CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 22 de Abril de 1999 *

1. Nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, o Reino de Espanha pediu a anulação parcial da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 [1].

2. Na parte consagrada ao Reino de Espanha, resulta do anexo da Decisão 97/333 que despesas no montante de 16 765 516 175 PTE não foram reconhecidas pela Comissão e não foram reembolsadas ao Governo espanhol.

3. O recurso tem por objectivo a anulação da decisão na medida em que a Comissão procedeu às seguintes correcções financeiras:

— 518 290 080 ESP, relativas às restituições à exportação de manteiga,

— 74 468 109 ESP, relativas às restituições à exportação de carne de bovino,

— 58 804 012 ESP, relativas às ajudas às operações de transformação de citrinos.

I — Quanto às restituições à exportação de manteiga

A — *A regulamentação comunitária*

O Regulamento (CEE) n.° 804/68

4. O Regulamento n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos [2].

* Língua original: francês.

1 — JO L 139, p. 30.

2 — JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146.

5. Na versão aplicável ao presente litígio [3], o seu artigo 17.°, n.° 1, prevê que, na medida em que seja necessário para permitir a exportação dos produtos mencionados no regulamento, entre os quais a manteiga, com base nos preços desses produtos no comércio internacional, a diferença entre estes preços e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação.

O Regulamento (CEE) n.° 729/70

6. Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [4], a secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA») financia as restituições à exportação para países terceiros.

7. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, desse regulamento, as restituições à exportação para países terceiros são financiadas pela secção «Garantia» do FEOGA, quando forem concedidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

3 — Artigo 17.°, n.° 1, do Regulamento n.° 804/68, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3904/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987 (JO L 370, p. 1).

4 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

8. Nos termos do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...»

9. Resulta do artigo 8.°, n.° 2, do mesmo regulamento que as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.

O Regulamento (CEE) n.º 565/80

10. O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas [5], dispõe que «A pedido do interessado é pago um montante igual à restituição à exportação desde que os produtos ou mercadorias sejam colocados ao abrigo do regime aduaneiro do entreposto ou da zona franca tendo em vista a sua exportação num prazo determinado.»

O Regulamento (CEE) n.º 3665/87

11. O Regulamento n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas [6].

12. O artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento prevê que o pagamento da restituição fica subordinado à apresentação da prova de que os produtos para os quais foi aceite uma declaração de exportação deixaram, no mesmo estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar no prazo de 60 dias a contar da data dessa aceitação.

13. O artigo 5.º, n.º 1, primeiro e último parágrafos, do referido regulamento prevê:

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

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

ou

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

...

5 — JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182.
6 — JO L 351, p. 1

Além disso, os serviços competentes dos Estados-Membros podem exigir provas suplementares que constituam demonstração bastante perante as autoridades competentes de que o produto foi efectivamente introduzido, no mesmo estado, no mercado do país terceiro de importação.»

14. Nos termos do artigo 13.° do mesmo regulamento: «Não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável, e, caso esses produtos se destinem à alimentação humana, quando a sua utilização para esse fim ficar excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.»

O Regulamento (CEE) n.° 595/91

15. O Regulamento n.° 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio [7].

16. No artigo 5.°, n.° 2, deste regulamento, é previsto que: «Sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar ou esperar a recuperação total de um montante, informará a Comissão, numa comunicação especial, do montante não recuperado e das razões pelas quais esse montante ficará, na sua opinião, a cargo da Comunidade ou do Estado-Membro.»

17. Nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do mesmo regulamento:

«Quando a Comissão considerar que foram cometidas irregularidades num ou mais Estados-Membros, informará do facto o ou os Estados-Membros em questão, procedendo este ou estes, no mais breve prazo, a um inquérito em que podem participar os agentes da Comissão.

Para efeitos do presente artigo, entende-se por inquérito todos os controlos, verificações e acções desenvolvidos por agentes das administrações nacionais no exercício das suas funções e destinados a determinar a existência de uma irregularidade, com excepção das acções desenvolvidas a pedido ou sob a autoridade directa de uma autoridade judicial».

18. É especificado, no artigo 6.°, n.° 2, primeiro parágrafo, que: «O Estado-Membro comunicará à Comissão, no mais breve prazo, as conclusões do inquérito».

7 — JO L 67, p. 11. Este regulamento revogou o Regulamento n.° 283/72 do Conselho, de 7 de Fevereiro de 1972 (JO L 36, p. 1).

B — *Os factos*

19. Em 21 de Janeiro de 1992, a sociedade Quesos Frías SA (a seguir «Quesos Frías») celebrou um contrato de venda relativo a 1 550 toneladas de manteiga com destino a Kalininegrado (Rússia), com a empresa pública All-Union Association for Foreign Economic Affairs «Prodintorg» (a seguir «Prodintorg»), com sede em Moscovo.

20. O preço de venda, fixado pelas partes num anexo ao contrato de 8 de Maio de 1992, foi de 1 959 USD por tonelada, preço CIF [8] num porto do mar Báltico.

21. Em 28 de Maio de 1992, a Quesos Frías preencheu três documentos aduaneiros únicos, nos serviços alfandegários de Bilbau, para a exportação de manteiga para a Rússia, sendo o preço total indicado de 3 036 450 USD.

22. Em 3 de Junho e 8 de Julho de 1992, a Quesos Frías apresentou três pedidos de adiantamento de restituições à exportação ao organismo competente, o Servicio Nacional de Productos Agrarios [9], acompanhados de uma garantia de 120% do seu montante e sujeitos à realização da operação de exportação da manteiga para uma país terceiro.

23. O Senpa concedeu um adiantamento de 431 909 672 ESP à Quesos Frías após verificação dos avales concedidos, em conformidade com o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 565/80.

24. Informada do facto de a cobertura dos riscos ligados às operações de exportação para a Rússia já não ser segura devido à instabilidade política que afecta esse Estado e de que já não podia recorrer à linha de crédito correspondente ao financiamento da operação de exportação, tendo em conta incumprimentos da instituição prestadora russa, a Quesos Frías procurou um novo comprador fora do território aduaneiro comunitário, a fim de evitar a perda da garantia constituída para o pagamento do adiantamento das restituições à exportação.

25. A Quesos Frías vendeu 500 toneladas de manteiga armazenada no depósito franco de Bilbau à sociedade Rossmarsh Ltd, com destino a Alexandria (Egipto).

26. Na sequência de negociações levadas a cabo paralelamente, a Quesos Frías celebrou, em 24 de Novembro de 1992, um contrato de venda com a sociedade francesa Union Commerciale pour l'Europe et l'Afrique, relativo a um lote de 1 050 toneladas de manteiga, ao preço de 1 185 USD por tonelada, preço FOB [10] em Bilbau, para a sua comercialização na Argélia.

8 — Cost Insurance Freight: esta sigla indica que o preço de venda compreende, além do preço da mercadoria, o do transporte e do seguro.

9 — Serviço Nacional dos Produtos Agrícolas, a seguir «Senpa».

10 — Free on board: esta sigla indica que o preço de venda não compreende as despesas de transporte e de seguro.

27. A execução deste contrato foi transferida para a sociedade inglesa do mesmo grupo Commagric UK [11], com sede em Londres.

28. Em 21 de Dezembro de 1992, as 1 550 toneladas de manteiga foram embarcadas no porto de Bilbau, no navio Maere, fretado pela sociedade de direito francês Unishipping SARL, com sede em Paris.

29. Depois de ter largado Bilbau em 24 de Dezembro de 1992, o Maere chegou ao seu destino no porto de Skikda (Argélia), em 29 de Dezembro de 1992.

30. A descarga da manteiga foi suspensa após um controlo da inspecção veterinária argelina, tendo esta verificado a presença de manchas em algumas embalagens.

31. Em 3 de Fevereiro de 1993, a Quesos Frías e a Commagric celebraram uma transacção nos termos da qual o contrato de venda foi anulado. A venda do lote de 500 toneladas destinado ao Egipto foi igualmente anulada devido à impossibilidade de entregar a mercadoria dentro dos prazos.

11 — A seguir «Commagric».

32. Seguidamente, a manteiga foi transportada pelo navio Maere do porto de Skikda para o porto de Limassol (Chipre) onde chegou em 22 de Fevereiro de 1993. Foi armazenada nos depósitos frigoríficos francos de Limassol e de Larnaka.

33. Em 18 de Junho de 1993, a mercadoria foi embarcada no navio Reefer Sea no porto de Limassol com destino a Kalininegrado, depois da venda das 1 550 toneladas de manteiga à sociedade sueca Handelshuset Redline AP, que serviu de intermediária para a operação de exportação para a Rússia, sendo o destinatário final da mercadoria a Prodintorg.

34. A manteiga foi descarregada em 5 de Julho de 1993 em Kalininegrado e aí foi desalfandegada. O preço das 1 550 toneladas vendidas à Prodintorg foi fixado em 936 USD por tonelada, preço CIF num porto do mar Báltico. A Quesos Frías recebeu por essa operação o montante bruto de 200 864 500 ESP.

C — *Quanto ao recurso*

35. O Governo espanhol recorda que a Comissão recusou reembolsar-lhe as quantias pagas a título de adiantamento sobre as restituições à exportação porque a man-

teiga não teria sido efectivamente exportada devido à sua má qualidade.

36. Em apoio do seu recurso, alega que as autoridades espanholas competentes consideraram como amplamente suficiente a prova, pelo exportador, de que a manteiga preenchia as condições exigidas tanto no momento em que deixou o território aduaneiro como quando chegou ao seu destino para consumo.

37. Em sua opinião, a qualidade da manteiga à partida de Espanha é demonstrada pelos certificados veterinários, os certificados dos Servicios de Sanidad Exterior e o facto de ter sido conservada nos armazéns frigoríficos do depósito franco de Bilbau, bem como, nomeadamente, pelo certificado efectuado pela sociedade de controlo e de verificação das operações do comércio internacional SGS Española de Control SA (a seguir «SGS»). A qualidade também é provada, à chegada da mercadoria, pelos certificados oficiais das autoridades russas.

38. O Reino de Espanha considera que a Comissão, em contrapartida, não apresentou qualquer prova que possa demonstrar a má qualidade da manteiga no momento do seu embarque em Espanha.

39. A Comissão, por seu turno, salienta que, nos termos do Regulamento n.º 729/70, o financiamento das restituições à exportação é subordinado ao cumprimento das regras aplicáveis no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

40. Precisa que, no caso de recusa da sua parte de declarar a cargo do FEOGA determinadas despesas, porque têm a sua origem em infracções à legislação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, compete a este último, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado.

41. A Comissão expõe que na origem das suas dúvidas estão os seguintes factos:

— a má qualidade da mercadoria, desde o seu embarque em Espanha, impediu o seu desembarque na Argélia;

— a mercadoria finalmente vendida na Rússia não é a mesma que a que deu origem ao pagamento do adiantamento sobre restituições à exportação;

— o nível pouco elevado do preço finalmente fixado é, além disso, inferior ao preço mínimo previsto nos acordos

internacionais, assim como ao inicialmente acordado com o organismo adquirente.

42. Alega que o pagamento das restituições está sujeito à prova de que os produtos em relação aos quais a declaração de exportação foi aceite deixaram, no mesmo estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar no prazo de 60 dias a contar da data dessa aceitação. Acrescenta que esse pagamento pressupõe também que o produto tenha sido importado e efectivamente colocado, no mesmo estado, no mercado do país terceiro de importação nos 12 meses seguintes a contar da data de aceitação da declaração de exportação.

43. Em seguida, a Comissão precisa que, nos termos do artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87, não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável, e, caso esses produtos se destinem à alimentação humana, quando a sua utilização para esse fim ficar excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.

44. Considera que o Reino de Espanha não cumpriu a obrigação que lhe impõe o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 de controlar as diferentes operações litigiosas e de proceder à recuperação das restituições indevidamente recebidas pelo beneficiário. Explica que o Reino de Espanha não apresentou qualquer elemento concreto e significativo que possa colocar em causa as conclusões a que ela chegou.

45. A Comissão acrescenta que as autoridades espanholas competentes deveriam proceder, tanto no momento da exportação como a seguir, a pedido da Comissão e no mais breve prazo, aos inquéritos necessários à verificação das irregularidades presumidas.

46. Recordo que a política agrícola comum tem por fim atingir os objectivos do artigo 39.° do Tratado CE e, nomeadamente, estabilizar os mercados e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola [12]. Para evitar, em especial, que as flutuações dos preços no mercado mundial se repercutam nos preços praticados no interior da Comunidade, é previsto o pagamento de uma restituição à exportação da manteiga para os países terceiros destinada a cobrir a diferença entre os preços praticados no exterior e no interior da Comunidade [13].

47. Resulta dos artigos 4.°, n.° 1, e 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 565/80 que o pagamento das restituições é sujeito à prova de que a mercadoria deixou no mesmo estado o território aduaneiro da Comunidade para ser importada num país terceiro.

12 — Quarto considerando do Regulamento n.° 804/68.

13 — *Ibidem*, sexto considerando, artigo 1.°, alínea c), e artigo 17.°, n.° 1.

48. Segundo o artigo 13.° do Regulamento n.° 3665/87, a restituição à exportação só pode ser concedida se a manteiga for de qualidade sã, leal e comerciável.

49. No que diz respeito mais especialmente às obrigações que incumbem aos Estados-Membros em matéria de inquéritos e de controlos, resulta do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 que estes devem tomar, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA e evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades. Nos termos do n.° 2 deste regulamento, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros [14].

50. Há que acrescentar que, embora as autoridades nacionais sejam livres de escolher as medidas que considerem adequadas para a protecção dos interesses financeiros da Comunidade, esta liberdade não pode, de modo algum, afectar a rapidez, a boa organização e o carácter completo dos controlos e inquéritos exigidos [15].

51. Antes de examinar as múltiplas consequências que marcaram o percurso efectuado pela mercadoria em causa de Bilbau a Kalininegrado, há que recordar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa às regras da prova no domínio do financiamento da política agrícola comum.

52. Segundo o Tribunal de Justiça, «apenas são financiadas pelo FEOGA as restituições concedidas e as intervenções empreendidas 'segundo as regras comunitárias', no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas...» [16].

53. A este respeito, o Tribunal de Justiça decidiu que «cabe à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum de mercados agrícolas... Por conseguinte, a Comissão está obrigada a justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa...» [17]. Assim, este último «não pode pôr em causa as constatações da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se não conseguir demonstrar que são inexactas, as constatações da Comissão constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à criação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo» [18].

14 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 94).

15 — *Ibidem*, n.° 96.

16 — Acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.° 11). V., mais recentemente, por exemplo, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão (C-242/96, Colect., p. I-5863, n.° 58).

17 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.° 58.

18 — *Ibidem*, n.° 59.

54. No caso em apreço, a Comissão sustenta que a manteiga vendida pela Quesos Frías e carregada no navio Maere no porto de Bilbau não preenchia as condições de qualidade previstas no Regulamento n.° 3665/87, nem no momento da exportação nem à sua chegada ao destino.

55. Quanto à qualidade da manteiga à partida de Bilbau, há que salientar os seguintes elementos que, como refere a Comissão, deixam pressupor que a mercadoria, mesmo antes da sua exportação, não preenchia os critérios impostos pelos regulamentos para a atribuição de uma restituição à exportação.

56. Depois de ter sido colocada no entreposto franco de Bilbau em 28 de Maio de 1992, a manteiga, carregada no navio Maere, deixou o porto de Bilbau em 24 de Dezembro de 1992. Entre estas duas datas, ocorreram várias peritagens ou controlos cujas conclusões são contraditórias.

57. Em 18 de Novembro de 1992, foi efectuada uma peritagem da manteiga pelo Instituto de Salud Carlos III do Ministério da Saúde e Consumo espanhol, que certifica que o produto era apto para o consumo humano [19].

58. Em 21 de Dezembro de 1992, a pedido da Commagric, a SGS emitiu dois certificados que declaram a conformidade dos lotes de manteiga com a regulamentação argelina relativa ao controlo de conformidade dos produtos importados [20].

59. O teor desses controlos é todavia colocado em causa por diferentes elementos.

60. Em 17 de Dezembro de 1992, os serviços veterinários espanhóis emitiram um certificado oficial no qual consta que a manteiga:

— preenche as normas de qualidade exigidas à exportação,

— é de qualidade sã,

— tem menos de seis meses,

— é apta para o consumo.

19 — Anexo 2 do recurso de anulação.

20 — Anexo 5 do recurso de anulação.

61. Ora, a Comissão observa, justamente, que, dada a data de colocação da manteiga no entreposto — Maio de 1992 —, a mercadoria não podia ser considerada ter menos de seis meses na data da emissão do certificado. Esta constatação reduziu a força probatória do documento apresentado pelo Governo espanhol.

62. Por carta de 22 de Setembro de 1993, a Comissão chamou a atenção das autoridades espanholas competentes para o facto de que «uma simples inspecção de rotina teria... permitido, entre outras coisas, que nas caixas figuravam datas de fabrico muito anteriores aos seis meses em relação à data de emissão do certificado» [21], sublinhando as deficiências dos controlos da administração espanhola.

63. O protocolo de acordo e de transacção de 3 de Fevereiro de 1993, que foi assinado pela Commagric e a Quesos Frías, revela, além disso, que a Commagric tinha emitido reservas quanto à qualidade da manteiga no momento do embarque da mercadoria no navio Maere, em Bilbau [22]. Estas reservas, cuja existência não é contestada pelo Governo espanhol, que as considera, no entanto, como um pretexto para a anulação por razões ligadas a dificuldades de comercialização da manteiga no território argelino, justificavam, portanto, que fosse aberto um inquérito sobre o estado preciso da mercadoria antes da largada do Maere.

64. Nessa fase das operações de exportação, parece que apenas uma intervenção imediata das autoridades espanholas, tornada possível pela sua informação rápida sobre os inícios susceptíveis de revelar o estado deficiente da mercadoria, teria permitido levantar todas as incertezas quanto a este ponto.

65. De qualquer modo, as suspeitas que incidem sobre o estado da mercadoria aumentaram de modo sensível sob vários aspectos.

66. Depois da chegada do Maere, em 29 de Dezembro de 1992, a Skikda, o inspector veterinário argelino do posto fronteiriço formulou as seguintes observações: «Presença de manchas anormais (negras, vermelhas) e gosto a ranço, motivo pelo qual se proíbe a descarga do produto» [23].

67. Uma acta elaborada em 2 de Janeiro de 1993 a bordo do navio Maere e assinada por peritos representando o armador, o fretador e o recepcionista das mercadorias, bem como pelo comandante do navio revela que foi verificado que, no depósito n.º 1, algumas caixas, após a abertura, continham manteiga que apresentava manchas negras nas partes exteriores da porção

21 — Anexo 7 da contestação.

22 — Anexo 9 do recurso de anulação, protocolo de acordo e de transacção, p. 2.

23 — Anexo 7 da contestação.

de manteiga e era perceptível um odor a ranço. Segundo o auto, não foi observada qualquer infiltração de água [24].

68. Por último, a pedido da Commagric, foi efectuada uma peritagem em 5 de Janeiro de 1993 pelo Institut scientifique d'hygiène alimentaire (a seguir «ISHA») que deu origem a um parecer de 15 de Janeiro de 1993 [25]. Segundo esse documento, dois tipos de exames foram efectuados: o exame visual e organoléptico, e análises químicas e microbiológicas.

69. Do exame visual e organoléptico, resulta que a mercadoria do navio exalava um odor a ranço (muito forte no depósito n.º 1, assinalável nos depósitos n.ºs 2 e 3, muito ligeiro no depósito n.º 4), um gosto a ranço (depósitos n.ºs 2 e 3) ou muito ligeiramente oxidado (depósito n.º 4) e manchas mais ou menos numerosas e mais ou menos negras (numerosas manchas, pontos negros no depósito n.º 1, manchas ligeiramente enegrecidas e pouco importantes no depósito n.º 3).

70. As análises químicas revelam indícios de ácido e peróxido elevados que explicam o gosto a ranço nos depósitos n.ºs 2 e 4. As análises microbiológicas confirmam a presença de bolores em número muito elevado no depósito n.º 1, estando os outros três depósitos menos contaminados. Por último, foi assinalada a presença de germes de contaminação e caseolíticos no depósito n.º 4.

71. A peritagem concluiu que a mercadoria não era de qualidade sã, leal e comerciável.

72. O Governo espanhol contesta estes diferentes elementos.

73. Alega que, durante o embarque e depois da largada do navio Maere de Bilbau, a Commagric manifestou reticências quanto à continuação da operação, essencialmente devidas às dificuldades de comercialização da manteiga na Argélia. A instabilidade política deste país e as pressões exercidas pelo comprador argelino para impedir uma comercialização da manteiga independente das empresas públicas explicam que as autoridades argelinas se tivessem oposto ao desembarque da mercadoria.

74. Quanto ao controlo de 2 de Janeiro de 1993, o Reino de Espanha precisa que só foi controlado o depósito n.º 1, que a origem, as dimensões e as características das manchas que apareciam em certas caixas não foram especificadas, e verificou que as embalagens estavam em bom estado e que não havia qualquer traço de infiltra-

24 — Anexo 14 da contestação.
25 — Anexo 7 da contestação.

ção. Acrescenta que nenhum representante da Quesos Frías pôde assistir à inspecção dos serviços veterinários argelinos e ao controlo de 2 de Janeiro, apesar de um empregado dessa sociedade estar presente no porto de Skikda.

75. Por último, o Governo espanhol nega à peritagem do ISHA qualquer valor probatório porque, por um lado, foi realizada a pedido da Commagric para servir de pretexto à anulação da operação de exportação para a Argélia e, por outro, o procedimento segundo o qual as colheitas e as análises foram efectuadas não foi descrito ou deve ser considerado insuficientemente rigoroso.

76. Há que examinar cada um destes aspectos.

77. O Governo espanhol atribui as reticências manifestadas pela Commagric à instabilidade política do país de destino e às pressões do comprador argelino, elas próprias imputáveis ao controlo estatal do mercado em causa nesse país, sem apresentar a mínima prova das suas alegações. Assim, não existem razões sérias para duvidar do valor do controlo efectuado pelas autoridades do país de importação.

78. Não é contestável que o controlo de 2 de Janeiro de 1993 foi parcial, no sentido de que apenas o depósito n.° 1 foi controlado, e que a Quesos Frías não assistiu ao seu desenrolar. Estes elementos, evidentemente, opõem-se a que a acta seja reconhecida como uma prova irrefutável da qualidade defeituosa da totalidade da mercadoria. Mas não deixa de ser verdade que as verificações foram realizadas pelos representantes das partes no contrato de transporte que não tinham qualquer interesse em admitir a existência de um carregamento em mau estado.

79. Com efeito, convém recordar que havia dois peritos representando um armador e o outro o fretador e que estava presente o comandante do navio.

80. Esta circunstância tem ainda mais importância na medida em que resulta de uma carta dos serviços aduaneiros espanhóis de 17 de Setembro de 1993 [26] que a Quesos Frías afirmava que uma pequena parte do carregamento tinha sofrido uma avaria durante o transporte. Independentemente de se determinar ou não a causa da avaria, os responsáveis pelo transporte podiam, assim, ter um interesse real em minimizar os danos que afectavam a manteiga. Além disso, resulta da carta das autoridades aduaneiras espanholas que a Quesos Frías admitia a existência da degradação de uma parte da mercadoria, de modo que o único ponto em questão então em discussão só dizia respeito à origem dos danos.

81. Tendo sido reconhecida a degradação de uma parte da mercadoria, só ficava por determinar a sua amplitude, o que poderia

26 — Anexo 8 da contestação.

fazer-se mediante um inquérito por iniciativa das autoridades espanholas.

82. Há que acrescentar que o momento em que se produziu a avaria, antes ou no decurso do transporte, tem pouca importância enquanto a importação não tiver ocorrido, uma vez que o pagamento de uma restituição está subordinado ao facto de a mercadoria ter sido importada no mesmo estado num país terceiro [27]. Por conseguinte, a alteração que teria ocorrido no decurso da viagem pode ter efeitos sobre o direito do operador económico receber uma restituição à exportação e não modifica em nada o interesse da Comunidade em obter que se realizem controlos eficazes.

83. O Governo espanhol atribui a realização da peritagem confiada ao ISHA à vontade unilateral da Commagric de rescindir o contrato que a ligava à Quesos Frías. No entanto, não avança qualquer elemento de prova em apoio desta afirmação.

84. Quanto ao próprio conteúdo da peritagem, as insuficiências reveladas, embora reais na medida em que não é feita qualquer menção do procedimento utilizado pelo ISHA para chegar às suas conclusões, afectam do mesmo modo os certificados emitidos pela sociedade privada SGS, à qual se refere o Governo espanhol para sustentar que a qualidade da manteiga não foi alterada. Estas duas medidas de controlo só podem ser consideradas indícios, cuja força probatória, muito relativa, depende da apresentação de elementos complementares [28].

85. Vimos que as reservas emitidas pela Commagric no momento do carregamento da manteiga, o controlo das autoridades argelinas, a acta de 2 de Janeiro de 1993 e a existência de uma avaria numa parte do carregamento constituíam um conjunto de indícios susceptíveis que, embora não façam a prova formal do estado deficiente da mercadoria, pelo menos dão origem a sérias dúvidas quanto à sua qualidade no momento da importação no território argelino.

86. A estes elementos directamente ligados à qualidade da manteiga, há que acrescentar os protocolos de acordo, assinados em 7 de Janeiro de 1993 e 3 de Fevereiro de 1993 [29] entre a Quesos Frías e a Commagric. Nesses dois acordos, foi estipulado que a Quesos Frías recuperaria a posse da mercadoria em causa e que se poria termo aos litígios existentes. O protocolo de 7 de Janeiro previa o pagamento pela Quesos Frías da quantia de 100 000 USD à Commagric. A quantia foi aumentada para 375 000 USD no protocolo de 3 de Fevereiro, que substituiu o primeiro protocolo. Além disso, o acordo

27 — Artigo 5.°, n.° 1, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.° 3665/87.

28 — Há ainda que assinalar que a Comissão afirmou que a Quesos Frías, cujo representante assistiu à peritagem, aceitou os resultados (n.° 23 da tradução francesa da contestação), sem ser desmentida neste ponto pelo Governo espanhol.

29 — Anexo 9 do recurso de anulação.

de 3 de Fevereiro anula pura e simplesmente o contrato de venda inicial.

87. Esses acordos de transacção confirmam a realidade da dúvida que afecta o estado real da mercadoria objecto do litígio, na medida em que conferem ao comprador o direito de não prosseguir o cumprimento do contrato de venda assegurando-lhe ao mesmo tempo uma indemnização substancial. Com efeito, se a mercadoria fosse de qualidade irrepreensível, é surpreendente que a Quesos Frías tenha aceitado pagar à Commagric, a título de transacção, mais da quarta parte do montante nominal do preço de venda que seria finalmente pago pela Prodintorg.

88. O percurso depois efectuado pela manteiga litigiosa em direcção a Kalininegrado, via Limassol, é fonte de novas incertezas quanto à regularidade da operação.

89. Na verdade, vários documentos juntos aos autos provam que a qualidade da mercadoria estava em conformidade com as normas em vigor e a manteiga própria para o consumo humano durante o seu percurso de Chipre para a Rússia.

90. É o que resulta, nomeadamente, dos certificados veterinários emitidos em Burgos (Espanha) em 4 de Maio de 1993 [30], dos «Bills of lading» emitidos em 8 de Julho de 1993, depois da descarga da mercadoria em Kalininegrado [31], do relatório de peritagem do gabinete dos peritos comerciais da província de Kalininegrado da câmara de comércio e da indústria da URSS, de 16 de Julho de 1993 [32], e da declaração de carga de 3 de Janeiro de 1994 [33].

91. Contudo, as presunções já mencionadas que põem em causa a qualidade da manteiga, de que alguns dos referidos documentos poderiam atenuar a força probatória, são, pelo contrário, apoiadas pela peritagem de 16 de Julho de 1993.

92. Como salientou a Comissão, a manteiga analisada foi apresentada como tendo sido fabricada em Outubro de 1992, quer dizer, aproximadamente cinco meses depois da data de armazenamento da manteiga objecto do litígio.

93. Este elemento é susceptível de alimentar as dúvidas sobre a identidade da mercadoria desembarcada na Rússia com a carga embarcada em Espanha, já surgida da contradição existente entre os exames realizados após a chegada da mercadoria a Chipre, unânimes na sua apreciação posi-

30 — Anexo 11 do recurso de anulação.

31 — Anexo 12 do recurso de anulação.

32 — Anexo 16 do recurso de anulação.

33 — Anexo 14 do recurso de anulação.

tiva do estado da manteiga, e os indícios em sentido contrário, anteriormente mencionados [34].

94. O Tribunal de Justiça pode certamente considerar que a data de fabrico atribuída à manteiga constitui um simples erro, ou afecta o valor de uma das provas juntas aos autos sem que daí possam ser retiradas consequências quanto à solução do litígio.

95. Mas, este dado pode também ter um sentido diferente quando, entre outros indícios e como eles, contribui para fazer surgir suspeitas sérias sobre a regularidade da operação de exportação. Na hipótese segundo a qual a mercadoria litigiosa estava em estado deficiente desde a sua partida do território do Estado-Membro ou se se deteriorou no decurso do transporte, a apreciação errada da data de fabrico da manteiga acrescenta a ideia de que essa situação tenha podido ser disfarçada por uma manobra de substituição da mercadoria objecto do litígio.

96. Não é necessário, para decidir o recurso que lhe foi submetido, que o Tribunal de Justiça demonstre a existência dessa substituição.

97. Basta declarar que sérias dúvidas sobre o estado sanitário da mercadoria emanam dos elementos de prova juntos aos autos para que a exigência de um inquérito formulada pela Comissão seja justificada e que a ausência de diligência por parte do Estado-Membro em causa é susceptível de o expor ao risco de correcções financeiras, no momento do apuramento das contas FEOGA.

98. É aliás a análise feita pelo órgão de conciliação no seu relatório final de 11 de Dezembro de 1996 [35].

99. O órgão de conciliação refere, com efeito, que «a interpretação dos factos pelo exportador suscita mais questões que a efectuada pela Comissão, mas a probabilidade não é uma base suficiente para pressupor a veracidade de uma alegação específica contra as autoridades responsáveis de um Estado-Membro» [36]. Acrescenta que «as autoridades espanholas deviam levar mais a sério a sua obrigação de dar início a um inquérito nos termos do artigo 6.° do [Regulamento n.° 595/91], como foi solicitado pela Comissão, em vez de confiar na documentação fornecida pelo exportador» [37].

100. Por carta de 17 de Março de 1993, o director do FEOGA alertou a autoridade competente espanhola sobre a qualidade da

34 — V. n.° 85 das presentes conclusões.

35 — Anexo 13 da contestação.

36 — *Ibidem*, n.° 11.

37 — *Ibidem*, n.° 12.

manteiga embarcada no navio Maere e pediu a suspensão provisória da liberação da garantia ou do pagamento das restituições [38].

101. Por carta de 28 de Outubro de 1993, solicitou à administração espanhola que desse início aos processos administrativos ou judiciais para recuperar as restituições indevidamente obtidas pelo exportador [39].

102. A Comissão foi informada da decisão das autoridades espanholas de atribuir definitivamente a restituição à importação ao seu beneficiário por carta de 10 de Janeiro de 1995, «abundante documentação apresentada pela sociedade em questão que comprova a qualidade do produto e a sua perfeita conformidade com as normas de qualidade em vigor no mundo ocidental...» [40].

103. Como o salientou o órgão de conciliação, os elementos de prova apresentados pela administração espanhola são, assim, essencialmente, baseados nos documentos enviados pelo exportador e não resultam em nenhum caso de investigações efectuadas pelas autoridades nacionais competentes.

104. Esta ausência de diligência é confirmada pelo próprio Governo espanhol, que declara «que as justificações dadas pelo exportador e juntas ao pedido eram de tal forma pertinentes que não parece necessário qualquer outra actuação, excepto se se desconfiar da fiabilidade de documentos emitidos por certos organismos públicos e privados, nacionais e estrangeiros» [41].

105. Já referi o carácter discutível das justificações em causa, desde que fossem confrontadas com outros elementos de prova.

106. Aos elementos já mencionados, há que acrescentar o indício salientado pela Comissão relativo ao nível do preço finalmente praticado.

107. O governo e a Comissão estão de acordo quanto ao facto de o preço da manteiga fixado pela Quesos Frías e a Prodintorg, em 8 de Maio de 1992, ser de 1 959 USD por tonelada, para uma taxa de câmbio de 104 ou 105 ESP/USD, o que conduzia a um preço total de cerca de 3 036 450 USD, isto é, 317 790 700 ESP.

108. Ora, o preço de venda da mercadoria foi definitivamente fixado em 936 USD por

38 — Anexo 1 da contestação.

39 — Anexo 10 da contestação.

40 — Anexo 11 da contestação.

41 — Primeira parte, ponto 2, segundo parágrafo, da tradução francesa da réplica.

tonelada, a uma taxa de câmbio de 138 ESP/USD, o que dá 1 450 808 USD, isto é, 200 864 500 ESP. Desse montante deve, além disso, ser deduzida a quantia de 375 000 USD paga à Commagric. O total recebido pela Quesos Frías seria, assim, de 149 134 500 ESP.

109. Por conseguinte, resulta que o preço de venda da manteiga foi substancialmente reduzido, de Maio de 1992 a Julho de 1993, entre as mesmas partes contratantes uma vez que, apesar da operação de exportação para a Argélia, que se frustrou, a Prodintorg foi o destinatário final da mercadoria. A diminuição do preço de venda não pode explicar-se unicamente pela evolução da taxa de câmbio, pois o aumento do valor do dólar não é suficiente para compensar o nível do preço definitivo.

110. Não posso deixar de me interrogar sobre as razões de uma redução tão importante e lamentar que nenhuma medida de investigação tenha podido esclarecer a Comissão sobre a verdadeira qualidade da manteiga no momento da exportação, permitindo, assim, afastar a hipótese de uma degradação do estado da mercadoria à partida de Espanha ou no caminho da Argélia, e assim, reduzir as suspeitas de uma substituição da mercadoria entre a Argélia e a Rússia.

111. Tendo em conta o que foi dito, considero que, ao não recorrer às medidas adequadas para esclarecer as circunstâncias em que o carregamento da manteiga embarcada em Bilbau em direcção a Skikda, depois de Kalininegrado, via Limassol, foi exportada para um país terceiro, para justificar o pagamento da restituição à exportação litigiosa cuja regularidade era contestada pela Comissão com fundamento em indícios sérios e concordantes, as autoridades espanholas não cumpriram as obrigações impostas pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70.

112. Há que referir, por maioria de razão e a título indicativo, para responder ao Reino de Espanha que se interrogava sobre o conteúdo do inquérito solicitado pela Comissão, que podia ser especialmente útil proceder ou mandar proceder à audição e, eventualmente, à confrontação de um certo número de participantes nas diversas fases da operação de exportação e mesmo de controlos da mercadoria.

113. Quanto às pessoas que não residem no território espanhol, podia ter sido posto em consideração recorrer aos procedimentos administrativos ou judiciais do direito nacional que permitem delegar à autoridade competente a tarefa de proceder a essas audições.

114. As informações suplementares eventualmente recolhidas poderiam permitir à

Comissão ou ao Governo espanhol justificarem as suas respectivas posições. No caso de inexistência de dados novos poderia ser censurado ao Governo espanhol não ter parcialmente cumprido as suas obrigações legais.

II — Quanto às restituições à exportação de carne de bovino

A — *A regulamentação comunitária*

O Regulamento (CEE) n.º 805/68

115. O Regulamento n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, institui a organização comum de mercado no sector da carne de bovino [42].

116. O artigo 18.º, n.º 1, prevê que, na medida do necessário para permitir a exportação dos produtos referidos no regulamento com base nas cotações ou nos preços destes produtos no mercado mundial, a diferença entre estas cotações ou preços e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação.

O Regulamento (CEE) n.º 2721/81

117. O artigo 1.º do Regulamento n.º 2721/81 da Comissão, de 17 de Setembro de 1981, relativo à fixação antecipada das restituições à exportação no sector da carne de bovino [43], precisa que as restituições à exportação previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 805/68 serão fixadas antecipadamente para todos os produtos desse sector.

O Regulamento (CEE) n.º 2913/92

118. Nos termos do artigo 68.º, alínea b), do Regulamento n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [44]: «Para a conferência das declarações por elas aceites, as autoridades aduaneiras podem proceder... à verificação das mercadorias, acompanhada de uma eventual extracção de amostras com vista à sua análise ou a um controlo mais aprofundado».

119. Nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do Código Aduaneiro Comunitário: «Quando a verificação incidir apenas sobre parte das

42 — JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157.

43 — JO L 265, p. 17; EE 03 F23 p. 99.

44 — JO L 302, p. 1, a seguir «código aduaneiro comunitário».

mercadorias objecto de uma mesma declaração, os resultados da verificação são válidos para todas as mercadorias constantes dessa declaração».

120. Resulta das disposições do artigo 71.°, n.° 2, do Código Aduaneiro Comunitário que, caso não se proceda à conferência da declaração, a aplicação das disposições que regem o regime aduaneiro a que as mercadorias se encontram sujeitas efectua-se com base nos elementos da declaração.

121. Nos termos do artigo 78.°, n.° 3, do Código Aduaneiro Comunitário: «Quando resultar da revisão da declaração ou dos controlos *a posteriori* que as disposições que regem o regime aduaneiro em causa foram aplicadas com base em elementos inexactos ou incompletos, as autoridades aduaneiras, respeitando as disposições eventualmente fixadas, tomarão as medidas necessárias para regularizar a situação, tendo em conta os novos elementos de que dispõem».

B — *Os factos*

122. A segunda correcção financeira aplicada pela Comissão é respeitante a duas operações de exportação de carne de bovino, uma com destino à Costa do Marfim, a outra com destino ao Benim.

A exportação de carne de bovino para a Costa do Marfim

123. A sociedade Rubiato Paredes SA (denominada também «exportador»), na origem desta operação de exportação, recebeu a quantia de 20 701 950 ESP a título de adiantamento sobre a restituição à exportação de 75 548 kg de carne.

124. Esse pagamento foi baseado na declaração aduaneira do exportador mencionando que a carne exportada era carne desossada. Os funcionários aduaneiros não examinaram a mercadoria e aceitaram as informações que figuravam na declaração.

125. Um controlo *a posteriori* revelou que uma parte da mercadoria não correspondia à que tinha sido declarada. As autoridades aduaneiras verificaram a presença de 700 kg de miudezas, ao passo que a declaração fazia referência a carne desossada.

126. A Comissão solicitou a abertura de um inquérito ao departamento aduaneiro

espanhol. O exportador alterou a sua declaração e teve de devolver a parte da restituição à exportação correspondente à proporção da mercadoria irregularmente declarada, acrescida de 15%.

127. Todavia, a mercadoria já não podia ser objecto de um inquérito.

128. A Comissão comunicou então às autoridades espanholas que o lote exportado era homogéneo quanto à sua composição, mas as autoridades, considerando que não estava provado que a parte não controlada da mercadoria era composta de miudezas, recusaram proceder à recuperação integral da restituição à exportação.

129. Assim, a Comissão efectuou uma correcção financeira em relação ao Reino de Espanha igual ao montante total da restituição paga ao exportador, acrescido de 15%.

A exportação de carne de bovino para o Benim

130. A segunda operação comercial é relativa à exportação de carne de bovino pela sociedade Avícolas El Chico SA (também denominada «exportador») para o Benim. Foi paga uma restituição à exportação a esse título.

131. Na sequência de informações comunicadas pelo FEOGA, as autoridades aduaneiras espanholas deslocaram-se às instalações do exportador onde verificaram que a mercadoria declarada como «carne de bovino desossada e congelada, pedaços desossados, sendo cada pedaço embalado individualmente, código 0202 30 90 400» era composta, na realidade, por cachaço de bovino sem osso e congelado, em bocados de cerca de um quilograma, não embalado individualmente.

132. O Senpa suspendeu imediatamente os pedidos de restituição dessa empresa.

133. Esta foi convidada a devolver a quantia de 11 162 098 ESP.

134. No entanto, a Comissão considerou que nem o exportador nem as autoridades espanholas estavam em situação de garantir que o conjunto da mercadoria exportada não estava no mesmo estado que a parte

controlada. Assim, considerou que tinha de se exigir ao exportador o reembolso da totalidade da restituição paga.

135. A administração espanhola não procedeu à recuperação da ajuda, o que levou a Comissão a efectuar uma correcção financeira.

C — *Quanto ao recurso*

A exportação de carne de bovino para a Costa do Marfim

136. O Governo espanhol fundamenta-se nas disposições do artigo 71.°, n.° 2, do Código Aduaneiro Comunitário para alegar que, caso não se proceda à verificação aduaneira, o seu conteúdo deve ser considerado exacto até prova em contrário. Refere que essa prova pode resultar de um controlo *a posteriori* susceptível de fornecer os elementos de prova incontestáveis que possam ilidir a presunção de exactidão das informações constantes na declaração.

137. No caso em apreço, o Reino de Espanha considera que a verificação *a posteriori* efectuada pela inspecção espanhola permitiu estabelecer que apenas uma parte da mercadoria não correspondia ao que tinha sido declarado, de modo que não existia base legal suficiente para reclamar o reembolso integral da restituição.

138. Acrescenta que a Comissão não pode propor, como o fez, que o exportador seja indirectamente penalizado pela perda da totalidade da ajuda, porque não disse a verdade apenas numa parte da sua declaração, na ausência de disposição legal que preveja tal sanção de modo expresso.

139. A Comissão considera que a presunção de exactidão prevista no artigo 71.°, n.° 2, do Código Aduaneiro Comunitário foi refutada pelo próprio exportador, que, na sequência do inquérito iniciado a pedido da Comissão, foi obrigado a alterar a declaração. A Comissão considera que, uma vez que uma parte da mercadoria exportada não estava em conformidade com esse documento, competia ao exportador fornecer os elementos susceptíveis de estabelecer a conformidade do resto da mercadoria e à administração espanhola de proceder aos inquéritos necessários.

140. Além disso, alega que, nos termos do artigo 70.°, n.° 1, do Código Aduaneiro Comunitário, quando a declaração se revelar inexacta no fim de um exame parcial da mercadoria, incumbe ao exportador provar que as verificações que foram feitas não

devem abranger a totalidade das mercadorias visadas pela declaração.

141. Por último, acrescenta que as irregularidades verificadas são a consequência da falta de medidas de controlo adequadas para a prevenção da fraude, bem como a falta de diligência necessária na realização de um inquérito sobre as irregularidades denunciadas pelos seus serviços.

142. O Reino de Espanha responde que toda a mercadoria exportada foi controlada e que apenas uma parte desta não correspondia à declaração, de modo que a Comissão não pode pretender que as irregularidades verificadas dizem respeito à totalidade das mercadorias. Acrescenta que a inversão do ónus da prova preconizada pela Comissão não resulta de nenhum texto normativo.

143. O Governo espanhol precisa que cumpriu a obrigação de diligência à que era obrigado, ao verificar imediatamente qual a parte da mercadoria declarada que não coincidia com a declaração.

144. Como recentemente recordou o Tribunal de Justiça, tendo em conta a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum, os dados transmitidos aos Estados-Membros pela Comissão que possam levantar suspeitas sérias de fraude à legislação comunitário exigem da parte destes últimos inspecções e controlos [45].

145. Vou fazer de novo referência às disposições do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70, relativas às obrigações que incumbem aos Estados-Membros em matéria de inquéritos e de controlos da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, às consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou aos organismos dos Estados-Membros, bem como à jurisprudência do Tribunal de Justiça neste domínio [46].

146. Por carta de 6 de Abril de 1993, o director do FEOGA informou o departamento aduaneiro espanhol que «as carnes expedidas em 1992 com destino à Costa do Marfim continham 50% de faceiras de bovinos (miudezas que não dão direito a receber restituições)». Pediu que se procedesse a um inquérito [47].

147. Assim, foram transmitidos às autoridades espanholas elementos precisos sus-

45 — V., por exemplo, os acórdão de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect., p. I-5655, n.º 40); França/Comissão (C-232/96, Colect., p. I-5699, n.º 42); Dinamarca/Comissão (C-233/96, Colect., p. I-5759, n.º 43), e Irlanda/Comissão (C-238/96, Colect., p. I-5801, n.º 86).

46 — N.ºs 49 e 50 das presentes conclusões.

47 — Anexo 15 da contestação.

ceptíveis de levantar fortes suspeitas sobre a natureza das mercadorias exportadas para a Costa do Marfim pela sociedade Rubiato Paredes e que justificavam medidas de investigação.

148. Ocorreram trocas de correspondência entre as duas administrações, nacional e comunitária, ou dentro da administração espanhola, sendo alguma dela junta aos autos.

149. Assim, por carta de 6 de Julho de 1993, as autoridades espanholas referem que o exportador tinha reconhecido que, devido a um erro material, 28 caixas de miudezas com um peso total de 700 kg e que não davam origem à restituição tinham sido enviadas na altura da expedição dos 75 548 kg de carne de bovino [48].

150. Esta informação foi confirmada por uma outra carta do departamento aduaneiro espanhol, de 1 de Outubro de 1993, referindo que, segundo o exportador, o resto da mercadoria correspondia ao código 0202 30 90 400, o qual dá direito à restituição. As autoridades espanholas acrescentaram que as investigações para a determinação da natureza exacta da carne exportada prosseguiam. Nessa carta, as autoridades espanholas procederam previamente a uma breve descrição da sociedade Rubiato Paredes e da sua actividade e sublinharam as dificuldades que existiam para determinar *a posteriori* a verdadeira natureza da carne exportada através da documentação existente. Para concluir, precisaram que o inquérito continuava [49].

151. O Reino de Espanha não apresentou nenhum outro documento.

152. Resulta destes elementos que o Governo espanhol limita-se a reproduzir as declarações do exportador pelas quais este reconhece que uma parte dos produtos exportados não correspondia à declaração aduaneira, sem fornecer precisões sobre a natureza do resto da mercadoria nem provas sobre a realidade e a natureza das medidas tomadas para a determinar.

153. Por outro lado, a Comissão assinalou que o inquérito das autoridades espanholas é incompleto na medida em que incidiu apenas sobre os documentos de compra e venda do produtor.

154. A este respeito convém salientar que o Governo espanhol declarou o seguinte: «As autoridades espanholas não puderam provar que o resto da mercadoria consistia também em miudezas, pelo que não viram qualquer razão para exigir o reembolso da totalidade da ajuda...» [50], e refere que: «A análise de toda a mercadoria exportada foi

48 — *Ibidem.*

49 — *Ibidem.*

50 — P. 36, n.º 2, do recurso de anulação.

efectuada segundo a regulamentação aduaneira» [51], sem apresentar o mínimo indício de prova da realização de um controlo mais aprofundado da mercadoria objecto do litígio em apoio desta afirmação.

155. Considero, por conseguinte, que o Reino de Espanha não demonstrou ter procedido aos controlos e inquéritos completos e suficientemente aprofundados para justificar que a restituição concedida fosse financiada pela Comunidade.

A exportação de carne de bovino para o Benim

156. O Reino de Espanha refere-se expressamente às observações apresentadas no precedente processo de exportação de carne de bovino.

157. Acrescenta que a prova das irregularidades resulta apenas de um controlo de documentos e que, deste modo, não é admissível que a Comissão utilize a verificação feita pelas autoridades espanholas para provar a irregularidade de uma parte da declaração aduaneira e ao mesmo tempo não tenha em consideração o conteúdo dessa verificação que conclui pela ausência de elementos demonstrando a não conformidade da declaração.

158. Assim, o Governo espanhol considera que não existe base legal para fundamentar o pedido de reembolso da totalidade da ajuda recebida e que só tinha o direito de exigir o reembolso da ajuda correspondente à parte da declaração reconhecida como errada.

159. A Comissão justifica a correcção financeira aplicada ao Reino de Espanha pelas mesmas razões que as, relativas à insuficiência das medidas de inquérito e de controlo da administração espanhola, que foram apresentadas no processo precedente. Expõe que, na sequência da comunicação pelo FEOGA de certas irregularidades e das verificações feitas pelos serviços de inspecção espanhóis sobre uma parte da mercadoria, nem o exportador nem as autoridades espanholas estavam em condições de garantir que o resto das mercadorias exportadas não estava no mesmo estado.

160. O Governo espanhol afirma que os seus serviços de inspecção não só confirmaram que o código declarado não correspondia a uma parte das mercadorias exportadas, mas também investigaram qual era o código apropriado, o que os levou, verificando que a ajuda devida era menos elevada, a limitar o seu pedido de reembolso ao montante pago em excesso. Acrescenta que a regulamentação comunitária não prevê de modo algum o direito de um Estado-Membro aplicar uma sanção a um operador económico privando-o da totalidade da ajuda.

51 — P. 10, ponto 12, n.º 2, da

161. Pela sua carta de 6 de Abril de 1993, já referida, o director do FEOGA solicitou às autoridades aduaneiras espanholas que iniciassem um inquérito sobre as operações de exportação de carne com destino ao Benim. Fotografias juntas na carta revelam que as mercadorias não estavam embaladas individualmente, contrariamente ao que era mencionado na declaração.

162. Pelas razões acima descritas [52], compete às autoridades espanholas proceder no mais curto prazo a inquéritos aprofundados.

163. Resulta das duas referidas cartas do departamento aduaneiro espanhol, de 6 de Julho e de 1 de Outubro de 1993, que os inquéritos efectuados permitiram verificar que o exportador que estava em condições de apresentar os contratos de venda ou os pedidos de encomendas dos seus clientes, sendo as encomendas feitas por telefone, nem a justificação dos códigos atribuídos à mercadoria exportada para diversos países de África. As verificações efectuadas junto dos fornecedores do exportador revelam que a maior parte da mercadoria exportada não era composta de pedaços de carne desossada embalados individualmente. Por último, é referido que as operações de investigação deviam prosseguir.

164. O Reino de Espanha não apresentou nenhum outro documento.

165. As razões, já apontadas a respeito da operação de exportação para a Costa do Marfim, pelas quais propus ao Tribunal de Justiça que declarasse que as medidas de controlo e de inquérito realizadas pelo Governo espanhol não estão em conformidade com as exigências do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, também são válidas em relação aos factos censurados ao Reino de Espanha a respeito das exportações da sociedade Avícolas El Chico.

166. Contrariamente ao que afirma o Governo espanhol, não pretendo fazer distinções entre as verificações feitas pelas autoridades espanholas para só ter em conta a parte dedicada às irregularidades cometidas pelo exportador. O meu modo de actuar consiste em caracterizar a insuficiência dos controlos efectuados.

167. As verificações efectuadas pela inspecção espanhola evidenciam a incapacidade de o exportador provar a conformidade das operações de exportação com a regulamentação comunitária mas, enquanto foi demonstrado que uma parte da mercadoria exportada não estava em conformidade com a declaração aduaneira, as autoridades espanholas não provaram que tinham procurado determinar o conteúdo preciso do resto da mercadoria.

168. Ora, a inacção assim manifestada pelo Governo espanhol não é fundamentada pela apresentação de qualquer elemento de prova adequado a estabelecer ou a conformidade com a legislação comunitária

52 — V. os n.os 49, 50 e 144 das presentes conclusões.

da operação em litígio, ou o carácter completo e diligente dos inquéritos que o referido governo levou a cabo, nos termos do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, o que justifica a aplicação da correcção financeira decidida pela Comissão contra o Reino de Espanha.

III — Quanto às ajudas à transformação dos citrinos

A — *A regulamentação comunitária*

O Regulamento (CEE) n.° 2601/69

169. O Regulamento n.° 2601/69 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1969, após as alterações introduzidas, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 2483/75 [53] e pelo Regulamento (CEE) n.° 1123/89 [54], prevê medidas especiais para favorecer o recurso à transformação de mandarinas, satsumas, clementinas e laranjas [55].

170. Este regulamento instituiu um regime de compensações financeiras destinadas a favorecer a transformação de determinadas variedades de laranjas no âmbito de contratos que assegurem, a um preço mínimo de compra pago ao produtor, o abastecimento regular das indústrias de transformação [56].

171. O artigo 1.° do Regulamento n.° 2601/69 prevê que as acções empreendidas no âmbito das regras previstas no artigo 2.° e destinadas a assegurar às mandarinas, satsumas, clementinas e laranjas uma utilização mais adequada às suas características, através de um maior recurso à transformação em sumo, beneficiarão da contribuição do FEOGA, secção «Garantia», nas condições e de acordo com as regras previstas no artigo 3.°

172. O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2601/69 dispõe:

«As acções referidas no artigo 1.° devem basear-se em contratos celebrados entre produtores e transformadores comunitários. Estes contratos, que serão assinados antes do início de cada campanha, devem precisar as quantidades sobre que incidem, o escalonamento das entregas aos transformadores e o preço a pagar aos produtores. Depois de celebrados, os contratos serão transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, as quais se encarregarão de efectuar os controlos qualitativos e quantitativos das entregas efectuadas aos transformadores.»

53 — Regulamento do Conselho, de 29 de Setembro de 1975 (JO L 254, p. 5).

54 — Regulamento do Conselho, de 27 de Abril de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2601/69 no que diz respeito ao regime de ajuda à transformação e às regras de execução dos limiares de intervenção para determinados citrinos (JO L 118, p. 25).

55 — JO L 324, p. 21.

56 — Segundo considerando do Regulamento n.° 2601/69.

173. Resulta do artigo 2.°, n.° 2, do mesmo regulamento que, relativamente às entregas efectuadas no âmbito desses contratos, é fixado um preço mínimo que os transformadores devem pagar aos produtores no início de cada campanha de comercialização.

174. Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, primeiro e último parágrafos, do Regulamento n.° 2601/69:

«Os Estados-Membros concederão uma compensação financeira aos transformadores que celebraram os contratos em conformidade com as disposições do artigo 2.°

...

O montante da compensação financeira será fixado antes do início de cada campanha de comercialização...».

175. Os Regulamentos n.os 2601/69 e 1123/89 foram revogados com efeitos a partir de 12 de Novembro de 1993 [57].

57 — Artigos 13.° e 14.° do Regulamento (CEE) n.° 3119/93 do Conselho, de 8 de Novembro de 1993, que estabelece medidas especiais para favorecer o recurso à transformação de determinados citrinos (JO L 279, p. 17).

B — *Os factos*

176. A terceira correcção financeira aplicada ao Reino de Espanha é respeitante aos contratos de transformação de citrinos.

177. No início de 1974, os inspectores do FEOGA realizaram um controlo das compensações financeiras, destinadas a favorecer a transformação de citrinos, que tinham sido pagas adiantadamente pela administração espanhola.

178. na sequência de uma inspecção à empresa de transformação Vital Schneider (a seguir «transformador»), os inspectores verificaram que 78 contratos celebrados com produtores de citrinos tinham sido pós-datados vários dias.

179. Tendo sido substituída a data de 9 de Fevereiro de 1993 pela de 13 de Fevereiro do mesmo ano, a operação económica considerada estava sujeita ao preço mínimo aplicável nesta última data, o qual era mais baixo do que o preço anteriormente aprovado.

180. O preço mencionado nos contratos controvertidos, que não tinha sido modificado, era de 1 985 ESP/100 kg.

181. Antes de 12 de Fevereiro de 1993, o preço mínimo que devia ser pago aos produtores para a obtenção de uma compensação financeira era de 12,84 ecus/ /100 kg, isto é, 2 023,62 ESP [58].

182. A partir dessa data, o preço mínimo foi corrigido para 12,56 ecus/100 kg, isto é, 1 979,49 ESP [59].

183. Por carta de 18 de Julho de 1994, a Comissão informou as autoridades espanholas das suas suspeitas de fraude.

184. Após instrução do processo, a administração espanhola considerou que os factos salientados não justificavam o reembolso das ajudas pagas. Apesar das explicações dadas, a Comissão efectuou uma correcção financeira relativamente à totalidade da ajuda recebida pelo beneficiário em relação aos 78 contratos cuja data tinha sido alterada.

58 — Artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 87/93 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1993, que derroga os Regulamentos (CEE) n.º 1423/92 e (CEE) n.º 3115/92 no que se refere aos preços de compra mínimos dos limões e das laranjas entregues à indústria e às compensações financeiras a pagar após a transformação desses produtos, aplicáveis em Espanha até ao fim da campanha de 1992/1993 (JO L 12, p. 15).

59 — Artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 278/93 da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1993, que prevê derrogações ao Regulamento (CEE) n.º 3115/92, que fixa, para a campanha de 1992/1993, o preço de compra mínimo das laranjas destinadas a indústria e o montante da compensação financeira a pagar após a sua transformação, e ao Regulamento (CEE) n.º 1562/85, no que se refere às informações a fornecer à Comissão (JO L 33, p. 8).

C — *Quanto ao recurso*

185. O Reino de Espanha sustenta que o transformador preenchia as condições exigidas para beneficiar da compensação financeira. Em sua opinião a regulamentação comunitária impunha duas condições, reunidas no caso em apreço: o preço fixado no contrato de venda entre os produtores e o transformador devia ser igual ou superior ao preço mínimo em vigor durante a campanha em causa; os frutos objecto do contrato deviam ser efectivamente transformados em sumo.

186. Considera que são as partes que decidem soberanamente a data em que chegaram a um acordo definitivo. Refere que não lhes pode ser censurado terem fixado a data dos contratos em função das condições legais de atribuição de uma ajuda comunitária, uma vez que essa data não é posterior à execução dos contratos e a alteração não tem por objectivo atingir um resultado contrário à ordem jurídica.

187. O Governo espanhol contesta a tese da Comissão segundo a qual o transformador teria modificado a data do contrato para obter o preço mínimo em vigor, beneficiando ao mesmo tempo da ajuda prevista na data inicial da assinatura dos contratos, cujo montante era mais elevado. Sustenta que, pelo contrário, o transformador recebeu a ajuda, de um montante inferior, correspondente aos contratos celebrados depois de 12 de Fevereiro.

188. Em apoio da sua decisão, a Comissão alega que a alteração da data de um contrato celebrado para obter um benefício decorrente da modificação do preço num regulamento comunitário adoptado após a celebração desse contrato não pode ser objecto de um financiamento comunitário.

189. Considera que essa modificação constitui uma fraude, uma vez que permite a um operador económico beneficiar de uma ajuda à qual não teria direito na data inicialmente fixada, sendo o preço contratual inferior ao preço mínimo em vigor. Em sua opinião, esse procedimento causa um prejuízo à Comunidade na medida em que o transformador procura obter compensações financeiras de modo ilegal.

190. Referindo que recorre a uma interpretação teleológica da regulamentação aplicável, o Reino de Espanha expõe que sendo o objectivo do Regulamento n.º 2601/69 o escoamento das laranjas produzidas na Comunidade, favorece, assim, o aumento da procura de laranjas ao ajudar financeiramente os transformadores na condição de pagarem um preço mínimo razoável. Adoptar o raciocínio da Comissão equivaleria, em sua opinião, em conceder a ajuda quando os contratos preenchem casualmente as exigências fixadas e não quando o operador conscientemente desejou beneficiar da ajuda.

191. O Reino de Espanha considera que é legítimo que o transformador adapte os seus contratos para receber a ajuda e que, enquanto os contratos não tiverem sido entregues às autoridades, nada se opõe a que as partes contratantes negociem esses contratos adaptando-os aos seus objectivos específicos.

192. As objecções formuladas pelo Reino de Espanha suscitam a delicada questão da definição do conceito de fraude num caso como o que é submetido ao Tribunal de Justiça.

193. Deve-se colocar a questão de saber se a alteração pelas próprias partes contratantes, da data que figura num contrato para obter certas ajudas comunitárias, cujo pagamento é condicionado pelo montante do preço contratual e pela data de celebração [60] do contrato, constitui ou não uma fraude.

194. Noutros termos, a substituição da data mencionada no contrato por uma nova data, destinada a beneficiar as partes contratantes dos efeitos mais favoráveis de uma nova regulamentação, pode ser considerada contrária a essa regulamentação?

195. Em primeiro lugar, afasto a censura feita pela Comissão ao Reino de Espanha, que consistia, segundo este último, em

60 — A referência à data de celebração do contrato para determinar a aplicação no tempo dos preços de compra mínimos encontra-se no artigo 1.º do Regulamento n.º 278/93.

defender a ideia de que o transformador teria reconhecido ter solicitado e obtido o pagamento da compensação financeira a título do período anterior a 12 de Fevereiro de 1993, cujo montante era mais elevado do que a compensação correspondente à data alterada. Segundo o Governo espanhol, a Comissão teria considerado que o transformador tinha pós-datado os contratos para justificar o preço pago aos produtores, sendo este inferior ao preço mínimo previsto para o período anterior, recebendo a compensação financeira mais elevada desse último período [61].

196. A Comissão não confirmou essa posição no Tribunal de Justiça. Indicou claramente que a intenção do transformador expressa pela «adaptação» das datas dos contratos era «de poder beneficiar da ajuda comunitária» [62].

197. Assim, a Comissão não pretende que a modificação em litígio era destinada a legitimar o princípio do pagamento de uma compensação financeira obtendo ao mesmo tempo que o montante pago fosse mais elevado do que aquele a que dá direito a nova data. Resulta da sua argumentação que ela sustenta apenas que a alteração de data tinha por objectivo justificar o pagamento da compensação financeira correspondente ao período posterior a 12 de Fevereiro de 1993.

61 — P. 43, n.º 1, da tradução francesa do recurso de anulação.
62 — P. 19, n.º 52, da tradução francesa da contestação.

198. Assim, há que examinar a questão suscitada pelo presente recurso dentro dos limites desse dado factual.

199. A existência de uma fraude depende, no caso dos autos, dos limites que se fixem ao poder das partes contratantes — produtores e transformador — alterarem o conteúdo de um contrato que pode justificar a concessão de uma ajuda comunitária.

200. Como já vimos, dois elementos constitutivos do contrato, o preço e a data, são determinantes para a atribuição de uma compensação financeira nos termos do Regulamento n.º 2601/69. As alterações ocorridas por iniciativa das partes contratantes nestes domínios conferem a estas a faculdade de influenciar a obtenção das ajudas.

201. Contudo, considero que este mero facto não é suficiente para justificar uma limitação da sua liberdade contratual na matéria, ao não existir regulamentação comunitária que institua um formalismo especial neste domínio.

202. Os limites à capacidade das partes alterarem os contratos dependem, em minha opinião, de vários factores: o objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária aplicável, o objecto da alteração e os riscos de fraude.

203. Quanto ao *objectivo prosseguido pela regulamentação*, é ponto assente que o Regulamento n.º 2601/69 tem por objectivo evitar as graves dificuldades de escoamento da produção comunitária de laranjas, nomeadamente, aumentando os escoamentos comunitários graças a um maior recurso à transformação desses frutos em sumo [63].

204. Esta incitação à transformação pelo abastecimento regular das indústrias de transformação é subordinada à condição de, através da fixação de um preço mínimo de compra ao produtor, este último beneficiar de uma remuneração suficiente [64].

205. A legislação aplicável destina-se, assim, a incitar os transformadores a aceitar um certo nível de preços seguindo o preço mínimo de referência fixado em determinadas datas pelo legislador comunitário.

206. À semelhança de muitas outras regulamentações económicas, esta procura suscitar aos operadores económicos comportamentos precisos no domínio da produção ou da comercialização dos produtos através do recurso a benefícios financeiros, a fim de atingir os objectivos que a regulamentação fixou.

207. Também é legítimo que os operadores abrangidos pela legislação em causa adaptem a sua actividade e definam estratégias para beneficiar das vantagens previstas pelas regulamentações, desde que os seus comportamentos estejam em conformidade com esses objectivos e respeitem a letra e o espírito da regulamentação.

208. A fixação de um preço pelos produtores e um transformador, numa data precisa embora modificada de comum acordo, preenche *a priori* as condições da legislação aplicável, dado que o preço mínimo regulamentado foi respeitado na data escolhida pelas partes contratantes e alcança os objectivos fixados.

209. No caso em apreço, o preço, não modificado pelas partes contratantes, excede o nível mínimo determinado pelo Regulamento n.º 278/93, o que, simultaneamente, assegura um mercado para a produção da fruta em causa e garante aos produtores o nível legal de remuneração da sua actividade.

210. Na verdade a data dos contratos foi alterada, mas ninguém contesta que, apesar do reajuste de alguns dias [65], a campanha de comercialização não tinha começado e os contratos em litígio não tinham sido

63 — Primeiro considerando e artigo 1.º
64 — *Ibidem*, segundo considerando.
65 — Recordemos que a data de 13 de Fevereiro foi substituída pela de 9 de Fevereiro.

executados. Apenas foi alterado o quadro normativo, ao ter-se reduzido o preço mínimo de referência na sequência da adopção do Regulamento n.º 278/93 [66].

211. O conteúdo principal dos contratos em relação à regulamentação aplicável — produtos vendidos e preço de venda — parece-me, assim, estar em conformidade com o objectivo económico dessa regulamentação.

212. Ao argumento da Comissão segundo o qual a alteração de data causa um prejuízo à Comunidade na medida em que o transformador procura obter ajudas que não eram devidas na data inicialmente fixada, há que responder que as compensações financeiras teriam sido regularmente pagas se as partes contratantes tivessem involuntariamente atrasado alguns dias a celebração dos contratos ou se, avisados da diminuição do preço mínimo, tivesse diferido voluntariamente o momento da sua assinatura ou escolhido rescindir os contratos antes de celebrar mais tarde novos contratos, idênticos quanto ao objecto e ao preço.

66 — Assinalo, a este respeito, que este regulamento foi adoptado na véspera do dia da celebração dos contratos controvertidos e que a sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* data do mesmo dia. No entanto, a sua entrada em vigor, prevista para o terceiro dia seguinte à sua publicação, foi fixado em 12 de Fevereiro, o que explica sem dúvida as alterações feitas aos contratos objecto do litígio.

213. Ao proceder deste modo, mediante actuações cuja regularidade a Comissão não contesta, o transformador teria alcançado idêntico resultado ao do caso em apreço.

214. De qualquer modo, parece claro que os objectivos de escoamento da produção e de apoio dos preços são alcançados no momento em que é determinado o nível de referência desses preços.

215. Apesar de tudo, pode-se admitir que um elemento tão determinante como a data do contrato seja *objecto de uma alteração* sem medir seriamente os riscos de fraude que essa alteração faz correr ao orçamento da Comunidade?

216. Com efeito, a data em que um contrato é celebrado não é um elemento comparável aos outros, porque, como sublinha justamente a Comissão, a data é um dado, em parte, alheio às partes contratantes. Estas podem, na verdade, escolher o dia da assinatura de um acordo, mas há que ser prudente antes de admitir que dispõem do direito de atribuir ficticiamente a esse acordo uma outra data diferente daquela em que efectivamente o celebraram.

217. Uma modificação deste tipo é incontestavelmente fraudulenta quando é realizada por uma das partes contratantes sem conhecimento das outras.

218. Tal não é o caso dos autos, uma vez que não é contestado que os produtores, através da sua assinatura, confirmaram a nova data mencionada nos contratos.

219. Mesmo decidida de comum acordo entre as partes, essa substituição seria todavia fraudulenta se a data inscrita não pudesse de modo algum corresponder à realidade. Seria assim se fosse posterior à execução ou ao início de execução de um contrato, ou se a difusão do contrato segundo determinadas modalidades legais, como as que determinam ou não a atribuição de certos direitos [67], conferisse já uma data exacta ao contrato [68] e, tornando-o oponível em relação a terceiros, o faria sair da esfera privada das relações entre as partes contratantes à qual até então estava confinado.

220. Quando a data de um contrato é alterada de comum acordo pelas partes contratantes sem que essa alteração seja contestada por essas circunstâncias, o que é o caso dos autos, é legítimo perguntar se essas partes não podem determinar livremente a data em que querem consagrar o seu acordo.

221. Não se trata então de elas quererem falsificar a realidade substituindo ficticiamente uma data por uma outra, mas simplesmente de substituir um contrato por outro considerando, como lhes permite o princípio da liberdade contratual, que, tendo em conta dados novos relacionados com as condições do pagamento de ajudas financeiras, os contratos anteriores não executados são resolvidos e substituídos por novos contratos, cujas partes, o objecto e o preço são idênticos, mas que são diferentes quanto à data da sua celebração.

222. Penso que a dificuldade do problema suscitado quanto a este aspecto pela contestação do Reino de Espanha é relativa no caso em apreço à ambiguidade surgida da

67 — Assim, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, último parágrafo, do Regulamento n.° 2601/69, depois de celebrados, os contratos serão transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa. É natural que, uma vez efectuada essa transmissão, a data do contrato seja considerada irrevogável.

68 — É este certamente o objectivo prosseguido pelas disposições do direito nacional de certos Estados-Membros, como o artigo 1227.° do Código Civil espanhol, do qual resulta, segundo o Reino de Espanha, que a data de um documento particular só produz efeitos em relação a terceiros a partir do momento em que se produzir um acontecimento de que se possa deduzir-se que o documento não pôde ser assinado posteriormente, por exemplo a morte de um dos signatários, a entrega do documento a um funcionário que age no cumprimento das suas funções e a data da sua incorporação num registo público (n.° 22 da réplica). Um exemplo comparável é-nos dado pelo artigo 1328.° do Código Civil francês, nos termos do qual «A data de um documento particular só será oponível em relação a terceiros desde o dia em que tiver sido registado, desde a morte de quem o assinou ou de um dos que o assinaram, ou do dia em que o seu conteúdo for recolhido em actos efectuados por funcionários públicos, tais como escrituras de actas ou de inventário».

conservação de um mesmo suporte escrito em relação a contratos que, no plano estritamente jurídico, devem ser considerados diferentes.

223. Nada se opõe, em minha opinião e na ausência de disposições legais quanto a este ponto, a que as partes num novo contrato mencionem a sua vontade de substituir esse acto jurídico por um outro pela inclusão de uma nova data num documento antigo.

224. De resto, por que razão não admitir que as partes contratantes podem acordar uma nova data de celebração de um contrato se podem, por outro lado, resolver um contrato — uma já não quer vender nem a outra comprar — porque o período de venda não é favorável, para, em seguida, celebrarem um contrato idêntico porque as ajudas concedidas tornam a transacção de novo interessante.

225. A ausência de *risco de fraude* constitui o último factor que pode influenciar o âmbito do direito das partes contratantes alterarem o contrato.

226. A este respeito, há que precisar que a Comissão não só não invoca argumentos fundamentados nas disposições de direito comunitário que qualificam a alteração da data de um contrato, tal como a do caso em apreço, de comportamento fraudulento, como também não apresenta elementos que possam fazer temer que a apreciação feita pelas autoridades espanholas sobre as práticas do transformador é susceptível de favorecer as fraudes ou de diminuir a eficácia dos controlos.

227. Acrescento, para ser exaustivo, que não existem elementos que revelem uma eventual má fé do transformador. Pelo contrário, a assinatura dos produtores destinada a confirmar a vontade comum de fazer uma substituição da data permite afastar possíveis suspeitas.

228. Por conseguinte, considero que a correcção financeira aplicada pela Comissão aos 78 contratos de 9 de Fevereiro de 1993, cuja data foi alterada para 13 de Fevereiro, não é justificada e que a decisão deve, quanto a este ponto, ser anulada.

229. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Todavia, segundo o artigo 69.°, n.° 3, primeiro parágrafo, se as partes obtiverem vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo o Reino de Espanha e a Comissão sido parcialmente vencidos, há que convidar o Tribunal de Justiça a decidir deste modo.

Conclusão

230. Pelas considerações expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) anule a Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção 'Garantia', exercício financeiro de 1993, na medida em que a Comissão não reconheceu a cargo do FEOGA o montante de 58 804 012 ESP correspondente às compensações financeiras adiantadas pelo Reino de Espanha a título de operações de transformação de citrinos;

2) negue provimento ao recurso quanto ao restante;

3) declare que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas».