ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

7 de Outubro de 2004 *

No processo C-312/02,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 4 de Setembro de 2002,

Reino da Suécia, representado por K. Renman, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por K. Simonsson, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: sueco.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Junho de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição inicial, o Reino da Suécia pede a anulação parcial da Decisão 2002/524/ /CE da Comissão, de 26 de Junho de 2002, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia (JO L 170, p. 77, a seguir «decisão impugnada»), na medida em que exclui do financiamento comunitário, na parte que diz respeito a este Estado-Membro, despesas no valor de 18 555 850 SEK.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 O Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), na versão resultante do Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 729/70»), dispõe, no artigo 5.º, n.º 2, alínea c):

«[A Comissão] decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que as duas partes tentarão chegar a acordo sobre a atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as suas posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, e cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

[...]»

3 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, secção Garantia (JO L 158, p. 6), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 2245/1999 da Comissão, de 22 de Outubro de 1999 (JO L 273, p. 5, a seguir «Regulamento n.º 1663/95»):

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

4 O artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 181, p. 12), prevê:

«Os pagamentos previstos no presente regulamento serão integralmente pagos aos beneficiários.»

5 O artigo 30.º-A do Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), que foi inserido neste regulamento pelo artigo 1.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 2066/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 49, a seguir «Regulamento n.º 805/68»), está redigido da seguinte forma:

«Os montantes a pagar nos termos do presente regulamento sê-lo-ão integralmente aos beneficiários.»

Regulamentação nacional

6 O Förordningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd (Regulamento de 17 de Abril de 1997, relativo às taxas devidas pelos mapas fornecidos no âmbito das ajudas à agricultura) impunha a todos os requerentes de ajudas comunitárias para uma determinada área o pagamento de uma taxa para receberem o mapa que descrevia a referida área. Este mapa devia necessariamente acompanhar o requerimento da ajuda.

7 Tendo sido revogada em 1 de Julho de 2000, esta regulamentação só foi aplicada em 1998 e em 1999.

Factos

8 Em 24 de Outubro de 2000, o Reino da Suécia recebeu uma comunicação escrita da Comissão, nos termos do artigo 8.°, n.° 1 do Regulamento n.° 1663/95, informando-a de que as taxas relativas aos mapas não constituíam deduções autorizadas no âmbito da ajuda às culturas arvenses e que uma parte das despesas que tinham sido declaradas devia ser excluída do financiamento comunitário.

9 Em 26 de Junho de 2002, na sequência do processo de conciliação previsto no artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, a Comissão adoptou a decisão impugnada. Nela exclui do financiamento comunitário despesas declaradas pelo

Reino da Suécia, no valor de 18 555 850 SEK, devido ao desrespeito, por este Estado-Membro, dos artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68.

Recurso

10 No âmbito do presente recurso, o Reino da Suécia conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— a título principal, anular a decisão impugnada, na medida em que exclui do financiamento comunitário despesas no valor de 18 555 850 SEK efectuadas pela Suécia;

— subsidiariamente, reduzir o montante a excluir do financiamento comunitário para 11 817 748 SEK;

— ainda mais subsidiariamente, reduzir o montante a excluir do financiamento comunitário para 12 436 091 SEK;

— condenar a Comissão nas despesas.

11 A Comissão conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso e que o recorrente seja condenada nas despesas.

Quanto ao pedido principal

12 O Governo sueco invoca dois fundamentos em apoio do seu pedido principal, baseados, o primeiro, na violação dos artigos 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 e 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1663/95, e o segundo, na aplicação errada dos artigos 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 e 30.°-A do Regulamento n.° 805/68.

Quanto ao primeiro fundamento

13 No seu primeiro fundamento, o Governo sueco defende que a decisão impugnada viola os artigos 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 e 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1663/95, na medida em que a comunicação escrita referida no artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1663/95, que foi recebida pelas autoridades suecas em 24 de Outubro de 2000, não continha uma avaliação das despesas a excluir do financiamento comunitário.

14 Contudo, basta observar que, como o próprio Governo sueco admitiu em resposta à objecção suscitada pela Comissão, o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1663/95, na redacção dada pelo Regulamento n.° 2245/1999, que entrou em vigor em 30 de Outubro de 1999 e que era, portanto, aplicável no momento dos factos, já não exige que a Comissão, na sua comunicação aos Estados-Membros, faça uma avaliação das despesas a excluir.

15 Consequentemente, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

16 No segundo fundamento, o Governo sueco afirma que a cobrança de taxas pela emissão de mapas não constitui uma violação do artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 ou do artigo 30.º-A do Regulamento n.º 805/68, uma vez que essas taxas não podem ser consideradas taxas administrativas com vista ao tratamento dos pedidos de ajudas.

17 Segundo os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68, os pagamentos em causa devem ser pagos «integralmente» aos beneficiários.

18 De onde resulta que os referidos regulamentos não autorizam qualquer dedução aos montantes a pagar aos agricultores.

19 A este respeito, o Tribunal de Justiça já considerou que os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 proíbem as autoridades nacionais de procederem a qualquer dedução nos pagamentos efectuados ou de exigirem o pagamento de despesas administrativas relativas aos pedidos, que tenham por efeito diminuir o montante das ajudas (acórdão de 22 de Outubro de 1998, Kellinghusen e Ketelsen, C-36/97 e C-37/97, Colect., p. I-6337, n.º 21).

20 O Governo sueco alega, todavia, que as taxas cobradas pela emissão dos mapas não tiveram por objectivo cobrir as despesas administrativas suportadas pelas autoridades em causa. Contrariamente ao que acontecia nos processos Kellinghusen

e Ketelsen, já referidos, o tratamento dos pedidos e a concessão das ajudas não estavam sujeitos ao pagamento das referidas taxas, uma vez que estas últimas foram exigidas separadamente.

21 Este argumento não pode ser acolhido.

22 Com efeito, como o advogado-geral correctamente referiu no n.º 17 das suas conclusões, para a proibição das deduções ser efectiva, não pode ser interpretada de modo puramente formal como sendo aplicável apenas às deduções efectivamente feitas no momento dos pagamentos. Por conseguinte, a proibição de toda e qualquer dedução deve necessariamente alargar-se a todos os encargos com uma relação directa e intrínseca com os montantes pagos.

23 Ora, na carta que dirigiu à Comissão em 2 de Fevereiro de 1998, o Governo sueco admitia que tinha considerado várias possibilidades de financiamento da emissão dos mapas e que tinha optado pela cobrança de uma taxa.

24 Importa recordar, além disso, que, segundo a regulamentação nacional, nenhum pedido de ajuda podia ser apresentado sem que um mapa, fornecido pelas autoridades nacionais, fosse junto ao processo.

25 Nestas condições, importa observar, por um lado, que existia uma relação directa entre os pedidos de ajudas apresentados pelos agricultores e a cobrança da taxa relativa aos mapas e, por outro, que esta tinha por efeito diminuir o montante das ajudas efectivamente recebidas pelos beneficiários.

26 O Governo sueco observa, por outro lado, que a Comissão não efectuou qualquer correcção financeira no que respeita à campanha de 1998, porque considerou que os agricultores também tinham beneficiado dos mapas para outros fins que não os pedidos de ajudas. Alega que esta circunstância devia ter justificado que, na avaliação da correcção financeira relativa à campanha de 1999, a Comissão tivesse em conta a existência de novos requerentes bem como o facto de os mapas deverem ser actualizados todos os anos.

27 A Comissão responde que quer as taxas relativas aos mapas cobradas em 1998 quer as cobradas em 1999 constituíram despesas administrativas incompatíveis com a regulamentação comunitária. Reconheceu, porém, que as taxas cobradas em 1998 podiam, paralelamente, embora numa medida relativamente reduzida, ser consideradas a contrapartida de um serviço prestado aos agricultores pela colocação à disposição de um mapa que podia ser útil para a gestão da sua exploração. Não se aplica o mesmo raciocínio às taxas relativas aos mapas cobradas em 1999.

28 Segundo jurisprudência consolidada, o facto de a Comissão não ter procedido à rectificação devida durante o exercício precedente, tendo tolerado as irregularidades por razões de equidade, não implica que o Estado-Membro em causa adquira 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. acórdãos de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.º 67, e de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/Comissão, C-373/99, Colect., p. I-9619, n.º 56).

29 Tendo em conta as considerações expostas, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto aos pedidos subsidiários

30 O Governo sueco invoca dois fundamentos em apoio do seu primeiro pedido subsidiário, baseados, respectivamente, na violação dos artigos 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70 e 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95, e na aplicação errada dos artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68.

Quanto ao primeiro fundamento

31 No seu primeiro fundamento, o Governo sueco defende que a decisão impugnada foi adoptada em violação dos artigos 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70 e 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95, na medida em que a comunicação escrita referida no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95 apenas diz respeito ao financiamento da ajuda às culturas arvenses.

32 Com efeito, na opinião deste governo, nesta comunicação não foi feita qualquer referência aos mapas de superfícies forrageiras. Ora, nos termos das disposições do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95, a Comissão devia ter indicado claramente nesse documento, que foi recebido pelas autoridades suecas em 24 de Outubro de 2000, as medidas visadas pela sua acção.

33 Como referiu o advogado-geral no n.º 21 das suas conclusões, por um lado, o Governo sueco só por nota de 18 de Maio de 2001 é que comunicou à Comissão, a pedido desta, informações detalhadas sobre os pagamentos das ajudas relativas às superfícies forrageiras. Na sequência desta nota, a Comissão dirigiu ao Governo

sueco, em 1 de Agosto de 2001, uma segunda comunicação formal nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95. Por outro lado, este governo não pode argumentar com o facto de, na comunicação de 24 de Outubro de 2000, a Comissão apenas se referir aos mapas relativos às culturas arvenses para afirmar que não pôde determinar as medidas correctivas a tomar, já que a Suécia aboliu a taxa relativa aos mapas para as superfícies arvenses e forrageiras a partir de 1 de Julho de 2000.

34 De onde resulta que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

35 No segundo fundamento, o Governo sueco afirma que os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 não permitem justificar a decisão de a Comissão excluir do financiamento um montante correspondente às taxas pagas pela emissão de mapas das superfícies para as quais foram também requeridas ajudas agro-ambientais ou regionais.

36 Segundo o Governo sueco, a Comissão admitiu as taxas relativas aos mapas pagas pelos agricultores que requereram estes dois tipos de ajudas, mas, no cálculo do montante a excluir do financiamento comunitário, não teve em conta as superfícies para as quais foram requeridas quer ajudas para as culturas arvenses ou para as superfícies forrageiras quer ajudas agro-ambientais ou regionais.

37 Importa recordar que, como o Tribunal de Justiça considerou no n.º 19 do presente acórdão, os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 proíbem as autoridades nacionais de procederem a qualquer dedução nos pagamentos efectuados ou de exigirem o pagamento de despesas administrativas relativas aos pedidos, que tenham por efeito diminuir o montante das ajudas.

38 A circunstância de, para as mesmas superfícies, certos agricultores terem pedido ajudas a título dos Regulamentos n.º 1765/92 ou n.º 805/68 e ajudas agro-ambientais ou regionais não tem qualquer influência na proibição imposta aos Estados-Membros de efectuarem deduções nos montantes recebidos pelos beneficiários no âmbito das ajudas às culturas arvenses ou às superfícies forrageiras.

39 De facto, resulta expressamente do segundo considerando do Regulamento n.º 1765/92 que os pagamentos compensatórios têm por objectivo neutralizar a perda de rendimento provocada pela redução dos preços institucionais no contexto do novo regime de apoio aos produtores de certas culturas arvenses. Além disso, nos termos do terceiro considerando do Regulamento n.º 2066/92, que inseriu o artigo 30.º-A no Regulamento n.º 805/68, o objectivo do regime de prémio referido é conceder aos produtores em causa uma compensação substancial pelas consequências resultantes, ao seu nível, da diminuição do preço de intervenção no sector da carne de bovino.

40 É pacífico que estes objectivos só podem ser atingidos se as ajudas compensatórias forem integralmente pagas aos agricultores afectados pelas reduções de preços (v. acórdão Kellinghusen e Ketelsen, já referido, n.º 19).

41 A interpretação do Governo sueco priva os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 do seu efeito útil, ao oferecer aos Estados-Membros a possibilidade de se subtraírem às obrigações que resultam destes artigos, sendo, por isso, susceptível de comprometer a realização dos objectivos atrás mencionados.

42 O fundamento baseado na aplicação errada dos artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 deve, portanto, ser afastado.

43 O Governo sueco afirma, a título mais subsidiário, que, na hipótese de o Tribunal decidir que as superfícies forrageiras devem ser incluídas no cálculo do montante a excluir do financiamento comunitário, importaria excluir desse cálculo as taxas relativas aos mapas das superfícies para as quais também foram pedidas ajudas agro-ambientais e regionais.

44 Em apoio deste pedido, o referido governo retoma os argumentos invocados no âmbito do segundo fundamento do seu primeiro pedido subsidiário. Pelos motivos expostos nos n.^{os} 39 a 41 do presente acórdão, estes argumentos não podem ser acolhidos.

45 Não tendo sido acolhido nenhum dos fundamentos do Reino da Suécia, há que negar provimento à totalidade do recurso.

Quanto às despesas

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

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino da Suécia é condenado nas despesas.

Assinaturas.