos dos programas nacionais ou regionais referidos no artigo 4.°, bem como as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas existentes ou que tencionem adoptar para permitir a aplicação do presente regulamento, até 30 de Julho de 1993, bem como uma estimativa das despesas anuais previstas para a realização dos programas.

2. A Comissão examinará as comunicações dos Estados-Membros com vista a determinar:

— a sua conformidade com o disposto no presente regulamento, tendo em conta os objectivos deste e a relação entre as diferentes medidas,

— a natureza das acções co-financiáveis,

— o montante total das despesas co-financiáveis.

3. A Comissão decidirá da aprovação dos programas nacionais ou regionais à luz dos elementos referidos no n.° 2. [...]

[...]»

Matéria de facto e fase pré-contenciosa

14 Até finais dos anos 80, o Estado irlandês era proprietário de aproximadamente 400 000 hectares de floresta, que geria directamente.

15 Pelo Forestry Act 1988 (lei de 1988 sobre a floresta), o Parlamento irlandês autorizou a criação da sociedade Coillte Teoranta (Administração das Florestas), com o objectivo de desenvolver a actividade florestal e de exercer determinadas funções que até aí cabiam ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Energia.

16 A Coillte Teoranta foi constituída em 8 de Dezembro de 1988, em conformidade com o Companies Act 1963 (lei de 1963 das sociedades), sob a forma de uma «private company», isto é, uma sociedade privada por acções em que o número de accionistas está limitado a 50, o direito de cessão das acções é restrito e em que é proibida qualquer solicitação do público para a subscrição de acções. A totalidade das acções da Coillte Teoranta foi adquirida pelo Ministério das Finanças. Contudo, nos termos do Forestry Act 1988, esta sociedade estava obrigada a exercer as suas actividades independentemente do Estado e em conformidade com critérios puramente comerciais.

17 A questão do estatuto da Coillte Teoranta e da sua qualidade de pessoa colectiva de direito privado, na acepção do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 2080/92, foi suscitada em reuniões entre a Comissão e o Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas que se realizaram entre Julho e Outubro de 1992.

18 Por carta de 26 de Janeiro de 1993, este ministério respondeu a diferentes perguntas da Comissão relativas ao estatuto da Coillte Teoranta.

19 Esta resposta não deu lugar a qualquer observação por parte da Comissão.

20 Em Julho de 1993, a Irlanda apresentou à Comissão um programa plurianual nacional de arborização, ao abrigo do Regulamento n.° 2080/92, que foi aprovado por esta em 27 de Abril de 1994.

21 Em 8 de Dezembro de 1994, a Comissão aprovou o programa operacional para a agricultura, o desenvolvimento rural e a actividade florestal (1994-1999).

22 Em Julho de 1996, o Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas publicou um plano estratégico para o desenvolvimento do sector florestal na Irlanda, que mencionava que a Coillte Teoranta reunia as condições exigidas para a obtenção de ajudas ao abrigo dos programas da Comunidade.

23 Até ao ano de 1997, o FEOGA reembolsou à Irlanda os montantes reclamados a título da ajuda à arborização paga à Coillte Teoranta por força do artigo 2.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 2080/92.

24 Após Setembro de 1994, a Coillte Teoranta financiou parte dos custos das suas actividades graças a empréstimos contraídos em bancos comerciais com base em subvenções e prémios a receber ao abrigo do Regulamento n.º 2080/92 no quadro dos programas de arborização. Baseando-se em estimativas preparadas no final de 1998, a Coillte Teoranta contraiu um empréstimo de 24 400 000 IEP, na perspectiva do recebimento de prémios pelas superfícies arborizadas entre 1993 e 1998.

25 Na sequência de variada troca de correspondência e de uma reunião bilateral, a Comissão informou o Governo irlandês, por carta de 3 de Agosto de 1999, de que se propunha adoptar uma decisão no sentido de excluir do financiamento comunitário determinadas ajudas à arborização pagas à Coillte Teoranta, a contar de 1 de Agosto de 1996. Esta é, de acordo com a referida carta, uma entidade pública que, por força do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2080/92, não pode pretender o prémio previsto no n.º 1, alínea c), deste artigo. Nessa mesma carta, a Comissão rejeita a crítica das autoridades irlandesas quanto à alegada violação do princípio da protecção da confiança legítima.

26 Por carta de 11 de Outubro de 1999, a Irlanda pediu para ser dado início ao processo de conciliação ao abrigo da Decisão 94/442.

27 No relatório final de 30 de Março de 2000, o órgão de conciliação criado por esta decisão concluiu que era impossível conciliar as posições das duas partes.

28 Em 5 de Julho de 2000, a Comissão adoptou a decisão recorrida.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentação das partes

29 No primeiro fundamento, a Irlanda sustenta que a Comissão não tinha competência para adoptar a decisão recorrida com base no Regulamento n.º 729/70, uma vez que este regulamento tinha sido revogado pelo Regulamento n.º 1258/1999.

30 A Irlanda alega que o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1258/1999 revogou, após a entrada em vigor deste, em Julho de 1999, o Regulamento n.º 729/70. Estando este último revogado quando da adopção da decisão recorrida, não podia, portanto, no entender da Irlanda, constituir base jurídica. Por outro lado, o Regulamento n.º 1258/1999 também não podia constituir um fundamento adequado, uma vez que, por força do artigo 20.º, só era aplicável às despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 2000, isto é, com data posterior à execução das despesas em causa.

31 A Irlanda acrescenta que teria sido fácil ao legislador comunitário inserir uma disposição transitória no Regulamento n.º 1258/1999, mas não o fez.

32 Pelo contrário, a Comissão alega que a decisão recorrida se baseia correctamente no Regulamento n.º 729/70. Considera que o Regulamento n.º 1258/1999 não era efectivamente aplicável ao caso em apreço, uma vez que as despesas em causa dizem respeito aos exercícios financeiros de 1997 e 1998 e são, portanto, anteriores a 1 de Janeiro de 2000.

33 A Comissão concede que a transição entre estes dois regulamentos peca por falta de clareza. Sustenta, contudo, que a revogação do Regulamento n.° 729/70 não obsta à sua aplicação às despesas efectuadas antes de 1 de Janeiro de 2000. O Regulamento n.° 1258/1999 contém necessariamente uma disposição transitória tácita, visando garantir que as despesas efectuadas ao abrigo do Regulamento n.° 729/70 continuem a incluir-se no âmbito de aplicação da antiga regulamentação até que a nova regulamentação produza plenamente os seus efeitos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 Há que verificar se a decisão recorrida pode validamente ser adoptada com base no Regulamento n.° 729/70.

35 A este propósito, importa referir que, se o Regulamento n.° 1258/1999 prevê, no artigo 16.°, n.° 1, a revogação do Regulamento n.° 729/70, resulta do décimo sexto considerando do Regulamento n.° 1258/1999 que o objectivo do legislador era, atendendo à introdução de novas alterações ao Regulamento n.° 729/70, proceder, por uma questão de clareza, a uma reformulação das disposições em causa.

36 As disposições do Regulamento n.° 729/70 são assim retomadas no Regulamento n.° 1258/1999. O artigo 16.°, n.° 2, deste último prevê, aliás, que as referências feitas ao regulamento revogado devem entender-se como sendo feitas ao Regulamento n.° 1258/1999 e lidas segundo a tabela de correspondência do anexo. Portanto, o Regulamento n.° 1258/1999 inscreve-se na continuidade do regime estabelecido pelo Regulamento n.° 729/70.

37 É neste contexto que cabe interpretar o artigo 16.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1258/1999. Como refere o advogado-geral nos n.os 20 a 24 das suas conclusões, esta disposição, lida em conjugação com o artigo 20.° do mesmo regulamento, não tem por objecto introduzir na aplicação das regras relativas ao financiamento da política agrícola comum uma interrupção criando um vazio jurídico e afectando o efeito útil dos Regulamentos n.os 729/70 e 1258/1999.

38 Assim, por lamentável que seja a inexistência de disposições transitórias que permitam apreender claramente a articulação entre os Regulamentos n.os 729/70 e 1258/1999 e assegurar assim uma leitura adequada dos textos normativos, há que considerar que a revogação declarada no artigo 16.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1258/1999 não afectou a obrigação de a Comissão controlar a conformidade, com as regras comunitárias, das despesas efectuadas pelos Estados-Membros até 31 de Dezembro de 1999, no âmbito da política agrícola comum.

39 Face ao conjunto destes elementos, é de considerar que a decisão recorrida foi validamente adoptada com base no Regulamento n.° 729/70, na parte em que visa os exercícios de 1997 e 1998.

Quanto ao segundo fundamento

40 No seu segundo fundamento, a Irlanda invoca, em primeiro lugar, que a decisão recorrida constitui uma aplicação errada do Regulamento n.° 2080/82, na medida em que a Coillte Teoranta é uma pessoa colectiva de direito privado, na acepção do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), desse regulamento. Sustenta, em segundo lugar, que, ao adoptar a referida decisão, a Comissão violou as obrigações relativas à cooperação leal, à segurança jurídica bem como à boa administração e que violou o princípio da protecção da confiança legítima.

Quanto à primeira vertente do segundo fundamento, baseada numa aplicação errada do Regulamento n.º 2080/92

Argumentação das partes

41 A Irlanda alega que a Coillte Teoranta é uma pessoa colectiva de direito privado, na acepção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2080/92, e que está, portanto, habilitada a receber a ajuda prevista no n.º 1, alínea c), deste artigo.

42 Mesmo se a expressão «pessoa colectiva de direito privado», por oposição a «pessoa colectiva de direito público», não é habitual nos países da «common law», a Irlanda alega que a Coillte Teoranta foi constituída sob a forma de uma «private company», em conformidade com o Companies Act 1963, e que esta forma é equivalente à das sociedades de direito privado nos Estados-Membros que utilizam comummente este conceito, como a República Francesa, a República Federal da Alemanha ou o Reino de Espanha.

43 O facto de a Coillte Teoranta constituir uma empresa pública cuja propriedade pertence inteiramente ao Estado não a impede de ser uma pessoa colectiva de direito privado. A Irlanda sustenta que o Conselho definiu expressamente os beneficiários da ajuda em função da sua forma jurídica e não em função do regime de propriedade económica, público ou privado, a que estão sujeitos.

44 A Irlanda alega igualmente que o Regulamento n.º 2080/92 visa assegurar a arborização de um máximo de terras agrícolas, apoiando financeiramente pessoas singulares e colectivas que se disponham a isso. Cabe, portanto, interpretar as disposições relativas aos beneficiários, em termos amplos, como propõe.

45 A Irlanda sustenta, por outro lado, que a Coillte Teoranta não é uma «autoridade pública» na acepção do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2080/92. Salienta que é certo que o Tribunal de Justiça decidiu nos acórdãos de 17 de Dezembro de 1998, Connemara Machine Turf (C-306/97, Colect., p. I-8761, n.° 35), e Comissão/Irlanda (C-353/96, Colect., p. I-8565, n.° 40), relativos ao âmbito dos contratos públicos, que a Coillte Teoranta era «uma entidade pública cujos contratos de fornecimento de direito público se encontram sujeitos ao controlo do Estado». Alega, no entanto, que importa usar com prudência a expressão «autoridade pública», dado o conceito em causa ter sido apreciado nestes acórdãos noutro contexto — o dos contratos públicos — e no quadro de uma directiva hoje revogada. A este propósito, a Irlanda sustenta que a Coillte Teoranta não constitui um «organismo de direito público» na acepção das novas directivas em matéria de contratos públicos. Afirma, em especial, que a sociedade é gerida segundo princípios comerciais e que o Estado irlandês não intervém nas suas decisões.

46 De todo o modo, a Irlanda alega que, mesmo se, contrariamente à posição que perfilha, a Coillte Teoranta fosse considerada uma autoridade pública na acepção do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2080/92, tal não obsta a que seja igualmente uma pessoa colectiva de direito privado e, por conseguinte, que possa beneficiar da ajuda controvertida ao abrigo do n.° 1, alínea c), do mesmo artigo.

47 A Irlanda acrescenta que o Conselho teve a preocupação de definir diferentemente os beneficiários no seu Regulamento (CE) n.° 1257/1999, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 80), que altera o Regulamento n.° 2080/92. Sublinha, além disso, que, nos termos do Regulamento (CE) n.° 1750/1999 da Comissão, de 23 de Julho de 1999, que estabelece as regras de execução pormenorizadas do Regulamento n.° 1257/1999 (JO L 214, p. 31), ficam excluídas da ajuda à arborização as florestas cuja propriedade pertence ao Estado em pelo menos 50%. A Irlanda alega *a contrario* que, na medida em que o Regulamento n.° 2080/92 não contém tal exclusão, a Coillte Teoranta podia beneficiar da ajuda controvertida.

48 A Comissão sustenta, inversamente, que a Coillte Teoranta não é uma pessoa colectiva de direito privado na acepção do artigo 2.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 2080/92, que é, ao invés, uma autoridade pública na acepção do n.° 3 do referido artigo, não podendo, portanto, beneficiar da ajuda controvertida.

49 A Comissão apoia-se no objectivo do Regulamento n.° 2080/92. Sustenta que este regulamento foi adoptado no quadro da reforma da política agrícola comum realizada em 1992. Uma vez que o regime de ajuda existente não tinha conseguido incentivar os agricultores a retirarem terras da produção agrícola em número suficiente, o referido regulamento pretendia, em seu entender, reforçar as medidas de incentivo para esse efeito. Previu, designadamente, medidas destinadas a compensar a perda de rendimentos durante o período não produtivo das superfícies recentemente arborizadas.

50 A Comissão afirma que resulta claramente do sétimo considerando do Regulamento n.° 2080/92 que a ajuda controvertida se destina aos agricultores e a outros particulares e não aos Estados-Membros ou aos organismos públicos.

51 Ora, não existe qualquer dúvida de que a Coillte Teoranta é uma empresa pública inteiramente controlada pelo Estado. A Comissão sublinha que, antes da criação desta sociedade em 1988, as florestas eram directamente geridas pelos ministérios competentes. Actualmente, a Coillte Teoranta é inteiramente detida pelo Estado e gerida por conta do governo.

52 O Estado detém todas as acções da sociedade e designa os seus responsáveis, podendo também intervir no financiamento da empresa. A Coillte Teoranta está igualmente sujeita a determinadas obrigações de serviço público cujo cumprimento é controlado pelo Estado.

53 A Comissão considera que os acórdãos Connemara Machine Turf e Comissão/ /Irlanda, já referidos, em que o Tribunal de Justiça decidiu que a Coillte Teoranta é uma «autoridade pública», são relevantes, ainda que proferidos no âmbito dos contratos públicos. No entender da Comissão, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão de que a Coillte Teoranta é um organismo de direito público. Sendo este conceito exclusivo, a Comissão afirma que a Coillte Teoranta não pode ser ao mesmo tempo uma pessoa de direito privado.

54 Alega ainda que a alteração verificada na definição dos beneficiários das ajudas nos Regulamentos n.os 1257/1999 e 1750/1999 em nada altera a essência do seu raciocínio. No entender da Comissão, o Regulamento n.º 2080/92 devia já ser interpretado no sentido de excluir as florestas cuja propriedade pertence ao Estado em pelo menos 50%.

Apreciação do Tribunal de Justiça

55 Há que concluir que, tal como a Irlanda alega, o conceito de pessoa de direito privado, utilizado no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2080/92, não existe no direito de todos os Estados-Membros. Não é, portanto, relevante, no caso em apreço, referir-se à definição utilizada em determinados direitos nacionais.

56 Cabe, ao invés, interpretar este conceito à luz do objectivo e da economia do Regulamento n.º 2080/92.

57 Decorre do segundo considerando deste regulamento que foi sobretudo porque o regime de ajuda existente não tinha conseguido promover suficientemente a arborização pelos agricultores, com a retirada de superfícies agrícolas da produção agrícola, que se tornou necessário reforçar o referido regime de ajuda.

Para alcançar este objectivo, tal como enunciado no sexto e no sétimo considerandos do referido regulamento, o legislador comunitário decidiu compensar a perda de rendimentos dos agricultores durante o período não produtivo das superfícies recentemente arborizadas e alargar esta compensação a outros particulares.

58 Importa observar que o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2080/92 estabelece uma distinção entre os beneficiários em função do tipo de ajuda em causa.

59 Com efeito, as disposições constantes da alínea b) do n.° 2 dessa disposição, relativas às ajudas destinadas a compensar a perda de rendimentos agrícolas, estão redigidas de modo restritivo relativamente às da alínea a) do mesmo n.° 2, respeitantes às ajudas destinadas a cobrir os custos de arborização e os custos de manutenção das superfícies arborizadas. Enquanto estas últimas ajudas são concedidas a todas as pessoas singulares ou colectivas que procedam à arborização de superfícies agrícolas, as relativas à perda de rendimentos apenas são elegíveis se forem concedidas aos agricultores que respondam a determinadas condições ou a qualquer outra pessoa singular ou colectiva de direito privado. À luz do sexto e do sétimo considerandos do Regulamento n.° 2080/92, é de considerar que a expressão «qualquer outra pessoa singular ou colectiva de direito privado», que figura no referido trecho da alínea b), visa unicamente os particulares, por oposição à expressão «qualquer pessoa singular ou colectiva», usada no referido trecho da alínea a), que abrange simultaneamente os particulares e os não-particulares, como as pessoas colectivas detidas e controladas pelo Estado.

60 Daí decorre que as pessoas colectivas detidas e controladas pelo Estado podem beneficiar de uma ajuda destinada a compensar os custos ligados à arborização e à manutenção de florestas nas mesmas condições que qualquer outra pessoa singular ou colectiva, mas não podem, ao invés, beneficiar da ajuda destinada a compensar a perda de rendimentos agrícolas.

61 No caso em apreço, de acordo com a própria Irlanda, a Coillte Teoranta é e sempre foi uma empresa pública inteiramente detida pelo Estado. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou nos acórdãos Connemara Machine Turf e Comissão/Irlanda, já referidos, que esta sociedade é controlada pelo Estado, e não foi aduzido nenhum elemento novo no sentido de demonstrar que assim não era nos exercícios de 1997 e 1998. A obrigação imposta à sociedade de gerir os seus negócios segundo princípios comerciais bem como o facto, alegado pela Irlanda, de que o Estado não intervém, na prática, na gestão da sociedade não podem prevalecer sobre a conclusão de que a sociedade era inteiramente detida e controlada pelo Estado e que este nela podia intervir. Daí que a Coillte Teoranta não constitua uma pessoa colectiva de direito privado na acepção do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 2080/92.

62 Por outro lado, a circunstância de a distinção entre empresa privada e empresa pública ser mais claramente estabelecida nos Regulamentos n.os 1257/1999 e 1750/1999 não implica que esta distinção não existisse no Regulamento n.° 2080/92.

63 Em face do que antecede, é de concluir que a Coillte Teoranta, enquanto empresa pública, não está habilitada a receber uma ajuda destinada a compensar a perda de rendimentos decorrentes da arborização e que a Comissão não cometeu erro na aplicação do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 2080/92. É, portanto, de julgar improcedente a primeira vertente do segundo fundamento.

Quanto à segunda vertente do segundo fundamento, baseada numa violação do dever de cooperação leal, da segurança jurídica e da boa administração, bem como na violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentação das partes

64 A Irlanda sustenta que pôde legitimamente considerar que a Coillte Teoranta fazia parte dos beneficiários visados no artigo 2.°, n.° 2, alínea b), do

Regulamento n.° 2080/92, devido à própria atitude da Comissão. A passividade que esta demonstrou é contrária ao dever de cooperação leal previsto no artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE) e a decisão recorrida viola o princípio da protecção da confiança legítima.

65 A Irlanda refere que a questão do estatuto da Coillte Teoranta foi discutida entre o ministério irlandês competente e a Comissão, de Julho a Outubro de 1992. Após essas discussões, a Comissão pediu à Irlanda precisões quanto ao estatuto desta sociedade. A Irlanda forneceu as informações requeridas por carta de 26 de Janeiro de 1993, à qual foram juntos numerosos documentos, entre os quais o Forestry Act 1988 que previa a criação da Coillte Teoranta, bem como os estatutos da sociedade. A Comissão não respondeu a esta carta. Em 1994, o programa plurianual irlandês de arborização foi aprovado pela Comissão. Além disso, para os exercícios anteriores a 1997, as ajudas pagas pela Irlanda à Coillte Teoranta ao abrigo do artigo 2.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 2080/92 foram reembolsadas sem qualquer observação.

66 A Irlanda acrescenta que a Coillte Teoranta contraiu empréstimos importantes junto de bancos, na expectativa dos reembolsos que podia obter do FEOGA.

67 A Comissão não nega os factos apresentados a este propósito pela Irlanda. Admite que pode ser lamentável não ter enviado qualquer resposta à carta de 26 de Janeiro de 1993, mas sustenta que não faltou ao seu dever de cooperação leal nem violou o princípio da protecção da confiança legítima.

68 A Comissão alega que a Irlanda tinha participado nas negociações sobre o Regulamento n.° 2080/92 e que devia, portanto, saber que a ajuda à perda de rendimentos decorrente da arborização não se destinava às empresas públicas como a Coillte Teoranta. Este Estado-Membro deveria ter-se apercebido de que

não existia qualquer base legal que permitisse à Comissão reembolsar, por intermédio do FEOGA, despesas efectuadas em violação das regras do regime da política agrícola comum. Por outro lado, a Comissão sustenta que o seu silêncio não pode ser interpretado como um assentimento. Acrescenta que, de todo o modo, a Irlanda não insistiu em obter uma resposta à sua carta de 26 de Janeiro de 1993.

69 Relativamente à aprovação do programa plurianual de arborização comunicado pela Irlanda em aplicação do Regulamento n.° 2080/92, a Comissão alega que esta circunstância não podia incitar a Irlanda a manter uma confiança legítima em que a Coillte Teoranta tinha o direito de beneficiar da ajuda controvertida. A Comissão sustenta que este documento quase que não menciona a referida sociedade e que nele nada constava no sentido de que a Irlanda tinha decidido pagar a ajuda em causa à Coillte Teoranta como se se tratasse de uma empresa privada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

70 Com este fundamento, a Irlanda alega essencialmente que a decisão recorrida violou o dever de cooperação leal e o princípio da protecção da confiança legítima.

71 Relativamente ao dever de cooperação leal, importa lembrar que, por força do artigo 5.° do Tratado, este princípio rege as relações entre os Estados-Membros e as instituições. Implica a obrigação de os Estados-Membros tomarem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário e impõe às instituições comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal com os Estados-Membros (v. despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o., C-2/88 IMM, Colect., p. I-3365, n.° 17, e acórdão de 26 de Novembro de 2002, First e Franex, C-275/00, Colect., p. I-10943, n.° 49).

72 Importa observar que, como o advogado-geral sublinhou no n.º 73 das suas conclusões, a obrigação de cooperação leal tem, por natureza, carácter recíproco.

73 No caso em apreço, a Irlanda tinha participado nas discussões com vista à adopção do Regulamento n.º 2080/92. Era, portanto, suposto conhecer as suas implicações tal como a Comissão.

74 A Comissão tinha manifestado as suas dúvidas à Irlanda quanto ao estatuto da Coillte Teoranta e, portanto, o referido Estado-Membro devia saber que existia uma incerteza quanto à qualificação desta como pessoa colectiva de direito privado na acepção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2080/92.

75 Ainda que a Comissão tivesse podido reiterar as suas dúvidas à Irlanda, importa observar que, de todo o modo, cabia a esta última zelar no sentido de eliminar qualquer incerteza que pudesse existir quanto à aptidão da Coillte Teoranta para receber a ajuda controvertida.

76 Assim, improcede a acusação de violação do dever de cooperação leal suscitada pela Irlanda.

77 A Irlanda pretende igualmente que a atitude da Comissão, em especial o facto de não ter respondido à sua carta de 26 de Janeiro de 1993, de ter aprovado o seu programa plurianual de arborização e de não ter posto em causa, anteriormente a 1997, as ajudas concedidas à Coillte Teoranta ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 2080/92 e postas a cargo do FEOGA, a tinha levado a confiar legitimamente que essas ajudas eram conformes à regulamentação aplicável.

78 A este respeito, embora seja de lamentar que a Comissão não tenha apresentado observações quanto à carta da Irlanda de 26 de Janeiro de 1993, a não reacção da Comissão não pode, por si só, nem em conjugação com outras circunstâncias do caso em apreço, criar uma confiança legítima na esfera da Irlanda.

79 Antes de mais, a falta de resposta da Comissão a uma carta não é, em princípio, de molde a suscitar uma confiança legítima na esfera da pessoa que a enviou. No caso em apreço, a carta da Irlanda, de 26 de Janeiro de 1993, constituía em si uma resposta a um pedido da Comissão e não apelava directamente a uma resposta.

80 Seguidamente, no que se refere à aprovação pela Comissão do programa plurianual irlandês de arborização, importa notar que esse programa não mencionava a Coillte Teoranta senão incidentalmente e não especificava, em termos claros, que se pretendia conceder a esta empresa prémios pela perda de rendimentos. Aliás, este último ponto também não foi especificado no programa operacional para a agricultura, o desenvolvimento rural e a actividade florestal (1994-1999), ou no plano estratégico para o desenvolvimento no sector florestal na Irlanda, publicado pelo Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas. A referida aprovação não podia, portanto, ser interpretada como um reconhecimento da justeza da concessão dos prémios controvertidos.

81 Por fim, o facto de a Comissão não ter posto em causa as ajudas concedidas à Coillte Teoranta antes de 1997 também não podia levar a Irlanda a pensar que a atribuição a esta empresa das ajudas por perda de rendimentos nunca seria posta em causa no futuro. O Tribunal de Justiça decidiu, com efeito, reiteradamente que, se a Comissão tolerou irregularidades por razões de equidade, isto não implica que o Estado-Membro adquire o direito de exigir a mesma atitude para as irregularidades do exercício seguinte com base nos princípios da segurança jurídica ou da protecção da confiança legítima (v., designadamente, acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 12). E assim deve ser por maioria de razão nos casos em que a Comissão não tinha detectado o tipo de irregularidades em causa nos anteriores exercícios.

82 Nestas condições, importa concluir que, com a sua atitude, a Comissão não incitou a Irlanda a confiar que a ajuda concedida à Coillte Teoranta por perda de rendimentos seria co-financiada pelo FEOGA. Ao invés, deu a conhecer as suas dúvidas às autoridades irlandesas, desde 1992. A consecutiva não tomada de posição quanto à aptidão da Coillte Teoranta para beneficiar da ajuda controvertida não pode fazer com que a Irlanda tenha criado uma confiança legítima a este propósito, uma vez que, em especial, este Estado-Membro tinha estado estreitamente associado à elaboração da regulamentação em causa e cabia-lhe a obrigação de aplicar correctamente a referida regulamentação.

83 Há portanto que julgar improcedente a crítica da Irlanda segundo a qual a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima e, portanto, concluir que improcede a segunda vertente do segundo fundamento.

84 Face às considerações que antecedem, é de julgar improcedente o segundo fundamento.

85 Não sendo procedentes nenhum dos fundamentos invocados pela Irlanda, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

86 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A Irlanda é condenada nas despesas.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Outubro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris