ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

28 de Outubro de 1999 *

No processo C-253/97,

República Italiana, representada pelo professor U. Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por G. De Bellis, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Ziotti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por A. Dal Ferro, advogado no foro de Vicenza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de

* Língua do processo: italiano.

Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30), na parte que respeita à República Italiana,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente da Sexta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann e M. Wathelet (relator), juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 18 de Março de 1999, na qual o Governo italiano foi representado por G. De Bellis e a Comissão por F. Ruggeri Laderchi, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por A. Dal Ferro,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Maio de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Julho de 1997, a República Italiana requereu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), a anulação parcial da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30, a seguir «decisão impugnada»), na parte que lhe diz respeito.

2 No recurso é pedida a anulação da decisão impugnada na medida em que declara não imputáveis ao FEOGA os seguintes montantes

— 17 361 126 678 LIT relativo ao pré-financiamento da restituição à exportação de carne de bovino;

— 2 686 311 350 LIT relativo à retirada plurianual de terrenos agrícolas da produção;

— 76 987 797 LIT e 911 895 729 LIT relativos ao reembolso de despesas de armazenagem de açúcar;

— 22 731 751 579 LIT relativo às ajudas ao consumo de azeite;

— 2 165 691 000 LIT e 8 155 895 000 LIT relativos à destilação obrigatória de vinho de mesa;

— 3 382 118 277 LIT relativo ao abandono definitivo de superfícies vitícolas;

— 243 553 000 LIT relativo à dedução antecipada das quebras de carne de bovino desossada;

— 5 771 993 000 LIT relativo aos ajustamentos contabilísticos para os *stocks* de carne de bovino não desossada;

— 778 000 000 LIT relativo aos pagamentos tardios de compras em intervenção da carne de bovino;

— 27 804 654 011 LIT relativo à gestão e controlo inadequados dos prémios a ovinos e caprinos.

As linhas de orientação do relatório Belle e os deveres respectivos da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de apuramento das contas FEOGA bem como a natureza do contencioso submetido ao Tribunal de Justiça

3 A título liminar, devem ser recordadas as linhas de orientação a seguir quando há que aplicar correcções financeiras a um Estado-Membro, definidas no relatório Belle da Comissão, bem como a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça em matéria de apuramento das contas FEOGA e esclarecer a natureza do contencioso submetido ao Tribunal de Justiça.

4 A par de três técnicas de cálculo principais, o relatório Belle prevê, para os casos difíceis, três categorias de correcções fixas:

«A. 2% da despesa — quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância ou à realização de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor.

B. 5% da despesa — quando a deficiência estiver ligada a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante na garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi significativo.

C. 10% da despesa — quando a deficiência se referir à totalidade ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à realização de controlos essenciais para a garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA.»

5 As linhas orientadoras do referido relatório prevêem ainda que, quando existem dúvidas sobre a correcção a aplicar, há que ter em conta os seguintes pontos como factores atenuantes:

«— as autoridades nacionais tomaram medidas efectivas para remediarem as deficiências logo que estas foram detectadas?

— as deficiências decorreram de dificuldades de interpretação dos textos comunitários»?

6 Como o Tribunal já salientou, só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/ /Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.° 14). A este propósito, cabe à /Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/ /Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.° 16; de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/ /Comissão, C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19; de 6 de Outubro de 1993, Itália/ /Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 13, e Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 18). Por conseguinte, a Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/ /Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 23).

7 O Estado-Membro em causa, por seu turno, não pode pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado- -Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo (v., neste sentido, acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/ /Comissão, já referido, n.° 28).

8 Por último, deve recordar-se que, quando tem de apreciar um recurso de anulação interposto nos termos do artigo 173.° do Tratado, o Tribunal de Justiça tem como única missão analisar se são ou não procedentes os fundamentos invocados em apoio do mesmo. Neste âmbito não lhe cabe aumentar as correcções que se mostrem insuficientes à luz, designadamente, dos critérios do relatório Belle.

Quanto à correcção relativa ao pré-financiamento da restituição à exportação de carne de bovino

9 Os Regulamentos (CEE) n.os 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182), e 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1), organizam o sistema de pré-financiamento das restituições à exportação para os produtos agrícolas, e designadamente para a carne de bovino. Este sistema consiste essencialmente num regime de pagamento antecipado a partir do momento em que os produtos transformados ou as mercadorias ficam sob controlo aduaneiro garantindo que serão exportados dentro de determinado prazo.

10 Nos termos dos artigos 3.°, n.° 6, e 26.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, os produtos ou mercadorias são colocados sob controlo aduaneiro desde o momento em que é aceite pelos serviços aduaneiros a declaração de exportação indicando que será pedida a restituição e até deixarem o território aduaneiro da Comunidade ou atingirem o destino previsto.

11 O Regulamento (CEE) n.° 2388/84 da Comissão, de 14 de Agosto de 1984, que estabelece as regras de aplicação das restituições à exportação para certas conservas de carne de bovino (JO L 221, p. 28), prevê, no artigo 2.°, que as conservas de carne de bovino devem ser fabricadas a partir de carne de bovino de origem comunitária e que o nome do Estado-Membro no qual o produto foi fabricado deve ser gravado em cada lata de conserva.

12 Resulta igualmente dos Regulamentos n.° 2388/84, (CEE) n.° 2911/91 da Comissão, de 2 de Outubro de 1991, relativo à venda, no âmbito do procedimento definido no Regulamento (CEE) n.° 2539/84, de carne de bovino na posse de certos organismos de intervenção e destinada a ser exportada, após transformação, para a União Soviética e que altera o Regulamento (CEE) n.° 569/88 e revoga o Regulamento (CEE) n.° 673/91 (JO L 276, p. 28), e (CEE) n.° 2919/92 da Comissão, de 7 de Outubro de 1992, relativo à venda, no âmbito do procedimento definido no Regulamento (CEE) n.° 2539/84, de carne de bovino com osso na posse de certos organismos de intervenção e destinada a ser exportada após transformação e que altera o Regulamento (CEE) n.° 569/88 (JO L 292, p. 11), que as carnes não podem ser sujeitas a cozedura antes de entrarem no regime de pré-financiamento.

13 A Comissão afirma que os serviços do FEOGA chegaram às seguintes conclusões, reproduzidas no ponto 4.2.19 do relatório de síntese de 1993:

— os controlos aduaneiros efectuados à carne de bovino destinada à restituição pré-financiada foram de má qualidade pelo seu alcance limitado devido, designadamente, à ausência de contactos entre as alfândegas e os outros serviços competentes que asseguram a gestão global e vigilância do regime;

— as etiquetas utilizadas para a selagem das latas que continham a carne de bovino destinada à restituição eram impressas e detidas pelos operadores e a sua utilização não foi sujeita a qualquer controlo;

— foram utilizadas quantidades de carne de bovino pré-cozida nas operações de transformação sujeitas a pré-financiamento;

— em determinados casos, a carne de bovino colocada sob o regime de transformação com pré-financiamento já tinha sido transformada, pelo que

os serviços aduaneiros competentes estavam impossibilitados de reconhecer e verificar a natureza do produto de base.

14 O Governo italiano não contesta a existência de insuficiências e lacunas nos controlos, mas considera que estas justificam uma correcção de 2% e não de 5% conforme entendeu a Comissão.

15 Segundo o Governo italiano, por um lado, não existem elementos seguros que demonstrem a existência de um risco notório para o FEOGA, tendo em conta o número pouco elevado dos controlos efectuados e as irregularidades detectadas.

16 Por outro lado, o facto de a carne de bovino ser sujeita a cozedura antes do controlo aduaneiro não tem consequências uma vez que a fase de cozedura era também efectuada sob o controlo de um organismo público, o Istituto nazionale per le conserve alimentari (instituto nacional das conservas alimentares, a seguir «INCA»). Esta irregularidade meramente formal não implica, por isso, riscos de prejuízo para o FEOGA.

17 O Governo italiano salienta também que a legislação na matéria não é clara, uma vez que o artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 565/80 se limita a referir que: «No que se refere aos processos de controlo e à taxa de rendimento, os produtos de base são submetidos às mesmas regras que as que se aplicam no âmbito do aperfeiçoamento activo aos produtos da mesma natureza.»

18 Acresce que os reparos da Comissão foram imediatamente seguidos da alteração dos referidos processos de controlo no sentido pretendido. No que respeita ao passado, contudo, a correcção de 5% mostra-se desproporcionada, tendo em conta, designadamente, a dificuldade de interpretação da regulamentação comunitária.

19 A este respeito, deve, em primeiro lugar, salientar-se que o sistema de controlo italiano apresentava consideráveis lacunas. Como a Comissão salientou, sem ser contraditada a esse respeito, a repartição pouco clara de competências entre as autoridades italianas levou a que, durante a armazenagem e transformação da carne de bovino, o respeito das regras do pré-financiamento não pudesse ser garantido. Foi por isso que as verificações do INCA nas empresas incidiram principalmente sobre a higiene alimentar. Eram também numerosas as disparidades de uma circunscrição aduaneira para outra no controlo das carnes de bovino armazenadas sob o regime de pré-financiamento. Por outro lado, além de ser contrária à regulamentação comunitária, a cozedura da carne antes da entrada no regime de pré-financiamento não pode de modo nenhum ser tolerada. Após a referida cozedura, já não é, com efeito, possível identificar as características do produto de base. Quanto à rotulagem da carne de bovino, existiam também lacunas consideráveis no controlo, o que originou riscos sérios de substituição de quantidades embaladas por outras e de fraudes em matéria de qualidade.

20 Em segundo lugar, as verificações efectuadas pelo FEOGA respeitaram a 60% da totalidade do pré-financiamento destinado a Itália, na medida em que incidiram sobre quatro grandes empresas que receberam 57,31% do valor global destinado ao pré-financiamento da carne de bovino em Itália.

21 Quanto aos melhoramentos no sistema de controlo invocados pela República Italiana, basta verificar que os mesmos só ocorreram a partir de Maio de 1995. Assim, não podem ser tomados em consideração no âmbito do apuramento das contas relativas ao exercício de 1993.

22 Tendo em contas as considerações que antecedem, afigura-se que as carências realçadas pelos serviços da Comissão respeitam a elementos importantes no sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham importante papel na determinação da regularidade da despesa, pelo que podia razoavelmente concluir-se que o risco de perdas para o FEOGA era significativo. Consequentemente, a correcção de 5% aplicada pela Comissão não se afigura injustificada.

23 Em consequência, improcede o primeiro fundamento.

Quanto à correcção relativa à retirada plurianual de terras aráveis da produção

24 O artigo 1.°-A do Regulamento (CEE) n.° 797/85 do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO L 93, p. 1; EE 03 F34 p. 66), tal como introduzido pelo Regulamento (CEE) n.° 1094/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera os Regulamentos (CEE) n.° 797/85 e (CEE) n.° 1760/87 no que respeita à retirada das terras aráveis bem como à extensificação e à reconversão da produção (JO L 106, p. 28), instituiu um regime de ajudas destinado a incentivar a retirada das terras aráveis da produção. Nos termos desta disposição, podem beneficiar deste regime todas as terras aráveis, sem distinção das culturas, desde que tenham sido efectivamente cultivadas durante um período de referência a determinar.

25 As modalidades de aplicação do regime de ajudas destinado a incentivar a retirada das terras aráveis constam do Regulamento (CEE) n.° 1272/88 da Comissão, de 29 de Abril de 1988 (JO L 121, p. 36). O artigo 2.°, n.° 1, deste regulamento esclarece que, por «terras aráveis», se deve entender as terras enumeradas no Anexo I, D, do Regulamento (CEE) n.° 571/88 do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1988, relativo à organização de uma série de inquéritos comunitários sobre a estrutura das explorações agrícolas para o período de 1988 a 1997 (JO L 56, p. 1), com exclusão, nomeadamente, das terras destinadas a ser colocadas em pousio. Além disso, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 1272/88, o período de referência durante o qual as terras aráveis estiveram efectivamente cultivadas a fim de poderem beneficiar das ajudas destinadas a encorajar a retirada das terras aráveis deve corresponder, pelo menos, a uma campanha agrícola compreendida entre 1 de Julho de 1985 e 30 de Junho de 1988. Para Itália, esta campanha era a de 1987/1988.

26 Tendo em conta as numerosas alterações introduzidas ao Regulamento n.° 797/85, este foi codificado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 2328/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas (JO L 218, p. 1).

27 No entender da Comissão, resulta do relatório de síntese que os controlos efectuados pelos serviços do FEOGA mostraram que, na Sicília, numerosas terras retiradas da produção em aplicação do regime das ajudas à retirada plurianual de terras aráveis foram de facto submetidas ao regime do pousio tradicional e não foram, assim, efectivamente cultivadas durante a campanha de referência. O inquérito demonstrou, além disso, que as autoridades italianas tinham descurado a tomada em conta desta exigência na verificação da elegibilidade das terras no regime de ajudas em causa. Consequentemente, o objectivo do regime, isto é, a redução da produção, só em parte foi realizado.

28 Tendo em conta o carácter plurianual das referidas ajudas, a Comissão procedeu, em relação ao exercício de 1993, a uma correcção financeira de 5%, ou seja, a taxa já aplicada ao exercício de 1992.

29 A título principal, a República Italiana contesta a legalidade desta correcção financeira e pede, subsidiariamente, uma redução adequada da mesma. Refere que a técnica do pousio tradicional foi substituída, a partir da campanha de referência, pela técnica do «pousio coberto». Esta técnica, segundo a qual as áreas recebem culturas outonais/primaveris mondadas, de colheita precoce, como as leguminosas de forragem, a fava, o grão-de-bico e a batata, consiste em manter uma cobertura vegetal durante períodos limitados e em efectuar seguidamente os trabalhos normais de preparação das terras enterrando a vegetação produzida (enterramento ligado ao pousio).

30 Importa sublinhar, por um lado, que a República Italiana não contesta que as autoridades nacionais competentes se abstiveram de verificar se as terras que foram objecto de ajuda à retirada tinham de facto sido cultivadas anteriormente ou, pelo menos, se tinham sido cultivadas no quadro do pousio dito «coberto».

31 Por outro lado, não forneceu elementos de prova susceptíveis de comprovar a tese da substituição da prática do pousio tradicional pela do «pousio coberto».

32 Pelo contrário, os dados recolhidos no quadro da rede de informação contabilística agrícola criada à escala comunitária pelo Regulamento n.º 79/65/ /CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1965, que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Económica Europeia (JO 1965, 109, p. 1859; EE 03 F1 p. 147), demonstram que a prática do pousio tradicional era ainda corrente em 1986 e 1987. Além disso, resulta de uma carta do FEOGA de 2 de Agosto de 1994 que, por ocasião das visitas efectuadas às explorações, os agricultores directamente abrangidos contradisseram, pelo menos no que respeita à Sicília, as declarações das autoridades italianas segundo as quais a técnica do pousio tradicional já não era uma prática agrícola corrente.

33 Tendo em contas as considerações que antecedem, afigura-se que as deficiências realçadas pelos serviços da Comissão respeitam a elementos importantes no sistema de controlo e à realização de controlos que desempenham um papel importante na determinação da regularidade da despesa, pelo que se podia razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA era significativo. Consequentemente, a correcção de 5% aplicada pela Comissão não se afigura injustificada.

34 Assim, improcede o segundo fundamento.

Quanto às correcções relativas ao reembolso de despesas de armazenagem de açúcar

35 O artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), prevê um regime de compensação das

despesas de armazenagem para determinados tipos de açúcar produzidos a partir de beterrabas ou de cana de origem comunitária. Estas despesas são reembolsadas com base numa taxa forfetária única para o conjunto da Comunidade. O regime é financiado pelas contribuições pagas pelos produtores de açúcar sobre as quantidades produzidas por cada um deles, cuja taxa é única para o conjunto da Comunidade.

36 As modalidades de aplicação deste regime constam do Regulamento (CEE) n.° 1358/77 do Conselho, de 20 de Junho de 1977, que estabelece as regras gerais de compensação dos preços de armazenagem no sector do açúcar e revoga o Regulamento (CEE) n.° 750/68 (JO L 156, p. 4; EE 03 F12 p. 209). O artigo 2.° do Regulamento n.° 1358/77 dispõe que o reembolso é concedido a todos os fabricantes de açúcar que beneficiam de uma quota de base, a todos os refinadores, organismos de intervenção, trituradores, aglomeradores, cristalizadores e comerciantes especializados e aprovados na área do açúcar, desde que sejam proprietários dos açúcares ou dos xaropes que são objecto de armazenagem. Nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 1358/77, o reembolso é concedido pelo Estado-Membro em cujo território o açúcar está armazenado. Além disso, uma vez que o reembolso não pode ser concedido sem possibilidade de controlo, o artigo 3.° impõe a armazenagem do açúcar em estabelecimentos previamente aprovados pelo Estado em cujo território se encontram.

37 Nos termos dos artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.° 1358/77, que precisam as modalidades de fixação do montante do reembolso, o cálculo deve ser efectuado com base nos registos mensais das quantidades armazenadas, determinadas fazendo a média aritmética das quantidades que se encontram em armazém no início e no fim do mês em questão; o montante do reembolso é em seguida fixado tendo em consideração os custos de financiamento, os custos de seguro e os custos de armazenagem específicos.

38 Em aplicação do princípio da neutralidade financeira subjacente ao sistema de compensação (v. o terceiro considerando do Regulamento n.° 1358/77), o artigo 6.°, n.° 1, deste regulamento dispõe que a quotização a cobrar a cada fabricante de açúcar para as quantidades produzidas deve ser fixada de modo a que, para uma campanha açucareira, a soma previsível das quotizações seja igual à soma previsível dos reembolsos. O artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento

n.º 1358/77 prevê que, sempre que, para uma campanha açucareira, a soma das quotizações cobradas não seja igual à soma dos reembolsos efectuados, a diferença transite para uma campanha açucareira posterior. Finalmente, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1358/77, que precisa as modalidades de cálculo do montante da quotização, a soma dos reembolsos previsíveis para a campanha açucareira em questão é aumentada ou, conforme o caso, diminuída dos reportes referidos no n.º 2 do artigo 6.º; o resultado assim obtido é depois dividido pela quantidade previsível de açúcar escoado durante esta campanha açucareira e produzido no âmbito das quotas máximas.

39 Segundo a Comissão, os controlos efectuados pelos serviços do FEOGA em Itália em 1993 e 1994 permitiram determinar que, até 31 de Dezembro de 1992, os organismos nacionais competentes não tinham procedido a nenhum controlo junto dos comerciantes especializados e outros estabelecimentos independentes aprovados. Os serviços do FEOGA verificaram, além disso, que a Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (organismo de Estado para as intervenções no mercado agrícola, a seguir «AIMA») também não tinha efectuado controlos junto desses beneficiários.

40 A Comissão esclarece que, tendo em conta o risco importante para o orçamento comunitário, aplicou uma correcção financeira de 10% sobre os pagamentos efectuados a favor destas categorias profissionais relativamente ao período de 15 de Outubro de 1992 a 31 de Dezembro de 1992, o que correspondeu à importância de 76 987 797 LIT.

41 Os controlos efectuados pelos serviços do FEOGA permitiram também demonstrar que a ausência total de controlo se manteve até 30 de Junho de 1993, dado que os controlos no local foram retomados pela AIMA a partir de Julho de 1993, com efeito retroactivo a Janeiro de 1993. A quantidade e a qualidade dos referidos controlos revelaram-se, contudo, insuficientes, o que justificou a correcção forfetária de 2% aplicada pela Comissão relativamente aos montantes pagos pela armazenagem de açúcar de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 1993, ou seja, o montante de 911 895 729 LIT.

42 O Governo italiano afirma, em primeiro lugar, que os períodos a que se referem as correcções financeiras da Comissão são fases de transição particulares. Efectivamente, a partir do mês de Março de 1991, a AIMA passou a assegurar todas as actividades de gestão do sistema, que até então incumbiam à Cassa Conguaglio Zucchero, e, a partir de 1 de Janeiro de 1993, a actividade de controlo que era anteriormente assegurada pelos Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

43 O Governo italiano afirma que, em todo o caso, para os comerciantes especializados, foi posto em prática um sistema de controlo de natureza administrativa. Embora não tenha dado lugar a verificações no local, deveria ser considerado como particularmente intenso e adequado à quantificação das existências de açúcar armazenado.

44 Em segundo lugar, argumentando com o funcionamento global da organização comum de mercado no sector do açúcar, o Governo italiano contesta a afirmação segundo a qual, em Itália, o sector do açúcar é um sector de «alto risco» para as finanças comunitárias. Invoca, por um lado, os limites impostos aos operadores do sector pelas quotas de produção e, por outro, o nexo estreito entre os montantes das cotizações pagas pelos fabricantes de açúcar e os reembolsos efectuados a título das despesas de armazenagem, o qual priva de qualquer interesse, para as sociedades açucareiras, a declaração de quantidades superiores às produzidas. Segundo o Governo italiano, a prova disto é o facto de, durante o período de 1 de Julho de 1992 a 30 de Junho de 1993, as empresas açucareiras pagaram à Comunidade cerca de 214 mil milhões de LIT, enquanto os reembolsos de despesas de armazenagem atingiram apenas cerca de 123 mil milhões de LIT.

45 O Governo italiano pede também, a título principal, a anulação das correcções efectuadas e, subsidiariamente, a sua redução para uma taxa adequada.

46 Deve observar-se, em primeiro lugar, que, ao não efectuar controlos no local junto dos comerciantes especializados durante o período analisado pela

Comissão, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da regulamentação comunitária.

47 Por outro lado, improcede o argumento que o Governo italiano pretende extrair da relação entre os montantes das cotizações pagas pelos fabricantes de açúcar e os dos reembolsos efectuados a título das despesas de armazenagem.

48 Efectivamente, embora o sistema de compensação assente, de facto, no princípio da neutralidade financeira, no sentido de que o total das quotizações recebidas deve ser equivalente ao dos reembolsos pagos, como resulta do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1358/77 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 15 de Maio de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Recueil, p. 2039, n.° 26), este equilíbrio deve ser alcançado à escala comunitária, e não ao nível do Estado-Membro ou da empresa em causa (v. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão, C-242/96, Colect., p. I-5863, n.° 118).

49 Os operadores que pagam as quotizações não são, aliás, necessariamente os mesmos que beneficiam do reembolso. Assim, entre estes últimos, encontram-se os comerciantes especializados, que não estão sujeitos ao pagamento de uma cotização. De resto, mesmo para os fabricantes, os dois montantes fixados, respectivamente, em função da quota de produção que lhes é atribuída e da duração da armazenagem, não coincidem automaticamente (v. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão, já referido, n.° 119).

50 É por esta razão que os Estados-Membros devem pôr em prática procedimentos de controlo apropriados para verificar a realidade das despesas de armazenagem que dão direito ao reembolso. A inexistência de tais procedimentos, ou as suas lacunas, poderiam, com efeito, permitir a certos operadores obter o reembolso de despesas fictícias, o que, evidentemente, teria como consequência provocar distorções de concorrência, especialmente em detrimento dos operadores dos outros Estados-Membros em que o sistema de controlo está em conformidade com as exigências da regulamentação comunitária (v. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão, já referido, n.° 120).

51 Tendo em contas as considerações que antecedem, afigura-se que as deficiências detectadas pelos serviços da Comissão ao longo do período de 15 de Outubro a 31 de Dezembro de 1992 respeitam a elementos fundamentais do sistema de controlo e à realização de controlos essenciais destinados a garantir a regularidade da despesa, pelo que a Comissão podia razoavelmente concluir que existia um risco elevado de prejuízos generalizados para o FEOGA. Assim, a correcção de 10% aplicada pela Comissão não se afigura injustificada.

52 Quanto à correcção de 2% aplicada aos montantes pagos a título de reembolso de despesas de armazenagem de açúcar de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 1993, afigura-se que as deficiências detectadas pelos serviços da Comissão respeitam a elementos importantes do sistema de controlo e à execução de controlos que desempenham um papel importante na determinação da regularidade da despesa, pelo que se podia razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA era significativo. Uma vez que a Comissão poderia efectuar uma correcção de 5%, a recorrente não se pode queixar de esta lhe ter aplicado uma correcção de 2%.

53 Consequentemente, improcedem estes dois fundamentos.

Quanto à correcção relativa às ajudas ao consumo de azeite

54 O artigo 11.° do Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214), instituiu um regime de ajudas destinado a encorajar o consumo de azeite produzido e comercializado na Comunidade.

55 Este artigo, na versão resultante dos Regulamentos CEE) n.° 1917/80 do Conselho, de 15 de Julho de 1980, que altera o Regulamento n.° 136/66 e

completa o Regulamento (CEE) n.º 1360/78 relativo aos agrupamentos de produtores e suas uniões (JO L 186, p. 1; EE 03 F18 p. 194), e n.º 2210/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988, que altera o Regulamento n.º 136/66 (JO L 197, p. 1), prevê que, se o preço indicativo à produção, diminuído da ajuda à produção, for superior ao preço representativo de mercado para o azeite, será concedida uma ajuda ao consumo em relação ao azeite produzido e introduzido no mercado na Comunidade. Essa ajuda será igual à diferença entre aqueles dois valores.

56 As regras gerais relativas à ajuda ao consumo de azeite foram adoptadas pelo Regulamento (CEE) n.º 3089/78 do Conselho, de 19 de Setembro de 1978 (JO L 369, p. 12; EE 03 F15 p. 100), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3461/87 do Conselho, de 17 de Novembro de 1987 (JO L 329, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 3089/78»).

57 O Regulamento n.º 3089/78 prevê que a ajuda só é concedida às empresas de acondicionamento de azeite aprovadas (artigo 1.º) e estabelece as condições da respectiva aprovação (artigo 2.º) bem como da revogação da mesma (artigo 3.º). O direito à ajuda ao consumo adquire-se no momento da saída do azeite da empresa de acondicionamento (artigo 5.º), a qual deve apresentar os seus pedidos de ajuda periodicamente (artigo 6.º).

58 Os artigos 7.º e 8.º do Regulamento n.º 3089/78 definem um sistema de controlo que garante que o produto para o qual é pedida a ajuda preenche as condições necessárias para beneficiar da mesma. A ajuda só é paga quando o organismo de controlo designado pelo Estado-Membro verificou o cumprimento das condições de concessão exigidas pelo regulamento. Todavia, a ajuda pode ser avançada logo após a apresentação do pedido de ajuda, na condição de se constituir uma garantia suficiente.

59 As modalidades de aplicação do regime de ajuda ao consumo em relação ao azeite resultavam, para a campanha de 1991/1992, do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão, de 24 de Setembro de 1985 (JO L 254, p. 5; EE 03 F38 p. 10), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 571/91 da Comissão, de 8 de Março de 1991 (JO L 63, p. 19, a seguir «Regulamento n.º 2677/85»).

60 O artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85, que esclarece as condições da retirada da aprovação, dispõe:

«Quando, por decisão da autoridade competente, se verificar que o pedido de ajuda se refere a uma quantidade superior àquela para a qual foi reconhecido o direito à ajuda, o Estado-Membro revoga sem demora a aprovação por um período que pode ir de um a cinco anos, em função da gravidade da infracção, sem prejuízo de outras sanções.»

61 Segundo a Comissão, resulta do relatório (ponto 4.7.3.1) que, com fundamento na interpretação do artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85, o Ministério da Indústria italiano considerava a retirada da aprovação uma sanção acessória às sanções pecuniárias e administrativas aplicadas pelo Instituto para a Repressão das Fraudes (a seguir «IRF»). Consequentemente, só retirou a aprovação nos casos em que o IRF impôs previamente à empresa o pagamento de uma multa.

62 A Comissão salienta que, a partir de 1990, foram apenas emitidos 24 «despachos de injunção» num total de 688 processos assinalados pela Agecontrol, a agência italiana encarregada do controlo do direito à ajuda, por ajudas indevidamente recebidas. Em seu entender, devido à sua interpretação do artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85, o Ministério da Indústria italiano tinha de aguardar, de cada vez, a decisão relativa à sanção pecuniária antes de poder aplicar a retirada da aprovação. A este ritmo, dez anos não bastariam para retirar a ajuda a empresas que tinham cometido fraudes e que continuariam a receber a referida ajuda durante esse prazo.

63 A Comissão considera que as deficiências assim verificadas respeitavam a um elemento fundamental do sistema de gestão e de controlo da ajuda, pelo que existia um risco elevado de prejuízos para o FEOGA. Por essa razão, foi inicialmente proposta uma correcção financeira forfetária equivalente a 10% da ajuda paga pela Itália.

64 Embora reconheça a justeza das críticas formuladas pelos serviços da Comissão em matéria de gestão da medida, o órgão de conciliação criado 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), considerou que haveria que ter em consideração as melhorias efectuadas entretanto no domínio da gestão das cauções, bem como a boa qualidade do trabalho executado pela Agecontrol e a introdução de um sistema de sanções bastante rigoroso. Consequentemente, propôs que se efectuasse o cálculo da correcção financeira a aplicar com base numa avaliação do risco real relativo às empresas em questão.

65 Na sequência das observações do órgão de conciliação, os serviços da Comissão aceitaram rever a sua posição.

66 A Comissão esclarece que, com base num cálculo detalhado dos montantes indevidamente pagos a 22 empresas de acondicionamento através de 4 organizações profissionais, os serviços de apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», propuseram uma correcção analítica de - 10 610 940 125 LIT. Além disso, consideraram que a não aplicação da retirada da aprovação provocou a ausência de efeito dissuasivo sobre o conjunto das empresas de acondicionamento e, por esse facto, aplicaram também uma correcção forfetária de 2% da despesa declarada pela Itália.

67 Quanto à correcção analítica, o Governo italiano considera que a Comissão cometeu erros no respectivo cálculo. Por um lado, baseou-se, erradamente, no conjunto dos montantes pagos e não deduziu os já recuperados. Por outro lado, incluiu na correcção montantes que tinham sido concedidos antes das contestações. Seria, assim, justificado reduzir para 7 147 758 628 LIT (em vez de 10 610 940 125 LIT) o montante da correcção analítica.

68 Na audiência, entre outras coisas, o Governo italiano alegou que a Comissão incluiu na correcção analítica, por duas vezes, montantes relativos a quantidades que não ultrapassavam a margem de 20%, abaixo da qual a Comissão tem por política não exigir a retirada.

69 Quanto à correcção forfetária, o Governo italiano afirma, em primeiro lugar, que a Comissão não podia efectuar uma correcção forfetária além de uma correcção analítica.

70 Em segundo lugar, afirma que as acusações da Comissão respeitam apenas, no total, a 55 empresas (ou seja, menos de 10% do número total); relativamente a 33 de entre elas, a recuperação foi integral, pelo que apenas se mantinham créditos sobre 22 das mesmas. Dado que apenas foram verificadas irregularidades relativamente a 4% do conjunto dos beneficiários, já não era necessária uma correcção forfetária, uma vez que a mesma seria abrangida pela correcção analítica. Subsidiariamente, o Governo italiano adianta que a correcção forfetária de 2% é também incorrecta porque não foram tidos em conta todos os montantes pagos ou recuperados.

71 A título liminar, deve salientar-se que a recorrente não contesta, no essencial, a existência de insuficiências e lacunas nos seus controlos e no procedimento de revogação da aprovação.

72 Quanto à cumulação da correcção analítica e da correcção forfetária, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, não podem ser financiados pelo FEOGA, devendo, em qualquer caso, permanecer a cargo do Estado-Membro em causa os encargos suplementares resultantes de medidas nacionais susceptíveis de comprometer a igualdade de tratamento dos operadores económicos no interior da Comunidade e de falsear assim as condições de concorrência entre os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.º 12).

73 Uma vez que se afigura que o risco corrido pelo FEOGA não pode ser apenas coberto através de correcções analíticas, devem ser possíveis outras correcções forfetárias. Seria contrário ao sistema de financiamento do FEOGA que, se existissem motivos para efectuar uma correcção analítica, outros prejuízos ou riscos, que também não são claramente determináveis, ficassem a cargo do FEOGA.

74 Consequentemente, nenhuma razão de princípio se opõe a que sejam cumuladas uma correcção analítica e uma correcção forfetária.

75 Uma correcção forfetária de 2% das despesas mostra-se igualmente justificada tendo em conta as insuficiências, não contestadas pelo Governo italiano, verificadas no procedimento administrativo e nos controlos. Na medida em que foram necessários dez anos para pôr termo ao conflito de competências entre as autoridades italianas e em que, nesse intervalo, não teve lugar qualquer controlo eficaz, é razoável presumir que houve lacunas que implicam um risco de perdas para o FEOGA.

76 Por outro lado, é de salientar que o total das correcções — uma analítica e outra forfetária de 2% — decididas pela Comissão nesse domínio continua a ser inferior a uma correcção forfetária de 5%, que, tendo em conta as lacunas nos controlos, se poderia também justificar.

77 Quanto ao argumento da recorrente de que, para efectuar a correcção analítica, a Comissão se baseou, erradamente, no conjunto dos montantes já pagos, incluindo os pagos em períodos anteriores à data em que poderia ter tido lugar a eventual revogação da aprovação, basta recordar que a Comissão só pode imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas, neles incluindo, sendo caso disso, os montantes já recuperados na data-limite para o ano de referência (v. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão, já referido, n.º 122).

78 No que respeita à inobservância pela Comissão do «limite» de 20%, abaixo do qual tem por política não exigir a retirada no cálculo das correcções que decidiu, é de notar que o Governo italiano invocou este argumento pela primeira vez na audiência. Dado que os factos subjacentes ao mesmo já eram conhecidos na fase escrita do processo, deve o mesmo argumento ser julgado extemporâneo e, consequentemente, inadmissível (v. acórdãos de 6 de Outubro de 1993, Itália/ /Comissão, já referido, n.° 40; de 17 de Setembro de 1998, Comissão/Bélgica, C-323/96, Colect., p. I-5063, n.° 38, e de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/ /Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 28).

79 Este fundamento deve igualmente ser julgado improcedente.

Quanto às correcções relativas à destilação obrigatória de vinho de mesa

80 A destilação obrigatória dos vinhos de mesa rege-se pelo Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1). Nos termos do quadragésimo quarto considerando deste regulamento, «a destilação obrigatória é a medida mais eficaz para reabsorver os excedentes de vinhos de mesa no mercado... é, por conseguinte, necessário prever o desencadeamento desta medida logo que o mercado esteja em situação de desequilíbrio grave e estabelecer a fixação de critérios precisos para a apreciação deste desequilíbrio».

81 O artigo 39.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87 dispõe que, quando, para uma campanha vitícola, o mercado dos vinhos de mesa apresente uma situação de grave desequilíbrio, será decidida uma destilação obrigatória de vinho de mesa.

82 A Comissão fixará então as quantidades que devem ser entregues para destilação obrigatória, a fim de eliminar os excedentes de produção (artigo 39.°, n.° 2). A quantidade total a destilar é repartida pelas diferentes regiões de produção da

Comunidade agrupadas por Estado-Membro (artigo 39.°, n.° 3) e seguidamente pelos diferentes produtores de vinho de mesa de cada região de produção (artigo 39.°, n.° 4).

83 As diversas quantidades são fixadas com base nas comunicações sobre as quantidades de vinho de mesa produzidas em cada região enviadas pelos Estados-Membros à Comissão, elas mesmas elaboradas a partir das declarações das quantidades de produtos da última colheita, efectuadas pelos produtores de uvas destinadas à vinificação, bem como pelas declarações das quantidades de mosto e de vinho que detêm efectuadas pelos produtores de mosto e de vinho (artigos 39.°, n.° 5, e 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87).

84 Antes de 10 de Dezembro de cada ano, a Comissão e os representantes de cada Estado-Membro elaboram um balanço previsional para a campanha em curso (artigo 31.° do Regulamento n.° 822/87).

85 Este balanço tem por objectivo determinar os excedentes de vinho de mesa que podem resultar da campanha vitícola e, consequentemente, dar lugar à destilação obrigatória. Em particular, avalia a produção total de vinho de mesa já recolhida e a dimensão das existências à partida. A soma da produção total de vinho de mesa e do volume das existências indica a disponibilidade existente de vinho de mesa.

86 Cada produtor de vinho de mesa tem obrigação de destilar uma certa percentagem da sua produção, conforme resulta da sua própria declaração de produção. Esta percentagem, que pode variar de uma região de produção para outra, com base nos rendimentos obtidos no passado, é determinada segundo uma tabela progressiva estabelecida em função do rendimento por hectare (artigo 39.°, n.° 4, segundo e terceiro parágrafos, do Regulamento n.° 822/87).

87 Os excedentes a eliminar através da destilação obrigatória são obtidos pela diferença entre as existências previsíveis com base no balanço previsional para o fim da campanha vitivinícola e as existências físicas, ou seja, as quantidades de vinho necessárias para garantir o abastecimento do mercado até à campanha seguinte, equivalente a cerca de quatro ou cinco meses de utilização normal.

88 Os controlos aplicados pelos órgãos dos Estados-Membros (correspondentes a cada região de produção) devem garantir, por um lado, a veracidade dos dados relativos à produção de vinho e, por outro, a realização da destilação obrigatória elaborada com base no balanço previsional.

89 O artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 3929/87 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1987, relativo às declarações de colheita de produção e de existências de produtos do sector vitivinícola (JO L 369, p. 59), prevê, a este respeito, que:

«Os Estados-Membros estabelecem os formulários das diversas declarações referidas no título I e assegurarão que esses formulários abranjam, pelo menos, os elementos referidos nos quadros do Anexo I.

Os formulários acima mencionados podem não conter a referência expressa ao rendimento por hectare desde que o Estado-Membro esteja em condições de determinar com exactidão esse elemento através do conhecimento de outras informações que constam na declaração, nomeadamente a superfície em produção e a colheita total da exploração.

As declarações referidas no primeiro parágrafo serão centralizadas à escala nacional.

Os Estados-Membros adoptam todas as medidas de controlo úteis para assegurar que essas declarações sejam conformes à realidade.

Os Estados-Membros informarão a Comissão dessas medidas e comunicam-lhe os formulários estabelecidos em conformidade com o primeiro parágrafo.»

90 A Comissão considera que, durante as campanhas de 1991/1992, 1992/1993 e 1993/1994, a Itália esteve em falta tanto na elaboração das tabelas relativas às percentagens a destilar como em matéria de controlos exercidos sobre os viticultores. No seu entender, durante estas três campanhas, os viticultores italianos destilaram quantidades nitidamente inferiores às que tinham sido definidas no balanço previsional.

91 Em consequência, a Comissão efectuou uma correcção de 2 165 691 000 LIT para o exercício de 1992 e uma correcção de 8 155 895 000 LIT para o exercício de 1993.

92 Embora não conteste que os agricultores italianos destilaram 1 285 000 hl menos que o volume previsto, o Governo italiano alega que o sistema assenta em previsões para o período futuro com base em números de produção anuais. O Estado-Membro não pode ser automaticamente responsabilizado por um erro nas previsões, dado que a evolução real está sujeita a muitas flutuações e imponderáveis. Além disso, a responsabilidade da elaboração do balanço previsional da produção de vinho cabe não apenas aos Estados-Membros, mas também à Comissão.

93 A título subsidiário, o Governo italiano contesta o cálculo das correcções. O referido cálculo basear-se-ia nos custos de armazenagem do vinho não destilado. Ora, não há necessariamente uma relação entre a decisão do produtor de vinho de armazenar e a de destilar. Além disso, não há que ter em conta todo o período

de armazenagem (a duração dos contratos nesta matéria é em média de nove meses) mas apenas dois meses (de 1 de Julho até à destilação, a qual começa em 1 de Setembro, nos termos do artigo 38.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87), dado que, até 1 de Julho, as despesas de armazenagem, em qualquer caso, podem ser imputadas ao FEOGA. Aliás, os encargos para o FEOGA baixaram nitidamente em relação ao ano anterior, o que a Comissão deveria ter tido em conta. Acresce que são actualmente efectuados controlos regulares, pelo que as correcções se afiguram, no conjunto, injustificadas.

94 Em primeiro lugar, há que salientar que o sistema italiano de controlo apresenta insuficiências, o que a recorrente não contesta. No que se refere, por exemplo, ao ano de 1993, a Itália deveria ter apresentado, no quadro do procedimento de conciliação, prova dos controlos efectuados junto dos viticultores, a fim de verificar que os mesmos cumpriram a obrigação que lhes incumbe de comunicar as quantidades exactas de vinho para destilação obrigatória. A recorrente apenas pôde comunicar alguns dados sobre supostos controlos efectuados junto dos produtores relativamente àquele ano. Por outro lado, os referidos dados de modo nenhum justificam as diferenças consideráveis entre as quantidades que deveriam ter sido destiladas com base no balanço previsional (12 760 000 hl), e as realmente destiladas (11 475 000 hl, de onde resulta uma diferença de 1 285 000 hl, ou seja, mais de 10%).

95 Em segundo lugar, as estimativas da colheita eram apenas da competência dos produtores e do Estado-Membro, dado que os produtores eram os únicos que tinham os números necessários e os Estados-Membros tinham o dever, por força do artigo 7.°, quarto parágrafo, do Regulamento n.° 3929/87, de adoptar todas as medidas de controlo úteis para assegurar a conformidade dessas declarações com a realidade.

96 Por último, a Comissão só pôde calcular o risco eventual para o FEOGA com base no vinho que ficou armazenado. Se se admite que não há uma relação

automática entre as quantidades armazenadas e as quantidades de vinho não destiladas, será difícil considerar outra base de cálculo. Além disso, o Governo italiano não apresentou prova de erros concretos de cálculo.

97 Tendo em conta as considerações que antecedem, devem os dois fundamentos ser julgados improcedentes.

Quanto à correcção relativa ao abandono definitivo de superfícies vitícolas

98 O Regulamento (CEE) n.º 1442/88 do Conselho, de 24 de Maio de 1988, relativo à concessão, para as campanhas vitícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas (JO L 132, p. 3), alterado pelos Regulamentos (CEE) n.os 1869/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 189, p. 6), e 1190/93 do Conselho, de 19 de Julho de 1993 (JO L 182, p. 7), prevê a concessão de prémios durante os anos de 1988/1989 a 1995/1996 para favorecer o abandono definitivo de superfícies vitícolas.

99 A Comissão refere ter verificado que o controlo relativo às superfícies vitícolas efectivamente abandonadas realizado pelas autoridades regionais italianas competentes era completamente insuficiente em determinadas regiões. Salientou também que o cadastro vitícola era demasiado impreciso, na medida em que não dava indicações concretas quanto às superfícies cultivadas e aos tipos de vinhas existentes.

100 Em especial, os controlos efectuados em Agrigento e Catanzaro permitiram detectar numerosos erros, que acarretaram despesas injustificadas a cargo do FEOGA.

101 As autoridades italianas reconheceram, aliás, que, na província de Catanzaro, as superfícies seleccionadas para concessão de prémios estavam sobreavaliadas em 6,15%.

102 O Governo italiano afirma que a correcção está errada. Por um lado, no que respeita à província de Agrigento, haveria que ter em conta uma percentagem de sobreavaliação das superfícies abandonadas de 1,01 e não de 3,09. O Governo italiano baseia-se, a este respeito, numa nota da Comissão de 17 de Novembro de 1992, na qual autorizou um aumento forfetário das superfícies italianas baseado no cadastro vitícola. Por outro lado, as variedades de uvas para as quais foram concedidos os prémios foram efectivamente as cultivadas nas superfícies abandonadas, como demonstraram os controlos das autoridades competentes. As diferenças entre os relatórios de controlo das autoridades e os cadastros vitícolas dos viticultores devem-se à imprecisão destes últimos.

103 A este respeito, basta verificar que a taxa de 1,01% reivindicada pelo Governo italiano tem origem numa nota da Comissão relativa às campanhas de 1992/1993 e seguintes, enquanto a correcção em questão se refere às despesas da campanha de 1991/1992. Quanto à disparidade entre as culturas existentes e as referidas no cadastro vitícola, deve salientar-se que o prémio reservado pela legislação comunitária apenas para as uvas destinadas à vinificação foi concedido pelas autoridades italianas a uvas de mesa que não são elegíveis e não em função dos dados cadastrais vitícolas.

104 Acresce que é de salientar que o Governo italiano não demonstrou erros de cálculo da Comissão na determinação desta correcção.

105 Improcede, por isso, este fundamento.

Quanto à correcção relativa à dedução antecipada das quebras previstas nas quantidades de carne de bovino desossada

106 Nos termos do artigo 1.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.° 147/91 da Comissão, de 22 de Janeiro de 1991, que define e fixa os limites de tolerância para as quebras de produtos agrícolas armazenados em intervenção pública (JO L 17, p. 9):

«1. Para cada produto agrícola objecto de medidas de armazenamento público é fixado um limite de tolerância que cobre as quebras resultantes das operações normais de armazenagem efectuadas de acordo com as regras.

2. O limite de tolerância é fixado em percentagem do peso real, sem embalagem, das quantidades armazenadas durante o exercício em causa, adicionadas das quantidades em existência no início do referido exercício.

É calculado, para cada produto, relativamente às quantidades armazenadas por um organismo de intervenção e por tipo de produto.

O peso real à entrada e à saída é calculado deduzindo do peso verificado o peso forfetário de embalagem que é fixado nas condições de aquisição ou, na falta do mesmo, o peso médio das embalagens utilizadas pelo organismo de intervenção.»

107 Nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 147/91, as quebras que ultrapassam o limite de tolerância são contabilizadas no final do exercício do FEOGA, secção «Garantia».

108 Resulta do relatório de síntese (ponto 4.9.1.8) que:

«Como já foi esclarecido em vários relatórios de síntese anteriores [v. ponto 4.9.1.6 c) para 1992, por exemplo], o FEOGA salientou que as autoridades italianas fazem sistematicamente, antes de os cartões serem introduzidos nas instalações frigoríficas, uma dedução de 0,1 kg por cartão de carne de bovino desossada na previsão de perdas na refrigeração.

O FEOGA considera que esta prática é irregular e inaceitável. Efectivamente, as regras em geral admitidas e as disposições do Regulamento n.º 147/91, que introduzem um limite de tolerância para as perdas de peso, exigem que o peso real seja tido em conta para os movimentos de *stocks*.

O modo de cálculo da correcção daí resultante é o mesmo que foi aplicável em 1991 e em 1992. Correcção: rubrica orçamental 2113: - 243 553 000 LIT.»

109 No entender do Governo italiano, a prática da dedução na previsão da perda de peso da carne de bovino desossada em consequência da congelação, que as autoridades italianas fizeram sistematicamente numa proporção de 0,1 kg por caixa, constitui uma mera irregularidade formal sem relevância para as contas do FEOGA. Efectivamente, dado que cada caixa pesa entre 25 kg e 30 kg, esta dedução corresponde a uma perda de 0,3% a 0,4%, ou seja, uma perda inferior a 0,6% admitida pelo Regulamento n.º 147/91. Nestas condições, a correcção financeira decidida pela Comissão deve ser anulada.

110 Deve salientar-se que a prática imputada às autoridades italianas é contrária tanto à redacção como à economia geral do Regulamento n.º 147/91.

111 O artigo 1.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do referido regulamento exige, efectivamente, que o limite de tolerância seja calculado em percentagem do peso real das quantidades armazenadas. Além disso, resulta do artigo 1.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do mesmo regulamento que o peso real deve ser controlado novamente à saída, o que as autoridades italianas não fizeram.

112 Não tendo as autoridades italianas aplicado os controlos susceptíveis de assegurar o respeito e a eficácia das regras previstas, as correcções efectuadas pela Comissão não se mostram injustificadas.

113 Deve, assim, este fundamento ser julgado improcedente.

Quanto à correcção relativa aos ajustamentos contabilísticos para os *stocks* de carne de bovino não desossada

114 O Regulamento (CEE) n.° 3492/90 do Conselho, de 27 de Novembro de 1990 (JO L 337, p. 3), fixa os elementos a tomar em consideração nas contas anuais para o financiamento de medidas de intervenção sob a forma de armazenagem pública pelo FEOGA secção «Garantia». Nos termos do artigo 4.° deste regulamento, «pode ser fixado um limite de tolerância para as perdas admitidas durante a conservação das quantidades armazenadas» e, nos termos do artigo 5.° do mesmo regulamento, «todas as quantidades em falta e as quantidades deterioradas devido às condições materiais de armazenagem, de transporte ou de transformação ou ainda de uma conservação demasiado longa serão contabilizadas como saídas de existências de intervenção nas datas em que as perdas ou as deteriorações sejam verificadas». O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 147/91 fixa a tolerância para a carne de bovino em 0,6%.

115 A Comissão afirma que os controlos efectuados pelos seus serviços mostraram que as existências de carne de bovino não desossada no final do ano tinham sido

declarados sem ter em conta as perdas na armazenagem, a fim de não creditar ao FEOGA o montante correspondente.

116 Durante a missão dos funcionários do FEOGA, realizada de 10 a 14 de Outubro de 1994, as autoridades italianas forneceram uma grelha detalhada, por entreposto frigorífico, que indicava uma perda líquida de 668,723 toneladas de carne de bovino, o que ultrapassava em 293,733 toneladas a tolerância regulamentar de 0,6% prevista no artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 147/91. Os serviços da Comissão efectuaram as correcções adequadas, a fim de compensar a circunstância de não terem sido creditados ao FEOGA os montantes correspondentes às perdas não identificadas.

117 A Comissão refere que, ao comunicar estes cálculos às autoridades italianas por carta de 6 de Abril de 1995, o FEOGA solicitou uma versão correcta do resumo dos controlos de inventários e dos respectivos efeitos sobre a situação das existências em fim de exercício em 30 de Setembro de 1993, resumo esse fornecido pela AIMA em 14 de Novembro de 1995. A análise da situação das existências comunicada pela AIMA pôs em destaque a existência de perdas suplementares, anteriormente não declaradas, no volume global de 1 204,707 toneladas de carne de bovino. Verificou-se uma ultrapassagem de 829,717 toneladas em relação à tolerância admitida.

118 O Governo italiano contesta a correcção pelo facto de as diminuições de peso verificadas pela Comissão durante o exercício de 1993 deverem também ser proporcionalmente imputadas aos anos de 1991 e 1992. Neste caso, não teriam sido ultrapassados os limites de tolerância. Efectivamente, tendo em conta a margem de tolerância de 0,6% sobre o montante das existências de cada ano, ter-se-ia de considerar que as perdas verificadas de 1 204,707 toneladas não eram excessivas.

119 Assim, o Governo italiano considera que as irregularidades verificadas pela Comissão são meramente formais e de modo algum susceptíveis de implicar prejuízo para o FEOGA.

120 A este respeito, basta verificar que, se, devido à insuficiência dos controlos que incumbem aos Estados-Membros, foram eventualmente tidas em conta no exercício de 1993 perdas durante a armazenagem relativa a anos anteriores, compete ao Estado-Membro em causa assegurar as respectivas consequências financeiras. Resulta, com efeito, dos artigos 1.° e 3.° do Regulamento n.° 147/91 que no final de cada exercício contabilístico do FEOGA devem ser contabilizados os *stocks*. Acresce que o Governo italiano não pôde demonstrar que as referidas perdas respeitavam, efectivamente, aos anos anteriores. Ora, o Governo italiano não pode infirmar as verificações da Comissão através de meras alegações não apoiadas em elementos que demonstrem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (v., neste sentido, acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, já referido, n.° 28).

121 Tendo em conta as considerações que antecedem, deve este fundamento ser julgado improcedente.

Quanto à correcção relativa aos pagamentos tardios de compras em intervenção de carne de bovino

122 O artigo 18.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2456/93 da Comissão, de 1 de Setembro de 1993, relativo às normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho no que respeita às medidas gerais e especiais de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 225, p. 4), exige que o pagamento da carne de bovino admitida à intervenção se efectue num prazo que começa no 45.° dia após o termo da tomada a cargo dos produtos e termina no 65.° dia após essa data.

123 Segundo a Comissão, dado que detectou atrasos consideráveis nos pagamentos em Itália para o exercício de 1993 após já ter efectuado essa verificação relativamente aos dois exercícios anteriores, o FEOGA concluiu daí que lhe foram indevidamente imputadas despesas financeiras. Efectuou, por isso, uma correção de 10% aplicável às referidas despesas financeiras.

124 O Governo italiano justifica a não observância do prazo de 65 dias a partir da data da tomada a cargo dos produtos pelos atrasos, pouco significativos, devidos à necessidade da AIMA de respeitar o procedimento previsto na legislação italiana, e em especial o relativo à obtenção do certificado «antimafia». Com efeito, isto obriga qualquer empresa, seja qual for a sua forma jurídica, que possa receber fundos públicos, a apresentar um certificado comprovativo de que não tem qualquer relação com a mafia, a obter junto da administração ou da câmara de comércio em que está inscrita.

125 Deve salientar-se, por um lado, que, no presente caso, os prazos previstos no Regulamento n.º 2456/93 foram ultrapassados, o que o Governo italiano não contestou.

126 Por outro lado, as despesas de financiamento a cargo do FEOGA devem ser calculadas partindo do princípio de que o referido prazo é respeitado. Consequentemente, quando a Itália paga após o termo do prazo, imputa ao FEOGA despesas não elegíveis.

127 Contudo, não resulta da decisão impugnada nem do relatório de síntese que as deficiências detectadas respeitem ao conjunto ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou ainda à execução de controlos essenciais destinados a garantir a regularidade da despesa, o que permitiria concluir que existia um risco elevado de perdas generalizadas para o FEOGA, como exige o relatório Belle para uma correcção de 10%.

128 Consequentemente, deve ser anulada por falta de fundamentação a correcção efectuada pela Comissão relativamente aos pagamentos tardios de compras em intervenção de carne de bovino.

Quanto à correcção relativa à gestão e controlo inadequados dos prémios a ovinos e caprinos

129 O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 3013/89 do Conselho, de 25 de Setembro de 1989, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 289, p. 1), prevê a concessão de um prémio aos produtores de carne de ovino e de caprino na medida necessária para compensar a perda de rendimento durante uma campanha de comercialização.

130 O FEOGA realiza, desde 1988, controlos locais em Itália para evitar que os prémios pagos sejam superiores ao número de animais elegíveis, conforme resulta das estatísticas. Por força da Decisão n.° C/90/831 da Comissão, de 11 de Maio de 1990, os Estados-Membros são obrigados a efectuar controlos locais relativamente a, pelo menos, 10% dos requerentes por campanha. As autoridades italianas não puderam efectuar os controlos necessários. Na sequência dos controlos, o FEOGA comunicou às autoridades italianas o conjunto das deficiências detectadas na gestão dos prémios em questão. A correcção decidida pela Comissão para o ano de 1991 equivalia a 30% da despesa nacional e a de 1992 a 10%. Tal como para o exercício de 1992, a Comissão decidiu fixar uma correcção de 10% da despesa nacional para o exercício financeiro de 1993. Embora registe a reforma do sistema administrativo dos controlos que ocorreu em Itália nesse ano, a Comissão não considera, com efeito, que a mesma obedeça às normas em vigor e seja susceptível de garantir um controlo adequado, já que a execução das verificações locais e o tratamento das anomalias detectadas continuam a ser gravemente insuficientes (v. relatório de síntese, ponto 4.9.4.6).

131 Deve recordar-se desde logo que, quando a Comissão, em lugar de rejeitar a totalidade das despesas relacionadas com a infracção, procura demonstrar o impacto financeiro da acção ilegal por meio de cálculos baseados numa apreciação da situação que se teria verificado no mercado em questão se não tivesse existido a infracção, o ónus de provar que estes cálculos não são exactos incumbe ao Estado-Membro (acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 15).

132 O Estado-Membro em causa não pode, por seu lado, infirmar as verificações da Comissão através de meras alegações não apoiadas em elementos que demonstrem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, já referido, n.º 28), tais como o compromisso de reformas ou a resolução das autoridades regionais de melhor preparar os controladores.

133 Tendo em conta a gravidade, a dimensão e a persistência das deficiências do sistema de controlos e da execução dos mesmos, salientadas pela Comissão para o exercício de 1993 após verificações semelhantes relativamente aos exercícios precedentes, a mesma podia razoavelmente concluir que existia um risco elevado de perdas generalizadas para o FEOGA, pelo que a correcção de 10% que efectuou não se mostra injustificada.

134 Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, o recurso da República Italiana deve ser admitido na parte que se refere à correcção relativa aos pagamentos tardios de compras em intervenção de carne de bovino e ser-lhe negado provimento quanto ao restante.

Quanto às despesas

135 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, com excepção de um dos pedidos, há que condená-la em quatro quintos das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) A Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993, é anulada na medida em que efectuou uma correcção de 778 000 000 ITL relativa a pagamentos tardios de compras em intervenção de carne de bovino.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) A República Italiana é condenada em quatro quintos das despesas e a Comissão das Comunidades Europeias em um quinto.

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Outubro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward