CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 24 de Março de 1998 *

A — Introdução

1. O presente processo tem por objecto reduções percentuais fixas de fundos do FEOGA [1], impugnadas pela recorrente. As reduções dizem todas respeito ao armazenamento público de carne de bovino, mas relacionam-se com as seguintes infracções invocadas pela Comissão.

2. Por um lado, são invocadas *infracções em matéria de mecanismos de controlo.* Como se pode ver pelo relatório de síntese de 1992, a Comissão alega que os mecanismos de controlo aplicados na Irlanda não permitiram uma adequada protecção dos fundos comunitários. A Comissão afirma que os rendimentos obtidos após a desossagem eram proporcionalmente menos elevados no caso de armazenamento público quando comparados com os do armazenamento privado. Além disso, ter-se-iam verificado deficiências no acondicionamento e classificações em categorias incorrectas. As menções constantes dos cartões também não seriam conformes à regulamentação comunitária [2].

3. Por estes e outros motivos, a Comissão concluiu que as autoridades irlandesas não tinham cumprido as obrigações para elas decorrentes do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum [3].

4. Outra infracção alegada pela Comissão refere-se ao *processo de concurso.* A redução percentual fixa aplicada a este respeito é justificada pela Comissão pelo facto de as autoridades nacionais terem aceitado, no quadro das aquisições de intervenção, propostas múltiplas (propostas agrupadas ou associadas), de natureza ilícita [4].

B — Matéria de facto e enquadramento jurídico

Deficiências no sistema de controlo de armazenamento público de carne de bovino

5. A Irlanda pede a anulação da decisão da Comissão de não tomar a seu cargo os

* Língua original: alemão.

1 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola.

2 — V. o relatório de síntese respeitante a 1992 (Doc. VI/6355/95), pp. 130 e 131, em conjugação, designadamente, com o artigo 22.° do Regulamento (CEE) n.° 859/89.

3 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

4 — Este problema é igualmente objecto, pelo menos parcialmente, dos processos Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect. 1998, p. I-5655), França/Comissão (C-232/96, Colect. 1998, p. I-5699), Dinamarca/Comissão (C-233/96, Colect. 1998, p. I-5759) e Itália/Comissão (C-242/96, Colect. 1998, p. I-5863).

montantes de 26 222 656,22 IRL e de 24 020 455,26 IRL de despesas declaradas pela Irlanda, no exercício de 1992, para armazenamento público de carne de bovino nos anos de 1990 e 1991, respectivamente [5] (a seguir «decisão»). Estes montantes correspondem a uma correcção percentual fixa de 10% das despesas declaradas pela Irlanda em relação a 1990 e de 5% das despesas declaradas em 1991.

6. Segundo a Comissão, pode ter havido prejuízos decorrentes de procedimentos de controlo irregulares e insuficientes; em consequência, os montantes declarados foram reduzidos de 10% e 5%, respectivamente.

7. A Irlanda não contesta que houve deficiências nas operações de controlo. Essas deficiências foram menos graves em 1991 do que em 1990 (A Comissão teve isso em conta ao aplicar um coeficiente de 10% de redução em 1990 e de 5% em 1991. Isso foi possível, segundo afirma a Comissão, porque as operações de controlo puderam ser organizadas de modo mais eficaz depois de a Comissão ter chamado a atenção da Irlanda para as deficiências existentes).

8. A Irlanda avança, no entanto, uma série de argumentos para sustentar que a redução aplicada pela Comissão não se justifica, apesar das deficiências das operações de controlo. Assim, por exemplo, a Comissão não teria indicado quaisquer fundamentos justificativos do montante da correcção financeira. Nem explicou como é que o Fundo teve que fazer face a despesas consideráveis, em consequência da debilidade das operações de controlo irlandesas. Além disso, não estabeleceu o montante das perdas para o Fundo, como lho impunham as linhas de orientação (relatório do grupo Belle). Se se seguirem as linhas de orientação do relatório do grupo Belle, uma redução de 10% ou 5%, respectivamente, não era nem necessária nem justificada. Como o montante da correcção excede o montante dos prejuízos sofridos pelo Fundo, a correcção equivale a uma sanção que não tem base legal no Tratado. A insuficiente fundamentação das correcções financeiras é igualmente constitutiva de uma violação do artigo 190.° do Tratado CE.

Violação no quadro dos processos de concurso

9. A Irlanda pede, a este propósito, a anulação da decisão da Comissão de não tomar a cargo, a título de despesas efectuadas pela Irlanda, nos exercícios de 1991 e 1992, na compra de carne de bovino, os montantes de 9 613 206 IRL, relativo a 1991, e de 8 862 144 IRL, respeitante a 1992 [6]. A não elegibilidade destas despesas consta do anexo

5 — Decisão 96/311/CE da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993 (JO L 117, p. 19).

6 — V. a nota 5, *supra*.

I da decisão. Os montantes correspondem a uma correcção percentual fixa de 2% das despesas de 1991 e 1992.

10. No relatório de síntese, a Comissão justifica esta redução pela afirmação de que o comportamento da autoridade irlandesa competente não seria compatível com as disposições comunitárias e de que discriminaria os operadores respeitosos das regras.

11. A Comissão alega ainda que as propostas ditas múltiplas podiam ter um carácter especulativo. Se, por exemplo, grandes quantidades de carne de bovino forem propostas à venda em intervenção, torna-se necessário reduzir essas quantidades por aplicação de um coeficiente [7]. Como os proponentes continuam, porém, a querer vender a totalidade da carne de que dispõem ao organismo de intervenção, apresentam propostas inflacionadas, com fins especulativos. Apostando na fixação de um determinado coeficiente de redução, o proponente propõe à intervenção uma quantidade correspondentemente maior. Se o coeficiente que vem a ser fixado for inferior ao previsto pelo proponente, este tem que entregar ao organismo de intervenção mais carne do que a que efectivamente tem ao seu dispor. Se não conseguir cumprir o contrato celebrado com o organismo de intervenção na proporção de 85% ou 95%, segundo os casos, perde toda ou parte da garantia constituída em relação à quantidade total [8].

12. Porém, se o proponente dividir a sua oferta inicial em várias propostas apresentadas através de «testas-de-ferro», o risco de perda da garantia diminui. Se não puder entregar a totalidade da quantidade proposta, em caso de propostas distintas de menor volume, pode, pelo menos, honrar algumas de modo a não perder a garantia. É verdade que, em relação às restantes propostas, que, nesse caso, ele já não poderá cumprir, a garantia continuará a ser perdida; porém, a garantia já não será calculada em relação à totalidade das propostas por ele apresentadas, mas unicamente com referência ao montante, mais reduzido, de cada uma das suas propostas. O montante da garantia perdida é assim menor e o lucro realizado excede frequentemente essa perda.

13. Segundo a Comissão, daqui se infere claramente que a apresentação de propostas múltiplas facilita a especulação, porque o efeito do depósito da garantia é diminuído.

14. A oferta de quantidades maiores, ao mesmo tempo que se especula, é contrária ao espírito da intervenção, que se destina — quando os preços baixam além de um certo nível — a estabilizar o mercado e a evitar ou atenuar uma baixa importante dos preços,

7 — A regulamentação quanto a este aspecto consta do artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 859/89 da Comissão, de 29 de Março de 1989, relativo às regras de execução das medidas de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 91, p. 5).

8 — Artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento n.° 859/89.

através, por exemplo, de compras efectuadas pelos organismos de intervenção [9]. O Regulamento n.° 859/89 [10] instituiu um sistema de compras por concurso [11], no quadro do qual os preços de compra e as quantidades são fixados com base nas propostas recebidas [12].

15. As propostas especulativas, facilitadas, como foi explicado, pela apresentação de propostas múltiplas, impediram uma aplicação bem sucedida das medidas de intervenção. Sendo proposta uma quantidade de carne superior à realmente existente no mercado, os preços e as quantidades, fixados com base nas propostas recebidas, deixam de poder ser determinados em função das condições do mercado. As propostas especulativas impediram, assim, a Comissão de ter uma visão precisa da situação do mercado. Por esta razão, é quase certo que, em consequência dessas propostas especulativas e das propostas «múltiplas» que as facilitaram, os organismos de intervenção compraram quantidades superiores de carne a preços mais elevados. A este respeito, deve igualmente ter-se presente que a apresentação de várias propostas permite uma especulação ao nível dos preços. A aquisição de quantidades excessivas teria levado o FEOGA a suportar despesas superiores às necessárias ao apoio ao mercado.

16. Como se pode ver pelos documentos juntos aos autos e foi alegado pela Comissão, em certos casos, foram feitas propostas por sociedades que não tinham conta bancária própria. Em consequência, os pagamentos tiveram que ser feitos a outras sociedades, talvez a sociedades-mãe. Do mesmo modo, algumas sociedades não tinham contabilidade própria, como se pode ver pelo facto de as facturas passadas em nome de diferentes companhias terem números de série seguidos. A autoridade irlandesa devia, desde o início, ter-se apercebido da actuação dos proponentes. A Irlanda não teria, no entanto, efectuado qualquer controlo quanto a este aspecto, quando a tal estava obrigada.

17. A recorrente, por seu lado, entende que foram observadas todas as disposições em matéria de intervenção. Só aceitou uma proposta por proponente.

18. A regulamentação subjacente a este litígio consta do artigo 9.° do Regulamento n.° 859/89, que, no n.° 1, dispõe: «O *proponente* só pode participar no concurso se se comprometer por escrito a respeitar o conjunto das normas relativas às aquisições em causa» [13].

9 — Quarto considerando e artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

10 — Já referido na nota 7.

11 — Terceiro considerando e artigos 7.° e seguintes do Regulamento n.° 859/89.

12 — Segundo considerando do Regulamento (CEE) n.° 571/89 do Conselho, de 2 de Março de 1989, que altera o Regulamento n.° 805/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino, que revoga o Regulamento (CEE) n.° 1302/73 e que prorroga o Regulamento (CEE) n.° 4132/88 (JO L 61, p. 43).

13 — Sublinhado nosso.

19. O n.º 2 do mesmo artigo prevê: «Os *interessados* participarão no concurso junto do organismo de intervenção dos Estados-Membros em que o mesmo está aberto, quer por apresentação da proposta escrita, contra recibo, quer por qualquer meio de comunicação escrito, contra recibo, aceite pelo organismo de intervenção, *podendo apresentar apenas uma proposta por categoria e concurso*» [14].

20. A distinção entre os conceitos de «proponente» e «interessado» é, segundo a Comissão, importante neste caso. A escolha de termos diferentes demonstraria que os interessados não são equiparáveis aos proponentes. O conceito de interessado não diria apenas respeito aos que intervieram efectivamente e apresentaram uma proposta. Englobaria um grupo de pessoas muito mais alargado; a proibição de apresentar mais de uma proposta não diria, portanto, apenas respeito ao proponente — quer dizer, àquele que apresenta efectivamente uma proposta. Pelo contrário, visaria todos os que propusessem a mesma quantidade de carne.

21. Por outro lado, a recorrente sustenta que as pessoas que participam num processo de concurso são «proponentes» e «interessados». Não seria possível efectuar nenhuma distinção entre os dois conceitos. Em consequência, a proibição do n.º 2 do artigo 9.º, segundo período, só impediria de apresentar mais de uma proposta a pessoa que finalmente aparece como proponente.

22. A delimitação das categorias de pessoas que podem apresentar uma proposta decorreria apenas do n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 2456/93 da Comissão, de 1 de Setembro de 1993, relativo às normas de execução do Regulamento n.º 805/68 do Conselho no que respeita às medidas gerais e especiais de intervenção no sector da carne de bovino [15], que ainda não estava em vigor na altura dos factos. Esta disposição prevê:

«Cada interessado pode apresentar apenas uma proposta por categoria e concurso.

Cada Estado-Membro assegurar-se-á de que os interessados são independentes em termos de direcção, pessoal e funcionamento.

Sempre que existam indícios sérios de que tal não é o caso ou de que uma proposta não corresponde à realidade económica, a admissibilidade da mesma fica subordinada à apresentação pelo proponente de provas adequadas do respeito do disposto no segundo parágrafo.

14 — Sublinhado nosso.

15 — JO L 225, p. 4.

Se for estabelecido que um interessado apresentou mais do que um pedido, nenhum dos pedidos será admissível.»

23. A recorrente, que, ao contrário da Comissão, entende que o disposto no artigo 9.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 859/89 foi por ela integralmente cumprido durante o processo de concurso, apresentou o problema ao órgão de conciliação [16]. Segundo as declarações da recorrente, este órgão, nas suas conclusões provisórias, deu o seguinte parecer: se é verdade que os Estados-Membros não tomaram qualquer iniciativa de luta contra esta prática, os serviços da Comissão, que não podiam eles próprios não estar ao corrente, só em 1993 é que reagiram. Nestas condições — ainda segundo o órgão de conciliação —, e visto que esta prática não causou aparentemente nenhum prejuízo financeiro ao Fundo, a correcção de 2% das despesas totais é difícil de justificar.

24. A este propósito, a Comissão sublinha que, ao contrário do que aconteceu com as autoridades nacionais, ela não teve imediatamente conhecimento destas informações. Como as propostas lhe são comunicadas sem indicação de nomes, só se teria apercebido destas irregularidades no quadro dos controlos por ela efectuados.

16 — Instituído 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).

25. Com estes fundamentos, a Irlanda interpôs o presente recurso, pedindo que o Tribunal se digne

1) Declarar, nos termos do artigo 173.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, que a decisão da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993, é nula na parte em que deduz um montante de 26 222 656,62 IRL (correspondente a 10% das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1990, declaradas pela Irlanda) das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1992, declaradas pela Irlanda;

2) Declarar, nos termos do artigo 173.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, que a decisão da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993, é nula na parte em que deduz um montante de 24 020 455,64 IRL (correspondente a 5% das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1991, declaradas pela Irlanda) das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1992, declaradas pela Irlanda;

3) Declarar, nos termos do artigo 173.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia que a decisão da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993, é nula na parte em que deduz um montante de 9 613 206 IRL das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1991, declaradas pela Irlanda, ou seja, 2% dessas despesas;

4) Declarar, nos termos do artigo 173.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, que a decisão da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993, é nula na parte em que deduz um montante de 8 862 144 IRL das despesas com a armazenagem pública de carne de bovino em 1992, declaradas pela Irlanda, ou seja, 2% dessas despesas;

5) Ordenar todas as medidas que sejam necessárias e adequadas para dar satisfação aos pedidos da Irlanda no presente processo;

6) Condenar a Comissão das Comunidades Europeias nas despesas.

A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) rejeitar o recurso;

2) condenar a Irlanda nas despesas.

C — Análise

Deficiências nas operações de controlo do armazenamento público da carne de bovino

26. A recorrente não contesta que houve deficiências nas operações de controlo da Irlanda. Apesar disso, entende que as reduções de 10% e de 5% aplicadas pela Comissão não se justificam.

27. Para responder a esta questão, convém referirmo-nos à jurisprudência do Tribunal

de Justiça em matéria de apuramento de contas e, principalmente, em matéria de prova de um prejuízo e de ónus da prova.

28. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que «... só são financiadas pelo FEOGA as restituições concedidas e as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas...» [17]. Neste aspecto, incumbe à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas [18].

29. Essa prestação de prova não era sequer necessária no presente caso, uma vez que, como já foi dito, a recorrente não contesta as debilidades do sistema de controlo na Irlanda. Também não contesta a violação do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, alegada pela Comissão. O artigo 8.° deste regulamento prevê, no seu n.° 1:

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

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

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...»

30. Se a infracção existe, o Tribunal tem entendido que o Estado-Membro envolvido deve demonstrar que a Comissão cometeu um erro ao avaliar os efeitos financeiros dessa infracção [19].

31. Para a recorrente, as amostras recolhidas pela Comissão não eram representativas. Por

17 — Acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão (C-48/91, Colect., p. I-5611, n.os 13 e 14, e referências aí constantes).

18 — Acórdãos Países Baixos/Comissão (já referido na nota 17, n.° 18, e referências aí constantes); de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19, e referências aí constantes); de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.° 16); e de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão (C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 13, e referências aí constantes).

19 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (já referido na nota 18, n.° 19).

isso, a Comissão não pode ter feito uma avaliação correcta do risco corrido pelo Fundo. A este propósito, há que realçar que, segundo as linhas de orientação adoptadas pela Comissão na sequência de uma proposta de um grupo interserviços (relatório do grupo Belle), os controlos efectuados não podem nem têm que ser usados, em todos os casos, como o critério (único) de avaliação do prejuízo financeiro. Nos casos, como o presente, em que não é possível estabelecer, de modo preciso, o prejuízo, prevê-se que seja efectuada uma correcção em termos de percentagem fixa do risco corrido pelo Fundo.

32. Não se pode, portanto, concluir, como o faz a Irlanda, que as correcções aplicadas não eram proporcionadas.

33. A recorrente refere-se igualmente às alegadas deficiências verificadas aquando da desossagem da carne. A este respeito, a Comissão tinha designadamente alegado que a quantidade de carne obtida depois da desossagem não era registada. A recorrente tece considerações sobre a questão de saber se e por que razões a quantidade de carne obtida depois da desossagem era inferior, na Irlanda, por exemplo, à de outros Estados-Membros. Ainda que a recorrente pudesse com isso provar que o rendimento na desossagem foi apenas ligeiramente inferior ao de outros Estados-Membros e que foi integralmente entregue aos organismos de intervenção, nem por isso deixaríamos de estar perante considerações puramente teóricas, visto que os controlos correspondentes não foram efectuados. Ainda que as deficiências invocadas pela Comissão não tivessem existido, a redução aplicada justificar-se-ia, mesmo assim, devido a outras deficiências. O factor decisivo a este propósito é o facto de não terem sido efectuados quaisquer controlos e de não ter havido qualquer certificação da quantidade de carne restante. Não se pode, por isso, excluir que o FEOGA sofreu um prejuízo. Só isto é decisivo, uma vez que, como foi dito, o que está em causa é a demonstração da existência de um risco corrido pelo Fundo.

34. Para demonstrar que, como sustenta, o FEOGA não sofreu qualquer prejuízo, a recorrente refere-se, por último, às vendas à intervenção. Afirma que os preços atingidos pela venda de carne armazenada não foram inferiores aos dos outros Estados-Membros. Não tendo havido praticamente nenhumas queixas, não se pode daí inferir que a qualidade da carne era inferior. Contudo, este argumento diz apenas respeito a algumas das causas possíveis de prejuízo para o FEOGA.

35. Por último, a recorrente alega que, segundo as linhas de orientação da Comissão, nem a redução de 5% nem a redução de 10% eram justificadas. Estas linhas de orientação propõem três taxas possíveis para o cálculo da percentagem de redução fixa:

— 2%, se a omissão se limitar a determinados elementos do sistema de controlo de somenos importância ou à execução de controlos não essenciais para garantir a

licitude da despesa, de modo que seja razoável concluir que o risco de prejuízos para o FEOGA foi reduzido;

— 5%, se a omissão disser respeito a elementos importantes do sistema de controlo ou à execução de controlos que desempenhem um papel importante na determinação da licitude da despesa, de modo que seja razoável concluir que o risco de prejuízo para o FEOGA foi significativo;

— 10%, se a omissão disser respeito ao conjunto ou a aspectos fundamentais do sistema de controlo ou ainda à execução de controlos essenciais para garantir a licitude da despesa, de modo que seja razoável concluir que existia um forte risco de prejuízos generalizados para o FEOGA.

36. Como já foi demonstrado acima, a recorrente não logrou provar que as deficiências nas operações de controlo não implicaram nenhum risco para o Fundo. As diferentes percentagens estão relacionadas com a gravidade das deficiências.

37. Deve recordar-se, além disso, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a tomada a cargo das despesas pode ser recusada a 100%, quando não é possível quantificar de modo preciso a incidência financeira de uma medida contrária ao direito comunitário [20].

38. A este respeito, deve sublinhar-se ainda que a Comissão afirma que, ao efectuar os controlos, verificou que mais de 10% da carne inspeccionada não satisfazia os critérios de qualidade ou outros. Estimativas de números tão elevados demonstram que o nível da redução aplicada se justifica. Não se verifica nenhum erro de apreciação ou de cálculo.

39. Refira-se ainda a jurisprudência do Tribunal de Justiça em casos em que a Comissão, em vez de rejeitar a totalidade das despesas relacionadas com a infracção, se esforça por apurar o impacto financeiro da acção ilegal através de cálculos. Estes cálculos baseiam-se numa apreciação da situação que existiria no mercado sem essa infracção. Nesses casos, ainda segundo o Tribunal de Justiça, compete ao Estado-Membro fazer prova de que estão satisfeitas as condições para beneficiar do financiamento recusado pela Comissão [21]. Também no presente caso, compete à recorrente demonstrar que a

20 — Acórdãos de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (C-50/94, Colect., p. I-3331, n.º 26); de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão (15/76 e 16/76, Recueil, p. 321, n.ºs 32 e segs.); e Reino Unido/Comissão (já referido na nota 18, n.º 13).

21 — Acórdão Reino Unido/Comissão (já referido na nota 18, n.ºs 14 e 15).

apreciação da Comissão é errada. Como ficou acima demonstrado [22], a recorrente não foi capaz de fazer essa prova.

40. Por esta mesma razão, também não houve infracção do artigo 190.° do Tratado CE, dado que a Comissão satisfez o ónus da prova que sobre ela recaía. A redução proposta pela Comissão também não pode, pelas razões indicadas, ser havida como uma sanção.

41. Há que referir ainda a jurisprudência do Tribunal, segundo a qual as decisões de apuramento de contas não exigem uma fundamentação detalhada, se o Governo interessado tiver estado estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e conhecer, portanto, a razão pela qual a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA os montantes em discussão [23].

42. A recorrente salienta, além disso, que as despesas para 1991 já tinham sido reduzidas 2% devido às propostas múltiplas — de que trataremos na segunda parte. Se essas despesas devessem ainda ser reduzidas 5% por causa das deficiências das operações de controlo, o resultado seria uma redução de 7%, que não é lícita. No caso de uma apreciação uniforme do risco pela Comissão — que é contestada pela recorrente —, a Comissão só pode aplicar uma taxa de correcção uniforme.

43. Porém, como este caso envolve diferentes riscos atribuíveis a diferentes deficiências do sistema, a Comissão podia apreciá-los de modo diferente e aplicar a correcção adequada, tanto mais quanto a totalidade da despesa podia ter sido considerada não elegível, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

44. Além disso, segundo a recorrente, a decisão da Comissão equivale a uma sanção, porque a redução nas despesas para 1990 e 1991 foi feita no contexto do apuramento de contas para 1992. Não haveria, portanto, qualquer nexo entre a redução e um eventual prejuízo para o Fundo.

45. Deve dizer-se a este respeito que o factor decisivo se liga à questão de saber se existe um nexo entre as deficiências verificadas e um eventual prejuízo ou risco financeiro para o Fundo. Esta questão é independente da questão de saber quando é que a consequente redução das despesas ocorre. Podem fazer-se acertos de contas numa data posterior, desde que, como no caso presente, tenha havido uma decisão anterior tomada sem prejuízo de posteriores consequências financeiras. Isto pode justificar-se pelo facto de o inquérito correspondente não estar ainda

22 — V. n.° 36.

23 — Acórdão Reino Unido/Comissão (já referido na nota 18, n.° 60).

concluído [24]. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, basta, para tal, que os considerandos da decisão contenham reservas de carácter geral [25].

46. Não há assim fundamento para anular a decisão da Comissão quanto a esta parte do pedido.

Infracção no quadro do processo de concurso

Espírito e finalidade do artigo 9.°, n.° 2, segundo período

47. Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que a Comissão interpretou erradamente o artigo 9.°, n.° 2, segundo período. Segundo alega, decorre claramente do Regulamento n.° 859/89 que todas as propostas de uma sociedade inscrita no Registo das Sociedades têm que ser aceites. Isto mesmo foi verificado pelas autoridades nacionais caso a caso. Averiguar se a empresa individual que apresentou a proposta podia pertencer ao mesmo grupo de sociedades, não foi examinado na Irlanda, porque nada no Regulamento n.° 859/89 impunha que assim fosse.

48. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe à Comissão, no contexto do apuramento de contas do FEOGA, demonstrar que o Estado-Membro infringiu normas comunitárias. A Comissão, como foi demonstrado, não foi capaz de fazer essa prova. A recorrente sublinha ainda que regras que impliquem consequências financeiras para os Estados-Membros devem ser formuladas e especificadas claramente.

49. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas [26].

50. O Tribunal de Justiça decidiu igualmente, no que respeita às exigências relacionadas com o texto de uma disposição, que: «Devendo as normas cujo incumprimento

24 — Sétimo e décimo sétimo considerandos da Decisão 94/871/CE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, 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 1991 (JO L 352, p. 82). Décimo nono considerando da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, 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 1990 (JO L 301, p. 13); v., a este respeito, os acórdãos de 29 de Janeiro de 1988, Grécia/Comissão (C-61/95, n.° 30), e de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (já referido na nota 20, n.° 6).

25 — Acórdão de 10 de Julho de 1990, Grécia/Comissão (C-335/97, Colect., p. I-2875, n.° 1 do sumário).

26 — V. a nota 18.

deva acarretar consequências financeiras ser suficientemente claras e precisas, a Comissão não podia basear-se nos termos da subposição... para impor, no momento do apuramento das contas do FEOGA, uma interpretação que o sentido habitual das palavras empregadas não impunha» [27].

51. Há que apreciar, portanto, se a formulação do artigo 9.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 859/89 satisfaz estas exigências, quer dizer, se autoriza uma interpretação como a efectuada pela Comissão. Neste contexto, parece útil examinar previamente o modo como a Comissão pretende interpretar o artigo 9.°, n.° 2, segundo período. Nos articulados, fala-se, a maior parte das vezes, em «propostas múltiplas». Não se pode tratar, nesse caso, de propostas apresentadas sob o mesmo nome por um só e mesmo proponente. Com efeito, essas propostas também não são lícitas em França. Além disso, como resulta dos articulados, a Comissão também não condena toda e qualquer forma de ligação entre as diferentes propostas. Declara, por exemplo, que, quando uma pessoa explora dois matadouros independentes entre si, cada um deles pode apresentar uma proposta. Como a Comissão declarou na audiência, o artigo 9.°, n.° 2, segundo período, só proíbe as propostas *incidentes sobre a mesma quantidade de carne*. Que um interessado não se limite a propor a carne de que dispõe em seu próprio nome, mas o faça igualmente por intermédio de testas-de-ferro — isto é que seria proibido pelas normas comunitárias e que incumbiria aos Estados-Membros fazer cessar.

52. A Comissão sublinha que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma disposição deve ser interpretada não só com base na sua letra mas também em função do seu espírito e da finalidade através dela prosseguida [28]. A Comissão deduz daí que a disposição em causa ficaria privada do seu efeito útil se fosse possível apresentar várias propostas por intermédio de testas-de-ferro, contornando desse modo a proibição.

53. A prática seguida nas compras de intervenção na Irlanda compromete, como se viu, o regime de intervenção. A compra de quantidades maiores implicaria custos superiores aos necessários ao apoio do mercado. Além disso, a igualdade de acesso de todos os interessados, imposta pelo artigo 6.°, n.° 6, do Regulamento n.° 805/68, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 571/89, não seria assegurada.

54. O artigo 9.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 859/89 deve ser interpretado à luz do seu espírito e da sua finalidade, de modo a não constituir um entrave às medidas de intervenção. As propostas respeitantes à mesma quantidade de carne provêm, na realidade, de um só proponente. São, por isso, ilícitas.

27 — Acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão (349/85, Colect., p. 169, n.° 16).

28 — Acórdãos de 3 de Dezembro de 1992, Contarini (C-283/91, Colect., p. I-6359, n.° 14), e de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão (C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.° 21).

55. Segundo a Comissão, isto mesmo resulta da letra da disposição em causa. É de sublinhar, a este propósito, que o uso de termos distintos nos n.os 1 e 2 do artigo 9.° é perfeitamente susceptível de indicar um significado distinto. Poder-se-ia daí deduzir que não basta controlar se aquele que submete efectivamente a proposta só apresenta uma, quer dizer, se, de cada vez, é efectivamente uma pessoa (colectiva) independente que intervém. Por «interessado», poder-se-ia, nesse caso, entender uma pessoa interessada em vender a sua carne à intervenção. Esta não teria necessariamente — como já se viu — que ser a mesma pessoa do proponente, quer dizer, a que apresenta de facto a proposta. Se, por exemplo, a carne for proposta por intermédio de testas-de-ferro, há um interessado, mas vários proponentes. Se se examinar, porém, o modo como estes dois conceitos são usados noutros regulamentos relativos às medidas de intervenção no sector da carne de bovino, verifica-se que a distinção que acaba de ser feita nem sempre é observada. Assim, por exemplo, o primeiro considerando do Regulamento (CEE) n.° 2271/90 [29] precisa que «Cada interessado pode apresentar apenas uma proposta por categoria e concurso». Por outro lado, a versão alemã do artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2456/93, que substituiu o artigo 9.° do Regulamento n.° 859/89, utiliza, no contexto da apresentação de propostas, por um lado, o conceito de «Interessent» (interessado), e, por outro, o de «Bieter» (proponente) [30].

56. A distinção do artigo 9.° entre «proponente» e «interessado» não permite, portanto, tirar outras conclusões.

57. A análise das regras que precederam as ora em discussão é, em contrapartida, mais rica em ensinamentos. Assim, em 1990, foi instituída a possibilidade de apresentar várias propostas a preços diferentes. O Regulamento (CEE) n.° 1282/90 [31] deu a seguinte redacção ao artigo 9.°, n.° 2, segundo período:

«Podem apresentar várias propostas, a preços diferentes, por categoria e concurso.»

58. Este regulamento foi, porém, revogado logo em Agosto de 1990. O Regulamento n.° 2271/90, que efectuou essa revogação, sublinhava, no primeiro considerando: «À luz da experiência adquirida, é conveniente... prever que o proponente possa apresentar apenas uma proposta... por categoria e por concurso.»

59. Segundo a recorrente, esta formulação mostra a razão pela qual a Comissão inseriu o segundo período do artigo 9.°, n.° 2, na versão constante do Regulamento n.° 2271/90: o proponente só pode apresentar uma proposta. Ao mesmo tempo, é, porém, claro que, após a revogação dessa disposição do Regulamento n.° 1282/90, o proponente deixa de poder apresentar várias propostas relativas à mesma quantidade de carne. O espírito e a finalidade da disposição

29 — Regulamento da Comissão, de 1 de Agosto de 1990, que altera o Regulamento n.° 859/89 (JO L 204, p. 45).

30 — Esta distinção encontra-se igualmente na versão inglesa, que fala de «interested parties» e de «tenderer».

31 — Regulamento da Comissão, de 15 de Maio de 1990, que altera o Regulamento n.° 859/89 (JO L 126, p. 31).

em discussão no presente processo, constante do segundo período do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 859/89, é a de que não podem ser apresentadas várias propostas relativas à mesma quantidade de carne. Esta regulamentação perderia todo o sentido se pudesse ser facilmente contornada pela intervenção de testas-de-ferro.

60. A própria recorrente deve ter tido consciência disso, ao registar as propostas. Por um lado, é pacífico que uma regra deixa de ter sentido se puder, como foi alegado, ser contornada, por exemplo, de modo a que a mesma carne seja proposta por várias pessoas. Por outro lado, o recorrente sabia qual era o propósito da intervenção. Nesta medida, não lhe deve ter escapado que o facto de a carne disponível no mercado ser proposta várias vezes era contrário à finalidade da intervenção.

61. Além disso, o Tribunal de Justiça tem decidido que, mesmo no caso de uma aplicação objectivamente incorrecta do direito comunitário, baseada numa interpretação adoptada de boa fé pelas autoridades nacionais, os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 impõem que os custos fiquem a cargo dos Estados-Membros [32]. Esta interpretação estrita das condições de tomada a cargo das despesas pelo FEOGA impõe-se, segundo o Tribunal de Justiça, pela finalidade do Regulamento n.° 729/70. Com efeito, a gestão da Política Agrícola Comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-Membros opõe-se a que as autoridades nacionais de um Estado-Membro, através de uma interpretação lata de uma determinada disposição, favoreçam os operadores desse Estado, em detrimento dos dos outros Estados-Membros que procedem a uma interpretação mais estrita [33].

62. A recorrente tem razão quando sublinha que o artigo 9.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 859/89 não contém qualquer disposição destinada a proibir a aceitação de propostas separadas emanando de empresas do mesmo grupo. Nada impõe, porém, que assim seja. Resulta do espírito e da finalidade do artigo 9.°, n.° 2, segundo período, que é proibido propor carne por intermédio de testas-de-ferro. A recorrente não pode limitar-se a afirmar que a letra do artigo 9.° não a obriga a controlar eventuais laços entre diferentes proponentes. O que está em causa é apenas saber como é que o respeito de uma proibição, como a do artigo 9.°, n.° 2, segundo período, pode ser controlado.

63. Deve, pois, merecer acolhimento a alegação da Comissão de que o artigo 9.°, n.° 2, segundo período, proíbe igualmente as propostas que, apesar de emanarem de pessoas colectivas diferentes, incidem sobre a mesma

32 — O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 prevê: «São financiadas por força da alínea b) do n.° 2 do artigo 1.° as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.»

33 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão (11/76, Recueil, p. 245, n.os 8 e 9).

carne, de modo que se pode considerar que foram apresentadas por testas-de-ferro.

64. Ao contrário do que a recorrente sustenta, existe, pois, uma base para recusar essas propostas, ou seja, o artigo 9.°, n.° 2, segundo período.

Obrigação de controlo do Estado-Membro

65. A Comissão justifica a redução efectuada no quadro do apuramento de contas do FEOGA pelo facto de a recorrente não ter velado pelo cumprimento desta disposição.

66. É ponto assente que o controlo das propostas na Irlanda se limitou à questão de saber se essas propostas emanavam de sociedades inscritas no respectivo registo. Não houve controlos mais aprofundados. Teremos, assim, que examinar se estes factos constituem uma razão suficiente para admitir o desrespeito de uma regulamentação comunitária por parte da recorrente, porque a Comissão não deu nenhum exemplo concreto de propostas efectivamente apresentadas por testas-de-ferro.

67. A Comissão não pode, porém, fazer essa prova, porque a recorrente não efectuou qualquer controlo quanto a este aspecto. As verificações incidiram apenas sobre a questão de saber se as propostas emanavam efectivamente de pessoas (colectivas) distintas. A Comissão não dispunha, pois, de qualquer informação para apreciar precisamente a situação. É certo que a Comissão pode ela própria proceder a fiscalizações, mas, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a gestão do financiamento do FEOGA assenta *principalmente nas administrações nacionais*, às quais incumbe zelar pelo estrito cumprimento das regras comunitárias. E o Tribunal acrescenta: «... Este regime, estabelecido na base da confiança, não implica nenhum controlo sistemático por parte da Comissão — que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de efectuar... Com efeito, só o Estado-Membro pode conhecer e determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas do FEOGA, não estando a Comissão *suficientemente próxima* para obter as informações de que necessita junto dos agentes económicos» [34].

68. Estando, portanto, a Comissão dependente, no âmbito do apuramento de contas do FEOGA, das informações recolhidas pelos Estados-Membros, não pode apresentar aqui um exemplo concreto de infracção cometida nos concursos. Pode — e deve — apenas provar que a recorrente não verificou se estavam satisfeitas todas as condições necessárias à observância da norma em causa. A Comissão fez essa prova.

34 — Acórdão Países Baixos/Comissão (já referido na nota 17, n.° 11).

69. Ao procedermos à análise da questão de saber se esses elementos bastam para prova de que a recorrente infringiu o direito comunitário, deveremos igualmente verificar se a recorrente estava obrigada a uma fiscalização mais aprofundada. Remetemos, quanto a este aspecto, para o disposto no Regulamento n.° 729/70. Nos considerandos deste regulamento, afirma-se designadamente que «... deverão ser tomadas medidas para evitar... todas as irregularidades...» [35]. O oitavo considerando precisa «... que as despesas da Comunidade deverão ser objecto de controlos aprofundados; que, em complemento das fiscalizações que os Estados-Membros efectuem por sua própria iniciativa e que se mantêm essenciais, é conveniente prever verificações por agentes da Comissão, assim como a faculdade de esta fazer apelo aos Estados-Membros».

70. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe às autoridades nacionais zelar pelo estrito respeito das normas comunitárias [36]. No acórdão Exportslachterijen van Oordegem, o Tribunal precisou o alcance desta obrigação dos Estados-Membros no quadro do financiamento do FEOGA. A propósito do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, o Tribunal afirma:

«Esta disposição, que constitui, neste domínio específico, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado, define, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a execução das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como o combate à fraude e às irregularidades relacionadas com estas operações (v. acórdão BayWa, já referido, n.° 13).

Deste modo, o artigo citado impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para verificar a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de uma concreta medida de controlo (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.os 16 e 17)» [37].

71. De onde resulta que os Estados-Membros podem estar sujeitos a uma obrigação de controlo, ainda que essa obrigação não esteja expressamente prevista na regulamentação em causa.

35 — Sétimo considerando do Regulamento n.° 729/70.

36 — Acórdãos Países Baixos/Comissão (já referido na nota 17, n.° 11); de 9 de Outubro de 1990, França/Comissão (C-366/88, Colect., p. I-3571, n.° 20); de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 17); e de 6 de Maio de 1982, BayWa e o. (146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.° 26).

37 — Acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Colect., p. I-2283, n.os 17 e 18).

72. A questão que ora se põe é, portanto, a de saber se, no presente caso, a recorrente estava obrigada a efectuar controlos mais aprofundados; ou, dito de outro modo, a recorrente devia, ou podia, ter feito mais e, em caso afirmativo, o quê?

73. Como a Comissão explicou, o prejuízo sofrido pelo Fundo advém do facto de a entrega de várias propostas por um interessado utilizando testas-de-ferro facilitar a apresentação de propostas especulativas. Se se examinar, porém, o comportamento da Comissão em relação às propostas especulativas em si mesmas, podemos perguntar-nos se a recorrente estava obrigada a tomar medidas mais rigorosas.

74. A fim de impedir as propostas especulativas consistentes em propor, na expectativa da fixação de um certo coeficiente de redução, uma quantidade de carne maior do que a realmente existente, o artigo 10.°, n.° 1, instituiu uma garantia [38] destinada a assegurar «a seriedade das propostas e o respeito das condições previstas» [39]. Por outras palavras, os Estados-Membros estão apenas obrigados, neste aspecto, a zelar pelo depósito da quantia correspondente ao montante da garantia. Não lhes é pedido que verifiquem se o proponente propõe uma quantidade de carne maior do que a que tem ao seu dispor.

75. Neste caso, porém, havia uma regulamentação suplementar que devia ser cumprida e que não podia ser contornada: um interessado que pretendesse vender a carne ao seu dispor para intervenção não devia apresentar várias propostas. O espírito da intervenção exigia que assim fosse. É certo que a ideia só veio a concretizar-se, posteriormente, no Regulamento n.° 2456/93 [40]. Mas tal não impede que essa regra já devesse — no seu espírito — ser conhecida anteriormente. Não se pode, portanto, afirmar — como faz a recorrente — que a Comissão pretende aplicar retroactivamente o Regulamento n.° 2456/93 aos factos do presente caso.

76. Deve, por conseguinte, concluir-se que a recorrente devia ter procedido a controlos mais aprofundados, a fim de verificar se as propostas apresentadas emanavam efectivamente de um só e único proponente. Esta obrigação impunha-se tanto mais quanto existiam indícios claros, já acima mencionados, da existência de laços entre diferentes proponentes. Ainda que daí não se pudesse inferir, com segurança, que tinha havido violação do artigo 9.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 859/89, os indícios eram, no entanto, tais que um controlo mais estrito podia e devia ter parecido necessário, e isto é o que importa.

77. Tem assim que se entender que a recorrente deveria ter procedido a um controlo mais aprofundado, o que não efectuou.

38 — Artigo 10.° do Regulamento n.° 859/89.

39 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 859/89.

40 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 2456/93.

Prejuízo sofrido pelo FEOGA — ónus da prova

78. Ter-se-á que examinar agora se estes factos justificam uma redução, como a efectuada pela Comissão, no quadro do apuramento de contas. Como a recorrente alega a título subsidiário, não é esse o caso, uma vez que, não tendo o Fundo sofrido qualquer prejuízo, a redução efectuada é desproporcionada.

79. Para respondermos a esta questão, convém referirmo-nos mais uma vez à jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante à demonstração da existência de um prejuízo e ao ónus da prova no quadro do apuramento de contas do FEOGA. Segundo esta jurisprudência, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas, devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade de um Estado-Membro, compete a este Estado demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão [41].

80. A questão que se coloca a seguir é a de saber a que exigências está sujeita a alegação pela Comissão de um prejuízo financeiro. Segundo a jurisprudência do Tribunal, na hipótese de se revelar impossível estabelecer com segurança em que medida uma actuação nacional incompatível com o direito comunitário provocou um aumento das despesas que figuram numa rubrica orçamental do FEOGA, a Comissão não tem «outra alternativa» senão recusar o financiamento da totalidade das despesas em questão, e não apenas em determinada percentagem [42].

81. Poderia ser este o caso no presente processo, visto que era impossível à Comissão, na falta dos necessários controlos, apurar em que medida é que o comportamento da recorrente foi causa de um prejuízo para o FEOGA. Só se podem fazer conjecturas sobre os custos que poderiam ter sido evitados se a recorrente tivesse efectuado os controlos que se impunham.

82. Por outro lado, num caso em que a Comissão tinha posto em dúvida a correcção dos dados comunicados por um Estado-Membro, o Tribunal entendeu que: «A Comissão está efectivamente obrigada não a demonstrar de modo exaustivo a irregularidade dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, mas a apresentar elementos de prova da existência de uma dúvida séria e razoável quanto aos números comunicados pelas administrações nacionais. Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de... ser o Estado que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao

41 — Acórdãos Países Baixos/Comissão (já referido na nota 17, n.° 16) e Reino Unido/Comissão (já referido na nota 18, n.° 14).

42 — Acórdãos Grécia/Comissão (já referido na nota 20, n.° 26); França/Comissão (já referido na nota 20, n.os 32 e segs.); e Reino Unido/Comissão (já referido na nota 18, n.° 13).

apuramento das contas do FEOGA, e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus números e, se necessário for, da inexactidão dos cálculos da Comissão» [43].

83. É certo que este caso não é directamente comparável ao presente, porque a Comissão não acusa a recorrente de ter comunicado números falsos. A verdade é que os números podiam ter sido diferentes se a recorrente tivesse efectuado uma fiscalização suficiente. Mas, também neste caso, a Comissão não se limitou a afirmar que o FEOGA tinha sofrido um prejuízo. Pelo contrário, demonstrou que a recorrente tinha infringido o direito comunitário e precisou a forma revestida por essa infracção. Também especificou de que modo é que essa violação podia ter facilitado a especulação por parte dos proponentes. Finalmente, explicou que este comportamento podia ter levado a uma errada apreciação do mercado e, por conseguinte, à compra de quantidades excessivas de carne bovina, eventualmente, a preços mais elevados. A Comissão fez, portanto, uma certa prova do prejuízo que o FEOGA poderia ter sofrido.

84. Não se pode impor à Comissão uma obrigação mais onerosa em matéria de prova, porque os motivos acima referidos que levam a facilitar a prova se verificam também no presente caso. Também não se pode excluir, com certeza, que o comportamento da recorrente tenha comprometido o funcionamento da organização comum do mercado.

85. Compete, assim, à recorrente, à luz da jurisprudência consagrada no acórdão acima referido no n.º 30, demonstrar que o comportamento que lhe é criticado não provocou um aumento das despesas no quadro do FEOGA. A recorrente sustenta que os processos de concurso realizados na Irlanda não levaram a que fosse comprada mais carne a preços mais elevados. A afirmação da Comissão a este respeito, constante do relatório de síntese de 1991, acabou aliás por ser retirada pela Comissão. De onde se pode deduzir que os irlandeses, de qualquer modo, não tiraram qualquer proveito da prática das propostas múltiplas.

86. A Comissão, por seu lado, mantém que não se pode excluir que a aceitação de propostas múltiplas e a especulação daí resultante tenham levado à compra de mais carne a preços mais elevados.

87. Deve declarar-se a este respeito que não se pode deduzir do simples facto de a afirmação correspondente já não constar do relatório de síntese que a actuação das autoridades irlandesas não teve, de facto, essas consequências. Acresce que não se percebe por que é que só na Irlanda é que a aceitação

43 — Acórdão Países Baixos/Comissão (já referido na nota 17, n.º 17).

de propostas múltiplas não teria dado lugar a compras excessivas.

88. A Irlanda sustenta igualmente que a especulação através de propostas inflacionadas para reduzir o risco de perda da garantia tem apenas um interesse limitado para a Irlanda. O procedimento da rede de segurança foi aplicado na Irlanda em muitos casos [44]. Nos termos deste procedimento, todas as propostas são aceites, pelo que não havia necessidade de apresentar propostas especulativas. No entanto, mesmo nestes procedimentos, as propostas múltiplas contestadas pela Comissão continuaram a ser feitas. Daqui se pode deduzir que o objectivo das propostas múltiplas não era o de diminuir o efeito do depósito da garantia.

89. A Comissão afirma, porém, que quase metade da carne foi adquirida não no quadro de procedimentos de rede de segurança mas no quadro de procedimentos normais em que a apresentação de propostas sobreavaliadas pode ser vantajosa. Portanto, a prática das propostas múltiplas pode ter tido consequências negativas também na Irlanda. Probabilidade tanto mais plausível quanto, como afirma a Comissão, as despesas foram excepcionalmente elevadas no período em causa.

44 — São tomadas medidas de rede de segurança quando o preço do mercado baixa drasticamente. A consequência destas medidas é que todas as ofertas iguais ou inferiores a 80% do preço de intervenção são aceites (artigo 6.°, n.° 5, do Regulamento n.° 805/68, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 571/89).

90. Por outro lado, pode deduzir-se das alegações da recorrente que, na Irlanda, existia uma prática de propostas múltiplas, isto é, de propostas apresentadas por empresas pertencentes, por exemplo, ao mesmo grupo de sociedades. A Comissão refere igualmente que a recorrente afirmou numa carta que, também em relação às vendas de intervenção, não era raro que os grandes contratos fossem divididos entre as filiais, a fim de reduzir desse modo o risco de perda da garantia. Numa carta posterior, a recorrente afirmou que a prática de utilização das filiais como um meio de diminuir o risco de perda da garantia se encontrava então largamente divulgada. Esta política económica deveria ser considerada legítima e decorrente de uma prática prudente. Contudo, para a Comissão, essa prática leva a um aumento do risco financeiro para o Fundo. E esta alegação merece acolhimento.

91. Tendo a Comissão, pelo menos, feito um princípio de prova de que o comportamento da recorrente pode ter causado um prejuízo ao FEOGA, competia à recorrente demonstrar que assim não era.

92. A repartição do ónus da prova, nos moldes preconizados no presente caso, parece igualmente justificada à luz de outros acórdãos do Tribunal em matéria de apuramento de contas. O Tribunal já decidiu que, nos casos em que a regulamentação comunitária só autoriza o pagamento de uma ajuda na condição de serem observadas certas formalidades de prova ou de controlo, uma ajuda

paga sem cumprimento desta condição não é conforme ao direito comunitário e a despesa respectiva não pode, portanto, ser imputada ao FEOGA, ainda que se demonstre que nenhuma irregularidade material foi cometida [45].

93. O Tribunal declarou igualmente, a propósito da observância de formalidades: «Basta verificar que, tendo em conta o carácter essencial das formalidades que não foram respeitadas, a impossibilidade de controlar o respeito do prazo dentro do qual os produtos deviam ser exportados e, portanto, a probabilidade de perdas ou mesmo de fraudes em detrimento do orçamento comunitário, o montante não reconhecido pela Comissão, limitado a 2% das despesas em causa, não pode ser considerado excessivo e desproporcionado» [46]. De onde decorre que a mera probabilidade de prejuízos pode ela própria servir de critério de apreciação. Esta probabilidade existe igualmente neste caso, tendo em conta os referidos indícios e os controlos não efectuados.

94. Resta-nos, pois, verificar se a argumentação da recorrente demonstra que o FEOGA não sofreu qualquer prejuízo.

95. A recorrente precisa que as garantias declaradas perdidas no período indicado só o foram em relação a um número muito reduzido de casos. Os próprios montantes das garantias perdidas teriam sido pequenos. Daí deduz que as propostas não podem ter ocasionado uma especulação significativa. Segundo a Comissão, este dado mostra, no entanto, precisamente, a eficácia prática das propostas múltiplas na redução do risco para o proponente individual.

96. Como a Comissão explica, a prática das ditas propostas múltiplas permite ao proponente especular através de várias propostas, diminuindo desse modo as perdas decorrentes de uma errada especulação, visto que a garantia é menos elevada quando as quantidades são mais pequenas.

97. Por outro lado, a prática das propostas ditas múltiplas não tem necessariamente que levar a uma diminuição dos casos em que a garantia é perdida.

98. O facto de a garantia só ter sido conservada num número muito restrito de casos não tem necessariamente como consequência que a quantidade de carne vendida para intervenção não tenha sido mais elevada do que o necessário. Os proponentes que tinham apresentado uma proposta excessiva na expectativa da fixação de um coeficiente de redução superior podiam desse modo evitar a perda da garantia comprando no mercado a quantidade de carne em falta. Esta prática não é certamente conforme ao espírito do regime de intervenção, mas, aparentemente, é uma prática comum. Assim,

45 — Acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, Países Baixos/Comissão (327/85, Colect., p. 1065, n.° 25).

46 — Acórdão de 14 de Setembro de 1995, Irlanda/Comissão (C-49/94, Colect., p. I-2683, n.° 22).

nos termos do artigo 12.° do Regulamento n.° 859/89, uma proposta é recusada se o preço proposto for superior ao preço máximo válido para o concurso em causa. Um proponente que tenha proposto mais carne do que a que tem ao seu dispor poderia, assim, adquirir uma quantidade de carne recusada com esse fundamento.

99. A recorrente dá exemplos tendentes a demonstrar que as propostas ditas múltiplas não trouxeram qualquer vantagem aos beneficiários. Afirma que se os proponentes só tivessem apresentado uma proposta, comum, nos casos considerados contestáveis pela Comissão, teriam sido perdidas fracções menos elevadas do montante da garantia; em certos casos, a garantia teria mesmo sido inteiramente liberada. No entanto, a recorrente parte de uma hipótese em que as propostas incidem sobre quantidades diferentes de carne, que, eventualmente, são juntas para formar uma quantidade global. No entanto, no exemplo da Comissão o que está em causa é a mesma quantidade de carne que é proposta.

100. Verifica-se, pois, que a recorrente não conseguiu refutar as afirmações da Comissão a propósito do prejuízo financeiro sofrido pelo FEOGA.

Possibilidade de calcular o prejuízo financeiro em termos de percentagem fixa

101. A recorrente contesta ainda o cálculo, feito pela Comissão, do prejuízo financeiro em percentagem fixa. A Comissão não teria apreciado o risco corrido pelo Fundo. Se o tivesse feito, acrescenta a recorrente, teria chegado à conclusão de que não havia lugar a proceder a nenhuma correcção.

102. Quanto a este aspecto, realce-se que a recorrente parte erradamente da premissa de que neste caso não é possível verificar uma qualquer relação com o prejuízo. Como demonstrámos acima [47], não se pode excluir que o FEOGA tenha sofrido um prejuízo. Basta, aliás, remeter para a jurisprudência do Tribunal [48].

103. A recorrente alega, por último, a violação do princípio da confiança legítima. Segundo a recorrente, a Comissão deve ter tido conhecimento das práticas seguidas nos processos de concurso na Irlanda. Também devia saber que havia 29 matadouros aprovados na Irlanda, cuja lista foi enviada à Comissão. Além disso, podia-se ver pela lista, a qual foi enviada à Comissão sem indicação dos nomes dos proponentes, que tinham sido apresentadas muito mais do que 29 propostas. A Comissão também não terá ignorado que alguns matadouros pertenciam ao mesmo grupo de sociedades. Se a Comissão está ao corrente dessa prática, estava obrigada a informar os Estados-Membros que, do seu ponto de vista, essa prática não era compatível com o direito comunitário. Se não o fez, não pode posteriormente vir dizer que a despesa em causa

47 — V. os n.os 94 a 100.
48 — V. o n.° 85.

não é elegível. É certo que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é, em primeiro lugar, ao Estado-Membro que compete assegurar que todos os pagamentos sejam efectuados de acordo com as normas comunitárias. Porém, trata-se aqui de um caso especial, porque a Comissão esteve directamente envolvida no processo.

104. A Comissão contesta estes argumentos, sublinhando que, nos processos de concurso, só recebe uma lista sem indicação de nomes, pela qual não se pode ver quem apresenta as propostas. Por esta razão, não pôde tomar conhecimento da prática das propostas múltiplas. Por outro lado, sublinha que não são só os matadouros que podem apresentar propostas para intervenção. Como sustenta a Comissão, não há efectivamente restrições quanto às características do proponente. Por isso, o número de matadouros autorizados na Irlanda não tem qualquer pertinência quanto à questão de saber se num processo de concurso foram ou não apresentadas propostas múltiplas. Não se pode, portanto, afirmar que a Comissão estava ao corrente da atitude da Irlanda desde o início. Não se pode, por conseguinte, falar em violação do princípio da protecção da confiança legítima.

105. Em consequência, a contestação, pela recorrente, da decisão da Comissão não procede. A redução proposta pela Comissão é, assim, totalmente fundada e proporcionada.

Despesas

106. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, primeiro período, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido.

D — Conclusão

107. Propomos, em consequência, que o Tribunal de Justiça decida:

«1) Negar provimento ao recurso.

2) Condenar a Irlanda nas despesas.»