ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

13 de Setembro de 2001 *

No processo C-374/99,

Reino de Espanha, representado por M. López-Monís Gallego, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. Guerra Fernández, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 1999/596/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1999, que altera a Decisão 1999/187/CE relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 226, p. 26), na parte que diz respeito ao Reino de Espanha,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

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

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Abril de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Outubro de 1999, o Reino de Espanha pediu, nos termos do artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE, a anulação parcial da Decisão 1999/596/CE da Comissão, de 28 de Julho de 1999, que altera a Decisão 1999/187/CE relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 226, p. 26, a seguir «decisão impugnada»), na parte que lhe diz respeito.

2 A decisão impugnada altera e completa a Decisão 1999/187/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros respeitantes às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 61, p. 37). A Decisão 1999/187 foi adoptada antes do encerramento do processo de conciliação a que alguns Estados-Membros, entre eles o Reino de Espanha, recorreram, nos termos da 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). A decisão impugnada foi adoptada com o objectivo de apurar as contas das despesas em relação às quais o referido processo tinha terminado.

3 No que respeita ao Reino de Espanha, a decisão impugnada cifra em 868 161 191 634 ESP o montante total de despesas reconhecidas e em 30 727 280 399 ESP o total de despesas recusadas. Relativamente a este último montante, 24 935 116 620 ESP correspondem a despesas já recusadas pela Decisão 1999/187. A correcção efectuada pela decisão impugnada diz assim respeito a um montante suplementar de 5 792 163 779 ESP.

4 As razões das correcções assim aplicadas às despesas são resumidas nos relatórios de síntese relativos aos resultados dos controlos para apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», referentes, respectivamente, aos exercícios de 1994 (documento n.º VI/7421/97, a seguir «relatório de síntese de 1994») e de 1995 (documento n.º VI/6462/98, a seguir «relatório de síntese 1995»), bem como num suplemento ao relatório de síntese de 1995, de 7 de Junho de 1999.

5 As correcções aplicadas no sector das ajudas ao consumo de azeite correspondem a 10% das despesas efectuadas em Espanha neste sector no decurso dos exercícios de 1994 e de 1995. As correcções aplicadas no sector dos prémios para os ovinos e caprinos correspondem a 5% das despesas efectuadas em quatro províncias espanholas e a 2% das efectuadas numa quinta província espanhola no decurso dos exercícios de 1993 a 1995.

Sobre as ajudas ao consumo de azeite

6 As correcções aplicadas em matéria de ajudas ao consumo de azeite são justificadas, nos relatórios de síntese de 1994 e de 1995, bem como no suplemento ao relatório de síntese de 1995, pelas deficiências dos sistemas instituídos pelas autoridades espanholas para, respectivamente, o pagamento de ajudas, os controlos e as sanções.

7 O Governo espanhol contesta simultaneamente o processo de correcção, tal como seguido pela Comissão, e as observações constantes da decisão impugnada.

Sobre o processo de correcção seguido pela Comissão

No que respeita à tomada em conta do relatório elaborado pelo órgão de conciliação

8 O Governo espanhol acusa a Comissão por não ter tido em conta o relatório adoptado pelo órgão de conciliação criado pela Decisão 94/442 (a seguir «órgão de conciliação»). Afirma que, nos termos do artigo 1.°, n.° 1, alínea b), da Decisão 94/442, o órgão de conciliação tem por missão «aproximar as posições divergentes da Comissão e do Estado-Membro». Isto implica que a Comissão, antes de tomar uma decisão, deve examinar o relatório elaborado por este órgão e ter em conta o seu conteúdo.

9 A este respeito há que recordar que, nos termos artigo 1.°, n.° 2, alínea a), da Decisão 94/442, «a posição tomada pelo órgão de conciliação não prejudicará a decisão definitiva da Comissão em matéria de apuramento das contas». Daqui

resulta que a Comissão, quando adopta a sua decisão, não está vinculada pelas conclusões do órgão de conciliação (acórdão de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/Comissão, C-44/97, Colect., p. I-7177, n.º 18).

10 No caso em apreço, resulta dos elementos do processo que a Comissão tomou conhecimento do relatório elaborado pelo órgão de conciliação e que, tendo em conta as considerações desenvolvidas pelo referido órgão, alterou, em certos aspectos, a sua proposta inicial de correcção financeira.

11 Nestas condições, a acusação do Governo espanhol não tem fundamento e deve, por consequência, ser julgada improcedente.

No que respeita à representatividade das verificações efectuadas pela Comissão

12 O Governo espanhol alega que os 22 processos que serviram de base às conclusões da Comissão têm que ver com empresas nas quais a autoridade de controlo nacional descobriu irregularidades. Segundo o Governo espanhol, esta amostragem viciada e o facto de existirem, em Espanha, mais de 400 empresas de acondicionamento, não permitem que se considere os referidos processos como representativos. Por outro lado, os resultados de um controlo suplementar, efectuado em seis grandes empresas, não são oponíveis ao Reino de Espanha, devido a não lhe terem sido comunicados em tempo útil, sendo que, em todo o caso, corroborariam as suas teses.

13 A Comissão responde que as suas conclusões não se baseiam na análise de processos concretos, mas na análise do sistema global de gestão das ajudas ao consumo de azeite, tal como instituído pelas autoridades espanholas. A amostragem dos vinte e dois processos a que alude o Governo espanhol apenas serviu para avaliar a eficácia das sanções impostas.

14 A título preliminar, deve recordar-se que só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (v. acórdãos de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.º 7, e de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colect., p. I-1501, n.º 38).

15 Há, a este propósito, que sublinhar que, se cabe à Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, a Comissão não é, todavia, obrigada a demonstrar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a estes controlos efectuados ou a estes dados (v. acórdãos já referidos Grécia/Comissão, n.os 7 e 8, e Países Baixos/ /Comissão, n.os 39 e 40).

16 De resto, quando a Comissão critica um Estado-Membro por não ter instituído um sistema eficaz de vigilância e de controlo, a identificação de casos individuais em que verifique o desrespeito da regulamentação agrícola aplicável constitui apenas um elemento, entre outros, de justificação da sua crítica à eficácia do sistema de vigilância e de controlo utilizado pelo Estado-Membro (acórdãos de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.º 42, e de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.º 32).

17 No presente caso, perante as acusações formuladas pela Comissão quanto à falta de eficácia do sistema instituído pelas autoridades espanholas, os casos individuais por ela detectados constituem um mero elemento suplementar que pode corroborar as suas críticas — críticas cuja procedência deve ser objecto de um exame quanto ao mérito.

18 Daqui resulta que a acusação, feita pelo Governo espanhol, de uma pretensa falta de representatividade das empresas objecto de verificações não procede e deve, por conseguinte, ser rejeitada.

Sobre as deficiências verificadas

No que respeita ao sistema de pagamento das ajudas

19 O Governo espanhol contesta a interpretação que a Comissão fez da regulamentação comunitária, segundo a qual se deve proceder, para cada pedido, e antes que o direito à ajuda seja reconhecido, a um controlo no local.

20 O governo reconhece que o Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão, de 24 de Setembro de 1985, que estabelece modalidades de aplicação do regime de ajuda ao consumo em relação ao azeite (JO L 254, p. 5; EE 03 F38 p. 10), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 643/93 da Comissão, de 19 de Março de 1993 (JO L 69, p. 19, a seguir «Regulamento n.º 2677/85, alterado»), prevê, no seu artigo 9.º, n.º 3, que «[o] Estado-Membro pagará o montante da ajuda, nos cento e cinquenta dias seguintes à apresentação do pedido, respeitante às quantidades relativamente às quais tiver sido reconhecido o direito à ajuda, na sequência dos controlos no local». Sublinha, porém, que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2677/85, alterado, apenas exige que, no âmbito dos controlos previstos pelo Regulamento (CEE) n.º 3089/78 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, que adopta as regras gerais relativas à ajuda ao consumo para o azeite (JO L 369, p. 12; EE 03 F15 p. 100), «cada empresa deve [ser] visitada, pelo menos, uma vez de doze em doze meses».

21 Na opinião do Governo espanhol, deve considerar-se correcto, devido à contradição existente entre estas duas disposições, o sistema instituído pelas

autoridades espanholas, que consiste em não elaborar um relatório sobre um pedido de ajuda enquanto a empresa não tiver sido objecto de um controlo no local, em elaborar relatórios sobre os pedidos apresentados posteriormente no decurso da mesma campanha com base na contabilidade comunicada mensalmente pela empresa e a proceder às verificações documentais necessárias.

22 A este propósito, recorde-se que a redacção do artigo 12.° do Regulamento n.° 2677/85 já tinha sido alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 571/91 da Comissão, de 8 de Março de 1991 (JO L 63, p. 19), com o objectivo de impor o controlo de cada empresa em causa «pelo menos uma vez por campanha». O Regulamento n.° 643/93, que, nos termos do seu segundo considerando, visa «tornar mais eficaz o controlo das quantidades objecto de ajuda», alterou ligeiramente este artigo, de modo que este dispõe que o controlo deve ter lugar «pelo menos uma vez de doze em doze meses». Além disso, com a preocupação de reforçar os controlos, o Regulamento n.° 643/93 alterou a redacção do artigo 9.° do Regulamento n.° 2677/85 de modo a subordinar as ajudas a um controlo prévio no local.

23 Lidos no contexto geral do Regulamento n.° 2677/85, alterado, os artigos 9.°, n.° 3, e 12.°, n.° 1, deste regulamento não parecem ser contraditórios, mas complementares. O artigo 12.°, n.° 1, deve ser interpretado no sentido de impor uma exigência mínima, a saber, que seja efectuada uma visita de controlo pelo menos uma vez de doze em doze meses. Esta exigência mínima é reforçada pelo artigo 9.°, n.° 3, que submete cada pedido de ajuda a um controlo anterior no local.

24 Daqui decorre que a argumentação do Governo espanhol não é de molde a refutar a acusação da Comissão, nos termos do qual o sistema de pagamento de ajudas ao consumo de azeite, instituído pelas autoridades espanholas, não satisfaz as exigências da regulamentação comunitária.

No que respeita ao sistema de controlos

25 O Governo espanhol alega que a própria Comissão reconheceu que os processo de controlo instituídos pelas autoridades espanholas foram melhorados em relação aos exercícios de 1992 e de 1993. Em relação a estes, a correcção forfetária aplicada foi de apenas 2%. Daqui resulta, segundo esse governo, que, na ausência de reincidência, não se justificava aumentar para 10% a taxa de correcção forfetária.

26 A este respeito, há que recordar que o facto de a Comissão não extrair consequências financeiras da verificação de falhas quando dum exercício não pode privá-la do direito de o fazer quando de exercícios posteriores, sobretudo se as referidas falhas tiverem persistido e que, além disso, as falhas novamente constatadas podem, também elas, ser tomadas em conta para determinar o nível da correcção forfetária (acórdão de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/ /Comissão, já referido, n.° 14).

27 Segundo o relatório Belle da Comissão (documento n.° VI/216/93, de 1 de Junho de 1993), que define as orientações a seguir para as correcções financeiras a aplicar a um Estado-Membro, é aplicável uma correcção forfetária de 10% da despesa nos casos em que «a deficiência se referir à totalidade ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à realização de controlos essenciais para a garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA».

28 No caso em apreço, decorre do relatório de síntese de 1994 que a aplicação, ao abrigo do exercício de 1993, de uma correcção forfetária de 2% se explica pelo «facto de o alcance limitado dos trabalhos preparatórios para o exercício de 1993 [não ter permitido] estabelecer conclusões mais severas e, provavelmente, mais apropriadas».

29 A aplicação de uma correcção forfetária de 10% às despesas efectuadas no decurso dos exercícios abrangidos pela decisão impugnada foi motivada, no relatório de síntese de 1995, por se considerar que as deficiências verificadas afectavam o conjunto do sistema (pagamentos, controlos e sanções), que se tratava de um sector particularmente sensível ao risco de fraude e que as autoridades espanholas não estavam dispostas a tomar novas medidas correctivas.

30 Nestas condições, a argumentação do Reino de Espanha não é susceptível de demonstrar que a aplicação de uma correcção forfetária de 10% em matéria de ajudas ao consumo de azeite foi injustificada.

No que respeita ao sistema de sanções

31 O Governo espanhol recorda que, de acordo com o artigo 2.°, n.° 4, do Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1), «os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros».

32 Tratando-se de casos nos quais as autoridades espanholas, após terem verificado anomalias nas existências das empresas controladas, se cingiram a reduzir os volumes de ajudas pedidos no decorrer do mês da inspecção, o Governo espanhol observa que, nos termos do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2988/95, a sanção deve ser decretada «em função da natureza e da gravidade da irregularidade». Na ausência de intenção ou negligência grave, a sanção aplicada pelas autoridades espanholas seria apropriada e suficientemente dissuasiva.

33 A este respeito, há que recordar que, se, nos termos do artigo 2.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2988/95, os procedimentos relativos à aplicação dos controlos e das medidas e sanções comunitários são regidos pelo direito dos Estados-Membros, é «sob reserva do direito comunitário aplicável». As modalidades previstas pelo direito nacional não podem, em particular, tornar praticamente impossível a execução da regulamentação comunitária ou prejudicar a sua eficácia (acórdãos de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o., 205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.° 19, e de 14 de Dezembro de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Colect., p. I-11569, n.° 54).

34 Ora, o artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95 define a irregularidade que pode ser acompanhada de uma sanção como sendo «qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades». Tal como a Comissão fez notar, com razão, a irregularidade é assim definida pelo seu resultado e não pela existência de intenção ou de negligência grave. A ausência de um tal elemento não justifica que não seja imposta a sanção prevista pela regulamentação comunitária para uma irregularidade cuja existência está provada.

35 Daqui resulta que a argumentação do Governo espanhol não susceptível de refutar a acusação da Comissão, segundo a qual o sistema de sanções instituído pelas autoridades espanholas não satisfaz as exigências da regulamentação comunitária.

36 Nestas condições, improcedem todos os argumentos do Governo espanhol relativos às correcções aplicadas pela decisão impugnada em matéria de ajudas ao consumo de azeite.

Sobre os prémios para os ovinos e os caprinos

37 O Governo espanhol alega que os montantes tomados em conta para o cálculo da correcção financeira aplicável ao exercício de 1994 não coincidem com as despesas efectuadas no decurso deste exercício, englobando também despesas do exercício de 1993. Ora, este já havia sido apurado pelas Decisões 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30), e 97/608/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, que altera a Decisão 97/333 (JO L 245, p. 20).

38 O Governo espanhol sustenta que o penúltimo considerando da Decisão 97/333, nos termos do qual «a presente decisão não prejudica as consequências financeiras que a Comissão tirará, no âmbito de um apuramento de contas ulterior, de inquéritos em curso na data da presente decisão», se refere exclusivamente aos inquéritos em curso na data da adopção da referida decisão e que motivaram a separação das despesas correspondentes. Ora, no caso da Espanha, as despesas em causa não foram objecto de tal separação.

39 A Comissão alega que os prémios para os ovinos e os caprinos, regidos pelos Regulamentos (CEE) n.° 3013/89 do Conselho, de 25 de Setembro de 1989, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 289, p. 1), e n.° 2700/93 da Comissão, de 30 de Setembro de 1993, que estabelece normas de execução do prémio em benefício dos produtores de carnes de ovino e caprino (JO L 245, p. 99), são sujeitos a um procedimento de pagamento extremamente complexo, pelo qual os beneficiários, por uma mesma campanha, recebem fundos no decorrer de vários exercícios financeiros. Assim, pela campanha de 1993, os pagamentos estendem-se de 1993 a 1995. Esta é a razão pela qual o controlo comunitário do sistema espanhol foi conjuntamente realizado para os exercícios de 1993 a 1995.

40 A este propósito, verifica-se que a interpretação restritiva, preconizada pelo Governo espanhol, do penúltimo considerando da Decisão 97/333 é infirmada por diversos elementos do processo. Assim, o relatório de síntese relativo ao exercício de 1993 indica, nas suas conclusões, que «a situação dos controlos em Espanha será examinada nas próximas auditorias». Além disso, como observou o advogado-geral no n.º 72 das suas conclusões, resulta dos documentos anteriores a este relatório que as autoridades espanholas deviam saber, por um lado, que o sistema de controlo instituído em Espanha era considerado inadequado, ou mesmo inexistente, e que, por outro, para o apuramento das contas relativas aos prémios para os ovinos e os caprinos, a Comissão tinha por prática tomar em consideração os pagamentos efectuados em vários exercícios diferentes.

41 Por conseguinte, a argumentação do Governo espanhol relativa às correcções aplicadas pela decisão impugnada em matéria de prémios para os ovinos e os caprinos não merece acolhimento.

42 Tendo em conta o conjunto de considerações precedentes, deve ser negado provimento ao recurso interposto pelo Reino de Espanha.

Quanto às despesas

43 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

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

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Setembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola