ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
21 de Janeiro de 1999 *

Índice

I — Quanto à majoração de 10% do montante da correcção efectuada pela Comissão quanto às despesas relativas às restituições à exportação para a utilização de produtos à base de amido e de açúcar ..... I - 80

II — Quanto à correcção relativa às irregularidades na exportação de gado vivo para a Polónia ..... I - 84

Quanto à tomada em consideração dos montantes do exercício de 1992 no apuramento das contas do exercício de 1991 ..... I - 88

Quanto ao alcance e ao respeito das obrigações que incumbem às autoridades nacionais para a concessão das restituições à exportação em causa ..... I - 89

Quanto à não tomada a cargo do FEOGA das despesas efectuadas até à taxa prevista para as restituições à exportação do gado de abate ..... I - 100

III — Quanto à correcção pelas irregularidades cometidas na exportação de gado vivo para o Próximo e Médio Oriente ..... I - 103

Quanto à correcção de 22 011 281,10 DM relativa às irregularidades cometidas após 1 de Janeiro de 1986 ..... I - 104

Quanto à correcção de 25 024 493 DM relativa às restituições pagas durante os anos de 1981 a 1987 com base em manipulações quantitativas feitas por auxiliares aduaneiros ..... I - 110

Quanto ao montante de 9 656 734,74 DM relacionado com a pretensa transmissão tardia de certos dados pelo Governo alemão no âmbito do processo de apuramento ..... I - 112

IV — Quanto à correcção pelas irregularidades na exportação de carne de bovino para o Líbano ..... I - 117

V — Quanto à correcção relativa à exportação da carne de bovino para o Zimbabué ... I - 125

* Língua do processo: alemão.

No processo C-54/95,

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Gereon Thiele, Assessor no mesmo ministério, na qualidade de agentes, D-53107 Bona,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Klaus-Dieter Borchardt, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 94/871/CE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, 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», para o exercício financeiro de 1991 (JO L 352, p. 82), na medida em que recusou imputar ao FEOGA o montante de 116 633 582,10 DM,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, G. Hirsch, H. Ragnemalm, R. Schintgen e K. M. Ioannou (relator), juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Fevereiro de 1998, na qual o Governo alemão esteve representado por Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente, e a Comissão por Klaus-Dieter Borchardt,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 2 de Abril de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Março de 1995, a República Federal da Alemanha pediu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação da Decisão 94/871/CE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», para ao exercício financeiro de 1991 (JO L 352, p. 82, a seguir «decisão controvertida»), na medida em que recusou imputar ao FEOGA o montante de 116 633 582,10 DM.

2 Em especial, no relatório de síntese relativo aos resultados das fiscalizações para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», a título do exercício de 1991, anexo à petição, a Comissão concluiu que era conveniente imputar à República Federal da Alemanha os seguintes montantes:

I — 1 031 451,17 DM a título de majoração de 10% do montante da correcção efectuada pela Comissão quanto às despesas relativas às restituições à exportação para a utilização de produtos à base de amido e de açúcar;

II — 54 275 090,69 DM a título de correcção pelas irregularidades na exportação de gado vivo para a Polónia;

III — 56 692 508,70 DM a título de correcção pelas irregularidades na exportação de gado vivo para o Próximo e Médio Oriente (caso da sociedade Imex);

IV — 997 814 DM a título de correcção pelas irregularidades na exportação de carne de bovino para o Líbano (caso da sociedade Südfleisch);

V — 518 181 DM a título de correcção pela exportação de carne de bovino para o Zimbabué (caso da sociedade Barfuß);

VI — 3 118 563,54 DM a título de correcção pelas irregularidades relacionadas com a concessão do prémio especial aos produtores de carne de bovino.

3 Na audiência, a República Federal da Alemanha declarou desistir da parte do seu recurso relativa ao montante de 3 118 563,54 DM relativo às irregularidades relacionadas com a concessão do prémio especial aos produtores de carne de bovino, uma vez que o litígio que a opunha quanto a isto à Comissão fora resolvido na sequência do acórdão de 3 de Outubro de 1996, Alemanha/ /Comissão (C-41/94, Colect., p. I-4733).

I — Quanto à majoração de 10% do montante da correcção efectuada pela Comissão quanto às despesas relativas às restituições à exportação para a utilização de produtos à base de amido e de açúcar (pontos 4.4.2.1. e 4.5.1 do relatório de síntese)

4 A Comissão expõe no relatório de síntese que, nos processos de apuramento de contas para os exercícios de 1988 a 1990, foram efectuadas correcções financeiras sobre as despesas declaradas pelas autoridades alemãs a título da restituição à exportação para a utilização de produtos à base de amido e de açúcar. Essas correcções foram feitas porque as autoridades alemãs tinham autorizado certas empresas a solicitar certificados para a concessão de restituições após e não, como o exigem os regulamentos comunitários, antes do início da transformação, favorecendo assim os beneficiários em causa.

5 A República Federal da Alemanha contestou no Tribunal de Justiça as correcções efectuadas para o exercício de 1988. Por acórdão de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão (C-54/91, Colect., p. I-3399), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto.

6 Por telex de 6 de Outubro de 1993, a Comissão convidou as autoridades alemãs a alterarem os seus processos para dar cumprimento às regras comunitárias e a informarem os serviços do FEOGA das modificações introduzidas quanto a isto, bem como da data da respectiva entrada em vigor, o mais tardar até 31 de

Janeiro de 1994, data de expiração do prazo concedido aos Estados-Membros para a transmissão à Comissão de informações complementares no âmbito do apuramento de contas para o exercício de 1991.

7 Segundo o relatório de síntese

«Foi apenas muito tempo após a data-limite de 31 de Janeiro de 1994 para a transmissão de informações complementares que as autoridades alemãs enviaram cópias das instruções nacionais destinadas a pôr em vigor as alterações requeridas.

Como para os exercícios precedentes, foi proposta uma correcção forfetária de 5% aumentada de 10% em razão do atraso na alteração dos processos.»

8 No seu recurso, o Governo alemão não contesta a correcção efectuada, mas apenas a majoração de 10% imposta sobre esta correcção. Alega, quanto a isto, que não existe base jurídica que permita à Comissão impor, no quadro do processo de apuramento, um tal «complemento de pena» para penalizar a eventual comunicação tardia das medidas que um Estado-Membro adoptou para dar cumprimento a um acórdão do Tribunal de Justiça. Se a Comissão entender penalizar a eventual não execução de um acórdão do Tribunal de Justiça por um Estado-Membro, deve respeitar o processo previsto no artigo 171.°, n.° 2, do Tratado CE.

9 A este respeito, importa observar que, no quadro do processo de apuramento, a Comissão deve verificar as contas apresentadas por um Estado-Membro para um exercício determinado. Este processo rege-se pela regra segundo a qual apenas as despesas efectuadas em conformidade com as normas comunitárias estão a cargo do orçamento comunitário (v. acórdão de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 67).

10 No caso concreto, não se contesta que, durante o exercício de 1991, as fiscalizações efectuadas pela República Federal da Alemanha para a concessão das restituições à exportação em causa não estavam em conformidade com o direito comunitário e que as autoridades alemãs não comunicaram à Comissão, no prazo fixado por esta última para a transmissão de informações complementares relativas às contas do exercício de 1991, qualquer medida adoptada para tornar essas fiscalizações conformes com as referidas disposições.

11 Assim, a Comissão, na data de expiração do prazo fixado, podia efectuar uma correcção financeira, que poderia, aliás, ser de 10%, das despesas relativas a essas restituições.

12 Não se pode invocar, quanto a isto, o facto de, durante os exercícios de 1988 e 1990, a Comissão se ter contentado, devido ao litígio apresentado no Tribunal de Justiça, em aplicar, em circunstâncias análogas, uma correcção de 5% para as despesas relativas a essas restituições. Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se a Comissão tolerou irregularidades por razões de equidade, isto não implica que o Estado-Membro adquire o direito de exigir a mesma atitude para as irregularidades do exercício seguinte com base nos princípios da segurança jurídica ou da confiança legítima (v. acórdão Itália/ /Comissão, já referido, n.° 67).

13 Nessas condições, o facto de a Comissão ter, na ausência de informações transmitidas nos prazos fixados sobre as medidas adoptadas pelas autoridades alemãs, majorado de 10% a taxa de correcção não constitui nem uma sanção nem uma penalidade, como o defende o governo federal, mas um acto que se situa no âmbito da fixação da taxa global da correcção que deve ser suportada por esse Estado-Membro.

14 O Governo alemão defende, no entanto, que, no caso em apreço, a falta de comunicação no prazo fixado das medidas adoptadas pela República Federal da Alemanha para tornar os processos de fiscalização conformes com o direito

comunitário não pode justificar a majoração imposta uma vez que, de qualquer modo, a adopção, em 1993, dessas medidas não teve qualquer incidência sobre as fiscalizações aplicadas em 1991, exercício que foi objecto do apuramento.

15 Além disto, essa majoração viola as linhas directrizes que a Comissão estabeleceu na sua comunicação ao Comité dos Fundos de 3 de Junho de 1993 (Doc. n.° VI/216/93), quanto ao cálculo das consequências financeiras na preparação da decisão relativa ao apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia». Com efeito, conclui-se dessas linhas directrizes, aplicáveis a partir da elaboração do relatório de síntese para o exercício de 1990, que o critério para efectuar uma correcção financeira e fixar a sua taxa consiste em «avaliar o grau de risco de perdas para os fundos comunitários devido a uma falta de fiscalização». Ora, as medidas adoptadas pela República Federal da Alemanha em 1993 não podem repercutir-se retroactivamente na regularidade das fiscalizações feitas em 1991 e, portanto, ter influência sobre as perdas relativas a esse último exercício.

16 Saliente-se, em primeiro lugar, que, com estes argumentos, o Governo alemão não contesta a faculdade de a Comissão ter em conta as medidas correctoras adoptadas por um Estado-Membro após o exercício que é objecto do apuramento para reduzir a correcção financeira que faz às despesas relativas a esse exercício, ainda que essas medidas adoptadas não tenham qualquer incidência sobre o risco de perdas para os fundos comunitários durante esse exercício. Pelo contrário, ao defender que a Comissão devia ter reduzido ainda mais o montante da correcção global, o Governo alemão reconhece implicitamente essa faculdade.

17 Nestas condições, o argumento baseado nas linhas directrizes da Comissão deve ser considerado como desprovido de pertinência.

18 Quanto ao resto, a circunstância de as medidas adoptadas em 1993 não terem qualquer incidência sobre o montante das perdas verificadas no exercício de

1991 não pode transformar em obrigação a faculdade da Comissão de reduzir o montante da correcção, e isto mesmo que o Estado em causa não tenha comunicado a tempo as medidas correctoras adoptadas. Além disto, admitir a tese oposta incitaria, eventualmente, os Estados-Membros que adoptaram com atraso medidas correctoras a não comunicá-las à Comissão.

19 Assim, não deve ser acolhido o fundamento desenvolvido contra este capítulo da decisão controvertida.

II — Quanto à correcção relativa às irregularidades na exportação de gado vivo para a Polónia (ponto 6.1.2. do relatório de síntese)

20 As irregularidades censuradas à República Federal da Alemanha incidem sobre a exportação para a Polónia de bovinos declarados como reprodutores de raça pura. Para esses bovinos, a restituição à exportação aplicável na época dos factos elevava-se a 98 ecus/100 kg, sendo de 55,5 ecus/100 kg para os outros bovinos.

21 No relatório de síntese figuravam, quanto a isto, as seguintes conclusões:

«O aumento espectacular das exportações de bovinos produtores de raça pura da Alemanha... para a Polónia levou o FEOGA a realizar inquéritos... nos meses de Novembro de 1991 e Abril de 1992.

As verificações feitas... permitiram concluir que existe um tráfico de bovinos fraudulentamente declarados reprodutores de raça pura. (...)

A conclusão principal a este propósito é que a classificação de bovinos na posição reservada "reprodutores de raça pura" não estava acompanhada de nenhuma garantia que permitisse admitir que os animais exportados eram reprodutores (no sentido económico de ser destinado à criação):

— falta de indicação dos antecedentes, do valor genético, da taxa de resultado;

— falta de análise veterinária para a reprodução (ou realização de controlos veterinários para o abate);

— informações comerciais e outras que deveriam ter constituído um indício de dúvida sério (idade dos animais, preço de venda muito baixo, compradores desconhecidos, etc.).

Além disto, as informações facilmente recolhidas na Polónia confirmaram que esses animais eram imediatamente abatidos nesse país. (...)

No que se refere à Alemanha, a evolução da estatística de exportação para a Polónia de animais produtores de raça pura é tal que anteriormente a 1991 esse tráfego era quase inexistente (1989: 374 cabeças, 1980: 166 cabeças. Ora, em 1991, mais de 57 000 cabeças foram exportadas. Após o reforço da legislação nacional (18.10.91) esse número desceu quase imediatamente para retomar o nível de 9 300 cabeças em 1992 (das quais 7 500 antes de Abril de 1992).

Por esta razão o pedido desse Estado-Membro [no sentido de que o FEOGA assumisse as despesas efectuadas até à concorrência da taxa prevista para o gado de abate] não pode ser tido em conta uma vez que a totalidade das exportações em questão é de natureza especulativa.

As conclusões dos serviços da Comissão são as seguintes:

...

(ii) No que se refere à Alemanha, este Estado-Membro, ao reconhecer a dimensão do problema, reforçou a sua legislação nacional, com entrada em vigor em de 18.10.1991. Por conseguinte, uma fiscalização complementar efectuada sobre as despesas realizadas a partir dessa data revelou que, desde então, o problema deixou quase imediatamente de existir.

(iii) Tendo em conta o que procede, as correcções financeiras foram estabelecidas da seguinte forma:

— Alemanha: exercício 1991: DM 56 542 011,69
exercício 1992:

despesas em causa DM 15 694 754,87

despesas admitidas tendo em conta a alteração da lei nacional de 18.10.1991

DM 12 974 820,87

DM 2 719 934,00

TOTAL DM 59 261 945,69

— irregularidades verificadas e comunicadas ao FEOGA (artigo 3.°, n.° DE/92/001/B e DE/92/002/B) DM - 4 986 855

rubrica...: Montante da correcção DM 54 275 090,69.»

22 Conclui-se, além disto, dos autos que a Comissão, em carta de 24 de Junho de 1992 enviada ao Governo alemão e à qual este último respondeu por carta de 23 de Outubro de 1992, explicou que, em vez de se contentarem com a simples produção de exemplares de fiscalização T 5 e dos atestados passados pelas associações de produtores a título de certificados genealógicos e de reprodução, que não incluíam qualquer menção quanto aos resultados, ao valor genético e à descendência dos animais (excepto, às vezes, uma indicação limitada unicamente aos progenitores), as autoridades alemãs deveriam ter verificado a utilização específica para a reprodução dos animais exportados e deveriam ter exigido a apresentação de certificados genealógicos indicando de modo completo, isto é, relativamente duas gerações, a descendência dos animais, bem como os seus resultados e a apreciação do seu valor genético.

23 Estas obrigações resultam da designação dos animais como «reprodutores», em conformidade com a nomenclatura utilizada em matéria de restituições, nos artigos 5.°, n.° 1 e 13.° do Regulamento (CEE) n.° 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), e do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1544/79 da Comissão, de 24 de Julho de 1979, relativo à concessão de restituições à exportação para os animais da espécie bovina reprodutores de raça pura (JO L 147, p. 8), em conjugação com os artigos 1.° e 6.° da Directiva 77/504/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977, que diz respeito aos animais de espécie bovina reprodutores de raça pura (JO L 206, p. 8; EE 03 F13 p. 24).

24 Na carta acima referida de 24 de Junho de 1992, a Comissão precisou, além disto, que a sua afirmação de que os animais exportados não se destinavam à reprodução é, também, confirmada pela presença de leucose neste últimos.

25 Os fundamentos e argumentos das partes incidem sobre três questões relativas, respectivamente, à tomada em consideração dos montantes do exercício de 1992 no apuramento das contas do exercício de 1991, ao alcance e ao respeito das obrigações que incumbem às autoridades nacionais para a concessão das resti-

tuições à exportação em causa e, por fim, à não tomada a cargo pelo FEOGA das despesas efectuadas até à taxa prevista para as restituições à exportação do gado de abate.

Quanto à tomada em consideração dos montantes do exercício de 1992 no apuramento das contas do exercício de 1991

26 O Governo alemão defende, na sua réplica, que a correcção efectuada pela Comissão é ilegal na medida em que inclui, no apuramento das contas para o exercício de 1991, montantes do exercício de 1992. Com efeito, os montantes de exercícios posteriores só devem ser corrigidos nos apuramentos de contas dos anos seguintes, não estando prevista uma antecipação no Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L094, p. 13; EE 03 F3 p. 220). Além disto, os montantes imputados a título de cada exercício são incorrectos.

27 A Comissão alega que este fundamento é extemporâneo, pelo que deveria ser considerado inadmissível.

28 Importa indicar, antes de mais, que, segundo o artigo 42.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a dedução de novos fundamentos no decurso da instância é proibida a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

29 Há que salientar, em seguida, que a indicação dos montantes relativos ao exercício de 1992 no apuramento das contas do exercício de 1991 resultava já do relatório de síntese.

30 Assim, o Governo alemão podia invocar este fundamento na sua petição, o que não o fez.

31 Nestas condições, este fundamento deve ser considerado inadmissível.

Quanto ao alcance e ao respeito das obrigações que incumbem às autoridades nacionais para a concessão das restituições à exportação em causa

32 O Governo alemão alega, antes de mais, que a afirmação da Comissão de que a maior parte dos animais exportados foram imediatamente abatidos na Polónia, o que provaria que constituíam, na realidade, animais de abate, não é apoiada por dúvidas sérias e razoáveis, como o exige a jurisprudência do Tribunal de Justiça. De igual modo, a Comissão não fez prova da sua afirmação quanto à presença de leucose nos animais. Em especial, não apresentou qualquer documento indicando que os controlos sanitários estritos a que está submetida a importação de bovinos reprodutores de raça pura na Polónia, e que inclui a apresentação de um certificado passado por um veterinário aprovado, não foram aplicados às exportações controvertidas.

33 A Comissão contesta estas alegações e invoca, nomeadamente: a) o aumento fulgurante, em 1991, das exportações alemãs de bovinos reprodutores de raça pura para a Polónia, b) a incapacidade do mercado polaco de absorver um número tão grande de bovinos reprodutores, devido à situação difícil da agricultura polaca nessa época, elemento corroborado pelas declarações do Sr. Maleszewski, director dos serviços veterinários polacos, segundo as quais, com algumas excepções, a Polónia nessa época só tinha importado gado de abate, e c) uma carta de 12 de Novembro de 1991 do Ministério federal alemão da Alimentação, da Agricultura e das Florestas, na qual se afirma, nomeadamente, que «... os animais, com efeito, só preenchiam as condições veterinárias de gado

de abate e não satisfaziam as exigências superiores relativas aos animais de reprodução uma vez que não estavam isentos de leucose».

34 O Governo alemão replica que o aumento das exportações se deveu principalmente à situação particular nos novos Länder após a reunificação da República Federal da Alemanha que provocou a dissolução de numerosas cooperativas agrícolas, o que levou à venda e à exportação dos animais.

35 Importa recordar, quanto a isto, que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, ela não é obrigada a provar de modo exaustivo a irregularidade dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto aos números comunicados pelas administrações nacionais. Esta facilitação da exigência da prova a fazer 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 lhe incumbir, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus números e, se necessário for, da inexactidão dos cálculos da Comissão (v. acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/ /Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.^{os} 16 e 17).

36 Afirme-se, em seguida, que o aumento espectacular das exportações alemãs de bovinos reprodutores para a Polónia, cujo volume passou de 166 animais em 1990 para 57 366 animais em 1991, para cair brutalmente após o reforço da legislação alemã e atingir o nível de 9 300 animais em 1992 (dos quais 7 500 antes do mês de Abril de 1992), constitui um elemento que, na falta de explicação convincente, é susceptível de originar uma dúvida séria e razoável quanto à qualidade dos bovinos exportados. Ora, a afirmação do Governo alemão de

que esse aumento se deve à dissolução de numerosas cooperativas agrícolas nos novos Länder após a reunificação não é comprovada por dados quantitativos precisos. Além disto, o Governo alemão não demonstrou que, na época considerada, existiam na Polónia saídas comerciais para uma quantidade tão importante de bovinos reprodutores, não obstante a situação difícil que conhecia a agricultura polaca.

37 Acresce que o Governo alemão não desmentiu nem o conteúdo da carta já referida de 12 de Novembro de 1991 do Ministério federal da Alimentação, da Agricultura e das Florestas, nem as declarações referidas do director dos serviços veterinários polacos, donde resulta que os animais exportados preenchiam apenas as condições veterinárias de gado de abate, que não estavam isentos de leucose e que, com algumas excepções, foram importados para a Polónia como animais de abate.

38 Daqui resulta que este fundamento não deve ser acolhido.

39 O Governo alemão contesta, em seguida, a afirmação da Comissão de que as autoridades nacionais tinham, nos termos do direito comunitário, a obrigação de exigir provas quanto à utilização específica para a reprodução dos bovinos em causa antes de pagar as restituições à exportação solicitadas. Em seu entender, o direito comunitário não previa, na época considerada, essa obrigação.

40 Em especial, o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, invocado pela Comissão, não é aplicável, uma vez que não estão preenchidas nenhuma das duas situações que aí são limitativamente mencionadas. Com efeito, não havia dúvidas sobre o destino real do produto, tendo os bovinos destinados à Polónia sido efectivamente importados para esse país e colocados no mercado, nem risco da sua reintrodução na Comunidade, não obstante a circunstância de, em

1991, os direitos de importação na Comunidade estarem fixados em 0 ecu para esses animais, devido a controlos rigorosos aplicados pela República Federal da Alemanha.

41 Há que reconhecer que, contrariamente ao que defende o Governo alemão, a obrigação que este contesta resulta de várias disposições comunitárias.

42 Antes de mais, o único elemento que diferencia um animal designado como «bovino reprodutor de raça pura», em conformidade com a nomenclatura em matéria de restituições, para o qual a restituição à exportação se elevava a 98 ecus para 100 kg na época considerada, dos outros bovinos, para os quais a restituição prevista era de 55,5 ecus/100 kg, é a sua utilização específica para a reprodução. Daqui resulta que essa utilização específica é o único elemento que justifica a concessão da restituição mais elevada. A existência desse elemento deve, portanto, ser necessariamente notificada para efeitos de concessão da restituição correspondente.

43 Em seguida, o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 prevê:

«O pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada fica sujeito, para além da condição de que o produto tenha deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de que o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, tenha sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado...

a) sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto,

ou

b) sempre que o produto seja susceptível de ser reintroduzido na Comunidade, na sequência da diferença entre o montante da restituição aplicável ao produto exportado e o montante dos direitos de importação aplicáveis a um produto idêntico na data da aceitação da declaração de exportação.

...»

44 Quanto à situação descrita na alínea a), é certo que a redacção desta disposição permitiria, à primeira vista, compreender o termo «destino» unicamente num sentido geográfico, o que significaria que esta disposição se aplicaria apenas em caso de fraude quanto ao destino territorial do produto exportado.

45 No entanto, essa interpretação iria contra a finalidade do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 que, em conformidade com o seu quarto considerando, visa precisamente evitar os abusos em matéria de restituições. Estas últimas pretendem cobrir a diferença entre o preço comunitário mais elevado do produto em causa e o seu preço menos elevado no mercado do país terceiro para o qual é exportado. Para um produto cujo preço, e portanto a taxa de restituição, depende das características qualitativas da sua utilização, os abusos podem, também, verificar-se quando a sua utilização efectiva, isto é, o seu destino real na acepção funcional do termo, não corresponde à utilização específica própria do produto para o qual se pede a restituição. Daqui resulta que o termo «destino» que consta do artigo 5.°, n.° 1, alínea a) do Regulamento n.° 3665/87 deve ser entendido num sentido não apenas geográfico, mas também funcional.

46 Quanto à situação prevista no artigo 5.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 3665/87, importa sublinhar que se refere a um risco de reintrodução na Comunidade do produto exportado, sem exigir, além disto, que esse risco se tenha efectivamente concretizado.

47 Tendo em conta o que precede, há que verificar que, no caso em apreço, estão reunidas tanto a situação descrita no artigo 5.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 3665/87, como a enunciada na alínea b). Com efeito, tendo em conta o aumento espectacular das exportações alemãs de bovinos reprodutores de raça pura para a Polónia, existiam dúvidas sérias quanto ao destino real dos animais exportados. Além disso, em razão da diferença entre o montante da restituição à exportação aplicável aos bovinos reprodutores de raça pura em 1991 (98 ecus/100 kg) e o montante dos direitos à importação então aplicável a esse produto (0 ecu), existia um risco de reintrodução dos animais exportados na Comunidade, independentemente da severidade dos controlos aplicados pela República Federal da Alemanha na importação desses animais.

48 Assim, as autoridades alemãs eram obrigadas, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, a verificar que os animais em causa eram importados na Polónia enquanto reprodutores de raça pura. Deveriam, portanto, ter exigido, na exportação, provas quanto à utilização específica desses animais.

49 Por fim, a obrigação das autoridades alemãs de verificar a utilização específica para a reprodução dos animais em causa resulta também do artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87 nos termos do qual «Não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável...». Com efeito, o animal designado como «bovino reprodutor de raça pura» não pode ser considerado como tendo qualidade leal e comerciável quando não apresenta as características que garantem a sua aptidão para ser utilizado especificamente para a reprodução.

50 O Governo alemão defende, no entanto, que incumbia à Comissão intervir e adoptar as medidas adequadas para regular o problema das exportações de bovinos reprodutores de raça pura. Em especial, a Comissão não convidou a República Federal da Alemanha a aplicar o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, como previsto no n.° 2, segundo parágrafo, desta disposição, segundo o qual, «Sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real dos produtos, a Comissão pode pedir aos Estados-Membros que apliquem o disposto no n.° 1.»

51 Importa recordar, quanto a isto, que, nos termos do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, compete aos Estados-Membros tomar, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. Conclui-se do oitavo considerando do Regulamento n.° 729/70 que as «verificações por agentes da Comissão assim como a faculdade de esta fazer apelo aos Estados-Membros» estão previstas «em complemento das fiscalizações que os Estados-Membros efectuem por sua própria iniciativa e que se mantêm essenciais». Daqui resulta que as obrigações dos Estados-Membros quanto à regularidade das operações financiadas pelo FEOGA existem independentemente das acções desenvolvidas pela Comissão.

52 Esta repartição de tarefas encontra, também, a sua expressão na redacção do artigo 5.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87 que, além disto, não enuncia uma obrigação, mas apenas uma possibilidade para a Comissão. A não aplicação desta possibilidade não pode, portanto, justificar o incumprimento por um Estado-Membro das suas próprias obrigações decorrentes do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87.

53 Não pode, pois, ser acolhida esta argumentação do Governo alemão.

54 O Governo alemão contesta, por fim, a conclusão da Comissão de que as autoridades alemãs, a fim de verificarem a aptidão dos animais exportados para

serem especificamente utilizados para a reprodução, e portanto de assegurarem a sua qualidade leal e comerciável, violaram a obrigação de exigir a apresentação de certificados genealógicos indicando a ascendência em duas gerações dos animais, bem como os seus resultados e a apreciação do seu valor genético.

55 Importa alegar, quanto a isto, que, na época considerada, não existia regulamentação comunitária submetendo a fiscalização, pelas autoridades nacionais, da qualidade dos animais exportados à produção dos certificados que invoca a Comissão, não tendo esta última utilizado a possibilidade que lhe oferecia o artigo 6.° da Directiva 77/504 de impor Estados-Membros critérios determinados e uniformes quanto à apresentação e ao teor desses certificados. Essas medidas só foram adoptadas pelo Regulamento n.° 2342/92 da Comissão, de 7 de Agosto de 1992, relativo às importações provenientes dos países terceiros e à concessão de restituições à exportação de animais reprodutores de raça pura da espécie bovina e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 1544/79 (JO L 227, p. 12), posterior aos factos em litígio.

56 Nestas condições, não se pode acusar a República Federal da Alemanha de ter reconhecido certificados geneológicos nacionais como prova da qualidade de animal reprodutor de raça pura. De qualquer modo, dado que, nos termos do artigo 1.° da Directiva 77/504, um animal é considerado como «bovino reprodutor de raça pura» se é susceptível de ser inscrito num livro geneológico sem que seja necessário que aí esteja inscrito, bastaria para lhe reconhecer essa qualidade redigir ou apresentar *a posteriori* certificados genealógicos.

57 A Comissão replica que a obrigação de exigir a apresentação dos certificados genealógicos indicando a descendência, os resultados de criação e a apreciação do valor genético dos animais resulta do artigo 1.° do Regulamento n.° 1544/79, em conjugação com os artigos 1.° e 6.° da Directiva 77/504. O Regulamento n.° 2342/92, que foi adoptado no mês de Agosto de 1992, apenas precisou a situação jurídica já existente com base no Regulamento n.° 1544/79 e na Direc-

tiva 77/504, para dissipar, nos Estados-Membros, as dúvidas que podiam subsistir quanto ao alcance e ao conteúdo das fiscalizações a efectuar nas exportações de bovinos reprodutores de raça pura.

58 A avaliação, pelas autoridades nacionais, da qualidade leal e comerciável dos animais exportados inclui duas fases de exame. Na primeira fase, as autoridades nacionais devem garantir que os animais efectivamente exportados correspondem às indicações contidas na declaração de exportação; na segunda fase, devem verificar se, com base nas características que constituem o valor económico de um bovino reprodutor de raça pura, os animais efectivamente exportados são de qualidade leal e comerciável. O facto de o artigo 1.° da Directiva 77/504 se limitar a exigir que o animal seja susceptível de estar inscrito num livro genealógico só é relevante para verificar a identidade entre os animais que constam da declaração de exportação e os efectivamente exportados, na primeira fase da análise. Uma vez determinada esta identidade, a segunda fase do exame incluiria necessariamente o controlo dos resultados e as indicações relativas ao valor genético, uma vez que é só com base nestes elementos que pode ser determinado o valor de utilização dos bovinos para efeitos de reprodução e, portanto, o seu valor económico.

59 Convém recordar, quanto a isto, que, segundo o artigo 1.° do Regulamento n.° 1544/79, «para efeitos de concessão de restituições à exportação, os animais de espécie bovina são considerados como reprodutores de raça pura abrangidos pela subposição 01.02 A I da pauta aduaneira comum se estiverem conformes com a definição dada no artigo 1.° da Directiva 77/504/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1977».

60 O artigo 1.°, alínea a), da Directiva 77/504 define como bovino reprodutor de raça pura «qualquer animal da espécie bovina cujos pais e avós estejam inscritos ou registados num livro genealógico da mesma raça e que ele próprio aí esteja inscrito ou registado e susceptível de aí ser inscrito».

61 O artigo 6.°, n.° 1, da mesma directiva prevê, além disto, que são determinados pelas instâncias comunitárias

«— os métodos de controlo dos resultados e da apreciação do valor genético dos animais da espécie bovina,

...

— os critérios de inscrição nos livros geológicos,

— as indicações que devem constar do certificado geneológico».

62 Conclui-se dos artigos 1.°, alínea a), e 6.°, n.° 1, da Directiva 77/504 que a ascendência em duas gerações, o controlo dos resultados e a apreciação do seu valor genético bem como o estabelecimento de um certificado genealógico são todos os elementos destinados a garantir que o animal em causa apresenta as características de um bovino reprodutor de raça pura.

63 Importa acrescentar que, no que se refere aos intercâmbios entre Estados-Membros, a Comissão adoptou, com base no artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 77/504, a Decisão 86/130/CEE, de 11 de Março de 1986, que fixa os métodos de controlo do rendimento e de apreciação do valor genético dos reprodutores de raça pura da espécie bovina (JO L 101, p. 37), bem como a Decisão 86/404/CEE, de 29 de Julho de 1986, que estabelece o modelo e os dados a inscrever no certificado genealógico dos animais da espécie bovina reprodutores de raça pura (JO L 233, p. 19).

64 O artigo 1.°, n.° 2, desta última decisão enumera, entre as menções que devem figurar no certificado genealógico, «Os resultados dos testes de rendimento e os resultados com referência à origem da determinação do valor genético do próprio animal e dos seus pais e avós.» Se a utilização do certificado genealógico em conformidade com o modelo não é obrigatória, esta possibilidade existe, apenas de acordo com o terceiro considerando da Decisão 86/404 «se os dados mencionados na presente decisão já constarem dos documentos de referência do animal da espécie bovina de raça pura que é introduzido no comércio intracomunitário.»

65 Daqui resulta que o direito comunitário em vigor na época considerada oferecia às autoridades alemãs indicações suficientes sobre a maneira como deviam verificar que os animais exportados para a Polónia se destinavam realmente à reprodução, e isto mesmo que as instituições comunitárias não tivessem, nessa época, adoptado o acto que indicava de modo formal e explícito as formalidades de prova a que estava submetida essa verificação para os bovinos reprodutores de raça pura que se destinam a ser exportados para países terceiros.

66 Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, que constitui uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado CE, impõe a estes últimos a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para verificar a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de uma concreta medida de controlo (v. acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Colect., p. I-2283, n.^{os} 17 e 18).

67 Assim, o fundamento do Governo alemão baseado na inexistência de disposições comunitárias que submetam o controlo da qualidade dos animais exportados à apresentação das provas invocadas pela Comissão deve ser rejeitado.

68 Tendo em conta as conclusões precedentes, deve, também, ser rejeitada a objecção do Governo alemão de que a Comissão, ao não ter adoptado nenhuma medida para fazer face ao problema das exportações de bovinos reprodutores para a Polónia, não exerceu a sua função complementar no âmbito do Regulamento n.° 729/70 e desrespeitou o dever de cooperação leal com os Estados-Membros decorrente do artigo 5.° do Tratado.

Quanto à não tomada a cargo do FEOGA das despesas efectuadas até à taxa prevista para as restituições à exportação do gado de abate

69 A título subsidiário, o Governo alemão contesta a conclusão da Comissão de que o FEOGA não devia assumir as despesas efectuadas pela República Federal da Alemanha para o pagamento das restituições até à taxa prevista para a exportação de bovinos de abate, pelo facto de a totalidade das exportações em causa ser de natureza especulativa, no sentido de que foram efectuadas em função da taxa de restituição mais elevada. Alega, quanto a isto, que os Estados-Membros não têm nenhuma influência sobre o nível a que a taxa de restituição é fixada, e também não devem suportar o encargo financeiro das exportações realizadas após essa fixação.

70 A Comissão responde que o Governo alemão se engana sobre o sentido da referência que fez ao carácter especulativo das exportações litigiosas. A recusa da Comissão explica-se pelo facto de que tomar em consideração as restituições a título de exportações efectuadas dentro das regras não faz parte do processo de apuramento, não incluindo este nenhum cálculo lucro/prejuízo, mas assentando unicamente no controlo de aplicação do direito comunitário. Para poder beneficiar, no âmbito do processo de apuramento, da restituição para os bovinos de abate efectivamente exportados, seria necessário pedir *a posteriori* o estabelecimento de uma nova declaração aduaneira incidindo sobre a exportação de

gado de abate, em conformidade com o artigo 78.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 302, p. 1).

71 O artigo 78.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2913/92 prevê:

«Quando resultar da revisão da declaração ou dos controlos *a posteriori* que as disposições que regem o regime aduaneiro em causa foram aplicadas com base em elementos inexactos ou incompletos, as autoridades aduaneiras, respeitando as disposições eventualmente fixadas, tomarão as medidas necessárias para regularizar a situação, tendo em conta os novos elementos de que dispõem.»

72 O Governo alemão replica que o artigo 78.° do Regulamento n.° 2913/92 não exige o estabelecimento de uma nova declaração aduaneira. Esta disposição indica apenas que as autoridades aduaneiras devem tomar as medidas necessárias quando resulte do controlo *a posteriori* da declaração aduaneira que as disposições que regem o regime aduaneiro em causa foram aplicadas com base em elementos inexactos ou incompletos.

73 A Comissão replica que a referência ao artigo 78.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2913/92 só indica a via que permite rectificar *a posteriori* a declaração aduaneira. No caso em apreço, é incontestável que as provas relativas à exportação de animais para a Polónia (documentos de transporte e documentos aduaneiros polacos) não foram fornecidas. É por esta razão que não se concebe uma imputação dos montantes de restituições que deveriam ter sido pagos para a exportação de animais de abate.

74 Convém salientar, quanto a isto que, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 «São financiadas... as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.»

75 O pagamento de uma restituição à exportação pelas autoridades nacionais não pode ser considerado como tendo sido efectuado segundo as regras comunitárias quando, na sequência de uma actuação imputável ao exportador, o produto efectivamente exportado não corresponde ao produto declarado.

76 No âmbito do presente fundamento, o Governo alemão não contesta que, para poder beneficiar da taxa de restituição mais elevada, os exportadores tenham conscientemente declarado que os animais exportados eram bovinos reprodutores de raça pura sendo, na realidade, animais de abate.

77 Daqui resulta que uma imputação dos pagamentos efectuados até à taxa prevista para os animais de abate só é possível se as declarações aduaneiras relativas à exportação de bovinos reprodutores de raça pura forem rectificadas *a posteriori*, mediante apresentação dos documentos exigidos pela regulamentação comunitária para a exportação de animais de abate (certificados veterinários, documentos de transporte e documentos aduaneiros polacos, etc.).

78 Ora, a Comissão defendeu, sem que o Governo alemão a contradissesse, que uma tal rectificação das declarações na alfândega não fora efectuada.

79 Nestas condições, a Comissão recusou correctamente a imputação ao FEOGA das despesas efectuadas até à taxa prevista para os animais de abate.

80 Este fundamento não deve, também, ser acolhido.

III — Quanto à correcção pelas irregularidades cometidas na exportação de gado vivo para o Próximo e Médio Oriente (caso da sociedade Imex — ponto 6.2.2. do relatório de síntese)

81 Resulta dos autos que a correcção controvertida, num montante total de 56 692 508,70 DM, resulta da soma de três montantes que estão respectivamente ligados a três conjuntos de factos diferentes, mas que se ligam todos aos múltiplos aspectos do *dossier* relativo à sociedade Imex, cujas actuações fraudulentas se alargam num período de 1981 a 1987.

82 Em especial, a Comissão recusou imputar ao orçamento comunitário: a) o montante de 22 011 281,10 DM a título de correcção pelas irregularidades cometidas após 1 de Janeiro de 1986; b) o montante de 25 024 493 DM a título de correcção pelas restituições à exportação pagas durante os anos de 1981 a 1987 com base em manipulações quantitativas cometidas pelos auxiliares aduaneiros, e c) o montante de 9 656 734,74 DM a título de correcção relacionada com a pretensa transmissão tardia de certos dados, pelo Governo alemão, no âmbito do processo do apuramento das contas.

Quanto à correcção de 22 011 281,10 DM relativa às irregularidades cometidas após 1 de Janeiro de 1986

83 No relatório de síntese (ponto 6.2.2.) figuram as seguintes conclusões:

«As diferentes fraudes que [a sociedade Imex] cometeu incidiam sobre provas falsas de chegada ao destino (carimbos aduaneiros falsificados, produção de provas de chegada a partir de formulários virgens) ou sobre manipulações quantitativas (à exportação), ou sobre uma combinação dessas duas manipulações.

...

O FEOGA observa que o êxito deste inquérito é incontestável. Com efeito, com base em prova testemunhal de 20.10.1987, foi iniciada uma acção pelo serviço competente alemão em 28 de Outubro de 1987. Quase imediatamente, o tráfico ilegal cessou e em Janeiro de 1988 a sociedade (uma das mais importantes no comércio de gado na Alemanha) pediu a sua liquidação.

É, no entanto, forçoso concluir que o Estado-Membro teria podido e teria mesmo devido iniciar os controlos muito mais cedo:

— Em Junho de 1985 um camionista já tinha testemunhado, na alfândega alemã, sobre manipulações quantitativas.

— Em Outubro do mesmo ano, a França tinha comunicado à Alemanha as suas constatações relativas ao excesso de peso dos bovinos alemães exportados.

— Mais tarde, em Novembro de 1985 e em Março de 1986 (segundo aviso), o FEOGA apresentou ao Estado-Membro as suas dúvidas, visto o peso anormal verificado nas estatísticas e insistiu sobre a necessidade de realizar um inquérito (nomeadamente sobre exportações que eram anunciadas e portanto previsíveis nessa época).

Da resposta recebida, conclui-se que o Estado-Membro não deu início a verdadeiros inquéritos após as informações e o pedido explícito acima referidos. Com efeito, a reputação e a importância da sociedade Imex colocavam-na, aparentemente, fora de qualquer suspeita. Além disto, segundo as informações dos serviços nacionais, as manipulações quantitativas não eram detectáveis por um controlo dos documentos da sociedade uma vez que o comércio de animais reprodutores se realizava por número de cabeças e não por peso.

Segundo os serviços da Comissão, ao não realizar os inquéritos necessários num prazo razoável após o pedido ter sido formulado pelo FEOGA, o Estado-Membro assume uma responsabilidade importante quanto à dimensão que pôde tomar este processo e quanto às consequências e despesas declaradas a cargo do Fundo.

...

O Estado-Membro foi, portanto, informado por cartas n.° 5354 de 10.2.1993 e n.° 33301 de 14.10.1993 das conclusões dos serviços da Comissão. Nestas cartas, foi confirmado que o FEOGA não podia tomar a cargo as despesas resultantes das exportações realizadas a partir de 1976 dada a não execução do inquérito pedido.»

84 O Governo alemão alega que a conclusão da Comissão, de que as autoridades alemãs responsáveis pelas investigações não teriam efectuado a tempo «verdadeiros» inquéritos, fazendo assim uma utilização incorrecta do seu poder de apreciação, não é justificada e está insuficientemente fundamentada. As autoridades alemãs encarregues dos inquéritos não violaram qualquer obrigação que possa dar lugar a uma imputação financeira.

85 Em especial, a declaração feita pelo camionista da empresa de transportes Hefter que, na época, efectuava os transportes de gado para a sociedade Imex, deu lugar a inquéritos que, no entanto, não confirmaram as primeiras suspeitas e foram arquivados em 20 de Dezembro de 1985.

86 A comunicação feita pelas autoridades francesas, em 21 de Outubro de 1985, não contém qualquer indicação relativa à sociedade Imex, mas alguns dados relativos a um caso já conhecido dos serviços de inquéritos.

87 A carta de 20 de Novembro de 1985 da Comissão incluía, pela primeira vez, uma indicação geral relativa à sociedade Imex. Em 17 de Fevereiro de 1986, o serviço de inquéritos aduaneiros de Munique comunicou que os dados estatísticos juntos pela Comissão, que incidiam sobre médias quantitativas, não tinham conduzido a novas conclusões, uma vez que a contagem dos animais se fazia em número de cabeças e não em peso, não obstante existirem indícios de peso incorrecto, exigindo novos inquéritos.

88 Em 19 de Junho de 1986, o serviço de inquéritos aduaneiros de Colónia concentrou os inquéritos levados a cabo por diferentes serviços do serviço de inquéritos aduaneiros de Hamburgo que tentou, em vão, fazer prova da falsificação quantitativa nos fornecedores (associações de criadores e produtores) a montante de sociedade Imex. Além disto, um controlo objectivo do peso, efectuado no caso da exportação de gado vivo para a Arábia Saudita através do aeroporto Colónia/Bona, não suscitou qualquer contestação. Por fim, uma pesagem de verificação em Hamburgo após verificação quantitativa do peso dos

animais pelos auxiliares aduaneiros falhou por razões técnicas (ausência de dispositivo de descarregamento dos animais).

89 Outras medidas de inquérito, aplicadas nos meses de Outubro e de Novembro de 1986, tais como a audição do acompanhador de transporte da sociedade Imex e o controlo técnico dos cartões de pesagem da báscula utilizada em Hamburgo, não conduziram a nenhum resultado utilizável em juízo. Foi apenas após a comunicação, em Outubro de 1987, por parte dos serviços de polícia de Munique, dos resultados do seu inquérito relativo à falsificação do carimbo das alfândegas utilizado que foi possível pôr fim às fraudes da sociedade Imex.

90 O Governo alemão acrescenta que as autoridades encarregadas das investigações são, em princípio, livres de escolherem as medidas a adoptar, a sua natureza e o seu alcance que devem ser proporcionados à natureza e à importância do delito. No caso em apreço, as autoridades alemãs deviam conduzir os inquéritos de forma a não provocar, por parte da sociedade Imex, suspeitas que poderiam ter conduzido à dissimulação dos delitos. Além disto, uma acusação perante os órgãos jurisdicionais penais só podia ter lugar após se terem recolhido provas suficientes. Nestas condições, não foi possível um comportamento diferente das autoridades alemãs.

91 No que se refere, antes de mais, ao fundamento baseado em fundamentação insuficiente da decisão controvertida, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação detalhada, na medida em que o governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e, portanto, conhece a razão pela qual a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA os montantes em litígio (v. acórdão de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão, C-50/94, Colect., p. I-3331, n.° 9).

92 No caso em apreço, além das explicações que constam do relatório de síntese, mencionadas no n.° 83 do presente acórdão, é ponto assente que o Governo

alemão esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão controvertida e conhecia, portanto, a razão pela qual a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA os montantes controvertidos. Com efeito, conclui-se dos próprios termos do relatório de síntese que a redacção deste foi precedida de duas cartas de 10 de Fevereiro e de 14 de Outubro de 1993, nas quais a Comissão informava o Governo alemão das razões que a tinham levado a recusar a imputação ao FEOGA das despesas controvertidas.

93 Assim, este fundamento deve ser rejeitado.

94 No que se refere ao fundamento baseado no carácter infundado das conclusões da Comissão quanto aos controlos e inquéritos desenvolvidos pelas autoridades alemãs, há que recordar que, segundo o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, os Estados-Membros devem tomar, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo e para evitar e perseguir as irregularidades. Segundo o n.° 2 desta mesma disposição, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências imputáveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros.

95 Ademais, no que se refere às medidas de controlo adoptadas a nível nacional com vista à aplicação das regras comunitárias em matéria de política agrícola comum, as autoridades nacionais devem proceder com a mesma diligência que empregam para a aplicação da legislação nacional correspondente, de modo a evitar todo e qualquer entrave à eficácia do direito comunitário (v. acórdão Exportslachterijen van Oordegem, já referido, n.° 19).

96 Há que precisar, quanto a isto, que, se as autoridades nacionais permanecem livres de escolher as medidas que consideram adequadas para a protecção dos interesses financeiros da Comunidade, esta liberdade não pode, de modo algum, afectar a rapidez, a boa organização e o carácter completo dos controlos e inquéritos requeridos.

97 No caso em apreço, é ponto assente que as autoridades alemãs não permaneceram passivas e que conseguiram, em Outubro de 1987, pôr fim às fraudes da sociedade Imex. No entanto, a sua acção sofreu muitas vezes de uma má coordenação dos diferentes serviços envolvidos nos inquéritos e de uma má organização dos controlos elaborados que, aliás, se revelaram insuficientes.

98 Assim, conclui-se dos autos que, desde 20 de Novembro de 1985, data de envio da carta da Comissão às autoridades alemãs, e durante um período de pelo menos sete meses, a responsabilidade quanto à organização dos inquéritos se deslocava de um serviço a outro — do serviço de inquéritos aduaneiros de Munique ou de Colónia depois ao de Hamburgo — por razões de competência territorial.

99 Em seguida, a Comissão defendeu, sem que o Governo alemão a contradissesse, que vários controlos efectuados falharam devido à sua má organização. A título de exemplo, o controlo efectuado junto dos fornecedores da sociedade Imex revelou-se inoperante, dado que o negócio de animais se fazia em número de cabeças e não em peso, como para a concessão das restituições à exportação, sendo o peso dos animais nos fornecedores meramente estimado e não verificado; assim, não pôde ser comparado com o peso dos mesmos animais na exportação. De igual modo, o controlo dos animais expedidos por via aérea estava desde o início votado ao falhanço, dado serem improváveis com este tipo de transporte manipulações quantitativas em razão da pesagem obrigatória dos animais antes do seu carregamento no avião.

100 Além disto, com excepção deste último controlo e de uma outra tentativa de controlo dos animais, que também falhou por razões técnicas, não se conclui dos autos que as autoridades alemãs tenham efectuado controlos dos animais a grande escala ou que tenham organizado um sistema de pesagem fiável para descobrir as manipulações quantitativas, e isto não obstante o facto de os exportadores suspeitos de práticas fraudulentas serem apenas dois, isto é, as sociedades Imex e Südfleisch.

101 Nestas condições, também não deve ser acolhido este fundamento.

Quanto à correcção de 25 024 493 DM relativa às restituições pagas durante os anos de 1981 a 1987 com base em manipulações quantitativas feitas por auxiliares aduaneiros

102 No relatório de síntese (ponto 6.2.2.3.) figura a seguinte conclusão:

«Segundo o relatório do inquérito, na massa total de 152,3 milhões de DM, um pouco mais de 25 milhões de DM (25 024 493) referiam-se a manipulações quantitativas realizadas por ou sob a responsabilidade de várias Zollhilfspersonen. Dado que se trata, no caso em apreço, de agentes mandatados representando a autoridade aduaneira para a determinação do peso dos produtos a exportar, esta soma não deve ser imputada ao FEOGA.»

103 O Governo alemão considera que a sua responsabilidade se deve limitar ao comportamento do auxiliar aduaneiro H., que, segundo um acórdão de 30 de Maio de 1990 do Landgericht München, estava envolvido em 125 processos de falsificações quantitativas representando um prejuízo de 11 745 714 DM. Afirma que a Comissão não tinha o poder de ultrapassar as conclusões a que chegou o

órgão jurisdicional nacional, dado que, segundo um princípio geral de direito, apenas as irregularidades provadas pelos órgãos jurisdicionais penais podem ser consideradas provadas e, assim, implicar a correcção das despesas correspondentes.

104 A Comissão considera, ao invés, que não foi apenas o auxiliar aduaneiro H. que participou nas manipulações quantitativas. Na realidade foram 284 casos, representando um prejuízo total de 25 024 493 DM, que o serviço de inquéritos aduaneiros de Munique assinalou no seu relatório final sobre o processo de inquérito aberto relativamente à sociedade Imex. A Comissão acrescenta que, no âmbito do processo de apuramento, trata-se apenas de verificar se as dotações foram gastas pelos Estados-Membros em conformidade com o direito comunitário. Ora, não é a conclusão de um órgão jurisdicional nacional que é determinante quanto a isto.

105 Importa salientar que, como correctamente sublinhou a Comissão, o objectivo do processo de apuramento de contas é verificar se as dotações colocadas à disposição dos Estados-Membros são gastas em conformidade com as regras comunitárias em vigor no âmbito da organização comum de mercado. Como se recordou no n.° 35 do presente acórdão, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA certas despesas, pelo facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, é obrigada não a demonstrar de modo exaustivo a irregularidade dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, mas a apresentar elementos de prova da existência de uma dúvida séria e razoável quanto aos números comunicados pelas administrações nacionais (v. acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, n.^{os} 16 e 17).

106 Daqui resulta que, quando apura as contas dos Estados-Membros, a Comissão não está impedida de proceder a constatações que vão para além das irregularidades provadas num órgão jurisdicional penal nacional, desde que tenha uma dúvida séria e razoável quanto à regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. Aliás, o processo numa tal jurisdição rege-se por regras diferentes em matéria de prova.

107 No caso em apreço, a Comissão efectuou a correcção controvertida baseando-se nas conclusões que figuram no relatório final do serviço de inquéritos aduaneiros de Munique, estabelecido no âmbito do processo de inquérito aberto contra a sociedade Imex. Estas conclusões são certamente susceptíveis de fundar uma dúvida séria e razoável por parte da Comissão quanto à regularidade das operações em causa, que o Estado-Membro não conseguiu refutar.

108 Consequentemente, este fundamento também deve ser rejeitado.

Quanto ao montante de 9 656 734,74 DM relacionado com a pretensa transmissão tardia de certos dados pelo Governo alemão no âmbito do processo de apuramento

109 Conclui-se dos autos que a Comissão, considerando que, excepto um montante de 2 156 195,60 DM, a probabilidade de as autoridades alemãs obterem o reembolso das restituições indevidamente pagas à sociedade Imex era quase inexistente e que, por isso, a posição de reserva em que o FEOGA se tinha até então mantido não podia continuar, informou a República Federal da Alemanha, por carta de 14 de Outubro de 1993, da sua intenção de encerrar o processo da sociedade Imex no âmbito do apuramento das contas de 1991 e convidou-a a comunicar-lhe os números relativos aos pagamentos efectuados antes de 1 de Janeiro de 1986, a esta sociedade. A Comissão declarou-se pronta a imputar esses pagamentos ao orçamento comunitário, na medida em que não fossem devidos a manipulações dos auxiliares aduaneiros.

110 Por decisão de 21 de Janeiro de 1994, adoptada com base no Regulamento (CEE) n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia» (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 422/86 da Comissão, de 25 de Fevereiro de

1986 (JO L 48, p. 31), a Comissão fixou em 31 de Janeiro de 1994 o prazo de transmissão de todas as indicações complementares dos Estados-Membros necessárias ao apuramento das contas para o exercício de 1991.

111 Segundo o relatório de síntese (ponto 6.2.1.6.), «muito tempo após a data-limite de 31 de Janeiro de 1994... as autoridades alemãs apresentaram um levantamento dos pagamentos efectuados permitindo à Comissão propor uma correcção financeira para os pagamentos realizados após 1 de Janeiro de 1986 e relativos às perdas imputáveis aos Zollhilfspersonen, isto é, 47 035 774 DM. Visto o não respeito da data-limite... a redução da correcção financeira inicial justificada pelas informações recebidas em atraso será limitada a 90%.»

112 O Governo alemão alega que o levantamento dos pagamentos de que se trata foi comunicado à Comissão com base no artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio, e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 283/72 (JO L 67, p. 11). Segundo esta disposição:

«Sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar ou esperar a recuperação total de um montante, informará a Comissão, numa comunicação especial, do montante não recuperado e das razões pelas quais esse montante ficará, na sua opinião, a cargo da Comunidade ou do Estado-Membro.

Estas informações devem ser suficientemente pormenorizadas para permitir à Comissão a tomada de uma decisão sobre a imputabilidade das consequências financeiras, nos termos do n.° 2 do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70...».

113 O Governo alemão concluiu que, na falta de comunicação pelo Estado-Membro, os dados referidos por essa comunicação não podem fazer parte do apuramento das contas. Além disto, dado que o artigo 5.° do Regulamento n.° 595/91 não submete esta comunicação a qualquer prazo (e a justo título uma vez que o processo de reembolso releva da competência dos Estados-Membros, pelo que estes últimos são os primeiros a poder apreciar se a recuperação é ainda possível), a Comissão não pode impor um «complemento de pena» para o alegado atraso de transmissão desta comunicação. Se a Comissão considera que o Estado-Membro violou as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento n.° 595/91, poderá dar início a um processo por incumprimento.

114 A Comissão, considerando que a comunicação prevista no artigo 5.° do Regulamento n.° 595/91 é uma parte essencial do processo de apuramento, expõe que a sua decisão que fixa a data-limite para 31 de Janeiro de 1994 não foi adoptada com base no Regulamento n.° 595/91, mas com base no Regulamento n.° 1723/72. Ao fixar esta data, a Comissão pretendia obter do Governo alemão os números exactos relativos às despesas efectuadas antes de 1 de Janeiro de 1986 para poder tratar o processo da sociedade Imex no âmbito do apuramento das contas para o ano de 1991. A transmissão desses números não pode, assim, ser confundida com a comunicação prevista no artigo 5.° do Regulamento n.° 595/91. Consequentemente, o montante controvertido não constitui uma sanção por comunicação tardia na acepção do artigo 5.° do Regulamento n.° 595/91, mas uma correcção que procede de uma prática administrativa geral da Comissão, segundo a qual, em caso de transmissão tardia das informações que justificam uma redução da imputação, a redução é limitada a 90%.

115 O fundamento avançado pelo Governo alemão suscita antes de mais a questão de saber se, quando os processos de recuperação dos fundos indevidamente concedidos estão a correr ao nível nacional, compete aos Estados-Membros ou à Comissão provar que esses processos já não podem dar lugar à recuperação total.

116 Quanto a isto, resulta do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 595/91 que é o Estado-Membro que, através de uma comunicação especial, indica à Comissão o montante não recuperado, quando considera que a recuperação total do montante indevidamente concedido não pode ser efectuada ou esperada, devendo a Comissão, em seguida, tomar uma decisão sobre a imputabilidade das consequências financeiras daqui decorrentes. Conclui-se, também, da mesma disposição que esta comunicação especial não está sujeita a qualquer prazo.

117 No entanto, o exercício do poder de que gozam os Estados-Membros quanto à apreciação do carácter positivo ou negativo de um processo de recuperação em curso não pode levar a que o apuramento das contas de um exercício dado seja indevidamente atrasado.

118 Se este é o caso, o interesse relacionado com uma análise rápida das contas dos Estados-Membros (v. o primeiro considerando do Regulamento n.° 422/86) obriga a Comissão, sem que ela tenha de recorrer ao processo por incumprimento previsto no artigo 169.° do Tratado CE, a fixar ao Estado-Membro em causa um prazo para a transmissão dos dados necessários para o apuramento das contas do exercício em questão, incluindo os que incidem sobre processos de recuperação em curso. Ao fazer isto, a Comissão deve respeitar os princípios de boa gestão, tais como os da segurança e da previsibilidade das relações financeiras entre a Comunidade e os Estados-Membros.

119 No caso em apreço, conclui-se do relatório de síntese (ponto 6.2.2.4.) que «no que se refere ao reembolso dos montantes em jogo, apenas 2 156 195,60 DM foram recuperados até hoje» e que «a probabilidade de obter outros reembolsos é quase inexistente». Por um lado, os processos de reembolso intentados para o montante de 38,5 milhões de DM contra três bancos que foram subrrogados nos direitos da sociedade Imex não obtiveram vencimento; por outro lado, no âmbito do processo de liquidação forçada, o liquidador informou, desde 19 de Junho de 1989, o organismo que pagou as restituições da limitação de admissão do crédito a 5 milhões de DM, acrescentando que, para os credores não privilegiados, tal como o organismo que pagou, a perda da sua dívida seria total.

120 O Governo alemão não contesta estas conclusões.

121 Nestas condições, foi correctamente que a Comissão, por carta de 14 de Outubro de 1993, informou a República Federal da Alemanha da sua intenção de encerrar o processo da sociedade Imex no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1991 e convidou esse Estado-Membro a comunicar-lhe, até 31 de Janeiro de 1994, os números relativos aos pagamentos efectuados à sociedade Imex antes de 1 de Janeiro de 1986.

122 Coloca-se a questão de saber se a Comissão, na falta de comunicação no prazo fixado dos dados pedidos, podia impor à República Federal da Alemanha uma correcção pelas despesas correspondentes.

123 Quanto a isto, o artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1723/72, com a alteração que foi dada pelo Regulamento n.° 422/86, enuncia que, «Na falta de transmissão das referidas informações no prazo fixado, a Comissão tomará a sua decisão com base nos elementos de informação de que disponha na data-limite fixada, salvo se a transmissão tardia das informações for justificada por circunstâncias excepcionais.»

124 Daqui resulta que, não dispondo, na expiração do prazo fixado, dos dados necessários para apurar as contas relativas aos pagamentos pela sociedade Imex antes de 1 de Janeiro de 1986, a Comissão podia proceder a uma correcção de 100% nessas despesas. Tendo, no entanto, recebido em seguida os números solicitados, a Comissão, em conformidade com a sua prática constante, limitou a correcção a 10% das despesas em causa. Pelos fundamentos indicados no n.° 13 do presente acórdão, a legalidade dessa correcção não pode ser contestada pelo facto de que se trataria de um «complemento de pena».

125 Este fundamento deve ser rejeitado.

IV — Quanto à correcção pelas irregularidades na exportação de carne de bovino para o Líbano (caso da sociedade Südfleisch — ponto 6.2.3. do relatório de síntese)

126 Esta parte do litígio refere-se à recusa da Comissão de imputar ao FEOGA o montante de 997 814 DM, pago pelas autoridades alemãs à sociedade Südfleisch a título das restituições pela exportação de carne de bovino para o Líbano.

127 Conclui-se dos autos que, no mês de Março de 1991, a sociedade Südfleisch desalfandegou na Alemanha um carregamento de 628 750,20 kg de carne de bovino destinada a ser exportada para os Emiratos Árabes Unidos. Na época em causa, a restituição à exportação para este país elevava-se a 423,7524 DM por 100 kg de peso líquido, enquanto, para a exportação para o Líbano, o montante da restituição era de 294,2725 DM por 100 kg de peso líquido.

128 Em Julho de 1991, a sociedade Südfleisch forneceu às autoridades alemãs um documento de chegada das mercadorias aos Emiratos Árabes Unidos que se verificou, em seguida, ser falso.

129 Em Março de 1992, isto é, no prazo de doze meses previsto pela regulamentação comunitária, a sociedade Südfleisch fez prova de que uma parte do carregamento inicial (364,185 toneladas) tinha sido desembarcada em Março de 1991 em Beirute (Líbano). Esta sociedade recebeu a restituição à exportação correspondente; este pagamento não deu lugar a qualquer correcção por parte da Comissão.

130 Quanto ao resto do carregamento (282,565 toneladas), a sociedade Südfleisch apresentou em 1 de Julho de 1992, após lhe ter sido concedido pelas autoridades alemãs um prazo suplementar, provas da sua chegada ao Líbano. Esta sociedade recebeu a restituição à exportação correspondente, no montante de 997 814 DM. Foi precisamente este pagamento que foi objecto da correcção efectuada pela Comissão.

131 No relatório de síntese da Comissão afirma-se que, ao conceder, nas circunstâncias do caso em apreço, um prazo suplementar à sociedade Südfleisch, as autoridades alemãs não respeitaram o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87.

132 O artigo 47.°, n.^{os} 2 e 4, do Regulamento n.° 3665/87 prevê:

«2. O processo de pagamento da restituição ou da liberação da garantia deve ser entregue, salvo caso de força maior, nos doze meses seguintes ao dia da aceitação da declaração de exportação.

...

4. Sempre que os documentos exigidos a título do artigo 18.° não possam ser apresentados no prazo referido no n.° 2, ainda que o exportador tenha feito diligências para obtê-los e comunicá-los nesse prazo, podem ser-lhe concedidos prazos suplementares para a sua apresentação.»

133 Tendo em conta a redacção do artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87, a argumentação desenvolvida pelas partes incide sobre a questão de saber se a condição prevista nesta disposição estava preenchida no caso em apreço, isto é, se a sociedade Südfleisch se tinha mostrado diligente para obter as provas de chegada da mercadoria ao destino e se as autoridades alemãs tinham, ao conceder-lhe prorrogação do prazo de doze meses, exercido correctamente o seu poder de apreciação.

134 O governo federal alega que as autoridades alemãs não desrespeitaram o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87. Expõe que o serviço principal das alfândegas de Hamburg-Jonas concedeu o prazo suplementar, porque considerava, com base nos elementos de que dispunha, na falta de provas contrárias, que a sociedade Südfleisch tinha sido diligente para obter e comunicar os documentos exigidos.

135 Com efeito, esta sociedade teria encarregado, já em Maio de 1991, um agente de seguros de inquirir no local onde se encontrava realmente o barco que transportava a mercadoria. Em seguida, em Junho de 1991, a sociedade Südfleisch enviou três dos seus assalariados à Arábia Saudita para garantir que a mercadoria tinha aí sido efectivamente descarregada. As operações de descarregamento não foram efectuadas na altura em que os três assalariados se encontravam na Arábia Saudita, uma vez que nessa data tinha lugar uma festa islâmica, mas estes inspeccionaram o barco que transportava a mercadoria e verificaram que os compartimentos estavam quase cheios de caixotes da sociedade Südfleisch e que os selos estavam intactos. Quanto à apresentação, em Julho de 1991, do falso documento de chegada da mercadoria aos Emiratos Árabes Unidos, nada permitia excluir que a sociedade Südfleisch tinha sido induzida em erro pelo seu associado, a empresa Al Fatha Goldstore.

136 Nestas condições, e admitindo que as autoridades aduaneiras devem, no âmbito do exercício do seu poder discricionário, tomar em consideração as intenções do exportador, o que o Governo alemão contesta, o serviço competente não podia saber, na dada de concessão do prazo suplementar, se a sociedade Südfleisch tinha apresentado o falso documento deliberadamente ou por negligência grave, como defende a Comissão. Aliás, os inquéritos realizados na

Alemanha pelo Ministério Público e pelo serviço de inquéritos aduaneiros não conseguiram determinar a responsabilidade dessa sociedade na falsificação do documento apresentado e na sua utilização fraudulenta.

137 Além disto, uma prorrogação do prazo não constitui um obstáculo à recusa de pagamento da restituição ou, eventualmente, ao reembolso da soma recebida, se se verificar em seguida que não estavam reunidas as condições para a concessão da prorrogação.

138 Em qualquer caso, a Comissão não pode, sob pena de provocar uma grave insegurança jurídica para os Estados-Membros e os operadores económicos em causa, substituir pela sua própria concepção a apreciação efectuada pelas autoridades nacionais competentes no âmbito do exercício do seu poder discricionário que lhe é reconhecido pelo direito comunitário.

139 A Comissão responde que um exportador que, deliberadamente ou de qualquer modo por negligência grave, já apresentou um documento de desembaraço aduaneiro falsificado não preenche as condições do artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87.

140 Afirma, quanto a isto, que a sociedade Südfleisch, apesar das dúvidas de que dispunha desde o mês de Maio de 1991 quanto ao destino da carne, apresentou em 1 de Julho de 1991 o certificado de desembaraço aduaneiro falsificado e pediu, por escrito, o pagamento das restituições previstas para a exportação para os Emiratos Árabes Unidos. Os «controlos» efectuados pelos três assalariados enviados em Junho de 1991 para a Arábia Saudita, e sobre os quais se baseia, em primeiro lugar, o Governo alemão, não merecem esse nome; o facto de esses assalariados não terem esperado pelo descarregamento da carga não é aceitável para a Comissão, uma vez que deviam saber que o desenrolar regular da transacção inclui o desalfandegamento da mercadoria com vista à sua colocação em livre prática na Arábia Saudita.

141 Daqui resulta que, num primeiro tempo, a sociedade Südfleisch tudo fez para beneficiar, sabendo que não tinha direito, das restituições à exportação mais elevadas pagas para exportações de carne bovina para os Emiratos Árabes Unidos. Foi apenas quando este pedido não pôde ser satisfeito, porque a falsificação do certificado de desembaraço aduaneiro foi descoberta e porque corria o risco de dever restituir a totalidade das restituições, que pediu, pela primeira vez, por carta de 24 de Setembro de 1991, um prazo suplementar para apresentar os documentos necessários.

142 Perante tal comportamento, a Comissão considera que não se pode defender que a sociedade Südfleisch fez prova de diligência para apresentar os documentos necessários no prazo de doze meses. O facto de nem o Ministério Público federal nem o serviço de inquéritos aduaneiros ter podido, por falta de provas, determinar a responsabilidade penal das pessoas que actuam por conta da sociedade Südfleisch não altera de modo nenhum esta constatação. Verificar se estão preenchidas as condições previstas no artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87 não consiste em determinar uma responsabilidade penal.

143 Além disto, já em 28 de Maio de 1991, a Comissão informou a República Federal da Alemanha de uma missão efectuada em Beirute para obter das autoridades aduaneiras libanesas documentos que permitam às autoridades alemãs provar «a falsificação das declarações de destino da carne de bovino exportada da Alemanha, que se destinava aos Emiratos Árabes Unidos mas que foi desviada para o Líbano». Estes inquéritos, que foram desenvolvidos no local de 8 a 15 de Junho de 1991, com a participação de um representante do serviço de inquéritos aduaneiros de Munique, permitiu concluir que haviam sido indevidamente pagas restituições à exportação de cerca de 10 milhões de DM relativamente a cerca de 2 500 toneladas de carne. É verdade que os resultados desta missão só foram comunicados oficialmente aos serviços alemães em 27 de Setembro de 1991, mas esses serviços foram directamente informados, desde o final da missão, pelo seu representante que tinha participado nos inquéritos no local.

144 A isto se acrescenta o facto de a prorrogação do prazo ter sido concedida em 24 de Setembro de 1991, isto é, no próprio dia do pedido formulado pela sociedade Südfleisch e um dia antes da transmissão dos resultados oficiais da missão de controlo no Líbano, enquanto o prazo regulamentar de doze meses só expirava em Março de 1992.

145 Tendo em conta estas circunstâncias, a concessão de um prazo suplementar à sociedade Südfleisch constitui uma utilização incorrecta da margem de apreciação conferida às autoridades nacionais pelo artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87. A Comissão não pretende com isto substituir pelas suas próprias decisões as das autoridades nacionais, mas demonstrar que, no caso em apreço, ao conceder o prazo suplementar, a autoridade nacional competente ultrapassou nitidamente os limites do seu poder de apreciação.

146 Importa recordar, a este respeito, que o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87 dá às autoridades nacionais a possibilidade de concederem ao exportador prazos suplementares para a aprsentação dos documentos exigidos, isto é, as provas de chegada ao destino de mercadoria exportada, quando este não os pôde apresentar no prazo regulamentar de doze meses, apesar de ter feito prova de diligência para os obter e os comunicar nesse prazo.

147 Esta disposição confere assim às autoridades nacionais uma margem de apreciação para concluírem se o exportador fez prova de diligência e para decidirem quanto à utilização da possibilidade que lhes foi concedida de atribuírem um prazo suplementar.

148 No entanto, o exercício do poder de apreciação assim reconhecido às autoridades nacionais não pode ultrapassar os limites que impõe a finalidade desta norma que é de não privar automaticamente o exportador das restituições previstas pela regulamentação comunitária, quando este, não obstante ter desen-

volvido todos os esforços que podia, foi impedido, por circunstâncias objectivas, de apresentar no prazo de doze meses os documentos exigidos.

149 Daqui resulta que, quando há dúvidas sobre o modo como se comportou o exportador, a condição relativa à diligência não deve ser considerada como estando preenchida. Isto não implica, necessariamente, que o exportador tenha cometido actos para os quais a sua responsabilidade penal tenha sido determinada com base na legislação nacional. Com efeito, um operador pode não ser diligente, na acepção do artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87, sem, por isso, ter cometido delitos.

150 Além disto, mesmo se se provar a diligência do exportador, o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87 prevê simplesmente uma possibilidade e não a obrigação de as autoridades nacionais concederem o prazo suplementar, o que significa que essas autoridades devem, para adoptar a sua decisão, ter em conta, além da diligência do exportador, o conjunto dos elementos que permitem determinar se se justifica a concessão do prazo suplementar.

151 No caso em apreço, conclui-se dos autos que em 24 de Setembro de 1991, data da adopção da decisão que concede a prorrogação do prazo, a autoridade competente tinha conhecimento dos seguintes elementos.

152 Relativamente ao comportamento do exportador, esta sabia que, em 1 de Julho de 1991, a sociedade Südfleisch tinha apresentado um certificado falsificado e que a apresentação desse certificado tinha sido feita não obstante as dúvidas que tinha a sociedade referida, desde Maio de 1991, sobre o destino da carne exportada. Os controlos efectuados em Junho de 1991 por três assalariados da sociedade Südfleisch enviados à Arábia Saudita não eram susceptíveis de dissipar essas dúvidas nem, consequentemente, de convencer a autoridade competente que essa sociedade tinha esgotado os esforços que podia desenvolver, uma vez que os três assalariados não permaneceram na Arábia Saudita até ao descarregamento e ao desalfandegamento da mercadoria.

153 Nestas condições, e mesmo se não foi determinada qualquer responsabilidade penal relativamente à sociedade Südfleisch pela apresentação do certificado falsificado, o seu comportamento justificava antes a dúvida quanto aos esforços desenvolvidos para produzir os documentos exigidos.

154 Era, também, certo que as autoridades alemãs, e, portanto, também a autoridade competente, tinham conhecimento da missão de controlo e dos inquéritos que a Comissão tinha efectuado no Líbano de 8 a 15 de Junho de 1991, com a participação de um representante dos serviços aduaneiros alemães, com o objectivo de obter das autoridades aduaneiras libanesas documentos que provavam a falsificação das declarações de destino da carne de bovino exportada da Alemanha que, não obstante destinada aos Emiratos Árabes Unidos, tinha sido de facto desviada para o Líbano.

155 Por fim, é igualmente ponto assente que, em 24 de Setembro de 1991, não havia qualquer urgência em prorrogar o prazo de doze meses que expirava em Março de 1992. Pelo contrário, os elementos anteriormente expostos levavam a justificar quer uma posição de reserva quer uma recusa por parte da autoridade competente.

156 Tendo em conta o que precede, há que afirmar que, ao conceder um prazo suplementar à sociedade Südfleisch, a autoridade nacional competente violou o artigo 47.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3665/87.

157 Assim, este fundamento não deve ser acolhido.

V — Quanto à correcção relativa à exportação da carne de bovino para o Zimbabué (caso da sociedade Barfuß — pontos 6.2.4. do relatório de síntese para o exercício de 1991 e 6.2.2. do relatório de síntese para o exercício de 1990)

158 No relatório de síntese para o exercício de 1991 indica-se a correcção financeira a que procedeu a Comissão quanto às despesas relativas à exportação de carne de bovino declarada exportada para a África do Sul, mas na realidade destinada ao Zimbabué. Também se menciona que o resumo deste processo foi feito no relatório de síntese para o exercício de 1990, reportando-se a correcção ao apuramento de contas de 1991 porque a República Federal da Alemanha tentava obter o reembolso dos montantes indevidamente pagos.

159 No relatório de síntese para o exercício de 1990, a Comissão verificou que quantidades de carne bovina, relativamente às quais haviam sido concedidas restituições com base nas provas de chegada na África do Sul, haviam sido apenas interpostas neste país e reexportadas para o Zimbabué para a sua transformação. Os produtos assim obtidos eram, em seguida, importados para a Comunidade com a isenção dos direitos aduaneiros com base no acordo CEE-ACP.

160 Indica-se também que, no mês de Novembro de 1987 e de Fevereiro/Março de 1990, o FEOGA desenvolveu inquéritos que levaram à conclusão de que essas práticas tinham lugar a partir de certos Estados-Membros, entre os quais a República Federal da Alemanha, e solicitou aos Estados em causa que procedessem ao reembolso das restituições indevidamente concedidas.

161 No que se refere à República Federal da Alemanha, a Comissão salienta o seguinte:

«... para um exportador, o pedido de reembolso só foi enviado em 1 de Julho de 1991. Este foi, no entanto, imediatamente contestado (25.07.91). Desde então, o processo não evolui dado que o organismo que pagou não está em condições de apresentar as provas indicadas pelo investigador alemão. Este último tinha-as, no entanto, anexado ao seu relatório de missão que comunicou em data de 05.06.90.

Com base nas conclusões referidas, os serviços da Comissão consideram que... o não reembolso dos montantes indevidamente pagos não pode ser imputado ao FEOGA [artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 729/70]...».

162 O governo federal alega que as autoridades alemãs não violaram qualquer obrigação que pudesse dar lugar a uma imputação financeira, nomeadamente a obrigação decorrente das disposições conjugadas dos artigos 5.° do Tratado e 8.° do Regulamento n.° 729/70.

163 Afirma quanto a isto que o serviço de inquéritos aduaneiros de Hamburgo informou, por carta de 5 de Julho de 1990, a autoridade competente, isto é, o escritório principal das alfândegas de Hamburg-Jonas, das conclusões relativas aos certificados de salubridade alemães descobertos no Zimbabué e que incidiam sobre quantidades de carne exportadas pela sociedade Barfuß para a África do Sul.

164 Por decisão de 1 de Julho de 1991, a autoridade competente solicitou à sociedade Barfuß o reembolso das restituições à exportação pagas no montante de 518 181,97 DM.

165 A sociedade Barfuß apresentou, em 25 de Julho de 1991, uma reclamação desta decisão e pediu, ao mesmo tempo, a suspensão da sua execução. Por decisão de 29 de Agosto de 1991, a autoridade competente deferiu o pedido de suspensão, dado que, na falta de provas, existiam dúvidas sérias quanto à legalidade da decisão de recuperação.

166 Quanto ao processo de reclamação, a autoridade competente decidiu antes de mais suspendê-lo, tendo em conta um pedido de decisão prejudicial enviado ao Tribunal de Justiça num processo semelhante pelo Finanzgericht Hamburg em 20 de Dezembro de 1991 (processo C-27/92, Möllmann-Fleisch), depois deferiu a reclamação da sociedade Barfuß por decisão de 7 de Junho de 1994, uma vez que não existiam elementos que provassem que as entregas de carne de bovino exportadas na época para a África do Sul tivessem chegado ao Zimbabué. Pelo contrário, a sociedade Barfuß explicou de maneira irrefutável que as mercadorias controvertidas tinham sido desalfandegadas e colocadas no consumo na África do Sul.

167 O facto de terem sido descobertos no Zimbabué certificados de salubridade não é importante, uma vez que esses certificados não fornecem qualquer indicação quanto ao itinerário efectivo seguido pelas mercadorias. Só permitem conclusões relativas à qualidade dos produtos exportados. Além disto, não se pode excluir a possibilidade de esses certificados terem sido objecto de uma utilização fraudulenta nos países africanos sendo atribuídos a outras quantidades de carne que não aquelas para os quais haviam sido inicialmente estabelecidos.

168 A Comissão replica que a correcção controvertida foi efectuada pelo facto de, num primeiro tempo, os serviços alemães só terem procedido de forma muito hesitante à recuperação das restituições à exportação indevidamente pagas e de terem, em seguida, renunciado totalmente a essa recuperação, sem motivos suficientes.

169 Tendo em conta a aplicação hesitante do processo de recuperação, a Comissão salienta dois factos. O primeiro é de que a autoridade competente iniciou o processo de recuperação com o atraso de um ano. O Governo alemão não deu qualquer explicação quanto a isto.

170 Um segundo atraso considerável relaciona-se com a suspensão, pela autoridade competente, do processo de reclamação para aguardar o acórdão do Tribunal de Justiça no pedido prejudicial do Finanzgericht Hamburg no processo C-27/92 (acórdão de 31 de Março de 1993, Möllmann-Fleisch, Colect., p. I-1701). Este pedido de decisão prejudicial incidia, nomeadamente, sobre a questão de saber se a prova de importação num país terceiro pode ser considerada como não efectuada quando existem dúvidas sobre se a mercadoria indicada no certificado de desembaraço aduaneiro chegou, efectivamente, ao mercado do país de destino. Ora, seria inútil esperar que o Tribunal de Justiça se pronunciasse neste processo uma vez que já existia uma jurisprudência constante na matéria (acórdãos de 2 de Junho de 1976, Milch-, Fett- und Eier-Kontor, 125/75, Recueil, p. 771, Colect., p. 349, e de 11 de Julho de 1984, Dimex, 89/83, Recueil, p. 2815).

171 Quanto ao encerramento, sem motivos suficientes, do processo de recuperação, por decisão de 7 de Junho de 1994, a Comissão salienta que, contrariamente às alegações do Governo alemão, os certificados de salubridade descobertos no Zimbabué eram susceptíveis de fazer nascer dúvidas fundamentadas quanto à importação regular da mercadoria no país de destino e, portanto, de afectar a força probatória dos certificados de desembaraço aduaneiro apresentados pela sociedade Barfuß (v. acórdão Möllmann-Fleisch, já referido, n.° 15).

172 A verdadeira razão do encerramento do processo de recuperação seria, como resulta de uma carta de 29 de Abril de 1994 que o ministério federal enviou à Comissão, que os originais dos certificados de salubridade entregues ao Hauptzollamt «estavam desaparecidos no escritório principal das alfândegas e que, consequentemente, não havia qualquer meio de prova».

173 O Governo alemão replica que o processo de recuperação foi aberto em Julho de 1991, porque a autoridade competente tinha dúvidas quanto à sua regularidade, não sendo, em seu entender, os documentos na sua posse suficientes para iniciar, contra a sociedade Barfuß, um processo de reembolso com possibilidade de êxito. Também não pode acusar-se a autoridade competente de ter suspendido o processo de reclamação atendendo ao pedido prejudicial no processo Möllmann-Fleisch, já referido; a afirmação da Comissão de que existia já uma jurisprudência na matéria é incorrecta.

174 Além disto, o processo de recuperação foi encerrado porque a autoridade competente entendia que a sua decisão não resistiria a uma análise judicial e não, como o defende a Comissão, porque os originais dos certificados de salubridade entregues à autoridade competente estavam desaparecidos. É certo que os originais já não existiam, mas a autoridade competente dispunha de fotocópias feitas por agentes da Comissão.

175 A Comissão responde que, no que se refere à aplicação hesitante do processo de recuperação, a argumentação avançada pelo Governo alemão levaria à conclusão de que os processos de recuperação devido a restituições indevidamente pagas só são possíveis quando se prova, com certeza absoluta, que as mercadorias em causa não chegaram efectivamente ao mercado do país de destino para aí serem comercializadas; ora, esta concepção não corresponde aos princípios desenvolvidos pela jurisprudência (v. acórdãos Milch-, Fett- und Eier-Kontor, Dimex e Möllmann-Fleisch, já referidos).

176 Quanto ao encerramento do processo de recuperação, a Comissão, mantendo a sua tese, sublinha que, segundo o direito processual alemão, as fotocópias dos certificados cuja conformidade com o original não está provada não têm valor probatório.

177 Importa recordar, quanto a isto, que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros devem, em primeiro lugar, respeitar a obrigação geral de diligência do artigo 5.° do Tratado, tal como se encontra definida no artigo 8.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 729/70, no que se refere ao financiamento da política agrícola comum. Esta obrigação implica que os Estados-Membros devem tomar as medidas destinadas a remediar as irregularidades com prontidão. Com efeito, após determinado tempo, a recuperação das quantias indevidamente pagas corre o risco de se tornar difícil ou impossível, por força de determinadas circunstâncias, como, designadamente, a cessação de actividades ou a perda de documentos contabilísticos (acórdão de 11 de Outubro de 1990, Itália/Comissão, C-34/89, Colect., p. I-3603, n.° 12).

178 Além disto, as autoridades nacionais não podem justificar o incumprimento da sua obrigação de sanar rapidamente as irregularidades cometidas, invocando a lentidão dos processos administrativos ou judiciais intentados pelo operador económico (acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, Alemanha/Comissão, C-28/89, Colect., p. I-581, n.° 32).

179 Importa salientar também que, se, em conformidade com o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, os processos de repetição iniciados a nível nacional se desenrolam de acordo com as disposições do direito interno, incluindo as relativas ao ónus da prova (v., neste sentido, acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o., 205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.° 36), é também ponto assente que o recurso a essas regras nacionais só é possível na medida necessária à execução das disposições do direito comunitário e desde que a aplicação dessas regras nacionais não prejudique o alcance e a eficácia desse direito comunitário (v. acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.° 29).

180 No caso em apreço, não se contesta que o processo de recuperação foi iniciado com um ano de atraso e que foi logo em seguida suspenso, tendo sido encerrado em 7 de Junho de 1994.

181 Segundo o Governo alemão, o atraso na abertura do processo, a suspensão da execução da decisão de recuperação e, por fim, o encerramento do processo deveram-se, em substância, à apreciação da autoridade nacional competente segundo a qual este processo não podia, por falta de provas, ter êxito. Por um lado, os certificados de salubridade descobertos no Zimbabué não forneciam qualquer indicação quanto ao itinerário efectivo seguido pelas mercadorias. Por outro, a autoridade competente possuía, para as operações em causa, documentos de transporte e certificados de desembaraço aduaneiro indicando a África do Sul como país de destino ou de desalfandegamento da mercadoria.

182 Importa salientar, quanto a isto, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a prova do cumprimento das formalidades aduaneiras no país de destino só constitui um indício refutável da realização concreta do objectivo das restituições diferenciadas à exportação, (v., neste sentido, acórdãos já referidos, Dimex, n.° 11, e Möllmann-Fleisch, n.° 14). Em especial, a força probatória que é normalmente atribuída ao certificado de desembaraço aduaneiro pode ser afastada se surgirem dúvidas fundadas quanto ao acesso efectivo das mercadorias ao mercado do território de destino para nele serem comercializadas (acórdão Möllmann-Fleisch, já referido, n.° 13). Nessa hipótese, o acesso efectivo das mercadorias ao mercado do país de destino pode ser provado pela apresentação de outros documentos previstos pela regulamentação comunitária (v., neste sentido, acórdão Möllmann-Fleisch, já referido, n.° 14), tais como os documentos que atestam o descarregamento da mercadoria no país de destino.

183 No caso em apreço, os certificados de salubridade descobertos no Zimbabué eram susceptíveis de criar uma dúvida fundamentada quanto à questão de saber se os lotes de carne a que se referiam, que foram exportados pela sociedade Barfuß, tinham efectivamente atingido o mercado do país do seu destino declarado, isto é, a África do Sul. Incumbia, em seguida, à sociedade em causa provar, através de documentos que não os certificados de desembaraço aduaneiro, que as mercadorias exportadas tinham efectivamente sido colocadas em livre prática no país do seu destino declarado. Na falta dessa prova, a sociedade exportadora devia reembolsar as restituições já pagas.

184 Ora, o Governo alemão não apresentou qualquer argumento tendente a indicar que a sociedade Barfuß tinha, além dos documentos de transporte e dos certificados de desembaraço aduaneiro, apresentado documentos que provavam o descarregamento na África do Sul das mercadorias exportadas de modo a dissipar a dúvida quanto ao destino efectivo dessas mercadorias.

185 Nestas condições, e sem que seja necessário tomar posição sobre a questão de saber se o encerramento do processo de recuperação se deveu na realidade à perda dos originais dos certificados de salubridade descobertos no Zimbabué, importa verificar que o atraso verificado na abertura do processo de recuperação, bem como o desenrolar deste último constituem uma violação das obrigações que incumbem à República Federal da Alemanha nos termos do artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70.

186 Assim, não deve ser acolhido este fundamento.

187 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

188 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da República Federal da Alemanha e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

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

2) **A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Schintgen Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Janeiro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

P. J. G. Kapteyn