CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 17 de Abril de 1997 *

1. A República Helénica (a seguir «recorrente») apresentou um recurso, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, tendo em vista obter a anulação parcial 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 (a seguir «FEOGA» ou «Fundo»), secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1991 [1] (a seguir «decisão»). A República Helénica contesta a decisão na parte relativa ao não reconhecimento das despesas que efectuou para o financiamento de medidas de intervenção nos sectores da produção de azeite, algodão e tabaco.

2. A decisão, como resulta do relatório de síntese [2], baseia-se no facto de algumas das despesas declaradas pela República Helénica não satisfazerem os requisitos estabelecidos pela regulamentação comunitária e, por consequência, não poderem ser admitidas ao financiamento do Fundo. As acusações dirigidas à recorrente diziam respeito a diversas lacunas do sistema adoptado pela administração helénica para controlar a compatibilidade com os critérios fixados pela regulamentação comunitária das intervenções financeiras efectuadas no quadro da política agrícola, que a seguir se resumem, indicando os respectivos montantes [3]:

A) Ajuda à produção de azeite (4.7.2.1)

— Insuficiência no controlo das despesas

Rectificação: 2 465 573 475 DR

B) Ajuda à produção de algodão (4.7.5.1)

— Insuficiência dos controlos da(s) medida(s)

Rectificação: 16 735 309 160 DR

* Língua original: italiano.

1 — JO L 352, p. 82.

2 — *Relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos* para o apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», para o exercício de 1991 (documento da Comissão de 21 de Dezembro de 1994, Doc. VI/320/94, final).

3 — Originariamente, o recurso referia-se também à parte da decisão que dizia respeito ao não reconhecimento das despesas *efectuadas no sector do leite*. Na sua réplica, a República Helénica indicou que tinha informado o Tribunal da sua decisão de desistir parcialmente do pedido; posteriormente, no decurso da audiência, desistiu do resto do seu recurso.

C) Sector do tabaco

C.1) Irregularidades nos pagamentos dos prémios para o tabaco (4.9.2.1)

Rectificação: 3 531 558 038 DR

C.2) Cauções no âmbito dos prémios para o tabaco em folha (4.9.2.2)

Rectificação: 2 705 095 DR

C.3) Redução dos prémios e preços de intervenção em caso de excedente das quantidades máximas garantidas (4.9.2.3)

Rectificação: 4 922 442 527 DR

C.4) Cálculo da correspondência final (4.9.2.4)

Rectificação: 1 993 586 687 DR

3. A República Helénica considera que a decisão está viciada por motivos que dizem respeito tanto à verificação dos factos como à avaliação da Comissão. Por conseguinte, pede ao Tribunal a anulação da decisão na parte relativa aos sectores que são objecto do presente recurso nos montantes correspondentes e, além disso, a condenação da Comissão no pagamento das despesas.

Por seu lado, esta última pede que o recurso seja rejeitado e que a República Helénica seja condenada nas despesas.

4. Depois de ter indicado as rubricas das despesas contestadas e os pedidos das partes, há que precisar alguns aspectos de carácter geral que relevam para a análise do processo. Em primeiro lugar, forneceremos os dados principais do quadro normativo geral; indicaremos, em seguida, os critérios que foram elaborados para quantificar o não reconhecimento das despesas; finalmente, recordaremos os princípios enunciados pelo Tribunal quanto ao ónus da prova nesta matéria [4].

Quadro normativo geral

5. O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 [5] prevê que o Fundo finan-

4 — Para facilitar a compreensão do raciocínio desenvolvido relativamente a cada uma das acusações, decidimos organizar o nosso trabalho em função dos sectores de actividade contestados. Nas secções consagradas a cada um desses sectores precisámos: o quadro normativo específico de cada um dos sectores de actividade agrícola; os argumentos das partes, isto é, da recorrente, dado que os argumentos da Comissão, na sequência do que parece estar a tornar-se um mau hábito, não tocaram muitos dos pontos controversos e, finalmente, procedemos à sua apreciação jurídica. V. também, neste sentido, o que foi referido pelo advogado-geral N. Fennelly nas suas conclusões relativas ao processo C-50/94 (acórdão de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão, Colect., pp. I-3321, I-3334, n.° 12).

5 — Regulamento 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).

cie as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. A Comissão, antes do fim do ano seguinte ao ano em questão e mediante consulta prévia ao Comité do Fundo, procede ao apuramento das contas anuais apresentadas pelos organismos nacionais autorizados a efectuar despesas para essas actividades (artigo 5.°) [6]. Esta decisão baseia-se em material informativo obtido directamente pela Comissão ou por intermédio dos Estados-Membros. É assim que, em cada ano, é fixado um prazo para estes últimos fornecerem as informações complementares necessárias à decisão final. Para o ano em análise, o prazo era 31 de Janeiro de 1994 [7].

7. Essas indicações normativas são precisadas no Regulamento (CEE) n.° 595/91 [9], que define as obrigações e faculdades dos Estados-Membros e da Comissão e regula as suas relações, tendo em consideração que «a fim de prevenir casos de irregularidades, deve ser reforçada a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão» [10]. Nesse quadro (artigo 6.°, n.° 1), quando a Comissão entender que foram cometidas irregularidades, informa disso o Estado-Membro interessado, que procede a um inquérito, no qual podem participar agentes da Comissão.

Critérios de quantificação da parte não reconhecida das despesas

6. As consequências financeiras das irregularidades são suportadas pela Comunidade, *excepto as resultantes de irregularidades ou negligências imputáveis às administrações ou organismos nacionais*, enquanto as somas recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e deduzidas das despesas financiadas pelo Fundo [8].

8. O acto pelo qual a Comissão, no fim do processo de controlo, decide não reconhecer as despesas irregularmente efectuadas não deveria ter carácter discricionário quanto ao montante. Todavia, com frequência, porque as informações recolhidas, directa ou indirectamente, não permitem quantificações precisas, o montante é determinado com base na gravidade da inobservância verificada e no dano que se presume ter causado no orça-

6 — Num sistema organizado em dois níveis — nacional, onde se desenrola concretamente o processo de distribuição dos subsídios do Fundo, e a nível comunitário, em que se decide sobre a sua concessão —, a actividade de controlo tem uma importância fundamental. A regulamentação tem isso em conta; v., em especial, os sétimo e oitavo considerandos do regulamento.

7 — Decisão da Comissão de 21 de Janeiro de 1994, que fixa um prazo para a transmissão das informações complementares no quadro do apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», para o exercício de 1991 (Doc. VI/4480/93).

8 — O artigo 9.°, n.° 1, dispõe o seguinte: «Os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do Fundo e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham adoptado em cumprimentos dos actos comunitários que tenham relação com a Política Agrícola Comum, desde que esses actos tenham uma incidência financeira para o Fundo.»

9 — Regulamento 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).

10 — V. décimo considerando. Os Estados-Membros, nos termos do artigo 2.°, devem comunicar as disposições relativas à aplicação das medidas estabelecidas no artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70; o relatório das irregularidades verificadas no decurso da actividade de controlo (artigos 3.° e 4.°) e a lista das medidas adoptadas na sequência das irregularidades verificadas.

mento comunitário: uma escolha, portanto, com margem de discricionariedade.

9. O exercício deste poder de decisão foi, deste modo, objecto de uma intervenção da Comissão, cuidadosamente analisada pelo advogado-geral N. Fennelly nas suas conclusões relativas ao processo Grécia/ /Comissão [11].

Foi indicado que, uma vez verificada a inobservância das regras comunitárias, a escolha do índice de rectificação a aplicar às contas a apurar deve resultar directamente de uma avaliação do risco. A Comissão indicou diversos métodos pré-existentes de avaliação do risco, entre os quais o método prescrito para as situações em que não está disponível uma informação suficiente para justificar uma operação de extrapolação [12], e propunha três níveis de redução proporcional do reembolso: 2%, 5% e 10%, aplicados em função dos diversos graus de violação das obrigações de controlo. A taxa de 10% estava prevista para o caso de as faltas dizerem respeito ao conjunto ou a elementos fundamentais do sistema de controlo, ou à execução de controlos essenciais destinados a assegurar a regularidade da despesa, de modo a poder concluir-se razoavelmente que existia um sério risco de perdas generalizadas para o FEOGA [13].

Princípios em matéria de ónus da prova

10. Nos litígios em que um Estado-Membro pede a anulação de uma decisão da Comissão sobre o apuramento das contas do FEOGA, o teste elaborado pela jurisprudência do Tribunal em matéria de ónus da prova é particularmente gravoso para a parte recorrente [14].

A Comissão, como precisou o acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/ /Comissão, não é obrigada a demonstrar de modo exaustivo a inexactidão dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, mas sim a corroborar com elementos probatórios as dúvidas sérias e razoáveis suscitadas pelos Estados-Membros a propósito dos números

11 — Conclusões já referidas na nota 4, n.º 4. Nessa ocasião, recordou-se que, por decisão de 31 de Julho de 1992 [COM(92)PV 1116], criou-se um grupo interserviços da Comissão encarregado de desenvolver as condutas a adoptar pelos Estados-Membros que não tinham aplicado correctamente as regras comunitárias na matéria. As orientações assim definidas foram ulteriormente aprovadas pela Comissão e pelos Estados-Membros no seio do Comité FEOGA.

12 — É evidente que, em presença de uma situação de informação distorcida, uma taxa de reembolso calculada através de uma extrapolação proporcional ao número das verificações efectuadas conduziria inevitavelmente (ou quase) a uma avaliação errada das perdas prováveis do Fundo.

13 — Além disso — e trata-se de um argumento que, como veremos, assume particular relevo no presente caso — pode considerar-se adequada, em circunstâncias excepcionais, uma taxa de correcção superior a 10%.

14 — A exigência de aplicação de um texto homogéneo e de regras uniformes decorre das finalidades do Regulamento n.º 729/70. Se, com efeito, se pretende assegurar condições de igualdade entre os operadores dos diferentes Estados-Membros, isto pode conseguir-se por meio de uma interpretação das disposições por parte das autoridades competentes inspiradas pelos mesmos critérios. V. acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, (11/76, Recueil, p. 245, n.º 9).

comunicados pelas administrações nacionais [15]. Esta solução, argumenta ainda o Tribunal, é devida ao facto de o Estado dispor de melhores possibilidades para recolher e verificar os dados necessários para o apuramento das contas do FEOGA, e, por isso, é ao Estado que incumbe fornecer a prova plena da veracidade destes dados, bem como da eventual inexactidão do cálculo da Comissão.

11. Esta tomada de posição é suficientemente explícita: em sede de apuramento das contas, a Comissão pode retirar as conclusões razoáveis das informações que possui, quer sejam fornecidas pelo Estado-Membro, quer sejam obtidas na sequência de investigações conduzidas pela própria Comissão. Uma decisão da Comissão de recusa do reembolso das despesas declaradas não será anulada pelo Tribunal com base na simples *afirmação contrária* de um Estado-Membro, mesmo que as provas aduzidas pelo Estado-Membro tenham suscitado sérias dúvidas quanto ao comportamento da Comissão. Em suma, como recordou o advogado-geral N. Fennelly nas conclusões há pouco referidas, «seguindo o princípio *actori incumbit probatio* [16], o Estado-Membro lesado deve provar, pelo menos com um grau razoável de certeza, que a Comissão errou» [17].

12. Este princípio foi explicitamente precisado nos processos — análogos, como se pode verificar, ao presente caso — em que a Comissão se encontrava em presença não tanto de incumprimentos específicos e bem determinados, mas sim da falta generalizada de um sistema de vigilância e de controlo eficaz. Nestes casos, como estabeleceu o Tribunal, a Comissão, partindo de alguns casos concretos, pode tirar conclusões para todo o sector em causa [18].

Uma vez precisados estes três elementos de alcance geral, passamos à análise do mérito das acusações suscitadas pela recorrente.

Ajuda à produção de azeite

Quadro regulamentar

13. A regulamentação de base do sector do azeite está contida no Regulamento n.º 136/66/CEE [19], que prevê um sistema de intervenções administrativas no sector destinadas a assegurar um equilíbrio constante entre a oferta e a procura e a obviar, deste modo, às irregularidades da produção.

15 — C-48/91, Colect., p. I-5611, n.º 17.

16 — O princípio já tinha sido recordado pelo advogado-geral J. Mischo nas suas conclusões relativas ao processo C-281/89 (acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão, Colect., p. I-347, n.º 18).

17 — V. conclusões referidas, na nota 4, n.º 16; v. também as conclusões do advogado-geral J. Gand relativas ao processo 8/65 (acórdão de 8 de Fevereiro de 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autoridade, Recueil, p. 1, Colect. 1965-1968, p. 301).

18 — Acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.º 41 e 42). V. também as conclusões do advogado-geral W. Van Gerven relativas ao processo referido (n.º 30). Para uma análise completa da regulamentação do sector agrícola, com especial atenção aos aspectos relativos ao controlo ligados à organização do mercado e aos efeitos sobre o regime da prova, ver as conclusões do advogado-geral W. Van Gerven relativas ao processo C-55/91 (acórdão de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, Colect., pp. I-4813, I-4834).

19 — Regulamento do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).

14. O Regulamento (CEE) n.º 2261/84 contém uma regulamentação geral relativa à ajuda à produção e às organizações dos produtores de azeite [20].

A importância primordial atribuída ao problema do controlo, além de resultar dos considerandos [21], encontra expressão própria nas disposições do texto. No quadro da organização prevista pelo regulamento, a verificação da regularidade das operações efectua-se a vários níveis.

Em relação aos cultivadores organizados, é *a organização ou a associação* (que apresenta, por conta dos seus membros, os pedidos de ajuda ao Estado-Membro em questão) que deve efectuar os controlos no local [22] e verificar a conformidade do processo apresentado com as disposições regulamentares [23].

Por seu lado, segundo o artigo 10.º, as uniões de produtores, visadas no artigo 20.º-C do Regulamento n.º 136/66 [24], coordenam as actividades das organizações que as compõem, zelam por que essas actividades sejam conformes às disposições regulamentares e verificam directamente as modalidades de controlo [25].

No caso dos produtores independentes, isto é, que não são membros de uma organização de produtores, esses controlos devem ser desenvolvidos *pelo Estado-Membro interessado* [26].

O artigo 14.º, n.º 1, em termos gerais, obriga os Estados-Membros a aplicar «um regime de controlos que garanta que o produto para o qual a ajuda é concedida tem direito ao benefício dessa ajuda», e prevê (n.º 2) uma disposição fundamental do sistema precisando que «os Estados-Membros produtores

20 — Regulamento do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores (JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232).

21 — Como dispõe o décimo terceiro considerando: «para garantir que esta ajuda seja concedida unicamente em relação ao azeite que dele pode beneficiar, é conveniente prever um regime de controlo administrativo adequado»; décimo quinto considerando: «considerando que... se colocam problemas à execução pontual e eficaz dos controlos e das verificações... se torna necessário constituir, em cada Estado-Membro produtor, um ficheiro informatizado que compreenda todos os elementos adequados para facilitar as operações de controlo e de investigação rápida das irregularidades». Mas ver também os quarto, sexto, sétimo, oitavo e décimo quarto considerandos.

22 — Artigos 6.º, n.º 1, 8.º, n.º 1, e 10.º do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 3500/90 do Conselho, de 27 de Novembro de 1990 (JO L 338, p. 3).

23 — Artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2261/84, precisado pelo artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite (JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169).

24 — Na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 1413/82 do Conselho, de 18 de Maio de 1982, que altera o Regulamento n.º 136/66/CEE (JO L 162, p. 6; EE 03 F25 p. 163).

25 — Artigo 10.º do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 3500/90.

26 — Artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2261/84, de 31 de Outubro de 1984, precisado pelo artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, alterado pelo artigo 1.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 98/89 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1989 (JO L 14, p. 14).

controlarão a actividade de cada organização de produtores e de cada união e, nomeadamente, as operações de controlo efectuadas por estes organismos» [27].

15. Para o exercício dessa actividade de controlo, a regulamentação na matéria prevê dois instrumentos: os Estados-Membros devem constituir e actualizar com regularidade um *cadastro oleícola* para fornecer os dados necessários para o conhecimento do potencial produtivo e para garantir, de uma maneira geral, o melhor funcionamento do regime das ajudas [28]; exige-se, em seguida, a constituição e a actualização imediatas de *ficheiros informáticos dos dados oleícolas*, que devem ser utilizados pelos Estados-Membros para *orientar* e *conduzir* a actividade de controlo e de verificação [29].

Pontos contestados

16. O não reconhecimento das despesas relativas ao sector do azeite baseia-se em diversas acusações da Comissão contra a recorrente: falta de cadastro oleícola, informação incompleta dos ficheiros, insuficiência dos controlos efectuados no local pela agência nacional de controlo, inadequação dos controlos efectuados pelas organizações de produtores.

O relatório de síntese menciona também outras disfunções: o Banco Agrícola da Grécia reteria as ajudas devidas ao oleicultores falecidos no decurso da campanha, e haveria um desconto de 2% sobre o montante das ajudas para financiar o regime de seguros contra riscos a favor dos agricultores.

A insuficiência estrutural do sistema de controlo conduziu a Comissão a recusar o reconhecimento das despesas incorridas num montante de 10%.

27 — As percentagens do controlo que o Estado-Membro deve efectuar sobre os produtores não filiados são de 1% nas zonas paras as quais estão disponíveis os dados de base do cadastro oleícola e de 4% nas outras zonas. O controlo *efectuado pelas organizações de produtores que relevam do* artigo 6.°, n.° 1, segundo travessão, é efectuado em 5% das declarações de cultura apresentadas por cada organização. V. artigo 10.°, n.os 2 e 4, do referido Regulamento n.° 3061/84.

28 — Artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 154/75 do Conselho, de 21 de Janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite (JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72). As modalidades de aplicação para o estabelecimento de um cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite foram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2276/79 da Comissão, de 16 de Outubro de 1979 (JO L 262, p. 11; EE 03 F16 p. 309), que foi objecto de sucessivas alterações. V. Regulamento (CEE) n.° 1279/89 da Comissão, de 10 de Maio de 1989 (JO L 127, p. 24).
No que respeita aos prazos de execução do cadastro oleícola, o Regulamento (CEE) n.° 3453/80 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1980 (JO L 360, p. 15; EE 03 F20 p. 73), estabeleceu uma regulamentação específica para a Grécia. Estava previsto que os prazos de dois e seis anos, respectivamente previstos para a execução do cadastro oleícola desde a data da entrada em vigor do referido Regulamento n.° 154/75 deviam reportar-se a 1 de Novembro de 1982 (artigo 1.°). Isto significa que a data-limite para a execução do cadastro oleícola na Grécia é a de 31 de Outubro de 1988.
Uma última observação: vendo bem, seria mais correcto considerá-lo um cadastro do que um ficheiro. Através de um levantamento aerofotográfico das zonas oleícolas, considerado como o método mais seguro para obter os dados, são elaborados mapas cadastrais indicando as oliveiras afectas à produção. Com base nesses dados, procedeu-se ao confronto com as declarações de produção entregues pelos oleicultores.

29 — V. artigos 16.°, n.° 1, e 14.°, n.° 5, do referido Regulamento n.° 2261/84. O prazo para a execução do ficheiro informático foi fixado em 31 de Outubro de 1990 (v. artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento n.° 98/89, já referido).

Posição da República Helénica

17. A República Helénica contesta cada um dos pontos de partida do relatório de síntese.

18. No que respeita à falta de elaboração do ficheiro agrícola, a recorrente repete os argumentos desenvolvidos no processo Grécia/ /Comissão e sustenta que esta inexistência do ficheiro resulta de uma impossibilidade objectiva. O incumprimento seria, com efeito, o resultado de uma falta da Comissão, o que excluiria a responsabilidade da recorrente [30].

19. No que respeita à pretensa falta de ficheiros informatizados, a recorrente sustenta que se trata de uma afirmação viciada por um erro de facto. Esses ficheiros existiriam, com efeito, desde 1985. Por outro lado, a recorrente afirma que, quando a actividade de controlo se revele insuficiente, são efectuadas verificações suplementares pelo Ministério da Agricultura, pelas organizações de produtores e pelo serviço nacional de controlo das ajudas à produção de azeite.

20. Segundo a recorrente, a acusação relativa à insuficiência dos controlos efectuados pelo serviço competente sofreria do mesmo vício. Este organismo efectuaria controlos com base num programa anual de actividades adaptado periodicamente em função dos riscos de abuso ou de fraude assinalados [31]. A República Helénica recorda alguns dados relativos à actividade conduzida no decurso da campanha de comercialização de 1991/1992.

21. No que respeita, em seguida, à pretensa insuficiência da actividade conexa de verificação operada pelas organizações de produtores e a concessão de prémios injustificados, a Grécia entende que a Comissão não teve em conta o facto de que essas organizações dispõem de dados completos sobre o número de árvores afectas à produção de azeite e que esses dados são controlados através de organizações locais [32].

30 — Segundo as informações da República Helénica, em 28 de Dezembro de 1988, em conformidade com as disposições do Regulamento (CEE) n.º 586/88 da Comissão, de 3 de Março de 1988 (JO L 57, p. 18), a Grécia transmitiu à Comissão um programa de ensaios para a execução de um ficheiro agrícola. A seguir, em 30 de Outubro de 1989, o Ministério da Agricultura terá pedido à Comissão informações sobre a aprovação do programa. Em 21 de Junho de 1991, a Comissão terá proposto ao Ministério da Agricultura a execução de trabalhos «pilotos» que deviam preceder os trabalhos definitivos. Iniciou-se, assim, um processo de adjudicação no decurso do qual, na sequência de um pedido do Governo grego de 16 de Julho de 1992 sobre o estado de avanço dos trabalhos, a Comissão teria respondido que os processos de adjudicação dos trabalhos levavam tempo. O problema, portanto, teria sido submetido à Comissão desde o início.

31 — O programa é redigido com base no disposto no artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 27/85 da Comissão, de 4 de Janeiro de 1985, que estabelece modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2262/84 relativo a medidas especiais no sector do azeite (JO L 4, p. 5; EE 03 F33 p. 91).

32 — A recorrente, em seguida, toma posição quanto a dois outros elementos do sistema grego a que o relatório de síntese faz indirectamente referência. A recorrente admite a existência da prática do Banco Agrícola da Grécia segundo a qual este conserva as ajudas devidas aos oleicultores falecidos no decurso das campanhas de produção e afirma, todavia, a legitimidade dessa prática. Tratar-se-ia, com efeito, de vantagens patrimoniais que caberiam aos herdeiros dos proprietários das explorações agrícolas. Ora, como o processo de habilitação dos herdeiros não é rápido, o banco seria obrigado a conservar as ajudas para estar pronto a pagá-las aos herdeiros legítimos. Além disso, no que respeita ao desconto de 2% sobre as ajudas em benefício do Departamento de Seguros Agrícolas, seria conforme com a lei e com a regulamentação comunitária, porque responde às exigências de financiamento desse órgão encarregado de pagar as indemnizações aos produtores atingidos por calamidades naturais. De qualquer modo, o desconto só seria efectuado quando se atingisse o objectivo prosseguido pelo pagamento das ajudas.

Posição da Comissão

22. A Comissão recorda que o sector do azeite já foi objecto de intervenção do Tribunal no acórdão Grécia/Comissão. Além disso, a Comissão sustenta que a recorrente não contesta a falta do cadastro oleícola, nem a execução insuficiente do ficheiro informático, nem sequer a insuficiência dos controlos tradicionais. Acresce, ainda, que os serviços da Comissão analisaram o conjunto do processo de gestão e de controlo da ajuda à produção de azeite. Essa pesquisa, diz-se, conduziu à verificação de uma série de defeitos para os quais a Comissão chamou a atenção das autoridades gregas: a insuficiência objectiva do pessoal da administração afecto à vigilância da actividade dos oleicultores e das organizações dos produtores; a falta de elaboração, pelos organismos nacionais competentes, dos relatórios de controlo.

Quanto ao mérito

Cadastro oleícola e ficheiro informatizado

23. O Tribunal, no acórdão Grécia/Comissão, já se pronunciou sobre o funcionamento do sector do azeite na Grécia para o ano de 1990 [33]. É um facto a tomar em consideração para decidir o presente litígio. Como precisa o relatório de síntese, as disfunções actuais não podem ser dissociadas das já verificadas: «A revisão dos sistemas, efectuada no ano passado e prosseguida no presente exercício, demonstra que não houve nenhuma alteração significativa na gestão dos controlos relativos à ajuda aqui considerados: *as lacunas denunciadas subsistem*» (ponto 4.7.2.1; sublinhado nosso).

24. Esta circunstância é confirmada no que respeita à obrigação de constituir o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado.

25. Antes de mais, no acórdão referido, foi expressamente afastado o argumento relativo à impossibilidade objectiva de elaborar o cadastro oleícola [34].

O Tribunal tomou então posição também quanto ao ficheiro informatizado, especificando que «não pôde ser apresentada qualquer justificação quanto ao atraso na consti-

33 — Acórdão Grécia/Comissão, referido na nota 4.

34 — No n.º 40 da fundamentação, estabelecia o seguinte: «Quanto ao cadastro olivícola, só por carta de 28 de Dezembro de 1988, ou seja, após a expiração do prazo fixado pelo Regulamento n.º 3453/80, é que o Governo helénico apresentou à Comissão um programa de ensaios com vista à constituição do cadastro. O representante do Governo helénico confirmou, na audiência, que as dificuldades para constituir esse cadastro só foram notificadas à Comissão após a expiração do prazo prescrito. Ora, o facto de a Comissão ter apoiado, após esta data, os esforços do Governo helénico para cumprir as suas obrigações não pode, nestas condições, provar uma impossibilidade absoluta de constituição do cadastro na data exigida, não tendo o Governo helénico invocado qualquer argumento referente ao período anterior a 31 de Outubro de 1988.»

tuição desse ficheiro» (n.° 41). A mesma conclusão pode e deve valer também em relação ao presente litígio. A recorrente, limitando-se a afirmar que os lagares, as organizações de produtores e as declarações de cultura teriam sido objecto de tratamento informático e que a informatização dos pedidos teria sido realizada «em grande medida», não forneceu, como é exigido pela jurisprudência do Tribunal acima referida, a prova adequada para refutar eficazmente os resultados dos controlos efectuados pela Comissão nem, por outro lado, para justificar o atraso objectivo relativamente ao prazo estabelecido na lei [35].

26. Esta apreciação não é modificada pelas afirmações da recorrente relativas à existência de controlos suplementares efectuados pelo Ministério da Agricultura, pelas organizações de produtores e pela agência competente. Não é oferecida nenhuma prova em apoio destas afirmações. Pelas mesmas razões acima salientadas, aquelas não podem invalidar a apreciação da Comissão, fundada na análise objectiva da actividade de controlo.

27. Em presença destes elementos de facto, aderimos, neste ponto, à afirmação do Tribunal no acórdão acima referido: «Nestas condições, o Governo helénico não demonstrou que o atraso na constituição do cadastro olivícola e na constituição do ficheiro informatizado se devia a uma impossibilidade absoluta» (n.° 42).

Falta de controlo por parte da agência competente, dos funcionários da administração e das organizações dos produtores

28. Como já dissemos, as conclusões do relatório de síntese são refutadas pela Grécia com base nalguns dados relativos à actividade de controlo desenvolvida pela agência durante a campanha de comercialização de 1991/1992 [36]. Os controlos efectuados sobre as actividades das organizações de produtores e de cada união, sobre os lagares e sobre os produtores filiados numa organização, ao contrário do que é referido no relatório de

35 — Recordamos, a este propósito, que o relatório de síntese (ponto 4.7.2.1) precisa que a operação de recolha de dados foi interrompida durante vários meses por falta de pessoal qualificado e que as autoridades gregas não podem indicar o prazo em que os trabalhos estarão terminados e os ficheiros disponíveis para os utilizadores.

36 — A obrigação dos Estados-Membros de instituir uma agência de controlo foi estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 2262/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que prevê medidas especiais no sector do azeite (JO L 208, p. 11; EE 03 F31 p. 240). A regulamentação, que visa dotar as administrações nacionais de estruturas administrativas adequadas a uma execução pontual e eficaz dos controlos previstos no sector do azeite (segundo e terceiro considerandos), atribuiu às agências a constituir diversas competências no sector. Entre elas conta-se a competência de verificar a conformidade das actividades das organizações de produtores e das suas uniões na regulamentação comunitária, e a competência de efectuar os controlos previstos nos artigos 14.° e 15.° do referido Regulamento n.° 2261/84. Além disso, prevê-se (artigo 1.°, n.° 4) a obrigação do Estado-Membro interessado elaborar, sob proposta do serviço, um programa de actividades destinado a garantir a aplicação correcta do regime de ajuda à produção. O programa, juntamente com o orçamento previsional, é transmitido à Comissão, que pode pedir ao Estado-Membro para introduzir modificações aos documentos. O regulamento de execução — Regulamento n.° 27/85 (já referido) —, além de fixar o prazo para a instituição do serviço em 31 de Março de 1985, especifica detalhadamente o conteúdo do programa de actividades do serviço.
As verificações efectuadas pelas Direcções-Gerais do Ministério da Agricultura consistem, em contrapartida, num controlo das declarações dos produtores para verificar a conformidade do pedido de ajuda por eles apresentado.

síntese, seriam muito superiores às percentagens prescritas pela regulamentação comunitária.

29. O serviço nacional de controlo elabora anualmente um programa de actividades que é submetido à aprovação da Comissão. Segundo as verificações do Fundo, as actividades efectivas de controlo foram inferiores às indicadas pela República Helénica no programa. A recorrente, ao refutar essa conclusão, não forneceu provas das actividades efectivas de controlo, limitando-se a apresentar dados não documentados em apoio da sua afirmação. Não entendemos que um argumento fundamentado deste modo seja *susceptível de contrariar os resultados das* verificações do FEOGA e mereça ser acolhido.

30. Uma outra observação. Os dados invocados pela recorrente a respeito da *quantidade* de controlos efectuados pela agência nada provam em relação ao verdadeiro argumento que o relatório de síntese salientou: o da *qualidade* dessas actividades no mercado grego. O controlo efectuado pelo pessoal do Ministério da Agricultura não seria, de facto, inexistente, mas só aparente. Na prática, com efeito, uma ou duas pessoas são encarregadas do despacho de milhares de processos pessoais (relatório de síntese, ponto 4.7.2.1), o que não parece compatível com uma actividade eficaz de verificação, tal como é exigida pela regulamentação comunitária [37]. Nem nos parece que possa ter influência sobre a apreciação a circunstância, alegada pela recorrente, de que as organizações de produtores dispõem de dados completos sobre o número de árvores. Trata-se de uma afirmação que não é *susceptível* de contrariar as afirmações do relatório de síntese, tanto em relação ao carácter puramente «documental» dos controlos efectuados pelas organizações, como relativamente à verificação obtida pela Comissão mediante a comparação com uma zona homogénea, como, finalmente, a respeito da falta de verificação, no momento da aceitação do pedido do prémio, da efectiva existência das árvores declaradas pelas associações de produtores. A dúvida suscitada pela Comissão relativa ao alcance e à eficácia de uma vigilância efectuada deste modo é fundada.

31. Por outro lado, há sérios indícios de a decisão adoptada pela Comissão ser correcta, como a insuficiência do cadastro oleícola e do ficheiro informatizado. Ora, em virtude da regulamentação comunitária, os controlos são efectuados utilizando os ficheiros. Os dados contidos nestes últimos servem para *orientar* a actividade de controlo para os oleicultores que evidenciam, entre uma campanha e a seguinte, diferenças de produção difíceis de explicar, ou mesmo taxas de

37 — A referência à eficácia é um *leit motiv* da abundante regulamentação em matéria de controlos. V., entre muitos outros, o referido Regulamento n.º 2262/84, segundo considerando.

produção anómalas [38]. Se esse «círculo vicioso», entre os diversos instrumentos de controlo, não foi completado, isso deve-se, pelo menos em parte, precisamente ao facto de o sistema dos ficheiros não ser completo, nem eficiente [39].

32. Posto isto, somos de opinião de que, também para o ano de 1991, deve ser confirmada a apreciação da Comissão. Diz o advogado-geral N. Fennelly que a atitude das autoridades gregas perante as actividades de controlo neste sector é «letárgica»: de qualquer maneira, não é adequada [40]. Nem as objecções da República Helénica têm por efeito demonstrar a inexistência de disfunções registadas pela Comissão no sistema de vigilância adoptado a nível nacional. Não há, portanto, motivo para entender que seja injustificado o não reconhecimento das despesas efectuadas pela administração grega, como estabeleceu a Comissão, do montante de 10% [41].

Ajuda à produção de algodão

Quadro regulamentar

33. As regras gerais do regime de ajuda para o algodão foram estabelecidas no Regula-

38 — V., neste sentido, as observações contidas na carta de 7 de Julho de 1995 do director-geral G. Legras às autoridades gregas relativamente ao procedimento para o ano de 1992: «le fichier doit être exploité pour identifier: les producteurs déclarant un rendement anormal; les communes où l'ensemble de la production dépasse le rendement normal; les moulins ayant apparemment trituré une quantité anormale par rapport à la capacité de leur équipement ou aux campagnes précédentes; les rendements pour chaque zone de production». V., como exemplo da utilização dos dados do ficheiro, o artigo 3.°, n.° 2, do referido Regulamento n.° 27/85, em que se dispõe que «o programa compreende... [alínea a)] o plano de utilização do ficheiro informatizado». V. também o artigo 4.° do Regulamento n.° 3061/84 (já referido), em que é estabelecida uma ordem de prioridade dos controlos no local indicados no artigo 6.°, n.° 1, segundo travessão, do Regulamento n.° 2261/84, precisando que estes devem exercer-se em primeiro lugar sobre as declarações de cultura que apresentem um número de oliveiras por hectare superior ao que se constata, em média, na zona de produção referida. Finalmente, remetemos para algumas observações relativas à complementaridade entre diversas formas de controlo previstas noutro sector da política agrícola, nas conclusões que apresentámos em 7 de Dezembro de 1995 no processo C-41/94 (acórdão de 3 de Outubro de 1996, Alemanha/Comissão, Colect., p. I-4733, n.os 20 e 21).

39 — Faremos uma outra observação. Por força do artigo 1.° do referido Regulamento n.° 2276/79, é estabelecido um cadastro oleícola sob a responsabilidade dos organismos de intervenção. Vendo bem, portanto, o incumprimento relativamente às obrigações de capacidade do ficheiro permite, por si só, qualificar a acção da agência grega como insuficiente.

40 — V. as conclusões relativas ao processo Grécia/Comissão, referidas na nota 4, n.° 49.

41 — Somos de opinião de que não é necessário analisar em profundidade os problemas suscitados em relação à actividade do Banco Agrícola da Grécia e ao desconto de 2% a favor do Fundo de previdência. Trata-se, com efeito, de argumentos que não constituem o fulcro da decisão da Comissão, baseada mais directamente na insuficiência dos controlos executados no sector. Faremos duas rápidas observações a este respeito. Não nos parece que o desconto de 2% da importância do prémio possa ser abrangido na noção de «intervenções destinadas a regularizar os mercados agrícolas», que constitui, nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 729/90, o claro vínculo funcional para o pagamento das ajudas por parte da secção «Garantia» do FEOGA. Pensamos, portanto, que esta prática seguida pela administração grega deve ser considerada contrária à regulamentação comunitária. Isto também porque, em nossa opinião, a possibilidade de reter parte da ajuda deve existir sempre num quadro comunitário. Ver, por exemplo, o disposto no artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2159/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo aos financiamentos das despesas relativas ao estabelecimento e à actualização do cadastro olivícola (JO L 217, p. 8), em que a redução é permitida a fim de financiar o estabelecimento do cadastro. V. também o Regulamento n.° 2261/84, já referido, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 892/88 do Conselho, de 29 de Março de 1988 (JO L 89, p. 1), que autoriza o desconto de uma percentagem da ajuda para cobrir as despesas inerentes às operações de controlo efectuadas pelas organizações de produtores e pelas suas associações (artigo 11.°, n.° 1), ao abrigo do Regulamento n.° 136/66 (artigos 20.°-C e 20.°-D). Pelo contrário, no que respeita à prática do Banco Agrícola da Grécia de descontar o montante das ajudas pagas a agricultores falecidos durante o período necessário à habilitação dos seus herdeiros, não entendemos que seja incompatível com a regulamentação comunitária. Parece-nos até que esta prática é no sentido de simplificar o processo de pagamento. Todavia, somos de opinião de que essa prática, para ser plenamente legítima no âmbito da política agrícola, deve ser objecto de informações comunicadas à Comissão, em conformidade com o disposto no referido Regulamento n.° 595/91 (v., por analogia, os artigos 3.°, 4.° e 5.° deste regulamento).

mento (CEE) n.° 2169/81 [42]. Os considerandos deste regulamento têm por objecto a questão do controlo [43]. O artigo 12.° do *mesmo diploma recorda, para os fins que* aqui nos interessam, as disposições contidas no Regulamento n.° 729/70 [44].

Pontos contestados

34. No decurso da campanha de 1991/1992, a República Helénica declarou ter verificado existir uma colheita de algodão nitidamente superior às estimativas iniciais. Em 10 de Julho de 1992, a Comissão, por conseguinte, pediu às autoridades gregas para procederem a um inquérito nos termos do Regulamento n.° 595/91, reservando-se simultaneamente o direito de efectuar as verificações previstas no artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70.

35. O inquérito — conduzido, numa primeira fase, pela Comissão, pelas autoridades gregas competentes e por uma sociedade de revisores oficiais de contas — verificou uma série de irregularidades referidas no relatório de síntese: a falta de controlos por parte da Didagep — a administração encarregada do pagamento das ajudas comunitárias — sobre os pedidos de ajuda apresentados pelo Cotton Board, o departamento grego do algodão, responsável pela gestão administrativa e pelo controlo da ajuda; a existência de numerosas declarações de entrega falsificadas; o facto de as autoridades não terem adoptado as medidas de controlo necessárias em caso de diferença entre os quantitativos de algodão entregues para o descaroçamento e as superfícies cultivadas, que poderia ter acusado um nível de produtividade inverosímil; a quase total falta de controlo das declarações dos interessados sobre a extensão das superfícies semeadas; a imprecisão dos métodos utilizados para o cálculo da ajuda.

O relatório de síntese referia, aliás, que as autoridades gregas não tinham conduzido o inquérito que lhes fora confiado segundo as regras prescritas; a documentação enviada pela administração grega na sequência da primeira fase do inquérito não teria correspondido de modo suficiente nem aos pedidos de informação do FEOGA, apresentados desde Fevereiro de 1993, nem ao disposto no Regulamento n.° 595/91. Segundo a Comissão, o comportamento das autoridades gregas não se adequaria globalmente às obrigações de controlo impostas aos Estados-Membros pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 [45].

42 — Regulamento do Conselho, de 27 de Julho de 1981, que fixa as regras gerais do regime de ajudas para o algodão (JO L 211, p. 2; EE 03 F22 p. 245).

43 — Dispunha, com efeito: «convém prever que os Estados-Membros produtores devem tomar as medidas de controlo necessárias para assegurar o bom funcionamento do regime de ajudas» (décimo primeiro considerando); «a fim de facilitar a execução do regime de ajuda à produção e tendo em vista garantir um boa gestão deste regime, convém prever um procedimento que estabeleça uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e a Comissão no seio de um Comité de Gestão» (segundo considerando).

44 — Em especial, o décimo segundo considerando precisa que «tendo em vista submeter as despesas comunitárias ligadas à aplicação da medida considerada a regras financeiras e monetárias e a procedimentos adequados, é conveniente tornar aplicáveis neste domínio, *mutatis mutandis*, tendo em conta o carácter especificamente agrícola do algodão, o Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum».

45 — A disposição, recordo, impõe aos Estados-Membros a obrigação de adoptarem as medidas necessárias para verificar se as operações do Fundo são reais e regulares, a obrigação de prevenir e combater as irregularidades, e de recuperar as somas perdidas na sequência de irregularidades.

Dada a excepcional gravidade dos incumprimentos verificados, a Comissão decidiu, na sequência de uma movimentada tramitação processual, não reconhecer 25% das despesas.

A posição da República Helénica

36. O pedido de anulação tem diversos fundamentos: a violação dos direitos de defesa da recorrente; a incompetência e o exercício incorrecto do poder discricionário por parte da Comissão. A título subsidiário, alega-se a violação de uma disposição essencial do direito comunitário, a referência a uma condição juridicamente inexistente e uma fundamentação errada.

37. No que respeita à *violação dos direitos da defesa*, a República Helénica sustenta que, no decurso da reunião bilateral entre os serviços da administração grega e os serviços da Comissão relativa ao apuramento de contas — que teve lugar em 6 de Outubro de 1993 —, o sector do algodão não foi tido em consideração. As autoridades gregas estavam, portanto, convencidas de que as actividades neste sector não suscitavam problemas. Por outro lado, as mesmas autoridades continuaram a ter relações com a Comissão para a informar das medidas adoptadas para reprimir as irregularidades e os abusos cometidos em matéria de ajudas ao algodão. Os representantes da administração grega tomaram conhecimento do facto de que o Fundo tinha proposto recusar o reconhecimento de uma percentagem de 10% apenas no decurso da reunião do comité FEOGA de Setembro de 1994. Essa percentagem teria sido aumentada para 50% pelo director-geral da Agricultura. A Comissão reduziu-a, posteriormente, para 25%. Segundo a recorrente, as decisões adoptadas e as respectivas modalidades seriam arbitrárias e violariam os seus direitos de defesa.

38. No que respeita à pretensa falta de *competência*, o Governo grego afirma que a Comissão não dispõe nem por força do artigo 155.° do Tratado, nem por força do Regulamento n.° 729/70, de poder para adoptar o acto aprovado em 1 de Junho de 1993, que define os critérios com base nos quais foram fixadas as percentagens de não reconhecimento das despesas comunitárias.

39. A República Helénica censura, além disso, à Comissão, a *fundamentação errónea*: a Didagep deve ser considerada como uma espécie de secção do organismo encarregado dos pagamentos; não seria proibida, segundo a recorrente, a distribuição do produto através de intermediários; nem seria verdade que os controlos não tivessem sido efectuados, como se afirma no relatório de síntese. Com efeito, além dos controlos ordinários, terão sido efectuados controlos específicos minuciosos, com a participação de funcionários comunitários, actividades essas cujos processos verbais terão sido comunicados ao FEOGA com as notas ministeriais de 6 de Julho e de 14 de Setembro de 1994. As autoridades gregas, além disso, teriam comunicado à Comissão as irregularidades verifica-

das no decurso do primeiro trimestre de 1993, em conformidade com o artigo 3.° do Regulamento n.° 595/91 [46].

40. Em seguida, surge o argumento relativo à *violação de uma disposição essencial de direito comunitário* e a *referência a uma condição juridicamente inexistente*. Aqui, a recorrente alega que o disposto no nono considerando da decisão contém uma regra desconhecida do direito internacional. Esse considerando prevê que «as circunstâncias específicas destes casos justificam, não obstante, que a Comissão reexamine a recusa de financiamento aquando do presente apuramento de contas, à luz dos resultados das verificações em curso; que tal não afecta, contudo, o carácter imediatamente executório da presente decisão».

Posição da Comissão

41. A demandada recorda, antes de mais, que a correcção proporcional de 25% poderá ser reduzida para 10% se se verificar que os controlos da administração no sector foram melhorados e intensificados.

42. A Comissão não reconstrói os factos da mesma maneira que a República Helénica.

A demandada afirma que, antes de tomar a decisão que é objecto do litígio, chamou várias vezes a atenção das autoridades gregas quanto à insuficiência das actividades de controlo desenvolvidas no sector do algodão e, portanto, sobre as consequências financeiras que daí resultariam. A demandada também teria referido a sua intenção de proceder a uma correcção proporcional de 25%. Por outro lado, tanto o resultado das quatro missões levadas a cabo pela Comissão em 1992 — cujos relatórios foram comunicados às autoridades helénicas em 28 de Janeiro de 1993 — como os inquéritos efectuados em conformidade com o artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91 e o artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70 demonstram que a demandada tinha consciência dos problemas do sector. Com base na primeira parte do inquérito, conduzido entre 26 de Outubro e 4 de Dezembro de 1992, a Grécia teria mesmo reconhecido a obrigação de comunicar à Comissão os casos de irregularidades verificados. Apesar dos pedidos reiterados do FEOGA nesse sentido, a segunda parte do inquérito ainda não teria começado, como reconheceu a própria administração grega.

Quanto ao mérito

O fundamento relativo à violação dos direitos da defesa

43. Em presença dos elementos de facto recordados acima e, em especial, dos inquéritos efectuados no sector referido em 1992 e 1993, consideramos infundada a afirmação da recorrente de que teriam sido violados os seus direitos de defesa, porque a recorrente

46 — Recordamos que a regra exige que, no prazo de dois meses seguintes ao final de cada trimestre, os Estados-Membros comuniquem à Comissão uma lista das irregularidades que foram objecto de um primeiro acto administrativo ou judicial. A regra precisa, em seguida, com grande detalhe: a) as informações que esta comunicação deve conter; b) as obrigações de comunicação em caso de informações incompletas; c) as modalidades de comunicação em caso de informações confidenciais.

só teria tido conhecimento dos problemas no sector no decurso da reunião do FEOGA de Setembro de 1994. Parece-nos, com efeito, que os controlos efectuados — tanto directamente pela Comissão como, a pedido desta última, pelas autoridades nacionais — constituem um indício suficiente do facto de as modalidades de gestão do regime de ajudas comunitárias à produção de algodão na Grécia suscitarem, há muito tempo, várias dúvidas a nível comunitário. Diversos elementos confirmam esta conclusão.

Em primeiro lugar, o inquérito especial efectuado no sector tinha sido aberto precisamente em razão de um excedente de produção que tinha alimentado suspeitas de fraudes [47]. Em segundo lugar, a actividade de controlo é caracterizada por uma série de incumprimentos graves. Não apenas a recorrente não respondeu de modo exaustivo aos pedidos reiterados de informações formulados pelo FEOGA e aos pedidos de obtenção do plano de inquérito, como também não forneceu, nos termos do n.° 2 do artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91, a avaliação precisa do impacto financeiro das irregularidades verificadas [48], nem, por fim, conduziu a segunda parte do inquérito como foi expressamente pedido pela Comissão e como reconheceu o próprio Ministério da Agricultura na carta de 14 de Junho de 1994 [49].

Em face dessas conclusões, a recorrente exigiu a criação de uma comissão bilateral. Esse pedido parece-nos infundado. Acolhê-lo significaria agravar o processo, o que não se justifica, porque o procedimento prescrito já prevê longas fases de diálogo. Como já salientámos, as trocas de correspondência entre a Comissão e a República Helénica — basta mencionar o pedido de prosseguimento do inquérito e os pedidos reiterados de comunicar as suas conclusões — evidenciaram, muito antes de Setembro de 1994, os problemas do sector, bem como as consequências financeiras que daí resultariam no apuramento das contas. Apesar disto, a recorrente não se valeu dos instrumentos processuais que lhe teriam permitido responder às observações da Comissão e demonstrar a eficiência do sistema de controlo adoptado na Grécia.

O argumento da recorrente ignora as modalidades de desenvolvimento do processo de apuramento das contas. Consideramos que não o podemos aceitar.

47 — Recordamos que, nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 595/91, o pressuposto para o pedido de inquérito formulado pela Comissão é considerar que «foram cometidas irregularidades num ou mais Estados-Membros».

48 — A regra precisa que «o Estado-Membro comunicará à Comissão, no mais breve prazo, as conclusões do inquérito. No caso de um inquérito concluir pela existência de uma irregularidade, o Estado-Membro deve informar desse facto a Comissão, em conformidade com o disposto nos artigos 3.°, 4.° e 5.°». Essas normas, recordamos, prevêem obrigações precisas de comunicação que «devem ser suficientemente pormenorizadas para permitir à Comissão a tomada de uma decisão sobre a imputabilidade das consequências financeiras, nos termos n.° 2 do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70» (artigo 5.°, n.° 2), ou efectuadas sem demora (artigo 4.°), ou então cumpridas nos dois meses seguintes ao final de cada trimestre (artigo 3.°).

49 — Acresce que, em 18 de Agosto de 1994, o comissário competente, Sr. Steichen, dirigiu ao ministro da Agricultura grego uma carta em que se queixava da falta de colaboração das autoridades gregas com a Comissão naquele sector. Na sequência dessa carta, ou pelo menos assim parece, tomou-se a iniciativa de criar um grupo de trabalho conjunto Grécia-Comissão que se reuniu pela primeira vez em Atenas em 21 de Novembro de 1994.

O fundamento relativo à incompetência da Comissão

44. A Comissão é competente para adoptar um acto em que determina os critérios que orientam a sua decisão de não reconhecimento de despesas incorridas para o financiamento da política agrícola? Esta é, em substância, a objecção da recorrente.

45. O acto em causa pode assimilar-se, em nossa opinião, ao «tipo» das comunicações: categoria «ampla», como é sabido, porque compreende actos com formas e conteúdos diversos. Existem três espécies de comunicações: comunicações interpretativas, informativas e decisórias [50]. Atentemos nestas últimas. Como o advogado-geral G. Tesauro precisou recentemente, as comunicações decisórias são «relativas a sectores em que a Comissão dispõe de poder [de decisão] discricionário» [51]. Nesses sectores, a Comissão pode adoptar actos comunicando aos seus administrados os critérios que orientam o exercício do seu poder discricionário [52]. É esse o caso da política agrícola.

46. O acto em análise precisa os critérios aplicados pela Comissão para decidir sobre o não reconhecimento das despesas. Não nos parece duvidoso que a Comissão tenha competência para o adoptar. Noutro processo, o advogado-geral N. Fennelly já observou oportunamente: «não há objecções, *em princípio*, a que a Comissão procure, com maior ou menor exactidão, quantificar [as perdas efectiva ou provavelmente causadas ao Fundo por violação das normas comunitárias]» [53].

47. Por nossa parte, queremos acrescentar que as razões que justificam a competência da Comissão têm um ponto de apoio seguro na jurisprudência do Tribunal. Definitivamente, estamos perante uma hipótese em que, dada a dificuldade de precisar exactamente o montante das despesas não reconhecíveis, a Comissão se preocupa em estabelecer regras destinadas a graduar reduções em função dos vários riscos que os diversos níveis de falta de controlo apresentam para o

50 — Não ignoramos que a comunicação pode ser considerada «anormal» a diversos títulos, especialmente quando comparada com as que são geralmente tomadas em consideração pela doutrina ao analisar esta categoria de actos. Parece-nos, contudo, que se podem identificar alguns elementos fundamentais: uma administração dotada de um poder decisório caracterizado por margens de discricionariedade; um acto *dirigido aos seus destinatários; a indicação dos critérios que* devem orientar o exercício dessa discricionariedade. No presente caso, em nossa opinião, o carácter «opaco» do documento não tem importância. Tratando-se, com efeito, de uma matéria em que as relações são exclusivamente entre os Estados-Membros e a Comissão, entendemos que a aprovação do acto por parte dos representantes dos Estados-Membros no comité FEOGA atribui a este último o âmbito de publicidade que lhe compete em virtude das suas funções.

51 — V. conclusões, apresentadas em 16 de Janeiro de 1997, relativas ao processo C-57/95 (acórdão de 20 de Março de 1997, França/Comissão, Colect., p. I-1627, nota 17).

52 — V., sobre esse ponto, mesmo sendo posterior aos factos do litígio, o Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.º 729/70 (JO L 125, p. 1), que altera a redacção do n.º 2 do artigo 5.º do referido regulamento, prevendo, na alínea c), quarto parágrafo, que «a Comissão avaliará os montantes a excluir [das despesas não reconhecidas] tendo em conta, nomeadamente, a importância da verificação de não conformidade. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade» .

53 — Conclusões já referidas, n.º 41.

FEOGA [54]. Em suma, trata-se de uma garantia para os próprios Estados-Membros. Se a Comissão não estabelecesse os critérios que aqui definiu e se não os divulgasse por meio de uma comunicação decisória, seria forçada a recusar o financiamento da totalidade das despesas [55]. O acto limita e, de qualquer modo, regulamenta o exercício do poder discricionário da Comissão, através de disposições que são comunicadas aos interessados e servem, portanto, para criar um quadro de segurança jurídica. Enfim, no que respeita ao nosso caso, não pode ser ignorada a importante circunstância de a comunicação ter sido acolhida favoravelmente, no comité FEOGA, por todos os Estados-Membros, incluindo a Grécia.

48. Não nos parece merecer melhor sorte um segundo argumento avançado pela recorrente. Precisando a sua argumentação, na réplica, a recorrente censurou os critérios adoptados pela comunicação por serem demasiado genéricos. Mas aqui, na verdade, é a censura que é demasiado genérica e insuficientemente fundamentada. Limitando-se a supor que os critérios contidos no documento são insuficientemente precisos, a recorrente não provou que estes são arbitrários ou contrários à equidade. E não são, em nosso entender. A Comissão adoptou critérios que estabelecem, na medida do possível, uma proporção entre o montante da falta de reconhecimento dos montantes e o grau de risco a que, devido aos incumprimentos dos Estados-Membros, estão expostos os fundos comunitários [56]. A objecção da Grécia deve, portanto, ser considerada infundada.

O fundamento relativo aos limites do poder discricionário da Comissão

49. A decisão, sustenta a recorrente, seria anulável por ter sido adoptada, em substância, de modo arbitrário. Isto resultaria do processo que conduziu à determinação da proporção em que as despesas não seriam reconhecidas: a proporção equivalente a 10% das despesas sugerida por uma primeira proposta do FEOGA teria, de facto, sido elevada para 50% pelo director-geral da Agricultura e, finalmente, sido fixada em 25% pela Comissão [57].

50. Não entendemos que o argumento da República Helénica possa ser acolhido. O

54 — V., sobre este ponto, também o acórdão Grécia/Comissão, referido na nota 4), em que se estabelece a legitimidade da actuação da Comissão quando «em lugar de recusar o financiamento da totalidade das despesas, [se esforça] por estabelecer regras destinadas a distinguir consoante o grau de risco que apresentam, para o FEOGA, os diferentes níveis de falta de controlo» (n.° 28).

55 — Acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Recueil, p. 1749, n.° 60).

56 — V., neste sentido, as conclusões a que chegou o advogado-geral N. Fennelly, analisando o mesmo acto no processo Grécia/Comissão.

57 — Recordamos alguns aspectos do processo: por força do artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 729/70, a Comissão procede ao apuramento das contas depois de consultar o Comité do Fundo. O processo a que esta disposição faz expressamente referência prevê que o representante da Comissão submeta um projecto de medidas a adoptar, sobre o qual o Comité exprime a sua opinião. Todavia, este parecer não é vinculativo: a Comissão pode, com efeito, adoptar medidas não conformes com o parecer do Comité (artigo 13.° do Regulamento n.° 729/70).

acto litigioso pode e deve ser exclusivamente a decisão da Comissão que determinou o não reconhecimento de 25% das despesas efectuadas. Não se devem reconhecer efeitos externos ao acto do director-geral da Agricultura que aumentou a percentagem de não reconhecimento proposta pelos serviços em 50%. Isso insere-se no processo decisório interno da Comissão, finalizado com o apuramento; não é um acto definitivo; não pode vincular a administração nem releva em sede de impugnação do acto principal.

Fundamento relativo à fundamentação errónea

51. As censuras da recorrente que dizem respeito à pretensa fundamentação errónea da decisão também são infundadas.

52. As observações da Grécia não têm por efeito refutar conclusões da Comissão consignadas no relatório de síntese. No que respeita à falta de controlos efectuados pela Didagep sobre os pedidos de ajuda submetidos ao Cotton Board, a Grécia não fornece elementos de prova. Limita-se a recordar a natureza jurídica do organismo, as suas competências e organização.

Também não nos parece que seja fundado o outro argumento da recorrente, segundo o qual a administração grega já tinha comunicado, em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 595/91, os dados relativos às irregularidades verificadas pela Comissão. O relatório de síntese não censura que os dados tenham sido comunicados, mas sim que não são satisfatórios ou suficientes (4.7.5.1). Como já recordámos, as regras contidas no Regulamento n.º 595/91 prevêem que o Estado-Membro interessado deve fornecer dados claros e detalhados que permitam decidir se há ou não que reconhecer as despesas. Esta exigência é imperativa e, no presente caso, a administração grega não parece tê-la satisfeito: os dados que forneceu não são claros nem coerentes, e foi precisamente por esta razão que a Comissão decidiu não reconhecer as despesas. Os controlos a nível nacional estavam previstos, mas decerto não eram adequados às normas definidas pela Comissão.

O fundamento relativo à violação de uma disposição essencial ou de uma condição legalmente inexistente

53. Pode a Comissão, ao declarar a executoriedade imediata de uma decisão de não reconhecimento das despesas, reservar-se a possibilidade de reexaminar essa decisão consoante os resultados das verificações em curso?

A recorrente pretende que o Tribunal declare a ilegalidade de uma reserva do género da que a Comissão efectivamente adoptou no presente caso e que definiu como uma «reserva negativa» na sua resposta às questões apresentadas pelo Tribunal [58].

54. A decisão de apuramento anual das contas é um acto que se insere numa relação caracterizada por amplos espaços de diálogo entre os Estados-Membros e a Comissão, no que respeita tanto à fase de apuramento como à fase da decisão. Essa natureza do acto, reconhecida pelo referido Regulamento n.° 1287/95 [59], reflecte-se, sob vários aspectos, no processo de apuramento [60].

55. A decisão tem um conteúdo intrinsecamente «móvel». O acto não prejudica outros procedimentos que a Comissão poderá adoptar, dependendo dos resultados dos inquéritos em curso, no momento em que prevê apurar as contas dos anos seguintes. O processo comporta, para os Estados-Membros interessados, obrigações de informação e de verificação e, para a Comissão, um poder discricionário que a habilita a apreciar e a controlar a acção dos Estados-Membros [61]. A Comissão decide sobre os dados adquiridos, mas pode reservar-se a possibilidade de rever a sua própria decisão depois de ter recolhido novos elementos de facto e de direito; e a decisão que adopta reservas deste tipo é plenamente justificada pelas especiais exigências do processo. A prática da reserva negativa serve de estímulo para o aparelho administrativo do Estado sobre o qual são exercidos os controlos, no nosso caso a Grécia [62], e, de resto, é habitual, como resulta dos relatórios de síntese anuais que a Comissão efectua na matéria em análise.

56. Pelos motivos acima expostos, entendemos que a recorrente não forneceu a prova do facto de as verificações em que a Comissão funda a própria decisão de não reconhecimento serem inexactas nem de as modalidades utilizadas serem ilegais. Entendemos, por isso, que é necessário propor ao

58 — A este respeito, deve assinalar-se que, por carta de 17 de Abril de 1996, o director-geral da Agricultura da Comissão, G. Legras, comunicou às autoridades gregas que os serviços submeteram ao exame da Comissão uma diminuição da taxa de correcção de 10% para os anos de 1991 e 1992 relativamente às despesas aqui consideradas. Daí resultaria, no caso de a proposta ser aprovada, uma correcção financeira positiva de 10 041 185 496 DR.

59 — V. novo artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, tal como é modificado pelo referido acto legislativo. A disposição, recordamos, prevê um verdadeiro processo contraditório entre o Estado-Membro e a Comissão tendo por objecto a decisão de recusa de financiamento.

60 — Alguns exemplos. O prazo anual previsto no artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 foi interpretado como meramente indicativo. Permitiu-se, assim, que o apuramento das contas seja efectuado posteriormente, tendo como objectivo assegurar que a imputação das despesas pelas autoridades nacionais seja efectuada em conformidade com as disposições comunitárias (acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão, 349/85, Colect., p. 169, n.° 19). De modo semelhante, a obrigação de fundamentação foi expressamente definida em função dos diversos tipos de procedimento. Estabeleceu-se, assim, que a fundamentação não deve ser detalhada quando o Estado-Membro intervenha no processo de verificação (acórdão Reino Unido/ /Comissão, 347/85, referido na nota 55).

61 — Por outro lado, esta natureza do processo de decisão foi expressamente reconhecida com o referido Regulamento n.° 1287/95, que procedeu a uma distinção a vários títulos esclarecedora: «convém, pois, dividi-la em duas decisões, uma relativa ao apuramento das contas da secção "Garantia" do Fundo, e outra que defina as consequências, incluindo as correcções financeiras, dos resultados das auditorias de conformidade» (quinto considerando).

62 — Esta finalidade resulta com evidência do teor da carta do director-geral da Agricultura à Comissão de 17 de Abril de 1996, acima referida. Faz-se aí referência aos progressos das actividades de controlo no sector e ao acréscimo de cooperação entre autoridades nacionais, referidas entre as condições que permitiram o «revirement» (mudança) em favor da Grécia.

Tribunal a rejeição do fundamento relativo ao sector do algodão.

Sector do tabaco

Quadro normativo

57. A regulamentação relativa ao sector do tabaco está contida no Regulamento (CEE) n.º 727/70 [63].

Este acto normativo prevê dois tipos de medidas: um sistema de preços de objectivo e de intervenção, que implica obrigações de aquisição para as administrações nacionais, e a concessão de prémios aos utilizadores que adquirem o tabaco em folha directamente aos produtores comunitários.

58. Em virtude dessa regulamentação (artigo 2.º), o Conselho fixa anualmente, para toda a Comunidade, preços de objectivo e preços de intervenção para a colheita do ano seguinte, juntamente com um prémio de aquisição (artigo 3.º, n.º 1) [64]. O prémio destina-se precisamente a permitir aos adquirentes o pagamento do preço de objectivo e, por conseguinte, o escoamento do tabaco produzido na Comunidade. Se, apesar da concessão do prémio, o tabaco não for adquirido directamente pelos produtores, a estes substituem-se os organismos designados por cada Estado-Membro, que adquirem ao preço de intervenção — sob reserva de outras condições — o tabaco em folha produzido na Comunidade e que lhes é oferecido (artigo 5.º).

Em seguida, prevê-se que os preços de intervenção derivados possam ser estabelecidos para o tabaco embalado, isto é, resultante das operações de primeira transformação e acondicionamento (artigo 6.º). Os organismos de intervenção são obrigados a adquirir o tabaco assim tratado ao preço estabelecido com base na regulamentação comunitária.

O Regulamento (CEE) n.º 1726/70 da Comissão [65] fixa as modalidades relativas à concessão do prémio, determinando um sistema de controlo destinado a determinar as quantidades de tabaco sujeitas a verificação que responda às exigências que garantem a sua aplicação em condições iguais nos Estados-Membros.

63 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1970, que estabelece uma organização comum de mercado no sector do tabaco em rama (JO L 94, p. 1; EE 03 F3 p. 212), na versão do Regulamento n.º 1329/90 do Conselho, de 23 de Maio de 1990 (JO L 132, p. 25). Para uma análise completa da regulamentação vigente no sector e das sucessivas alterações que foram introduzidas, ver as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, apresentadas em 19 de Maio de 1994, relativas aos processos C-133/93, C-300/93 e C-362/93 (acórdão de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., Colect., p. I-4867). A finalidade da regulamentação — além da finalidade, de carácter geral, de apoio ao rendimento dos produtores — é também promover o melhoramento da qualidade e da adaptação da produção no sentido da conversão das culturas a variedades mais procuradas ou mais competitivas (sexto considerando).

64 — O preço de objectivo é estabelecido a um nível que tenha em conta a necessidade de promover uma especialização conforme às estruturas económicas e às condições naturais da produção comunitária e que pressuponha a gestão racional e a vitalidade económica das empresas, tanto sob o ponto de vista da qualidade da produção como do rendimento justo dos produtores. O preço de intervenção equivale a 90% do preço de objectivo.

65 — Regulamento de 25 de Agosto de 1970 (JO L 191, p. 2, EE 03 F4 p. 26).

59. Em 1988, foi previsto um sistema de verificação para controlar, no aspecto quantitativo, a produção comunitária [66]. Segundo essa regulamentação (artigo 4.°, n.° 5, do Regulamento n.° 727/70), o Conselho estabelece uma quantidade máxima garantida e, antes de 31 de Julho do ano seguinte ao ano em questão, a Comissão é chamada a precisar se esse limite foi ou não ultrapassado. Se foi ultrapassado, decide-se diminuir os preços de intervenção e os prémios numa percentagem correspondente a cada aumento de 1% sobre a quantidade permitida [67].

O Regulamento (CEE) n.° 2824/88 prevê determinadas regras de execução do regime de quantidades máximas garantidas para o sector do tabaco [68]. O artigo 3.° precisa que, antes da verificação da produção efectiva efectuada pela Comissão, os preços e os prémios podem ser pagos apenas até ao limite de 95%, para a colheita de 1988, e até 85%, para as colheitas de 1989 e 1990, dos montantes fixados para a colheita em questão. Estabelece-se (artigo 3.°, n.° 2) que o pagamento do saldo eventual seja efectuado «após verificação da produção efectiva».

Os Regulamentos da Comissão (CEE) n.° 2046/90 [69], (CEE) n.° 2267/91 [70], (CEE) n.° 2178/92 [71] e (CEE) n.° 2065/93 [72] contestavam as quantidades efectivamente produzidas e determinavam os preços e os prémios a pagar para as colheitas de 1989, 1990, 1991 e 1992, respectivamente. O artigo 2.° destas decisões anuais indica que entram em vigor no terceiro dia após a sua publicação.

Pontos contestados

60. As contestações suscitadas no relatório de síntese dizem respeito a quatro pontos diferentes: a verificação de irregularidades no pagamento dos prémios; irregularidades no pagamento das cauções no âmbito dos prémios para o tabaco em folha; a falta de redução imediata dos prémios e dos preços de intervenção em caso de ultrapassagem das quantidades máximas garantidas; a utilização

66 — Regulamento (CEE) n.° 1114/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.° 727/70 (JO L 110, p. 35). A validade do regulamento foi analisada no acórdão Crispoltoni e o., já referido. A regulamentação foi posteriormente alterada: o Regulamento (CEE) n.° 1251/89 do Conselho (JO L 127, p. 16) precisava que o Conselho fixaria todos os anos a quantidade máxima garantida para o ano seguinte; o Regulamento n.° 1329/90 do Conselho estabelecia a quantidade máxima garantida em 385 000 toneladas para cada colheita de 1988 a 1993.

67 — Além disso (artigo 13.°), prevê-se que, sempre que as quantidades a cargo dos organismos de intervenção excedam uma percentagem fixa da produção ou, em todo o caso, uma dada quantidade, o Conselho, depois de analisar o relatório da Comissão, pode adoptar as medidas válidas para a colheita do ano civil seguinte que sejam necessárias para restabelecer um maior equilíbrio entre a produção e a procura e a reduzir as reservas. Entre as medidas previstas para esse fim, conta-se o abaixamento do nível dos preços de intervenção (artigo 13.°, n.° 5). Do mesmo modo, quando a produção comunitária que beneficie da concessão de um prémio atingir um nível que excede uma determinada percentagem da média da produção durante os três anos anteriores, sempre com base num relatório da Comissão, o Conselho pode reduzir os preços de objectivo e, por conseguinte, reduzir os prémios (artigo 13.°, n.° 6).

68 — Regulamento da Comissão, de 13 de Setembro de 1988 (JO L 254, p. 9).

69 — Regulamento de 18 de Julho de 1988 (JO L 187, p. 23).

70 — Regulamento de 29 de Julho de 1991 (JO L 208, p. 26.

71 — Regulamento de 30 de Julho de 1992 (JO L 217, p. 75).

72 — Regulamento de 27 de Julho de 1993 (JO L 187, p. 26).

de técnicas incorrectas para o cálculo da correspondência final [73].

Argumento relativo à irregularidade no pagamento dos prémios. Posição das partes

61. A recorrente entende que a decisão deve ser anulada por *violação dos direitos da defesa*. A Comissão — em 21 de Novembro de 1994, na sua adenda n.° 2 ao relatório de síntese — teria decidido não reconhecer as despesas relativas aos prémios ao tabaco, com base nos resultados do inquérito, conduzido nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, relativamente ao tabaco exportado por produtores gregos para a Albânia e a Bulgária. Ora, o relatório final desse inquérito, datado de 28 de Setembro de 1994, só teria sido levado ao conhecimento das autoridades gregas em 22 de Dezembro de 1994 e, portanto, no dia seguinte ao da adopção da decisão. Por isso, a recorrente não teria tido possibilidade de fazer valer as suas próprias razões.

62. A demandada objecta que a decisão, publicada cerca de três meses depois da redacção do relatório da «missão fraudes», não teria sido fundada em dados que a recorrente ignorava no momento da adopção do acto. A decisão inserir-se-ia, de resto, num processo caracterizado por longas negociações durante as quais a recorrente, conhecendo embora as dúvidas da Comissão sobre o sector do tabaco, teria negligenciado a sua intervenção no sector, solicitada em vão pela própria Comissão.

Quanto ao mérito

63. Em finais de 1992, em 4 de Dezembro, a Comissão comunicou às autoridades gregas que suspeitava, com base em dados na sua posse, de possíveis fraudes no sector; posteriormente, por carta de 20 de Abril de 1993, convidava-as a efectuar um inquérito nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91.

O inquérito a nível nacional foi efectuado e concluiu-se que as despesas incorridas eram substancialmente regulares. A Comissão não foi associada ao inquérito nem informada dos seus resultados. Por consequência, por carta de 14 de Janeiro de 1994, os serviços do FEOGA informaram as autoridades gregas de que pretendiam participar nos inquéritos conduzidos por estas últimas. Por isso, em 20 de Janeiro de 1994, teve lugar uma reunião. Ouvidos os representantes gregos, a Comissão dirigiu-lhes várias acusações: não

73 — Quanto a este último ponto, o relatório de síntese revelou um erro no coeficiente de transformação aplicado pela recorrente para a determinação dos prémios. Os cálculos efectuados pelas autoridades gregas teriam conduzido a uma transformação errada do tabaco em folha para tabaco embalado, o que teve por consequência a concessão de prémios fictícios. Em presença desse erro, os funcionários da Comissão convidaram as autoridades gregas a reconstruir as tabelas relativas aos cálculos de verificação da correspondência final; contudo, não foi possível obter os dados solicitados.

tinha sido associada ao inquérito, que julgava insuficiente; as diversas administrações competentes não se coordenaram no decurso do inquérito; faltava um verdadeiro programa de inquérito.

A pedido da Comissão, estiveram em território grego funcionários comunitários em missões, nas quais, segundo a demandada, as autoridades gregas não participaram activamente.

64. O relatório em litígio, datado de 28 de Setembro de 1994, é, portanto, vendo bem, apenas o último capítulo de uma história acidentada.

Ora, como salientou a Comissão e como resulta, em geral, do quadro normativo e jurisprudencial, o controlo em matéria de política agrícola é fruto de uma relação de diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro. Recordemos o momento essencial desse relatório, no caso que nos diz respeito. A administração grega não podia ignorar as suspeitas de irregularidades que pesavam sobre o sector do tabaco [74], mas não se preocupou em afastá-las, mesmo perante as solicitações reiteradas da Comissão. Assim, parece-nos que a administração grega tomou uma atitude contrária às indicações precisas do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 e à obrigação de cooperação entre as administrações nacionais e a Comissão que essa disposição implica.

65. Por outro lado, o relatório da «missão fraudes», há que salientar, não provou a existência de novas disfunções no sector do tabaco, limitando-se a *confirmar* as conclusões a que chegou o FEOGA para o ano de 1990. Já tinha sido verificada uma insuficiência geral do sistema grego [75]. A Grécia sabia, em suma, que o sector estava sujeito a controlos, conhecia as dúvidas da Comissão a respeito de possíveis fraudes, sobre a eficácia e a suficiência do inquérito efectuado a nível nacional, e o facto de o pedido de elaboração de um plano de actividades ter ficado sem resposta.

66. Abordaremos ainda um último ponto. A recorrente sustenta que o relatório da missão chegou à sua representação permanente em 22 de Dezembro de 1994. A Comissão afirma, pelo contrário, que o relatório estava à disposição da Grécia desde a data da sua publicação, ou seja, desde 28 de Setembro de

74 — Como já salientámos, o pressuposto de um inquérito conjunto nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91 é que a Comissão «entenda que foram cometidas irregularidades».

75 — A Comissão tinha feito então as seguintes acusações (e estava prevista uma reserva negativa): o tabaco não tinha sido sujeito à operações de primeira transformação e de acondicionamento; os controlos não foram efectuados; a exportação de tabaco não embalado que, todavia, tinha beneficiado do pagamento da restituição; v. relatório de síntese relativo aos resultados de controlo para o apuramento de contas do FEOGA, secção «Garantia», para o exercício de 1990, Bruxelas, 1 de Janeiro de 1993, Doc. VI/119/93 final (4.9.2.1.1).

1994. Não sabemos, sobre este ponto, quem tem razão. Propendemos, no entanto, com base nalgumas indicações, para a posição da Comissão. O processo prevê, já o dissemos, além de relatórios de síntese provisórios, o parecer do Comité FEOGA. Ora, parece-nos estranho que durante esta fase — em que estiveram envolvidos, pelo menos como *membros do Comité, também representantes* da administração grega — não se tenha feito referência ao relatório da missão, já disponível, com base no qual se decidiu confirmar a avaliação dos anos precedentes.

O conjunto destes elementos de facto prova *suficientemente* que a Comissão suspeitava de graves irregularidades no sector grego do tabaco; a Grécia sabia de tudo isto e não podia ignorar que o eventual mau funcionamento do sistema de controlo implicaria o não reconhecimento das despesas. Em presença dessas significativas advertências, a Grécia deveria ter feito valer as suas razões e recusar as conclusões a que chegou o FEOGA, aliás, sujeitas a reserva negativa, o que não aconteceu.

Por estes motivos, o argumento relativo à violação dos direitos de defesa não deve, em nossa opinião, ser acolhido.

Erro manifesto e exercício incorrecto do poder discricionário

67. O segundo fundamento de anulação diz respeito à apreciação errónea dos factos por parte da Comissão e ao exercício incorrecto do poder discricionário quanto ao resultado do controlo.

68. O relatório da «missão fraudes» teria diversos erros. Os resultados instrutórios relativos à União Cooperativa de Produtores SEKE seriam infundados. Os controlos fiscais teriam verificado a regularidade da actividade dessa união e a legalidade da sua acção nos termos da regulamentação nacional.

Independentemente da investigação dos factos e do direito grego, há várias razões para entender que a Comissão agiu correctamente.

A SEKE *tinha sido indicada como uma das* sociedades a submeter a controlo no decurso da missão. Quando os representantes dos serviços da Comissão chegaram, não encontraram os documentos contabilísticos necessários ao controlo, que tinham sido destruídos — legalmente, sustenta a Grécia — depois do resultado positivo do controlo

fiscal. Não vamos abordar a questão de saber se a destruição dos documentos era permitida ou não pela legislação nacional. É um facto que, para os efeitos do presente processo, a legislação nacional contraria as exigências de controlo que inspiram a regulamentação comunitária e o espírito de colaboração que deve presidir às actividades de verificação das administrações nacionais e da Comissão. Os documentos contabilísticos, embora pudessem ser destruídos legalmente, nos termos da legislação fiscal, deveriam ter sido conservados para permitir controlar a correcção da concessão de subsídios, tanto mais que a SEKE já tinha sido indicada como uma das sociedades que devia ser objecto de controlo e a autoridade nacional deveria vigiá-la, e à sua documentação, com especial atenção. Pouco importa, em suma, que os documentos em questão pudessem ser destruídos nos termos da lei grega [76]. As disposições contidas no Regulamento n.° 595/91 e, em geral, no conjunto da regulamentação na matéria, impõem às administrações nacionais o dever de colaborar activamente com o Fundo, e a Grécia, permitindo que a documentação fosse destruída, evidentemente não cumpriu esse dever.

69. Em segundo lugar, as contestações referem-se aos controlos sobre as efectivas capacidades de preparação do tabaco embalado. Quanto a este ponto, as observações relativas à capacidade de produção de embalagens pesadas contidas no relatório da missão parecem-nos fundadas. Os serviços da Comissão, com efeito, verificaram no local a possibilidade de transformar o tabaco em embalagens de 59 kg e constataram: a) a dificuldade dessa operação; b) a evidente falta de familiariedade dos operários com a mesma operação; c) o facto, corroborado pelo parecer dos peritos, que as máquinas utilizadas não podiam sustentar essa carga de trabalho, estando preparadas para uma produção de embalagens de peso compreendido entre os 20 kg e os 30 kg.

Os cálculos efectuados com base nessas quantidades não podem corresponder à verdade e as suspeitas da Comissão sobre presumíveis irregularidades não nos parecem injustificadas.

70. No que respeita às afirmações relativas à qualidade do tabaco AGREX, às capacidades de produção da empresa SEKE, às vendas de tabaco não transformado à Itália, às inexplicáveis diferenças de preços entre os fornecimentos à Didagep e à Bulgária, e às modalidades de pagamento e de acondicionamento aplicadas a esta última, não entendemos que a recorrente tenha fornecido a prova necessária para rejeitar as conclusões do relatório da missão.

71. A República Helénica não provou, com efeito, se o tabaco adquirido pela AGREX já era transformado, como esta entende, ou não, segundo indicou a Comissão; não provou que as indicações do director-geral da SEKE sobre o custo do trabalho no centro de transformação de Soluveko, que levaram a Comissão a não considerar verosímil a contabilidade da empresa, fossem erróneas; nem

76 — Observações da recorrente, p. 27.

provou que a reconstituição das relações comerciais entre a SEKE e as sociedades italianas STP e Boselli Calto efectuada pela Comissão estivesse errada e que as duas sociedades tivessem adquirido à SEKE tabaco não transformado; também no que respeita às diferenças de preço entre os diversos fornecimentos, embora já tenham sido fornecidas explicações, estas não foram documentadas. A recorrente também não conseguiu justificar as diferenças verificadas no peso das embalagens de tabaco destinadas ao consumo interno e as destinadas à exportação; e, finalmente, a Grécia não provou tão-pouco que as afirmações contidas no relatório acerca da confusão e da falta de fiabilidade dos documentos comprovativos dos pagamentos fossem erróneas, bem como sobre a falta de cooperação da SEKE durante o inquérito.

72. O mesmo se pode dizer dos dados fornecidos pela recorrente a respeito das sociedades Michailidis e Gleoudis Kavex. As observações da Comissão são, aqui também, convincentes e claramente formuladas: a administração não teria efectuado controlos suficientes; os registos seriam falsificados; as facturas das vendas seriam incongruentes; não teriam sido fornecidos dados para verificar as taxas de transformação do produto; a escrituração da contabilidade não seria correcta.

73. A recorrente opõe argumentos impertinentes e pouco convincentes. Sustenta que os registos são regulares e que os dados que contêm coincidem com os livros do armazém, enquanto que a Comissão verifica que os registos foram feitos propositadamente para as necessidades da causa e a restante documentação estava desordenada ou tinha sido refeita. Acresce que, quanto à acusação de falsas declarações aduaneiras, a recorrente limita-se a invocar a previsão abstracta da lei sem fornecer provas concretas da sua aplicação no presente caso, sem excluir em concreto que tenha existido uma diferença, devida a fraude, entre o valor declarado da mercadoria e o da mercadoria efectivamente exportada.

Noutras ocasiões, a defesa da recorrente tem o mesmo efeito que o reconhecimento tácito da ineficiência do sistema de controlo. Assim, por exemplo, no que respeita aos livros e documentos da sociedade Gleoudis Kavex, a recorrente diz-nos que, em 11 de Novembro de 1992, certos documentos foram apreendidos pela administração que, no entanto, ainda não procedeu ao seu controlo.

74. O relatório da missão revelou o desinteresse generalizado da administração nacional relativamente ao problema do controlo. Os controladores iam às empresas «para dizer que lá tinham passado» e não sabiam nada do que efectivamente acontecia. Os próprios representantes da administração grega admitiram-no, segundo o relatório da missão (7.2.1.3).

A decisão adoptada pelo Fundo tem evidentemente em conta o quadro sintomático da ineficiência e inadequação dos controlos em que se inserem os episódios que são objecto de censura.

Parece-nos ser este o verdadeiro ponto de apoio da conclusão de que a acção da administração grega é insuficiente. Em presença da negligência geral, que a Comissão lamenta, explica-se que tenham sido aplicados critérios baseados em presunções para concluir pelo não reconhecimento das despesas, à luz da Comunicação n.° 216/93: as conclusões da Comissão parecem-nos aceitáveis.

75. Por outro lado, a recorrente, sem fornecer quaisquer provas, parece rebater, pontualmente, as observações do FEOGA, com base em dados precisos. Isto conduz-nos a fazer duas observações. A primeira é que essas objecções, as explicações detalhadas do funcionamento da regulamentação grega, esta «disponibilidade» para o controlo que parece transparecer do articulado de defesa, deveriam ter sido elementos caracterizadores de todo o processo. Sabemos que não foi assim. A Comissão solicitou reiteradamente planos de inquérito, informações, controlos, colaboração, sem obter qualquer resposta. Além disso, durante os controlos, preparados há muito tempo e inseridos, como foi dito, numa situação preocupante quanto à regularidade do funcionamento do sector, os serviços da Comissão verificaram que a atitude dos funcionários gregos — essencialmente passiva — não se adequou certamente aos parâmetros de boa administração que devem inspirar a acção das autoridades nacionais nas suas relações com a Comissão.

Ora, em segundo lugar, não vemos como é que uma actividade de controlo concebida deste modo a nível nacional pode contradizer os resultados das verificações objectivas da Comissão. As decisões desta última fundam-se nas inspecções, nos dados recebidos das administrações nacionais, na avaliação global da sua organização, e até nas práticas concretas de funcionamento das mesmas.

A análise efectuada deste modo, tendo em conta a falta de cooperação das autoridades gregas, conduziu às conclusões expostas no relatório da missão e retomadas no relatório de síntese, e que não foram adequadamente contestadas pela recorrente.

Fundamento baseado no pretenso enriquecimento sem causa da Comissão

76. A recorrente pede a anulação da decisão afirmando a existência de um triplo enriquecimento indevido da Comissão.

77. Em primeiro lugar, com a sua carta de 12 de Dezembro de 1994, as autoridades gregas levaram ao conhecimento do FEOGA o facto de terem retido, a título de compensação, a soma contestada às despesas dos transformadores, tendo informado o Tribunal de Contas dessa operação. Apesar disso, a Grécia afirma que não foi reconhecido o montante equivalente, o que conduziu a um enriquecimento indevido da Comissão: por um lado, foram creditadas somas em razão da compensação, por outro, não foram reconhecidas as despesas de igual montante. Em substância, as receitas da Comissão sobre a mesma operação teriam duplicado.

A Comissão não toma posição quanto a este ponto.

78. Em segundo lugar, a recorrente pede, também com referência às reduções dos prémios e preços de intervenção no caso de excedente da quantidade máxima garantida, que a decisão seja anulada em virtude da violação do princípio do enriquecimento sem causa. A recorrente alega que o Fundo, com a referida carta, teria sido informado do facto de todas as somas relativas ao excedente das quantidades máximas para as colheitas de 1989 e 1990 terem sido reembolsadas à administração grega directamente ou por meio de compensação. Isto tornaria indevido o não reconhecimento das despesas por parte da Comissão.

79. A recorrente queixa-se de uma violação do princípio do enriquecimento sem causa também no que diz respeito a um erro no coeficiente de transformação para o cálculo da correspondência final. Em Setembro de 1994, com efeito, as autoridades gregas teriam assegurado ao Fundo que tinham procedido ao cálculo da correspondência final em conformidade com as indicações fornecidas pelo próprio FEOGA, o que realmente fizeram, como resulta da carta de 12 de Dezembro de 1994. Daí resultaria uma correcção (80 379 053 DR) nitidamente inferior à indicada na sua decisão pela Comissão, porque a importância restante já teria sido creditada ao FEOGA.

Quanto ao mérito

80. A apreciação dos três argumentos deve, em nossa opinião, ser feita conjuntamente. Todos três fazem referência, como vimos, à carta de 12 de Dezembro de 1994, com a qual as autoridades gregas teriam fornecido à Comissão as informações solicitadas ou consideradas necessárias para um correcto apuramento das contas.

81. Como dissemos na nossa introdução geral, o processo de apuramento prevê um prazo que os Estados-Membros devem respeitar para a apresentação das informações necessárias para a adopção da decisão. Para a colheita de 1991, este prazo era até 31 de Janeiro de 1994. Parece-nos que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, as

informações fornecidas pela Grécia não podem ser, portanto, tomadas em consideração em relação ao apuramento do ano em curso. A recorrente não alegou perante o Tribunal a existência de circunstâncias excepcionais susceptíveis de justificar o atraso verificado [77]. Os elementos de apreciação introduzidos deverão, pelo contrário, ser avaliados no decurso do apuramento seguinte e conduzir, eventualmente, a uma rectificação das contas de 1992.

82. Esta razão é suficiente para concluir que os três argumentos, baseados nas informações fornecidas em Dezembro de 1994, não devem ser acolhidos. Procederemos, no entanto, a uma análise mais atenta de cada um dos argumentos invocados pela recorrente.

Quanto às cauções

83. No que respeita às cauções, deve voltar-se atrás. O relatório de síntese de 1988 (ponto 4.9.2.8) explicava, com efeito, as razões que estão na origem da decisão de não reconhecimento aqui em causa. O artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1726/70 previa que, no momento em que o tabaco fosse submetido ao controlo, o montante total do prémio pudesse ser antecipado mediante o pagamento de uma caução calculada em 20% do seu montante, ou que pudesse ser antecipado um montante igual a 80% do total [78]. O respectivo processo, todavia, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 727/70, não seria arquivado se não se demonstrasse que o tabaco que foi objecto do prémio tinha sido incorporado em produtos manufacturados e exportados para países terceiros.

84. No decurso do inquérito relativo àquele ano, a Comissão verificou que as autoridades gregas mantiveram em suspenso algumas cauções relativas às colheitas de 1981 a 1989 e não adoptaram a documentação que, atestando a «incorporação» do tabaco nos produtos, comprovava a legalidade do pagamento do prémio. Por esta razão, a Comissão, em relação aos pagamentos antecipados de 1981 a 1985, convidou as autoridades gregas a fornecer essa documentação em falta, reservando-se a decisão sobre as consequências financeiras para um momento posterior à sua análise da documentação. Essa documentação, como especifica o relatório de síntese de 1989 (ponto 5.10), foi recebida pela Comissão em 27 de Junho de 1991. Tinha tantas lacunas que a Comissão tomou a decisão do não reconhecimento — que não foi objecto de contestação — do montante de 370 057 029 DR. Além disso, precisava-se que o tabaco relativo às colheitas de 1981 e de 1986 que, depois da trans-

77 — Acórdãos de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão (C-54/91, Colect., p. I-3399), n.os 13 e 15), e de 3 de Outubro de 1996, Alemanha/Comissão (referido na nota 38, n.° 23.

78 — A razão dessa escolha reside na necessidade de atenuar os efeitos económicos da duração das operações de transformação e de acondicionamento (v. nono considerando). Dada a situação específica do mercado grego, a Comissão previu uma disposição derrogatória. Se, com efeito, de uma maneira geral, o adquirente pode pedir que o montante dos prémios lhe seja antecipado apenas se satisfizer as condições de ter concluído um contrato ou assinado uma declaração de cultivo, no ordenamento grego esses requisitos não são exigidos. V. Regulamento (CEE) n.° 186/83 da Comissão, de 18 de Maio de 1983 (JO L 129, p. 23; não existe versão oficial em língua portuguesa), e Regulamento (CEE) n.° 1791/86 da Comissão, de 10 de Junho de 1986 (JO L 156, p. 16).

formação, permanecia armazenado, devia encontrar um destino final no mais curto prazo possível e, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 1992: nessa data, todos os processos relativos ao pagamento de cauções deveriam estar arquivados. A correcção controversa, relativa a estas últimas práticas, constitui, portanto, a conclusão de um inquérito sobre as cauções pagas para os exercícios de 1981 a 1985, que tinha conduzido, como foi dito, ao não reconhecimento de despesas de montantes bem superiores para o ano de 1989.

85. A Comissão verificou que, em relação ao ponto 5.10 do relatório de síntese de 1989, não tinha sido exportada uma determinada quantidade de tabaco até à data-limite de 31 de Dezembro de 1992. Por consequência, os prémios pagos não podiam considerar-se pagos legalmente. A esta afirmação, a Grécia só respondeu pela referida carta de 12 de Dezembro de 1994, pedindo à Comissão a redução relativa ao conjunto das despesas não reconhecidas, tanto as de 1989 como as de 1991, para um montante total de 372 762 124 DR, acrescido da compensação efectuada.

86. Não entendemos que o conteúdo da carta de 12 de Dezembro de 1994 possa constituir um motivo legítimo de anulação da decisão, em razão do seu manifesto atraso e do seu conteúdo. A carta, com efeito, nada precisa quanto ao fundo das acusações feitas pela Comissão, limitando-se a invocar uma compensação que não prova e de que só fornece indicações de carácter geral. Ora, parece-nos evidente que esta defesa não é suficiente, nem sob o ponto de vista do conteúdo, para refutar as conclusões que a Comissão retirou das actividades de controlo efectuadas no decurso de três anos, caracterizadas por uma troca contínua de informações com a recorrente, e que revelaram uma má gestão do mecanismo de cauções e pagamentos antecipados previsto no Regulamento n.° 1726/70.

Quanto ao excedente das quantidades máximas garantidas

87. Também no que respeita ao fundamento do excedente das quantidades máximas garantidas, é necessário referirmo-nos aos anteriores relatórios de síntese.

88. A administração grega entende que é possível recuperar prémios pagos para montantes superiores aos prescritos na sequência do processo de rectificação, no momento em que for arquivado cada processo.

Segundo a Comissão, pelo contrário, a restituição deve ser imediata. A regulamentação do sistema, que entrou em vigor a partir da colheita de 1989, foi clara, ao exigir a cobrança imediata dos prémios indevidamente pagos. Essa indicação não teria sido respeitada pelas autoridades gregas, porque estas só deram início aos processos de

cobrança dois ou três anos depois da entrada em vigor dos referidos regulamentos. A Comissão voltou a este ponto em resposta ao pedido formulado pelo Tribunal na sua carta de 22 de Outubro de 1996. Em especial, invocando as finalidades do regulamento, a Comissão refutou a interpretação segundo a qual «em caso de excedente das quantidades máximas garantidas, a sanção contra os produtores... deve ser imediata» [79]. A Comissão disse também que «a cobrança tardia, depois de dois ou três anos, não permite prosseguir o objectivo do regulamento, tanto mais que as autoridades gregas foram penalizadas através da compensação realizada entre as duas colheitas, sem ter em conta o lucro obtido através da desvalorização da dracma em relação ao ecu».

89. Ora, somos de opinião de que o mecanismo instaurado pelo regulamento corresponde à hipótese interpretativa avançada pela Comissão, mais do que à da própria recorrente. Com efeito, é mais conforme às disposições da regulamentação considerar que a obrigação de recuperação incumbe às administrações nacionais e deve ser cumprida logo que a quantidade permitida for ultrapassada.

90. Vão neste sentido, em primeiro lugar, as disposições do Regulamento n.º 2824/88, em cujos termos os preços de intervenção e o prémio foram pagos até 95% ou 85% do respectivo montante, para as colheitas de 1988 e 1989/1990, respectivamente. Essa limitação demonstra que o legislador comunitário quis evitar, à partida, as operações de reembolso e considerou preferível antecipar imediatamente os resultados prováveis do apuramento relativos àqueles anos. Por outro lado, o artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento prevê, para as colheitas dos anos de 1989 e 1990, que o pagamento do saldo eventual relativo às percentagens do prémio pagas seja efectuado «após verificação da produção efectiva». Em nossa opinião, a disposição implica a exigência de uma regularização imediata da situação dos agricultores [80]. Em suma, a Comunidade, e o próprio sistema das cauções no seu conjunto demonstra-o, tem um interesse preciso não só em que o prémio seja pago pelo montante que cabe efectivamente ao interessado mas também que isso aconteça em curto prazo.

O reembolso, aliás, não pode ser imediato, até em razão de outros princípios que inspiram a regulamentação. O critério da imediação é uma resposta ao problema das fraudes. Deixar os interessados na posse de importâncias não devidas comporta, com efeito, maiores riscos de irregularidades. Por outro lado, permitir aos Estados-Membros a retenção do financiamento muito depois da verificação do montante efectivamente

79 — V. carta da Comissão de 4 de Novembro de 1996 [JUR(96)09545] em resposta à carta do Tribunal de 22 de Outubro de 1996, contendo questões de interpretação.

80 — V. também o terceiro considerando, em que se precisa «que, todavia, os montantes do preço de objectivo e do preço de intervenção podem sofrer alterações subsequentes à aplicação das disposições relativas às quantidades máximas garantidas [e] nesse caso, o preço de compra deve ser ajustado». Parece-nos, portanto, que não se pode encontrar na regulamentação uma ligação nítida, mesmo de carácter temporal, entre a decisão da Comissão e a regularização de prémios (mas também das cauções, que serão liberadas ou confiscadas segundo o êxito das actividades de verificação efectuadas *pela Comissão*).

devido pode gerar distorções às condições de concorrência entre os operadores económicos.

À parte isto, a disposição em análise não pode ser interpretada à luz do critério da boa administração, no sentido que deve favorecer a simplificação da acção administrativa [81].

Em conclusão, onde o n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 2824/88 prevê que «*após* verificação... procede-se ao pagamento do saldo eventual», essa disposição deve ler-se no sentido de que o saldo eventual deve ser pago *imediatamente após a decisão anual da Comissão*.

O ponto de vista que propomos é, em nossa opinião, justificado pela vontade, claramente manifestada pelo legislador comunitário, de se adequar efectiva e imediatamente à «legitimidade económica» e, portanto, ao efeito útil da disposição relativamente à finalidade prosseguida quanto à recuperação dos prémios correspondentes às quantidades excedentárias. Entendemos, assim, acolher as observações da Comissão.

81 — V., neste sentido, as indicações claras contidas no referido Regulamento n.º 1287/95 (quarto e quinto considerandos).

Quanto ao cálculo da correspondência final

91. Concordamos com a tese da Comissão também no que respeita ao cálculo da correspondência final. A previsão do montante estabelecido na decisão, diz-nos a Comissão, é legítima. Para melhor precisar esse ponto, observa-se que esta última comunicou à Grécia qual o sistema que deveria ter adoptado relativamente à correspondência final. Como única resposta, apesar de a Comissão ter insistido em várias cartas sobre o problema de adequar as tabelas de despesas aos padrões comunitários, a administração grega não adoptou as medidas necessárias. Continuou a utilizar o seu próprio método, sem calcular a correspondência final segundo os critérios exigidos pela Comissão. Ou melhor: a Grécia declarou adequar-se a esses critérios apenas nas cartas de 12 de Dezembro de 1994, tarde demais, portanto, para que fossem tidas em consideração para o ano de 1991.

Portanto, não apenas a tomada de posição da recorrente é tardia como, dados os pedidos reiterados da Comissão, revela uma falta de cooperação que, também aqui, contraria os princípios que inspiram a regulamentação: a decisão de apuramento de 1991 mantém-se, por conseguinte, legítima, também sob o ponto de vista acima referido.

Conclusões

Por todas as razões acima expostas, propomos ao Tribunal que rejeite o pedido da Grécia de declaração da nulidade da decisão impugnada pelo presente recurso. Concluímos, portanto, que a 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, seja declarada válida, no que diz respeito à Grécia, e que a recorrente seja condenada nas despesas do processo.