ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

9 de Junho de 2005 *

No processo C-287/02,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 9 de Agosto de 2002,

Reino de Espanha, representado por L. Fraguas Gadea, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Niejahr e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, S. von Bahr e J. Malenovský (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Janeiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição, o Reino de Espanha pede a anulação da Decisão 2002/461/CE da Comissão, de 12 de Junho de 2002, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de

Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», no que respeita ao exercício financeiro de 2001 (JO L 160, p. 28, a seguir «decisão impugnada»), na parte que diz respeito a este Estado-Membro.

Quadro jurídico

2 O 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, a seguir «regulamento de base»), prevê, nos seus artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 2.º, n.º 2, que a Secção «Garantia» do FEOGA financia as intervenções destinadas à estabilização do mercado agrícola, efectuadas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum desses mercados.

3 Nos termos do nono considerando do regulamento de base:

«[...] convém prever duas decisões, uma relativa ao apuramento das contas da Secção «Garantia» do Fundo e outra que defina as consequências, incluindo as correcções financeiras, dos resultados das auditorias de conformidade das despesas com as disposições comunitárias».

4 Quanto ao primeiro tipo de decisões, relativas ao apuramento, o artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base impõe à Comissão das Comunidades Europeias o apuramento, antes de 30 de Abril do ano seguinte ao do exercício em causa, com base nas

informações referidas no artigo 6.°, n.° 1, alínea b), das contas dos organismos pagadores. Segundo esta última disposição, os Estados-Membros são obrigados a transmitir periodicamente à Comissão as contas anuais dos organismos pagadores aprovados, relacionadas com as operações financiadas pela Secção «Garantia», acompanhadas das informações necessárias ao seu apuramento e de um certificado da integralidade, da exactidão e da veracidade das contas transmitidas.

5 O artigo 7.°, n.° 3, segundo parágrafo, do regulamento de base prevê, além disso, que a decisão de apuramento das contas diz respeito à integralidade, à exactidão e à veracidade das contas transmitidas e não prejudica eventuais decisões tomadas posteriormente nos termos do n.° 4 do mesmo artigo.

6 Em relação ao segundo tipo de decisões, relativas à conformidade, o artigo 7.°, n.° 4, do regulamento de base dispõe, no seu primeiro parágrafo, que a Comissão «decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário [...] quando concluir que essas despesas não foram efectuadas segundo as regras comunitárias».

7 O referido artigo 7.°, n.° 4, fixa igualmente, nos seus segundo e terceiro parágrafos, o procedimento a seguir antes de qualquer decisão de recusa de financiamento. Este processo prevê que os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que ambas as partes tentarão chegar a acordo quanto à atitude a adoptar. Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as posições respectivas num prazo de quatro meses.

8 Por força do seu artigo 16.º, n.º 1, o regulamento de base revoga e substitui o Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13). O n.º 2 do mesmo artigo precisa que todas as referências ao regulamento revogado devem entender-se como sendo feitas ao regulamento de base e ser lidas segundo a tabela de correspondência do anexo I. Nos termos do seu artigo 20.º, segundo parágrafo, o regulamento de base é aplicável às despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 2000.

9 O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 158, p. 6), na redacção do Regulamento (CE) n.º 2245/1999 da Comissão, de 22 de Outubro de 1999 (JO L 273, p. 5, a seguir «regulamento de execução»), prevê, no seu artigo 4.º, que, para efeitos do apuramento das contas referido no artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base, o Estado-Membro enviará à Comissão, até 10 de Fevereiro do ano seguinte ao termo do exercício financeiro em causa, o recapitulativo das contas anuais relativas à despesa imputada à Secção «Garantia», os relatórios elaborados por cada serviço ou organismo pagador e os certificados e os relatórios elaborados pelo(s) organismo(s) de certificação.

10 O artigo 7.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do regulamento de execução prevê que a decisão de apuramento das contas, prevista no artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base, determinará, sem prejuízo de decisões tomadas subsequentemente em conformidade com o n.º 4 deste artigo, o montante das despesas efectuadas em cada Estado-Membro durante o exercício financeiro em questão e que devem ser reconhecidas a cargo do FEOGA, com base nas contas transmitidas e nas reduções e suspensões de adiantamentos a título do mesmo exercício. O artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, do regulamento de execução dispõe:

«Os montantes que, em consequência da decisão atrás referida, devam ser recuperados ou pagos a cada Estado-Membro serão determinados através da

dedução dos adiantamentos pagos a título do exercício financeiro em causa da despesa reconhecida para o mesmo exercício em conformidade com o primeiro parágrafo. Esses montantes serão deduzidos, ou adicionados, aos adiantamentos a pagar a partir do segundo mês seguinte ao mês em que a decisão de apuramento das contas produza efeitos.»

11 Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de execução, «[a] Comissão comunicará ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações, conjuntamente com as alterações que propuser, antes do dia 31 de Março seguinte ao fim do exercício financeiro».

12 O artigo 8.º, n.º 1, do regulamento de execução tem o seguinte teor:

«Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efectuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa os resultados das suas verificações e indicará as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras.

Essa comunicação fará referência ao presente regulamento. O Estado-Membro deve responder num prazo de dois meses [...]

Terminado o prazo de resposta, a Comissão convocará uma discussão bilateral, devendo ambas as partes tentar alcançar um acordo quanto às medidas a tomar e à

avaliação da gravidade da infracção, bem como do prejuízo financeiro causado à Comunidade Europeia. Após essa discussão e passada qualquer data fixada pela Comissão, em consulta com o Estado-Membro, depois da discussão bilateral para a comunicação de informações suplementares, ou se o Estado-Membro não aceitar a convocação num prazo fixado pela Comissão, esta, decorrido esse prazo, comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro [...] Sem prejuízo do disposto no quarto parágrafo do presente número, dessa comunicação constará uma avaliação das despesas que se prevêem excluir a título do n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999.

O Estado-Membro informará a Comissão, com a maior brevidade, das medidas de correcção que adoptar para assegurar o cumprimento das regras comunitárias, assim como da data efectiva da sua entrada em vigor. Se for caso disso, a Comissão adoptará uma ou mais decisões em aplicação do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1258/1999, no sentido de excluir, até à data de execução das medidas de correcção, as despesas implicadas pela não observância das regras comunitárias.»

Matéria de facto e tramitação processual

13 Após ter recebido as contas anuais das despesas efectuadas pelos organismos pagadores espanhóis relativas ao exercício financeiro de 2001, a Comissão comunicou às autoridades espanholas os resultados das suas verificações, por carta de 27 de Março de 2002. Precisando também que a carta constituía uma comunicação nos termos do artigo 7.º, n.º 2, e do artigo 8.º, n.º 1, do regulamento de execução, a Comissão referiu que propunha o apuramento das contas de vários organismos pagadores, incluindo o de Navarra, antes de 30 de Abril de 2002. Acrescentou, em contrapartida, que não propunha o apuramento das contas dos

organismos pagadores do Fundo Espanhol de Garantia Agrária (FEGA), de Castela-Mancha, das Baleares, da Rioja e do País Basco. Num anexo a essa carta, indicava, em cada caso, a natureza das verificações e das informações complementares que eram necessárias antes de uma proposta de apuramento, bem como os resultados das verificações da Comissão.

14 Em 19 de Abril de 2002, numa reunião do Comité do FEOGA referido no artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de base, em que compareceram as autoridades espanholas, a Comissão divulgou um relatório de síntese com os resultados das suas verificações (a seguir «relatório de síntese») e um projecto de decisão de apuramento das contas.

15 Por carta de 22 de Abril de 2002, as autoridades espanholas apresentaram à Comissão as suas observações sobre esse projecto de decisão e sobre o relatório de síntese.

16 Por carta de 25 de Abril de 2002, as mesmas autoridades apresentaram à Comissão as suas observações sobre as contas do organismo pagador de Castela-Mancha, baseando-se num documento elaborado, nomeadamente, pelo organismo certificador, em 23 de Abril de 2002, em resposta ao projecto de decisão da Comissão (a seguir «documento relativo ao projecto de decisão») e respeitante tanto ao apuramento das contas como ao procedimento sobre a conformidade, então em curso. As autoridades espanholas alegavam que o organismo certificador afirmava ter obtido garantias suficientes de que as contas eram completas, exactas e conformes à verdade. Além disso, consideravam que a correcção proposta pela Comissão não devia incluir as indemnizações compensatórias, mas limitar-se às ajudas concedidas para o cultivo de milho de regadio. Nestas condições, as referidas

autoridades espanholas consideraram que a correcção deveria ser fixada em 17 855 EUR e não em 1 831 526,08 EUR.

17 Em 11 de Junho de 2002, as autoridades espanholas enviaram documentos relativos às contas do organismo pagador de Navarra.

18 Em 12 de Junho de 2002, a Comissão adoptou a decisão impugnada. Esta decisão, cujo fundamento jurídico é o artigo 7.°, n.° 3, do regulamento de base, apurou as contas de todos os organismos pagadores espanhóis, com excepção das do FEGA e do País Basco, tendo introduzido alterações nas contas apuradas.

19 Posteriormente, as autoridades espanholas continuaram a apresentar documentos à Comissão e a invocar argumentos relativos às questões de mérito no âmbito do procedimento que precede a adopção da decisão de conformidade prevista no artigo 7.°, n.° 4, do regulamento de base.

20 Pelo presente recurso, o Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça que anule a decisão impugnada na medida em que introduz alterações destinadas a corrigir erros nas contas dos organismos pagadores de Castela-Mancha, de Navarra e do País Basco (a seguir «organismos pagadores em causa»). Solicita, por outro lado, que a Comissão seja condenada nas despesas.

21 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene o Reino de Espanha nas despesas.

Quanto ao recurso

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do regulamento de execução

Argumentos das partes

22 Através do seu primeiro fundamento, o Governo espanhol alega que a Comissão adoptou a decisão impugnada sem respeitar o procedimento contraditório previsto no artigo 8.º, n.º 1, do regulamento de execução. Concretamente, a Comissão violou essa disposição ao aprovar a referida decisão sem esperar a resposta das autoridades espanholas à comunicação do projecto de decisão, sem as convocar para uma reunião bilateral a fim de se avaliar a gravidade da infracção imputada e sem lhes dar a oportunidade de pedir, eventualmente, a abertura de um processo de negociação. Este governo alega que, com esta actuação, as referidas autoridades foram impedidas, em violação dos direitos de defesa, de invocar os elementos de prova e de apresentar os documentos necessários para justificar as despesas efectuadas.

23 Na sua contestação, a Comissão sublinha que a decisão impugnada, adoptada com fundamento no artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base, se insere na fase do apuramento contabilístico e não na da decisão de conformidade prevista no n.º 4 do

mesmo artigo. Acrescenta que, antes de adoptar a decisão de apuramento contabilístico, o artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de execução lhe impõe a comunicação prévia ao Estado-Membro em causa dos resultados das suas verificações e de qualquer alteração prevista.

24 A Comissão alega que, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa às decisões da Comissão que reduzem os adiantamentos mensais pagos aos Estados-Membros no âmbito das despesas financiadas pelo FEOGA, existe uma regra geral segundo a qual a Comissão não tem o direito, na gestão da política agrícola comum, de envolver fundos que não correspondam às normas que regem a organização comum do mercado em causa (acórdãos de 17 de Outubro de 1991, Alemanha/Comissão, C-342/89, Colect., p. I-5031, n.º 14, e Itália/Comissão, C-346/89, Colect., p. I-5057, n.º 14). Consequentemente, dispõe do poder de ajustar as contas dos organismos pagadores, antes de as aceitar, introduzindo-lhes correcções quando verificar que certas despesas foram realizadas sem respeitar essas regras.

25 A Comissão considera que a decisão impugnada tem carácter puramente provisório no sentido de que a verificação da não conformidade das despesas em causa com as regras comunitárias e a recusa definitiva de financiamento comunitário dependem da adopção de uma decisão de conformidade que, após o procedimento contraditório previsto nos artigos 7.º, n.º 4, do regulamento de base e 8.º do regulamento de execução, confirma, se for caso disso, os ajustamentos contabilísticos já efectuados. Por último, a Comissão contesta a alegação do Governo espanhol segundo a qual os direitos de defesa do Reino de Espanha foram violados.

26 Na sua réplica, o Governo espanhol alega, por um lado, que, na sua carta de 27 de Março de 2002, a Comissão não menciona nenhuma correcção financeira a efectuar na fase do apuramento das contas dos organismos pagadores em causa e, por outro,

que o montante das despesas a excluir do financiamento apenas foi quantificado no relatório de síntese e no correspondente projecto de decisão da Comissão que foram discutidos na reunião do Comité do FEOGA de 19 de Abril de 2002. Alega também que o relatório de síntese não existe em língua espanhola.

27 Além disso, o Governo espanhol considera que, apesar da jurisprudência invocada pela Comissão, as correcções financeiras não deviam ser aplicadas no âmbito do apuramento contabilístico. Em primeiro lugar, as despesas realizadas sem respeitar as regras da organização comum de mercado em causa são inferiores ao limiar do erro material como é definido pela Comissão. Em segundo lugar, de acordo com os organismos de certificação, foram obtidas garantias suficientes quanto à integralidade, à exactidão e à veracidade das contas. Em terceiro lugar, a referida jurisprudência diz respeito a decisões da Comissão que reduzem adiantamentos mensais, que têm uma base jurídica diferente da da decisão impugnada. Em quarto lugar, o referido governo opõe-se a que uma decisão de apuramento das contas que não se limita exclusivamente à aplicação de «ajustamentos contabilísticos» e que não foi adoptada em conformidade com os procedimentos formais previstos para esse efeito seja imposta unilateralmente, quando o procedimento que conduz à adopção da decisão de conformidade já foi iniciado. Por último, o Governo espanhol qualifica de «prematuras» as correcções financeiras efectuadas nas contas dos organismos pagadores em causa antes do fim do procedimento que conduz à adopção da decisão de conformidade, e isso tanto mais que, no caso do organismo pagador do País Basco, a decisão impugnada não procedeu ao apuramento das contas.

28 Na sua tréplica, a Comissão contesta o carácter prematuro dos ajustamentos efectuados nas contas dos organismos pagadores em causa. As informações disponíveis permitiram tirar conclusões gerais sobre a integralidade, a exactidão e a veracidade das contas transmitidas, na sequência das quais as despesas que nelas figuram foram aceites, ou excluídas quando não foram efectuadas segundo as regras comunitárias.

29 Além disso, a Comissão considera que as objecções apresentadas na réplica do Governo espanhol, relativas à comunicação, por carta de 27 de Março de 2002, das alterações que ela se propunha efectuar nas contas transmitidas, constituem um fundamento novo que deve ser declarado inadmissível. A título subsidiário, a Comissão pede que este fundamento seja julgado improcedente por ser infundado.

30 Por último, a Comissão sustenta que o que está em causa no presente processo é a faculdade que ela tem de proceder a ajustamentos nas contas anuais dos organismos pagadores por despesas indevidas, que traduzem problemas de qualidade de contas e, sobretudo, problemas de conformidade com a regulamentação comunitária em vigor. De qualquer forma, o reconhecimento dessa faculdade é essencial para não esvaziar em grande parte de sentido o processo de apuramento das contas anuais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

31 A título preliminar, importa examinar se a Comissão pode realizar correcções financeiras nas contas anuais dos organismos pagadores a partir do momento que toma a sua decisão relativa ao apuramento das contas.

32 Em primeiro lugar, o artigo 7.°, n.° 3, do regulamento de base prevê que essa decisão, que diz respeito à integralidade, à exactidão e à veracidade das contas transmitidas, não prejudica uma eventual decisão posterior tomada nos termos do n.° 4 do mesmo artigo e relativa às despesas a excluir do financiamento comunitário quando não foram efectuadas segundo as regras comunitárias. O artigo 7.°, n.° 1, do regulamento de execução reitera este ponto e precisa que os montantes recuperáveis de cada

Estado-Membro, em conformidade com esta última decisão, serão determinados através da dedução do montante dos adiantamentos pagos no decurso do exercício financeiro em causa das despesas reconhecidas a título do mesmo exercício. Daqui resulta que, no momento da adopção da decisão de apuramento contabilístico, a Comissão pode retirar as consequências das deficiências detectadas na qualidade das contas transmitidas, e isso independentemente da decisão de conformidade prevista no n.º 4 do referido artigo 7.º

33 Em seguida, por força do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de execução, podem ser propostas, antes do apuramento, alterações baseadas nas verificações de contas anuais, na condição de as propostas serem transmitidas ao Estado-Membro em causa antes do dia 31 de Março seguinte ao fim do exercício financeiro considerado. A este respeito, resulta da carta de 27 de Março de 2002 e do seu anexo que as correcções propostas respeitantes às contas anuais dos organismos pagadores de Castela-Mancha e do País Basco foram comunicadas ao Reino de Espanha.

34 Por último, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão não tem o direito, na gestão da política agrícola comum, de envolver fundos que não correspondam às normas que regem a organização comum do mercado em causa e que esta regra é de aplicação geral (acórdãos, já referidos, Alemanha/Comissão, n.^{os} 14 e 15, e Itália/Comissão, n.^{os} 14 e 15).

35 Das considerações precedentes decorre que quando a Comissão conclui que as contas dos organismos pagadores incluem despesas efectuadas contrariamente às regras comunitárias que regem a organização comum de mercado em causa, ela tem o poder de daí retirar todas as consequências e, portanto, de realizar correcções financeiras nas contas anuais dos organismos pagadores a partir do momento que toma a sua decisão relativa ao apuramento das contas nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base.

36 Na medida em que faz parte das competências da Comissão efectuar as referidas correcções no âmbito da decisão de apuramento, importa verificar se, no caso em apreço, foram respeitados os direitos de defesa relativamente ao Reino de Espanha, o que é expressamente contestado pelo Governo espanhol.

37 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o respeito dos direitos de defesa em qualquer processo instaurado contra uma pessoa e susceptível de conduzir a um acto que lhe cause prejuízo constitui um princípio fundamental do direito comunitário que deve ser assegurado mesmo na ausência de qualquer regulamentação relativa à tramitação processual. Este princípio exige que aos destinatários de decisões que afectam de forma sensível os seus interesses seja dada a possibilidade de darem a conhecer de forma útil o seu ponto de vista (v., designadamente, acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, Colect., p. I-5373, n.º 21, e de 21 de Setembro de 2000, Mediocurso/ /Comissão, C-462/98 P, Colect., p. I-7183, n.º 36).

38 No caso em apreço, a possibilidade dada às autoridades espanholas de apresentarem o seu ponto de vista sobre as propostas de apuramento das contas, tanto durante a troca de correspondência que teve lugar entre essas autoridades e a Comissão como na reunião do Comité do FEOGA, ocorrida em 19 de Abril de 2002, que precederam a adopção da decisão impugnada, preenche as exigências do princípio do respeito dos direitos de defesa.

39 Quanto aos argumentos do Governo espanhol que consistem em sustentar que a Comissão deveria ter convocado uma reunião bilateral e, eventualmente, permitir que o Reino de Espanha pedisse a abertura do processo de conciliação, devem ser afastados. Com efeito, o procedimento previsto no artigo 8.º, n.º 1, do regulamento

de execução para a determinação definitiva das correcções a efectuar ainda não tinha terminado no momento em que o referido Estado-Membro interpôs o seu recurso. Por conseguinte, esses argumentos são irrelevantes quanto à legalidade da decisão impugnada.

40 No que respeita às objecções apresentadas pelo Governo espanhol na sua réplica e relativas à alegada omissão de a Comissão, na sua carta de 27 de Março de 2002, lhe comunicar as correcções financeiras propostas no âmbito do apuramento das contas, importa observar que a petição contém um fundamento, invocado a título principal, baseado numa violação do regulamento de execução, que consiste em sustentar que o procedimento contraditório complexo previsto no artigo 8.º, n.º 1, deste regulamento não foi respeitado. As referidas objecções, que não visam de forma alguma este procedimento contraditório, não podem, assim, estar relacionadas com o referido fundamento e devem, portanto, ser consideradas um novo fundamento apresentado pela primeira vez na fase da réplica.

41 Ora, no caso em apreço, não surgiu nenhum elemento novo no decurso do processo que justifique que o Governo espanhol invoque tardiamente esse fundamento, quando teve a possibilidade de o invocar na petição inicial. Consequentemente, esse fundamento deve ser declarado inadmissível nos termos do artigo 42.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. O mesmo é válido para o fundamento relativo à inexistência de uma versão do relatório de síntese em língua espanhola, na medida em que esse fundamento é igualmente invocado pela primeira vez na fase da réplica.

42 Atendendo às considerações precedentes, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, apresentado a título subsidiário, relativo ao carácter erróneo do montante recuperável fixado no anexo I da decisão impugnada

43 O Governo espanhol alega, no caso de o Tribunal de Justiça não considerar o incumprimento no processo relativo à correcção financeira aplicada às contas dos organismos pagadores em causa, que, no que respeita às contas do organismo pagador de Castela-Mancha, a correcção financeira que figura no anexo I da decisão impugnada está errada tanto no seu fundamento como no seu montante.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa à justificação da correcção financeira efectuada nas contas do organismo pagador de Castela-Mancha

— Argumentos das partes

44 O Governo espanhol apoia-se nas observações do organismo de certificação contidas no documento relativo ao projecto de decisão, para contestar a justificação da correcção financeira. Sustenta que, nesse documento, o organismo de certificação

conclui que a única observação principal, que necessitava portanto de ser imediatamente examinada pelos altos responsáveis do organismo pagador, referida no seu relatório de auditoria para a certificação das contas do exercício FEOGA de 2001 (a seguir «relatório de certificação»), relativa à falta de coordenação entre o centro de gestão e o departamento de informática, faz referência a um erro financeiro devido à aplicação incorrecta do coeficiente de penalização da colocação em pousio de terras relativamente ao milho de regadio. O organismo de certificação considera, por um lado, que se trata de um erro que não foi detectado no decurso dos anos precedentes e que apenas afectaria uma das múltiplas rubricas orçamentais agrupadas sob a designação «culturas arvenses» e, por outro lado, que o erro é sistemático, o que permite identificar o mecanismo que o originou e, portanto, avaliar exactamente as suas consequências.

45 Além disso, baseando-se na orientação n.º 8 da Comissão, reproduzida no documento VI/5331/98, intitulado «Orientações para a auditoria de certificação das contas do FEOGA» e relativo à amostragem e à avaliação de erros pelos organismos de certificação nacionais, o Governo espanhol alega que não deve ser aplicada uma correcção financeira, pelo menos na fase do apuramento contabilístico, na medida em que o montante do resultado da extrapolação dos erros totais detectados na auditoria das contas de referencia é de 7 725 640,85 EUR, que se situa abaixo do limiar de erro material, avaliado em 1% da despesa total. Por esta razão, o organismo de certificação pôde concluir pela integralidade, exactidão e veracidade das contas transmitidas pelo organismo pagador de Castela-Mancha em relação ao exercício financeiro de 2001.

46 Nos seus articulados, a Comissão expõe as razões que levaram os seus serviços a concluir que as contas do organismo pagador não deviam ser aprovadas sem ajustamento prévio. Apoia-se, a esse respeito, designadamente, no relatório de certificação. Do mesmo modo que o organismo de certificação, comparou as informações constantes desse relatório com as que figuram no relatório do referido organismo que contém as conclusões da auditoria das contas do exercício precedente.

47 A Comissão observa que o relatório de certificação, tal como é por ela citado, compreende, entre as «Observações não corrigidas na sua integralidade no presente exercício», uma observação principal relativa ao sector das culturas arvenses. Esta é relativa à coordenação entre o centro de gestão e o serviço informático, com vista a modificar as aplicações informáticas de gestão das ajudas.

48 A Comissão acrescenta que, segundo o organismo de certificação, essa observação principal refere-se a observações relativas a dois tipos de erros nas contas do exercício precedente, que figuram no relatório desse organismo. O primeiro é um erro informático que deu origem ao pagamento de montantes errados no que respeita às ajudas aos beneficiários do complemento concedido para a produção de trigo rijo em áreas especiais. O segundo erro, que continua inexplicável, está ligado a um sistema informático para detecção de deficiências no cruzamento de informações relativas ao cumprimento da obrigação de uma superfície mínima para as parcelas declaradas em pousio. Este último erro deu origem a pagamentos superiores aos que eram devidos.

49 De acordo com o relatório de certificação, tal como é referido pela Comissão, a existência de deficiências semelhantes nas contas do exercício de 2001 indica que os erros que figuram nas contas do exercício precedente não foram corrigidos antes do estabelecimento das contas posteriores. A Comissão considera que decorre do referido relatório que os erros são aleatórios. Invoca erros relativos ao trigo rijo e dificuldades respeitantes à revisão das variáveis a ter em conta no cálculo da ajuda às superfícies, revisão que se tornou necessária devido à repetição de erros nas aplicações informáticas.

50 A Comissão refere, em especial, que uma aplicação incorrecta da redução da superfície em pousio relativa ao milho de regadio conduziu ao pagamento de montantes errados a título do exercício de 2001. Alega, igualmente, com base no relatório de certificação, que os resultados das inspecções não foram correctamente introduzidos no sistema informático e que este não detectou a falta de registo destes resultados.

— Apreciação do Tribunal de Justiça

51 Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do regulamento de execução, a decisão de apuramento das contas determina o montante das despesas anuais efectuadas em cada Estado-Membro durante o exercício financeiro em questão, que devem ser reconhecidas a cargo do FEOGA. Por conseguinte, a Comissão procede inevitavelmente a uma avaliação dos montantes que não são reconhecidos.

52 Além disso, segundo jurisprudência constante, o regulamento de base permite unicamente que a Comissão impute ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras fixadas nos diversos sectores de produtos agrícolas (v., designadamente, acórdãos de 25 de Fevereiro de 1988, Países Baixos/Comissão, 327/85, Colect., p. 1065, n.º 24; de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão, C-197/90, Colect., p. I-1, n.º 38; e de 24 de Janeiro de 2002, França/Comissão, C-118/99, Colect., p. I-747, n.º 38) e obriga a Comissão a recusar o financiamento de despesas quando constata a existência de irregularidades (acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, C-157/00, Colect., p. I-153, n.º 44).

53 É também jurisprudência constante que não cabe à Comissão, para provar a existência de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas, demonstrar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efectuados pelas Administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas antes apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a esses controlos ou a esses dados. Esta facilitação da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e de lhe incumbir, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexactidão das afirmações da Comissão (v. acórdãos de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colect., p. I-1501, n.os 39 a 41; Grécia/Comissão, já referido, n.os 15 a 17; e de 4 de Março de 2004, Alemanha/Comissão, C-344/01, Colect., p. I-2081, n.º 58).

54 Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem decidido reiteradamente que o Estado-Membro em causa, por seu turno, não pode pôr em causa as conclusões da Comissão sem apoiar as suas próprias alegações em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 18).

55 No caso em apreço, com os seus articulados, a Comissão juntou provas significativas da sua dúvida quanto à fiabilidade dos controlos efectuados em 2001 pelas autoridades espanholas. Em primeiro lugar, alega que os erros cometidos durante o exercício de 2000 não tinham sido corrigidos no ano seguinte, incluindo erros resultantes das aplicações informáticas, que deram origem a pagamentos de montantes errados relativamente ao trigo rijo e à superfície mínima declarada em pousio. A seguir, sublinha, com base no relatório de certificação, por um lado, que uma aplicação incorrecta da redução da superfície em pousio relativa ao milho de regadio conduziu ao pagamento de montantes errados a título do exercício de 2001, tendo sido descobertas as diferenças quando se efectuou o controlo dos *dossiers*, e,

por outro lado, que não se realizaram controlos destinados a garantir o registo dos resultados das inspecções. Por último, de acordo com excertos do relatório de certificação anexos à contestação da Comissão, não se efectuaram esses controlos em diversos domínios do sector das culturas arvenses.

56 Ora, o Governo espanhol não apresentou a prova da realidade desses controlos nem a de que as afirmações da Comissão estão erradas. Além disso, não demonstrou que as deficiências detectadas no sistema de controlo do exercício de 2000 foram corrigidas de forma a tornar o sistema fiável para o exercício de 2001. A mera afirmação de que o erro afecta apenas a rubrica orçamental relativa ao milho de regadio não satisfaz de modo algum as exigências de prova que incumbem ao Estado-Membro em causa, tais como foram definidas pela jurisprudência recordada no n.º 54 do presente acórdão.

57 Além disso, não pode ser alegado que o resultado da extrapolação dos erros totais detectados se situa abaixo do limiar de erro material fixado pela orientação n.º 8 da Comissão. Com efeito, esta orientação tem por objecto a amostragem e a avaliação dos erros pelos organismos de certificação nacionais. A mesma não pode constituir obstáculo à competência da Comissão para efectuar alterações nas contas anuais no momento em que se toma a decisão de apuramento destas.

58 Resulta das considerações precedentes que a argumentação da Comissão é susceptível de constituir um elemento de dúvida séria e razoável quanto aos resultados dos controlos efectuados pelas autoridades espanholas, que não contestaram efectivamente a referida argumentação. Consequentemente, a Comissão tinha fundamento para concluir pela existência de uma violação das regras

comunitárias sobre as despesas do FEOGA e, sem prejuízo da questão da avaliação do montante das despesas realizadas de forma indevida, para fazer uma correcção financeira.

59 Consequentemente, há que declarar improcedente a primeira parte do segundo fundamento invocado pelo Reino de Espanha em apoio do seu recurso.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa ao cálculo da correcção financeira efectuada nas contas do organismo pagador de Castela-Mancha

— Argumentos das partes

60 Em primeiro lugar, o Governo espanhol sustenta que a correcção financeira deve respeitar apenas à rubrica das culturas arvenses em relação à qual se cometeu o erro devido à falta de coordenação entre os serviços, a saber, a rubrica relativa às terras em pousio respeitantes ao milho de regadio, na qual se baseia a proposta de correcção da Comissão.

61 Esta última retorque que, em razão do carácter aleatório da amostragem, o problema da coordenação entre os serviços pode conduzir a diversos tipos de erros. Ao estabelecer uma relação entre os erros detectados relativamente aos exercícios de 2000 e 2001, o organismo de certificação confirmou, assim, que o problema de coordenação respeita não apenas ao milho de regadio mas também ao trigo rijo ou à superfície mínima declarada em pousio.

62 Em segundo lugar, o Governo espanhol alega que, mesmo considerando, como faz a Comissão, o valor mais provável da extrapolação dos erros aleatórios relativos às ajudas às culturas arvenses, este montante elevar-se-ia a 1 380 043,53 EUR, na medida em que a extrapolação realizada pela Comissão inclui a rubrica correspondente às indemnizações compensatórias, que não faz parte das ajudas às culturas arvenses.

63 A Comissão, retomando na sua tréplica os termos da sua comunicação de 10 de Dezembro de 2002 anexada a esta, segundo os quais «[e]fectivamente a rubrica de indemnizações compensatórias não devia ter sido tomada em consideração na extrapolação» e «esta alegação será tida em conta na correcção final», precisa que isso demonstra, na sua opinião, o carácter provisório dos ajustamentos de contas contidos na decisão impugnada. A Comissão considera, além disso, que o ónus da prova não pode, no âmbito de um processo de apuramento contabilístico, ser superior ao que é exigido no âmbito de um processo que conduz à adopção de uma decisão de conformidade, que determina definitivamente as eventuais correcções financeiras a aplicar.

— Apreciação do Tribunal de Justiça

64 Em relação ao ónus da prova, os princípios elaborados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça foram recordados nos n.^{os} 53 e 54 do presente acórdão. Mais particularmente, numa situação em que a Comissão tinha procedido a uma avaliação com base nos resultados dos controlos efectuados para calcular o montante das despesas regularmente apresentadas pelo FEOGA, o Tribunal de Justiça confirmou essa avaliação quando o Estado-Membro não forneceu nenhum elemento que demonstrasse que a Comissão se baseou em factos inexactos, nem demonstrou que as irregularidades detectadas não afectavam o orçamento comunitário ou que o

faziam numa dimensão consideravelmente menor do que a estimada pela Comissão (acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, C-130/99, Colect., p. I-3005, n.os 90 e 91).

65 A este respeito, a mera afirmação segundo a qual o erro cometido pelas autoridades espanholas afecta unicamente o milho de regadio, que não é apoiada por nenhum elemento que prove a existência de um sistema fiável e operacional de controlo, em nada põe em causa a avaliação realizada pela Comissão.

66 Em contrapartida, deve concluir-se que, segundo os seus próprios termos, retomados na sua tréplica e expostos no n.º 63 do presente acórdão, a Comissão mencionou ter incluído incorrectamente a rubrica das indemnizações compensatórias na sua própria extrapolação. Deve, por conseguinte, admitir-se que, como observa o advogado-geral no n.º 56 das suas conclusões, a Comissão incluiu incorrectamente as referidas indemnizações compensatórias na avaliação do montante do erro.

67 Além disso, há elementos objectivos que confirmam a existência desse erro. Assim, resulta da lista do valor mais provável dos erros extrapolados pelo organismo de certificação a partir das contas do organismo pagador de Castela-Mancha, que figura nos excertos do relatório de certificação juntos à contestação da Comissão, que as indemnizações compensatórias estão incluídas na correcção financeira efectuada.

68 Resulta das considerações precedentes que a decisão impugnada está ferida de ilegalidade na medida em que visa recuperar montantes que o Reino de Espanha não deve à Secção «Garantia» do FEOGA.

69 Ora, tendo o Reino de Espanha pedido a anulação do montante das indemnizações compensatórias incluídas na correcção financeira efectuada nas contas do referido organismo pagador, incumbe ao Tribunal de Justiça decidir sobre esses pedidos.

70 Apesar de a Comissão ter expressado a intenção de ter em conta o erro cometido na determinação da correcção final na decisão de conformidade adoptada nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do regulamento de base, o Tribunal de Justiça é obrigado a retirar todas as consequências dessa ilegalidade a partir da fase da apreciação que ele faz da decisão impugnada.

71 Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se devem ser anuladas todas as correcções financeiras efectuadas pela decisão impugnada nas contas do organismo pagador de Castela-Mancha, ou se pode ser declarada a anulação parcial das referidas correcções.

72 Ao solicitar, a título subsidiário, ser liberto da responsabilidade quanto aos montantes relativos às indemnizações compensatórias, deve considerar-se que o

Governo espanhol pede a anulação parcial das correcções financeiras efectuadas nas referidas contas apenas na medida em que estas se referem às indemnizações em causa.

73 O juiz comunitário não é competente para anular totalmente uma decisão quando o recorrente se limitou a pedir a anulação parcial desta. No entanto, não pode anular parcialmente a decisão impugnada em caso de indivisibilidade das suas disposições.

74 Portanto, há que verificar se o montante das indemnizações compensatórias pode ser separado da conta relativa às culturas arvenses, permitindo, deste modo, efectuar uma correcção desta apenas no respeitante a esse montante.

75 A este respeito, a lista do valor mais provável dos erros extrapolados pelo organismo de certificação, que figura nos excertos do relatório de certificação juntos à contestação da Comissão, permite identificar a partir de dados quantitativos o erro da Comissão e determinar separadamente os montantes relativos aos dois elementos da correcção. Consequentemente, é possível limitar a correcção financeira apenas ao montante que pertence efectivamente ao sector das culturas arvenses.

76 Por conseguinte, devido ao carácter separável do montante das indemnizações compensatórias, verifica-se que, sem que devam ser anuladas todas as correcções

financeiras efectuadas nas contas do organismo pagador de Castela-Mancha pela decisão impugnada, pode ser declarada a anulação parcial dessas correcções.

77 De todas as considerações precedentes resulta que, por um lado, deve ser anulada a decisão impugnada na parte em que, no seu anexo I, inclui no montante recuperável do Reino de Espanha uma correcção financeira das contas do organismo pagador de Castela-Mancha correspondente ao montante das indemnizações compensatórias, e, por outro lado, deve ser negado provimento ao recurso quanto ao restante.

Quanto às despesas

78 Por força do 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. Contudo, segundo o n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo o Reino de Espanha sido vencido nas suas acusações no âmbito do primeiro fundamento e tendo a Comissão sido vencida nas suas acusações no âmbito do segundo fundamento, há que condená-los a suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) **A Decisão 2002/461/CE da Comissão, de 12 de Junho de 2002, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», no que respeita ao exercício financeiro de 2001, é anulada na medida em que, no seu anexo I, inclui no montante recuperável do Reino de Espanha uma correcção financeira das contas do organismo pagador de Castela-Mancha correspondente ao montante das indemnizações compensatórias.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **O Reino de Espanha e a Comissão das Comunidades Europeias suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas