ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

20 de Setembro de 2001 *

No processo C-263/98,

Reino da Bélgica, representado inicialmente por J. Devadder, seguidamente por A. Snoecx, na qualidade de agentes, assistidos por H. Gilliams, advocaat, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. van Vliet, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, 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 1994

* Língua do processo: neerlandês.

(JO L 163, p. 28), na medida em que excluiu do financiamento comunitário despesas no montante de 382 208 436 BEF efectuadas no Estado-Membro recorrente no âmbito do pagamento antecipado de restituições à exportação,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken (relator) e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as partes em alegações na audiência de 1 de Fevereiro de 2001, na qual o Reino da Bélgica foi representado por H. Gilliams e a Comissão por C. van der Hauwaert, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Março de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Julho de 1998, o Reino da Bélgica requereu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), a anulação parcial da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, 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 1994 (JO L 163, p. 28, a seguir, «decisão impugnada»), na medida em que a mesma excluiu do financiamento comunitário despesas no montante de 382 208 436 BEF efectuadas no Estado-Membro recorrente no âmbito do pagamento antecipado de restituições à exportação.

2 Este montante corresponde a uma correcção forfetária de 10% do conjunto das despesas efectuadas pelo Reino da Bélgica durante o exercício de 1994 no quadro do prefinanciamento de restituições à exportação para os sectores da carne de bovino e dos cereais.

Enquadramento jurídico

3 Nos termos dos artigos 1.°, n.° 2, alínea a), e 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), a Secção «Garantia» do FEOGA financia as restituições à exportação para países terceiros quando são concedidas segundo regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

4 Nos termos do artigo 8.°, n.° 1, primeiro parágrafo, 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.»

5 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.

6 O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182), dispõe que, «a pedido do interessado, é pago um montante igual à restituição à exportação desde que os produtos de base sejam colocados sob controlo aduaneiro garantindo que os produtos transformados ou as mercadorias sejam exportados num prazo determinado» (regime designado por «prefinanciamento-transformação»).

7 O artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 565/80 precisa 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» (regime designado por «prefinanciamento-entreposto»).

8 As regras específicas aplicáveis ao regime comunitário do prefinanciamento estão fixadas no capítulo 3 do título 2 do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

9 Nos termos do artigo 25.° do Regulamento n.° 3665/87, sempre que o operador manifestar a sua vontade de exportar os produtos ou as mercadorias após transformação ou armazenagem e de beneficiar de uma restituição em aplicação dos artigos 4.° ou 5.° do Regulamento n.° 565/80, a admissão ao benefício destas disposições fica subordinada à apresentação às autoridades aduaneiras competentes da declaração designada «declaração de pagamento», da qual constam todos os dados necessários para a determinação da restituição.

10 Relativamente aos produtos transformados ou mercadorias obtidas a partir de produtos de base, o artigo 27.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 dispõe que é utilizado para o cálculo da restituição o resultado da conferência da declaração de pagamento em conexão com a eventual verificação dos produtos de base.

11 Nos termos do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87, os produtos de base colocados sob o regime de prefinanciamento-transformação devem ser incorporados, na totalidade ou em parte, nos produtos transformados ou nas mercadorias que são exportadas. Nos termos da regra da equivalência, prevista

na mesma disposição, os produtos de base, se as autoridades competentes o permitirem, podem «ser substituídos por produtos equivalentes, classificáveis pela mesma subposição da nomenclatura combinada, da mesma qualidade comercial, que possuam as mesmas características técnicas e reúnam as condições exigidas para a concessão da restituição à exportação».

12 Nos termos do artigo 27.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3665/87, o prazo durante o qual os produtos de base podem continuar sob controlo aduaneiro com vista à sua transformação é de seis meses a contar da data da aceitação da declaração de pagamento.

13 O Regulamento (CEE) n.° 32/82 da Comissão, de 7 de Janeiro de 1982, que estabelece as condições de concessão de restituições especiais à exportação no sector da carne de bovino (JO L 4, p. 11; EE 03 F24 p. 146), prevê a possibilidade de concessão de restituições acrescidas para a exportação de determinados produtos do sector da carne de bovino.

14 O Regulamento (CEE) n.° 1964/82 da Comissão, de 20 de Julho de 1982, que determina as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada (JO L 212, p. 48; EE 03 F25 p. 306), precisa que as peças desossadas provenientes de quartos traseiros frescos ou refrigerados de bovinos machos adultos, embaladas individualmente, podem beneficiar de restituições à exportação acrescidas.

15 O artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1964/82 dispõe que os Estados-Membros «tomam as medidas necessárias para excluir toda a possibilidade de substituição dos produtos em causa, nomeadamente pela identificação de cada peça», enquanto o artigo 8.°, terceiro parágrafo, do mesmo regulamento esclarece que «os sacos, caixas de cartão ou outras embalagens contendo peças desossadas são selados ou selados a chumbo pelas autoridades competentes e

apresentam menções permitindo identificar a carne desossada, nomeadamente o peso líquido, a natureza e o número das peças, e também um número de série».

16 O Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1990, relativo ao controlo aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 42, p. 6), fixa as modalidades genéricas de controlo da realidade e da regularidade das operações que conferem direito ao pagamento das restituições e todos os outros montantes relacionados com as operações de exportação.

17 Nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 386/90, o controlo físico das mercadorias no momento do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação deve ser efectuado por amostragem, com frequência e inopinadamente, e incidir, pelo menos, sobre uma amostra representativa de 5% das declarações de exportação que conferem direito ao pagamento das restituições e de todos os outros montantes relacionados com as operações de exportação.

18 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2030/90 da Comissão, de 17 de Julho de 1990, que estabelece regras de execução do Regulamento n.º 386/90 no que diz respeito ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 186, p. 6), o controlo físico será efectuado durante o período compreendido entre a entrega da declaração de exportação e o momento da concessão da autorização de exportação das mercadorias. Nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 2030/90, no caso de ter sido efectuado o pagamento antecipado da restituição no âmbito do regime de prefinanciamento-transformação ou do regime de prefinanciamento-entreposto, o controlo físico efectuado durante o período de armazenagem e, se for caso disso, aquando da transformação pode ser tomado em consideração para o cálculo da taxa mínima de controlo físico prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 386/90. Esta possibilidade está sujeita às condições de que o controlo físico efectuado quando da fase de prefinanciamento obedeça aos mesmos critérios de intensidade que o efectuado normalmente quando da exportação, e de que os produtos que foram objecto do controlo físico anterior sejam idênticos aos que são objecto da declaração de exportação.

A avaliação das correcções (relatório Belle)

19 O relatório Belle da Comissão (documento n.º VI/216/93 de 1 de Junho de 1993) define as linhas orientadoras a seguir quando devem ser aplicadas correcções financeiras em relação a um Estado-Membro.

20 O referido relatório prevê, para os casos difíceis, o método da taxa forfetária:

«Dado que a abordagem das auditorias dos sistemas tem sido mais amplamente aplicada, o FEOGA tem recorrido cada vez mais à avaliação dos riscos de deficiência dos sistemas. Dada a natureza específica das auditorias *a posteriori*, é raramente possível determinar, no momento da sua realização, se um determinado pedido era válido no momento do respectivo pagamento [...]. As perdas para os fundos comunitários devem por conseguinte ser determinadas através de uma avaliação dos riscos que correram por deficiências de controlo, que poderão dizer respeito tanto à natureza ou qualidade como à quantidade dos controlos efectuados [...]».

21 O relatório Belle propõe três categorias de correcções fixas:

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

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

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

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

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

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

23 Na sequência do relatório Belle, o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 foi alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1), passando a ter a seguinte redacção:

«A Comissão, depois de consultar o Comité do Fundo,

[...]

c) decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.° e 3.°, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

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

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

A Comissão avaliará os montantes a excluir 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.

[...]»

O procedimento de apuramento do exercício de 1994

24 Os serviços de controlo do FEOGA procederam a verificações no que respeita às regulamentações e procedimentos em matéria de prefinanciamento das restituições à exportação aplicadas por determinados Estados-Membros durante os exercícios de 1993 e 1994. Em Setembro e Novembro de 1994, foram inspeccionadas, na Bélgica, as estâncias aduaneiras de Lovaina, de Alost, de Beauraing e de Termonde.

25 Após troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades belgas sobre o resultado dessas verificações, a Comissão, por cartas de 8 e 19 de Julho de 1996, notificou as autoridades belgas das conclusões finais da sua investigação sobre o sistema de controlo belga.

26 Em 1 de Outubro de 1996, o Governo belga apresentou um pedido de conciliação, nos termos da Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45). O órgão de conciliação adoptou o seu relatório final em 13 de Fevereiro de 1997.

27 Em 31 de Dezembro de 1996, a Comissão adoptou um projecto de relatório de síntese relativo ao exercício de 1993. Em 3 de Março de 1997, o relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos para apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», referentes ao exercício de 1993 (a seguir «relatório de síntese relativo a 1993») foi debatido no comité do FEOGA.

28 Em 23 de Abril de 1997, a Comissão adoptou, com base no relatório de síntese relativo a 1993, a Decisão 97/333/CE, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30).

29 O Reino da Bélgica pediu ao Tribunal de Justiça a anulação parcial desta decisão na medida em que excluía do financiamento comunitário despesas no montante de 413 309 611 BEF efectuadas neste Estado-Membro no âmbito do pagamento antecipado de restituições à exportação. Foi negado provimento a este recurso por acórdão de 18 de Maio de 2000, Bélgica/Comissão (C-242/97, Colect., p. I-3421).

30 Relativamente ao exercício de 1994, a Comissão adoptou, em 24 de Novembro de 1997, o relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos para apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», referentes ao exercício de 1994 (a seguir «relatório de síntese relativo a 1994»). Nesse relatório, a Comissão limitou-se a remeter para a descrição dos resultados consignados no relatório de síntese relativo a 1993, sem adaptar, alterar ou completar as suas análises e conclusões constantes deste último relatório.

31 A decisão impugnada foi adoptada em 6 de Maio de 1998 com base no relatório de síntese relativo a 1994.

Quanto ao primeiro fundamento

32 No seu primeiro fundamento, o Governo belga afirma que a decisão impugnada foi adoptada em violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, na versão resultante do Regulamento n.° 1287/95, do princípio da cooperação leal constante do artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE), do princípio da diligência, bem como do dever de fundamentação previsto no artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE).

33 O recorrente afirma que o processo de adopção da decisão impugnada foi viciado na medida em que, por um lado, a Comissão não analisou os elementos apresentados pelas autoridades belgas antes de adoptar as conclusões finais da sua investigação sobre o sistema de controlo belga e em que, por outro, considerou como mera formalidade o processo de conciliação iniciado pelo Governo belga. A Comissão não analisou com seriedade as observações e elementos apresentados pelo Governo belga e nem sequer aguardou o relatório final do órgão de conciliação antes de adoptar, em 31 de Dezembro de 1996, o projecto de relatório de síntese relativo a 1993.

34 Daqui resulta que o relatório de síntese relativo a 1994, na medida em que remete para o relatório de síntese relativo a 1993, contém um número significativo de inexactidões que poderiam ter sido evitadas. Mais exactamente, o Governo belga contesta a exactidão das conclusões ou da análise da Comissão em onze pontos no que respeita ao sector da carne de bovino e em quatro pontos no que respeita ao sector dos cereais.

35 A título liminar, deve recordar-se que só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

36 A este respeito, deve salientar-se que, segundo jurisprudência constante, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas, devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade de um Estado-Membro, compete a este Estado demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão (v. acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.° 14, e de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.° 16). A Comissão não está obrigada a fazer prova exaustiva da irregularidade dos dados transmitidos pelos Estados-Membros, bastando-lhe apresentar um elemento de prova das dúvidas sérias e razoáveis que tem relativamente aos números comunicados pelas administrações nacionais.

37 Esta facilitação do ónus da prova pela Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus números e, se for caso disso, da inexactidão dos cálculos da Comissão (acórdãos de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 17, e de 18 de Março de 1999, Itália/Comissão, C-59/97, Colect., p. I-1683, n.° 55). Em caso de contestação, incumbe à Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas e, uma vez provada esta, compete ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí advêm (acórdãos de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão, C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19; de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 18, e de 18 de Março de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 55).

38 É à luz destas considerações que devem ser analisados os elementos de prova apresentados pelo Governo belga contra as conclusões em que a Comissão baseou a decisão impugnada.

Quanto aos alegados erros no relatório de síntese relativo a 1994

Relativamente ao sector da carne de bovino

39 No que respeita ao sector da carne de bovino, o Governo belga contesta, em primeiro lugar, a afirmação da Comissão de que o entreposto da firma Sivafrost, em Termonde, no qual as mercadorias colocadas sob o regime de préfinanciamento-entreposto estão armazenadas, é aberto todas as manhãs e fechado todas as noites por um funcionário das alfândegas, ficando sem vigilância nesse intervalo. O recorrente afirma que o entreposto é aberto por um funcionário das alfândegas apenas no momento das entradas e das saídas das mercadorias armazenadas e é fechado por este funcionário uma vez terminada a operação, à qual assiste.

40 Como resulta da carta de 22 de Maio de 1995 enviada pelas autoridades belgas à Comissão, a troca de correspondência entre as autoridades belgas e a Comissão que antecedeu a adopção por esta, primeiro da Decisão 97/333, depois da decisão impugnada, não demonstra que o entreposto Sivafrost está aberto unicamente para efeitos de entradas e de saídas de mercadorias armazenadas e imediatamente encerrado. Consequentemente, o Governo belga não apresentou prova da incorrecção das conclusões da Comissão segundo as quais o entreposto é aberto de manhã e fechado apenas à noite.

41 Daqui resulta que o argumento adiantado pelo Governo belga não é susceptível de contrariar a objecção da Comissão.

42 Em segundo lugar, o Governo belga contesta a afirmação da Comissão de que havia falta de efectivos e de material de base na estância aduaneira de Termonde. Desde logo, embora admitindo a ausência nesta estância aduaneira de balanças suficientemente precisas para pesar as caixas de 20 kg, considera que isso é

irrelevante, uma vez que 90% da carne exportada através da estância aduaneira em questão é em primeiro lugar armazenada sob o regime de prefinanciamento-entreposto nos entrepostos Sivafrost e Vandenavenne, os quais, por seu lado, têm balanças adequadas para proceder às verificações previstas à entrada e saída do entreposto. Além disso, quanto ao facto de a estância aduaneira de Termonde não dispor de uma viatura de serviço, o que limitaria as possibilidades de controlo inopinado, afirma que o verificador que decida proceder a um controlo físico acompanha o camião da estância aduaneira até o entreposto; o transportador não pode, assim, nunca saber se o verificador vai ou não acompanhá-lo para um controlo físico. Por último, o Governo belga afirma que a estância aduaneira de Termonde tinha três funcionários encarregados dos controlos, que tinham por tarefa executar as formalidades administrativas, e um verificador encarregado exclusivamente da realização de controlos físicos, o que era suficiente para controlar os entrepostos Sivafrost e Vandenavenne.

43 A este respeito, deve desde logo salientar-se que o Governo belga não contesta que a estância aduaneira de Termonde não possui uma balança adequada para proceder a uma verificação do peso das caixas de 20 kg. Daqui resulta que os controlos físicos previstos no artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 386/90 não podem ser eficazmente efectuados. A pesagem de 90% da carne numa fase anterior não pode preencher esta lacuna no sistema de controlo, dado que o mesmo permite que uma certa quantidade de carne colocada sob o regime de prefinanciamento-entreposto nunca seja pesada pela alfândega.

44 Além disso, é também pacífico que, devido à falta de uma viatura de serviço, o verificador só podia efectuar um controlo físico contactando previamente o responsável do entreposto ou a empresa a fiscalizar. O Governo belga não demonstra, assim, que, no que respeita às mercadorias colocadas no entreposto, os controlos físicos inopinados exigidos pelo artigo 3.° do Regulamento n.° 386/90 eram possíveis nestas condições.

45 Por último, quanto à afirmação do Governo belga de que, para além do verificador, três funcionários estavam encarregados do controlo na estância

aduaneira de Termonde, estes elementos foram adiantados pelas autoridades belgas no âmbito do recurso que interpuseram em 3 de Julho de 1997 no processo C-242/97, ou seja, posteriormente a 28 de Fevereiro de 1997, data-limite fixada pela Comissão na Decisão C(97)515 final, de 24 de Fevereiro de 1997, para a transmissão pelos Estados-Membros de informações complementares para o apuramento das contas relativas ao exercício de 1994. O Governo belga não fornece qualquer elemento susceptível de justificar esse atraso com base em circunstâncias excepcionais. Tais elementos, apresentados intempestivamente, não podem, pois, ser tomados em consideração (v. acórdãos de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão, C-197/90, Colect., p. I-1, n.º 9; de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.os 13 a 15; de 3 de Outubro de 1996, Alemanha/Comissão, C-41/94, Colect., p. I-4733, n.º 23; de 29 de Janeiro de 1998, Grécia/Comissão, C-61/95, Colect., p. I-207, n.º 45; de 1 de Outubro de 1998, Países Baixos/Comissão, C-27/94, Colect., p. I-5581, n.º 29; e de 18 de Março de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.º 37).

46 Daqui resulta que esta alegação não pode ser aceite.

47 Em terceiro lugar, quanto às conclusões da Comissão de que, nos seus controlos, as autoridades aduaneiras se baseavam apenas numa lista elaborada pelo próprio operador que referia o número de caixas e o respectivo peso, sendo a declaração de exportação ou a declaração de pagamento efectuadas apenas posteriormente, o Governo belga afirma que este modo de proceder só foi verificado pela Comissão na estância aduaneira de Beauraing, não implicando qualquer risco de pagamento indevido, e foi imediatamente alterado após a sua denúncia às autoridades belgas. Em seu entender, estava sempre presente um verificador da estância aduaneira de Beauraing à entrada das mercadorias no entreposto e que controlava sistematicamente o peso das mercadorias entregues, o que permitia detectar qualquer eventual divergência entre a lista elaborada pelo negociante e o peso verificado quando da pesagem. Assim, o procedimento aplicado em Beauraing em nada prejudicou a eficácia dos controlos, mesmo que a declaração de pagamento só fosse efectuada posteriormente, na medida em que este procedimento garantia o controlo físico de ainda mais de 5% das mercadorias em causa. Além disso, dado que a carne armazenada era sistematicamente sujeita a um controlo veterinário prévio, os controlos aduaneiros proporcionavam uma segurança adicional, pelo que a Comissão não demonstrou a existência de verdadeiro risco de fraude.

48 Deve desde logo salientar-se que, conforme resulta da carta de 22 de Maio de 1995 enviada pelas autoridades belgas à Comissão, não se procedeu a qualquer controlo completo do peso através da pesagem na estância aduaneira de Beauraing. Por outro lado, como o Governo belga admitiu, a verificação das listas de pesos elaboradas pelo empresário podia igualmente ser efectuada antes da entrega da declaração de exportação, enquanto o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2030/90 exige que o controlo físico seja efectuado após a entrega da referida declaração. Nestas condições, não se pode afirmar que as autoridades belgas procederam a controlos físicos em conformidade com o direito comunitário.

49 Tendo em conta esta conclusão, é irrelevante que as verificações efectuadas pelas autoridades belgas tenham incidido, como afirma o Governo belga, sobre mais de 5% das mercadorias em causa.

50 Quanto ao restante, o Governo belga não demonstra que, na falta de um controlo físico válido, não havia a possibilidade de substituição das mercadorias, invocada pela Comissão.

51 Em quarto lugar, o Governo belga contesta as indicações do relatório de síntese relativo a 1993, segundo as quais, nos entrepostos abrangidos pela estância aduaneira de Termonde, era possível retirar as etiquetas de várias caixas que continham quartos traseiros de carne de bovino e, seguidamente, voltá-las a colocar sem as danificar. Embora admitindo que tenha sido possível aos inspectores da Comissão retirar e voltar a colocar etiquetas sem as estragar, o Governo belga considera que esta operação teve lugar numa amostra não representativa e que, tendo em conta a sua dificuldade e o tempo que exige, é impossível, na prática, substituir a carne armazenada no entreposto aduaneiro por outra. Assim, a Comissão não demonstrou que a selagem praticada na Bélgica implica um risco considerável de pagamentos indevidos.

52 Deve observar-se que é pacífico que, na ocasião do controlo, era possível abrir caixas de carne de bovino de restituição elevada sem danificar os carimbos. Uma vez que as declarações do Governo belga de modo algum põem em causa as conclusões da Comissão a este respeito, deve ser julgado improcedente o argumento adiantado pelo Governo belga.

53 Em quinto lugar, o Governo belga afirma que a Comissão enganou-se ao afirmar que parte da carne controlada em Termonde era carne de vaca, quando, de facto, se tratava de carne de boi, facto confirmado por análises de ADN.

54 Como o Tribunal de Justiça salientou no n.º 51 do acórdão Bélgica/Comissão, já referido, a Comissão desistiu dessa alegação contida no anexo II do seu relatório de síntese relativo a 1993; o Tribunal de Justiça declarou também que a Decisão 97/333 não era baseada nessa alegação. Ora, a decisão impugnada assenta na mesma fundamentação da Decisão 97/333.

55 Dado que o Governo belga não afirmou que a alegação abandonada estava na origem de uma determinada correcção na decisão impugnada, a sua argumentação sobre este ponto, embora de facto fundamentada, é irrelevante.

56 Em sexto lugar, o Governo belga nega que o único meio de identificação das diversas caixas armazenadas no entreposto Sivafrost era uma folha de papel fixada numa «palette» que continha a indicação dos números das declarações de pagamento e que, assim, era possível substituir as caixas armazenadas no referido entreposto. Afirma que as caixas armazenadas no local estavam munidas de etiquetas onde constavam a natureza, o peso e o número da mercadoria. Por outro lado, o entreposto Sivafrost utilizou a partir de 1994 listas de armazenagem que continham os mesmos dados que as etiquetas, o que permitiria verificar se as caixas tinham saído do entreposto.

57 Deve salientar-se que o Governo belga não conseguiu demonstrar que as conclusões em que a decisão impugnada se baseou eram incorrectas. Em especial, o Governo belga não conseguiu impugnar a acusação da Comissão relativa à insuficiente identificação das «palettes» em 1994. A este respeito, decorre do processo que as listas de armazenagem em toda a Bélgica só começaram a ser elaboradas em 1995. Ademais, o Governo belga, apesar de afirmar que as listas de armazenagem eram utilizadas no armazém Sivafrost desde 1994, não indica qualquer data exacta, só estando provado o facto de que, aquando dos controlos operados em Novembro de 1994, existiam listas nesse armazém. Em qualquer caso, o Governo belga não consegue refutar a verificação da Comissão de que tais listas não permitem uma identificação fiável das mercadorias.

58 Este argumento do Governo belga não pode, por isso, ser aceite.

59 Em sétimo lugar, o Governo belga afirma que os veterinários estavam sempre presentes na desossa bem como na pesagem dos produtos após a desossa, pelo que a acusação da Comissão de que os mesmos não efectuavam de modo suficientemente aprofundado os controlos de peso impostos pelo Regulamento n.º 1964/82 não tem fundamento.

60 Deve ser julgado improcedente este argumento do Governo belga. Quanto ao controlo de peso dos quartos traseiros de carne de boi desossados, a simples presença de um veterinário na sala de desossa para verificar a operação de pesagem automática não satisfaz as exigências do Regulamento n.º 1964/82. Efectivamente, na medida em que, nos termos do artigo 4.º deste regulamento, as autoridades competentes devem apor o seu visto nos «certificados de carne desossada», o qual, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do mesmo regulamento, deve mencionar a quantidade total de carne proveniente da desossa, estas autoridades devem assegurar-se do peso dos quartos traseiros desossados, o que implica que têm de proceder elas mesmas à respectiva pesagem, a fim de prevenir o risco evidente de fraude que resultaria de uma pesagem efectuada por outros. Daqui decorre que o Governo belga não demonstrou suficientemente que as conclusões que a Comissão extraiu das suas verificações relativamente ao risco de fraude eram incorrectas.

61 Em oitavo lugar, o Governo belga critica a alegação da Comissão segundo a qual os controlos físicos efectuados quando da fase de prefinanciamento nas estâncias aduaneiras de Beauraing e de Termonde não obedeciam às exigências constantes do artigo 6.° do Regulamento n.° 2030/90. Afirma que esses controlos, que incidem sobre o peso e a selagem das caixas, são tão extensos como os efectuados na fase da exportação e estão em conformidade com as condições enunciadas nos Regulamentos n.os 386/90 e 2030/90.

62 A este respeito, deve considerar-se que o Governo belga não conseguiu contrariar as conclusões da Comissão quanto à insuficiência do controlo efectuado quando do período de armazenagem. Por um lado, como resulta do n.° 43 do presente acórdão, na estância de Termonde, o peso das mercadorias não era suficientemente verificado quando da entrada nem quando da saída do entreposto. Além disso, resulta do n.° 52 do presente acórdão que os controlos relativos à selagem das caixas eram, na mesma estância aduaneira, igualmente insuficientes, e dos n.os 57 e 60 que existiam deficiências que tornavam ali possível a substituição das mercadorias. Por outro lado, como resulta dos n.os 48 a 50 do presente acórdão, os controlos efectuados na estância aduaneira de Beauraing não excluíam todos os riscos de substituição, pelo que os mesmos não podem ser considerados como controlos físicos na acepção do artigo 6.° do Regulamento n.° 2030/90.

63 Nestas condições, há que admitir que os controlos efectuados no âmbito do regime comunitário de prefinanciamento pelas estâncias aduaneiras de Beauraing e de Termonde não revestiam a intensidade exigida pelo artigo 6.° do Regulamento n.° 2030/90.

64 Assim, deve ser julgada improcedente a afirmação em contrário do Governo belga.

65 Em nono lugar, o Governo belga reconhece que, ao contrário do disposto no artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1964/82, o peso dos quartos traseiros de

carne de boi antes da desossa não era determinado pelas autoridades nacionais através de pesagem, mas sim calculado por aplicação de um coeficiente de rendimento ao peso das referidas peças após a desossa. Contesta, contudo, as conclusões extraídas pela Comissão das suas verificações pelo facto de esta prática ser observada por uma única empresa dependente da estância aduaneira de Beauraing, e de este modo de determinação do peso antes da desossa não ter relevância para o montante das restituições pagas no final, uma vez que as mesmas são calculadas em função do peso líquido da carne desossada, o qual é determinado através de pesagem automática. Por último, afirma que o certificado do peso é facultativo, o que mostra que a Comissão não atribui importância a este elemento.

66 A este respeito, deve salientar-se que é pacífico que o peso da carne em causa antes da desossa não era verificado pelas autoridades competentes, conforme exige o artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1964/82, mas apenas calculado por meio de um coeficiente aplicado ao peso após a desossa, referido no certificado previsto no Regulamento n.° 1964/82. Acresce que o Governo belga não pode validamente afirmar que as restituições são calculadas em função do peso líquido da carne desossada, uma vez que, como foi declarado no n.° 60 do presente acórdão, o mesmo também não foi convenientemente verificado.

67 Quanto ao argumento do Governo belga segundo o qual a indicação do peso líquido antes da desossa é facultativa, o mesmo não tem em conta a obrigação prevista no artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1964/82, que dispõe que, quando da aceitação da declaração, as autoridades competentes constatam o peso líquido dos quartos traseiros.

68 Nestas condições, não pode ser aceite o argumento do Governo belga.

69 Em décimo lugar, o Governo belga impugna a afirmação da Comissão nos termos da qual o veterinário do matadouro de Zele não pôde indicar aos agentes da Comissão que tinha determinado o peso líquido dos quartos traseiros a cortar

mencionado no certificado previsto no Regulamento n.º 32/82, nem com que base pôde eventualmente verificar a exactidão do peso que inscreveu. Explica este incidente pelo facto de a pesagem dos referidos quartos traseiros ser efectuada não no matadouro de Zele, mas na sala de esquartejamento da empresa Dierickx, operação efectuada sob controlo do veterinário presente no local.

70 A este respeito, basta verificar que, mesmo pressupondo que esteja provado que o veterinário da sala de esquartejamento é a autoridade competente na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1964/82, o Governo belga reconhece que este veterinário não procede ele próprio à pesagem, limitando-se a validar o respectivo resultado. Ora, esta prática, que origina um risco de fraude, é contrária às disposições do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1964/82, que exige que as autoridades competentes «constatem» o peso líquido dos produtos antes da desossa e o inscrevam no certificado previsto no Regulamento n.º 32/82.

71 Nestas condições, devem, consequentemente, ser julgados improcedentes os argumentos do Governo belga.

72 Em décimo primeiro lugar, o Governo belga contesta a tese da Comissão segundo a qual, na falta de selagem individual das peças de carne destinadas à exportação, os serviços aduaneiros não podiam determinar se a carne apresentada tinha sido previamente controlada pelo funcionário do serviço veterinário. O Governo belga afirma que na sala de esquartejamento está sempre presente um veterinário que vigia o corte das carcaças e a embalagem de cada peça de carne. Em cada peça é colada uma etiqueta que contém as seguintes informações: Bélgica, número do matadouro e CEE. A referida etiqueta permite aos serviços aduaneiros verificar se a carne apresentada foi controlada pelo veterinário competente.

73 Deve recordar-se que o artigo 8.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1964/82 prevê que os controlos efectuados pelas autoridades nacionais competentes, cujas condições os Estados-Membros determinam, devem excluir

qualquer possibilidade de substituição dos produtos, nomeadamente através de medidas como a identificação de cada peça.

74 Contudo, a etiqueta utilizada na Bélgica não permitia atingir este objectivo, na medida em que dela não constava nem o peso líquido nem a natureza e o número de peças de carne.

75 Nestas condições, as afirmações do Governo belga não bastam para demonstrar que são injustificadas as acusações que a Comissão lhe dirigiu a este respeito.

No que respeita ao sector dos cereais

76 No que respeita ao sector dos cereais, o Governo belga contesta, em primeiro lugar, a afirmação da Comissão de que os controlos aduaneiros efectuados eram insuficientes para a identificação dos produtos colocados sob o regime comunitário do prefinanciamento. Afirma que a eficácia do sistema belga de controlo do prefinanciamento das restituições no sector dos cereais se baseia num sistema de licença estanque, no controlo contínuo da quantidade e na natureza dos produtos prefinanciados e no controlo aprofundado *a posteriori* dos documentos conjugado com um controlo físico sistemático no momento da exportação. Rejeita, por isso, as críticas da Comissão relativamente ao número alegadamente insuficiente de controlos físicos efectuados antes da exportação pelas estâncias aduaneiras de Alost e de Lovaina na medida em que, tendo em conta o sistema de controlo existente, esses controlos físicos seriam, em seu entender, de utilidade duvidosa. Por outro lado, alega que, uma vez que a questão do número de controlos físicos foi pela primeira vez referida no relatório de síntese relativo a 1993, a Comissão não pode invocar este elemento para proceder a correcções financeiras.

77 A este respeito, deve notar-se, por um lado, que resulta da correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades belgas, junta ao processo, que estas foram informadas muito cedo pela Comissão das deficiências imputadas e tiveram ocasião de tomar posição a esse respeito quando do processo de conciliação.

78 Por outro lado, tendo em conta a importância que reveste, para a correcta aplicação do regime comunitário do prefinanciamento, a informação mútua das autoridades aduaneiras quanto ao estado real das mercadorias e à composição dos produtos, há que concluir que é indispensável que estas procedam a controlos físicos das mercadorias em causa em número suficiente.

79 No presente processo, é pacífico que os controlos físicos durante a armazenagem só eram praticados em pequeno número e que não existia troca de informações entre as diversas autoridades aduaneiras a respeito do conjunto das mercadorias armazenadas e das respectivas quantidades. Nestas condições, as diferentes estâncias aduaneiras não podiam ter uma visão de conjunto das mercadorias declaradas para exportação, o que impedia as autoridades competentes de serem informadas a qualquer momento do estado real das mercadorias e da composição dos produtos armazenados.

80 Por consequência, o Governo belga não conseguiu contrariar as conclusões da Comissão contidas a este respeito no relatório de síntese relativo a 1993, para que remete o relatório de síntese relativo a 1994.

81 O Governo belga rejeita, em segundo lugar, a tese da Comissão segundo a qual as autoridades belgas, ao admitirem a aplicação do princípio da equivalência aos produtos acabados, interpretam incorrectamente este princípio. Considera que o artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 não precisa a que produtos é

aplicável o princípio da equivalência, uma vez que não indica claramente se os produtos equivalentes devem ser produtos de base ou produtos transformados.

82 Nos termos do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87, os produtos de base podem ser substituídos por produtos equivalentes, classificáveis pela mesma subposição da nomenclatura combinada, da mesma qualidade comercial, que possuam as mesmas características técnicas e reúnam as condições exigidas para a concessão da restituição à exportação.

83 Daqui resulta que, ao contrário do que o Governo belga afirma, apenas produtos que se situem na mesma fase do processo de transformação que os produtos de base podem ser considerados como tendo a mesma qualidade comercial e as mesmas características técnicas que estes produtos.

84 A Comissão considerou pois, correctamente, que as autoridades belgas violaram o artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 ao autorizarem a substituição de produtos de base por produtos transformados.

85 Por conseguinte, há que julgar improcedente o argumento em contrário do Governo belga.

86 Em terceiro lugar, quanto ao controlo da presença das mercadorias no momento da entrega da declaração de pagamento, o Governo belga afirma que o direito comunitário não exige a presença física das mercadorias prefinanciadas no momento da entrega da referida declaração. Em seu entender, daí resulta que o responsável da estância aduaneira, ao contrário do que a Comissão afirmou no relatório de síntese relativo a 1993, não é obrigado a verificar, quando da recepção da declaração de pagamento, se o operador que apresenta a declaração de pagamento dispõe de um *stock* suficiente.

87 A este respeito, deve observar-se que resulta do artigo 26.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 que os produtos ou mercadorias são colocados sob controlo aduaneiro desde o momento em que é aceite a declaração de pagamento e até deixarem o território aduaneiro da Comunidade ou atingirem o destino previsto. Daqui decorre que as autoridades aduaneiras devem estar permanentemente informadas das quantidades de mercadorias armazenadas que estão colocadas sob o regime comunitário do prefinanciamento a fim de excluir que possam ser declaradas mercadorias inexistentes.

88 Afigura-se, por isso, que o controlo aduaneiro sobre os produtos e mercadorias que devem estar fisicamente armazenadas desde o momento em que é aceite a declaração de pagamento é indispensável para pôr em evidência uma eventual fraude a partir da fase da declaração.

89 Assim, deve ser julgado improcedente este argumento do Governo belga.

90 Em quarto lugar, o Governo belga contesta o alegado desrespeito dos prazos para a exportação de mercadorias prefinanciadas, denunciado no relatório de síntese relativo a 1993, que permitiria ao exportador que não tem ainda destino final para as suas mercadorias prolongar o período de prefinanciamento e evitar fixar um destino final.

91 Como resulta do n.° 88 do acórdão Bélgica/Comissão, já referido, embora a Comissão considere que o método utilizado pelas autoridades belgas não é desejável, não o considerou, contudo, como uma infracção ao direito comunitário e não o teve em consideração no âmbito das correcções financeiras aplicadas na Decisão 97/333. O mesmo se diga da decisão impugnada que assenta na mesma fundamentação da Decisão 97/333.

92 Dado que o Reino da Bélgica não foi afectado por uma correcção financeira específica por este motivo, a contestação pelo Governo belga deste ponto do relatório de síntese relativo a 1993, para que remete o relatório de síntese relativo a 1994, carece de objecto no âmbito do presente recurso e não há que a analisar.

93 Resulta do que antecede que deve ser julgada improcedente a parte do primeiro fundamento dirigida contra as constatações de facto efectuadas pela Comissão.

Quanto à violação dos princípios da cooperação leal e da diligência

94 Quanto à crítica feita à Comissão por ter violado os princípios da cooperação leal e da diligência quando da adopção da decisão impugnada, resulta do processo que grande número de informações foram trocadas entre a Comissão e as autoridades belgas antes da adopção, primeiro da Decisão 97/333, depois da decisão impugnada, incluindo durante o processo de conciliação.

95 No que respeita, em especial, ao facto de a Comissão ter adoptado o projecto de relatório de síntese relativo a 1993 sem aguardar a entrega do relatório do órgão de conciliação, deve salientar-se, por um lado, que o Governo belga invocou-o como constituindo não um fundamento de anulação da decisão impugnada, mas sim um elemento em apoio do seu fundamento de anulação assente na violação do princípio da cooperação leal e do princípio da diligência. Por outro lado, apesar do comportamento prematuro da Comissão quando da adopção do projecto de relatório de síntese relativo a 1993, resulta dos elementos do processo que a Comissão, em todo o caso, tomou conhecimento dos argumentos adiantados pelas autoridades belgas e analisou-os, embora não os tenha julgado convincentes.

96 Nestas condições, não pode haver aqui violação do princípio da cooperação leal nem do princípio da diligência.

Quanto à violação do dever de fundamentação

97 O Governo belga critica, por último, a Comissão por não ter fundamentado suficientemente a decisão impugnada.

98 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, no contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida (v. acórdãos de 13 de Dezembro de 1990, Países Baixos/Comissão, C-22/89, Colect., p. I-4799, n.° 18, e de 1 de Outubro de 1998, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 36).

99 No presente caso, resulta do processo que o Governo belga esteve ligado ao processo de elaboração da decisão impugnada. Efectivamente, as incertezas com que a Comissão se defrontou quanto à fiabilidade do sistema de controlo belga nos sectores da carne de bovino e dos cereais foram por diversas vezes transmitidas por escrito às autoridades belgas, deram lugar a discussões e o assunto foi submetido ao órgão de conciliação.

100 Acresce que é de salientar que a Comissão, no seu relatório de síntese relativo a 1994, por remissão ao relatório de síntese relativo a 1993, indicou as razões que a levaram a recusar o apuramento do montante controvertido.

101 Consequentemente, a fundamentação da decisão impugnada deve ser considerada suficiente.

102 Resulta do que antecede que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

103 No seu segundo fundamento, o Governo belga afirma, em primeiro lugar, que a Comissão não tem o direito de impor correcções forfetárias se não dispuser de provas concretas de que determinado número de montantes foram irregularmente pagos. Ora, no caso em apreço, a Comissão não apresenta provas desse tipo. Em segundo lugar, a Comissão não tem fundamento para afirmar que o sistema de controlo belga, considerado na sua globalidade, apresenta imperfeições que impliquem um risco elevado de prejuízos para o FEOGA e que justifiquem uma correcção de 10%. Em terceiro lugar, a Comissão também não fundamentou suficientemente a sua decisão relativa às correcções assim efectuadas. Ao proceder desta forma, a Comissão violou o Regulamento n.º 729/70 e o Regulamento (CEE) n.º 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70), bem como o dever de fundamentação previsto no artigo 190.º do Tratado.

104 O Governo belga afirma que o controlo efectuado pela Comissão não é representativo, uma vez que incidiu apenas sobre quatro das quinze estâncias aduaneiras que regularmente intervêm em matéria de prefinanciamento. Por outro lado, as alegadas deficiências não foram observadas em todas as estâncias aduaneiras controladas, pelo que a Comissão não podia considerar que se tratava de deficiências que afectavam sistematicamente o sistema de controlo belga.

105 Deve, desde logo, recordar-se, como já foi declarado no n.º 35 do presente acórdão, que o processo de apuramento das contas tem por objecto assegurar que os créditos postos à disposição dos Estados-Membros foram utilizados dentro do respeito das regras comunitárias em vigor no âmbito da organização comum dos mercados.

106 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, que constitui, neste domínio, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º do Tratado, define, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios de acordo com os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a aplicação das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como a luta contra a fraude e as irregularidades relacionadas com estas operações. Impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA (v. acórdãos de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Colect., p. I-2283, n.ºs 17 e 18, e de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão, C-235/97, Colect., p. I-7555, n.º 45).

107 Em seguida, como já foi salientado no n.º 36 do presente acórdão, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas pelo facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade de um Estado-Membro, não é obrigada a demonstrar exaustivamente a insuficiência dos controlos efectuados pelos Estados-Membros, mas sim a apresentar um elemento de prova das dúvidas sérias e razoáveis que tem relativamente aos controlos efectuados pelas autoridades nacionais. Esta facilitação do ónus da prova pela Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado que está em melhor posição para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da realidade dos seus controlos e, se for caso disso, da inexactidão das afirmações da Comissão.

108 No presente caso, no que respeita à matéria de facto considerada provada pela Comissão no seu relatório de síntese relativo a 1993, para que remete o relatório

de síntese relativo a 1994, como resulta dos n.os 39 a 92 do presente acórdão, a Comissão apresentou prova de várias violações das regras da organização comum dos mercados agrícolas, não tendo o Governo belga, por sua parte, demonstrado que as conclusões da Comissão eram incorrectas. Subsistem, assim, sérias dúvidas quanto à aplicação de um sistema adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo.

109 Por último, quanto à questão de saber se as deficiências verificadas eram bastantes para justificar a aplicação de uma correcção forfetária de 10%, deve salientar-se que a Comissão efectuou controlos suficientes em estâncias aduaneiras e empresas representativas do conjunto. Resulta do processo que, no sector da carne de bovino, por um lado, as empresas controladas obtiveram, em 1993, 22,8% do prefinanciamento e, por outro, as estâncias aduaneiras controladas efectuaram mais de 25% dos prefinanciamentos. Do mesmo resulta também que, no sector dos cereais, os controlos incidiram sobre 32,3% das despesas. O Governo belga não impugna estas percentagens nem defende que terão diminuído significativamente no decurso do exercício de 1994. Nestas condições, deve entender-se que as averiguações realizadas pela Comissão a propósito do sistema de controlo belga são suficientemente representativas para permitir uma extrapolação ao conjunto do sistema.

110 A título subsidiário, o Governo belga considera que só pode ser aplicada uma correcção forfetária às rubricas que foram objecto de verificação efectiva.

111 Por um lado, relativamente ao sector dos cereais, o Governo belga afirma, desde logo, que, tendo as verificações da Comissão incidido apenas sobre as rubricas orçamentais n.° 1001 (malte) e n.° 1003 (outros cereais), a Comissão aplicou erradamente correcções forfetárias às restantes rubricas orçamentais não verificadas pelos seus serviços, e designadamente à rubrica orçamental n.° 1000 (trigo mole). Considera que a sua argumentação a este respeito tem ainda apoio no relatório Belle, o qual só permite correcções forfetárias quando as deficiências

verificadas tiverem carácter sistemático e implicarem um risco de prejuízos para o FEOGA, o que não era o caso no presente processo.

112 Além disso, o Governo belga considera também que os controlos efectuados pela Comissão não foram representativos, uma vez que o sector do trigo mole, que representa 27% do conjunto das despesas de prefinanciamento no domínio dos cereais, não foi abrangido. Acresce que, segundo o recorrente, poderia ter sido provado, se a Comissão o pedisse, que existia um sistema de controlo especial para o sector do trigo mole.

113 Por último, o Governo belga alega que, tendo as verificações do FEOGA incidido exclusivamente sobre o regime de prefinanciamento-transformação, a Comissão não podia proceder a uma correcção das despesas efectuadas no âmbito do regime de prefinanciamento-entreposto.

114 Deve salientar-se que as verificações da Comissão incidiram sobre o conjunto dos controlos efectuados pelas estâncias aduaneiras relativamente a pagamentos antecipados concedidos no âmbito do prefinanciamento, e que a referida instituição verificou deficiências tanto no que respeita ao sector dos cereais como no da carne de bovino.

115 Nestas circunstâncias, a Comissão podia aplicar uma correcção à rubrica orçamental n.° 1000 (trigo mole) enquanto parte do sector dos cereais.

116 No que respeita ao argumento do Governo belga baseado no relatório Belle, deve recordar-se que, nos termos do referido relatório, as correcções forfetárias só

podem ser aplicadas ao sector de despesas afectado na região ou na zona administrativa em que a deficiência foi verificada, a menos que se prove que a mesma deficiência se encontra em outras regiões ou na totalidade do território do Estado-Membro. Referindo-se unicamente a sectores geográficos e administrativos diferentes, o relatório Belle não proíbe, pois, a aplicação de uma correcção forfetária a uma rubrica orçamental diferente daquela cujas despesas foram verificadas pela Comissão, desde que ambas as rubricas se enquadrem no mesmo sector, como sucede, no presente processo, com as rubricas n.os 1000, 1001 e 1003. Não se pode, assim, aceitar que a Comissão tenha ignorado a regulamentação comunitária.

117 Quanto à afirmação do Governo belga de que a Comissão devia ter tido em conta o sistema de controlo especial instituído na Bélgica para o trigo mole, tais elementos apenas foram avançados pelas autoridades belgas na réplica apresentada no processo C-242/97, ou seja, posteriormente a 28 de Fevereiro de 1997, data-limite fixada pela Comissão na Decisão C(97)515 final, de 24 de Fevereiro de 1997, para a transmissão pelos Estados-Membros de informações complementares relativas ao apuramento das contas do exercício de 1994. Pelas razões já expostas no n.º 45 do presente acórdão, tais elementos, apresentados intempestivamente, não podem ser tomados em consideração.

118 Quanto ao argumento segundo o qual a correcção não podia ser alargada ao regime de prefinanciamento-entreposto, é também intempestivo, por ter sido apresentado depois de 28 de Fevereiro de 1997.

119 Por outro lado, no que respeita ao sector da carne de bovino, o Governo belga considera que apenas foi verificada a adequação do sistema de controlo relativo aos produtos relativamente aos quais está prevista uma restituição mais elevada. Alega que não se pode alargar as conclusões desta averiguação aos regimes de controlo das outras despesas efectuadas no sector da carne de bovino sem proceder a uma análise mais aprofundada ou sem fundamentar mais amplamente esta diligência. Afirma, designadamente, que os controlos relativos às restituições à exportação de carne de bovino de animais fêmeas deveriam ter sido efectuados de modo distinto dos que tiveram lugar no âmbito de restituições especiais.

120 A este respeito, como já foi declarado no n.º 114 do presente acórdão, as verificações da Comissão incidiram sobre o conjunto dos controlos efectuados pelas estâncias aduaneiras relativamente a pagamentos antecipados que foram concedidos no âmbito do prefinanciamento e permitiram verificar deficiências tanto no sector dos cereais como no da carne de bovino.

121 As deficiências verificadas no sistema de controlo belga eram susceptíveis de ter repercussões negativas sobre todos os processos de controlo neste sector, pelo que a Comissão podia aplicar a correcção forfetária ao conjunto do sector da carne de bovino.

122 Tendo em conta o que antecede, deve ser julgado improcedente o segundo fundamento do Governo belga.

Quanto ao terceiro fundamento

123 No seu terceiro fundamento, o Governo belga alega que, ao adoptar as correcções forfetárias, a Comissão não aplicou as linhas orientadoras por ela mesma definidas no relatório Belle, sem, contudo, ter fundamentado suficientemente esta atitude, ou aplicou-as de modo incorrecto. Salienta que a decisão impugnada aplica à recorrente a correcção mais pesada, 10%, e lembra que a aplicação do factor de correcção mais elevado exige a prova de deficiências relativas aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à execução de controlos

essenciais, bem como da existência de um risco elevado de prejuízos generalizados.

124 O Governo belga critica igualmente a Comissão por não ter aplicado os factores de ponderação por ela definidos no relatório Belle, conforme é obrigada a fazer quando subsistem dúvidas quanto à taxa de correcção a aplicar. O Governo belga afirma, por outro lado, que a aplicação da correcção forfetária de 10% ao conjunto do território belga é incompatível com a circunstância de os controlos efectuados na Bélgica pela Comissão terem sido realizados, relativamente ao sector da carne de bovino, unicamente em dois dos quinze centros de verificação belgas e, relativamente ao sector dos cereais, em dois dos trinta e nove centros de verificação belgas.

125 Deve lembrar-se, por um lado, que, no que respeita ao montante da correcção financeira, a Comissão pode até recusar-se a imputar ao FEOGA a totalidade das despesas efectuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes.

126 Por outro lado, como já foi salientado no n.º 35 do presente acórdão, o FEOGA só pode assumir as intervenções efectuadas em conformidade com o direito comunitário no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Uma vez que, como foi realçado no n.º 37 do presente acórdão, o Estado em causa está melhor colocado para apresentar os elementos necessários ao apuramento das contas do FEOGA e para verificar esses elementos, é ao mesmo que compete demonstrar do modo mais detalhado e completo a exactidão dos seus números e, sendo caso disso, o carácter incorrecto das estimativas da Comissão.

127 No caso em apreço, o Governo belga não apresentou provas de que os critérios aplicados pela Comissão eram arbitrários e não equitativos.

128 Por um lado, as deficiências verificadas pela Comissão referiam-se a elementos fundamentais do sistema de controlo belga e à execução de controlos que desempenham um papel essencial para garantir a regularidade das despesas e, por outro, tendo em conta a amplitude das deficiências verificadas, a Comissão demonstrou a existência de um risco correspondente de prejuízos elevados para o FEOGA.

129 Nestas condições, a Comissão podia correctamente considerar que existia um risco significativo susceptível de justificar uma correcção forfetária de 10%.

130 Deve, por isso, ser julgado improcedente o terceiro fundamento do Governo belga.

Quanto ao quarto fundamento

131 No seu quarto fundamento, o Governo belga alega que, ao aplicar, no sector da carne de bovino, uma correcção de 10% ao Reino da Bélgica, mas de apenas 5% à República Federal da Alemanha, à República Francesa, à República Italiana e ao Reino dos Países Baixos, a Comissão violou o princípio da igualdade e que, em todo o caso, a decisão impugnada não está adequadamente fundamentada neste ponto. Considera que existiam nos restantes Estados-Membros deficiências análogas às imputadas ao Reino da Bélgica, mas as penalidades aplicadas a este Estado-Membro foram mais severas.

132 A este respeito, deve desde logo salientar-se que cada caso deve, em princípio, ser apreciado separadamente a fim de apurar se o Estado-Membro em questão, quando da realização das operações financiadas pelo FEOGA, respeitou ou não as exigências do direito comunitário e, se não foi o caso, em que medida.

133 Isso não significa que um Estado-Membro não esteja autorizado a invocar a violação do princípio da igualdade de tratamento. Contudo, só o pode fazer na medida em que os casos invocados sejam pelo menos equiparáveis, tendo em conta o conjunto dos elementos que os caracterizam, entre os quais constam, designadamente, o período durante o qual as despesas foram efectuadas, os sectores em causa e a natureza das irregularidades imputadas.

134 Deve ainda recordar-se que, segundo jurisprudência constante, só pode existir uma discriminação proibida no caso de situações equiparáveis serem tratadas de maneira diferente, a menos que esse tratamento se justifique objectivamente (v., designadamente, acórdão de 18 de Maio de 1994, Cordoniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 26).

135 No caso em apreço, deve notar-se que a lista das deficiências que afectam o Reino da Bélgica é maior do que a que respeita aos restantes Estados-Membros controlados e que as deficiências e falhas do sistema de controlo belga atingiram um grau de gravidade mais elevado do que nos outros Estados-Membros em causa na decisão impugnada.

136 Daqui resulta que as situações não eram equiparáveis e que não houve, pois, violação do princípio da igualdade de tratamento.

137 Por último, quanto ao dever de fundamentação, uma vez que as autoridades belgas foram informadas das críticas da Comissão e lhes foi dada a possibilidade de tomar posição a seu respeito, deve considerar-se que no presente caso não foi demonstrada qualquer violação do referido princípio.

138 Resulta do que antecede que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

Quanto ao quinto fundamento

139 No seu quinto fundamento, o Governo belga argumenta que os controlos operados pela Comissão se limitaram exclusivamente aos exercícios de 1992 e 1993, o que as cartas da Comissão expressamente confirmam. O Governo belga impugna em consequência a aplicação, com base nesses controlos, de uma correcção forfetária relativamente ao exercício de 1994.

140 A Comissão responde que os controlos incidiram também sobre o exercício de 1994. Em sua opinião, é irrelevante o facto de a menção «exercícios financeiros de 1992/1993» constar do cabeçalho das cartas que comunicaram os resultados dos ditos controlos. O exercício de 1994 foi referido em outros documentos da Comissão, como a comunicação oficial ao recorrente dos resultados da investigação.

141 É pacífico que os controlos operados pela Comissão decorreram entre Setembro e Novembro de 1994, ou seja, simultaneamente durante e imediatamente após o exercício de 1994, que, como precisa o segundo considerando da decisão impugnada, se iniciou em 16 de Outubro de 1993, concluindo-se em 15 de Outubro de 1994. O Governo belga não pode, pois, sustentar que as verificações operadas não eram susceptíveis de provar a existência de irregularidades cometidas no decurso do exercício de 1994.

142 Além disso, o facto de a Comissão não ter especificamente referido o exercício de 1994 no cabeçalho das notificações de verificação, por mais lamentável que seja, não é susceptível de a impedir de proceder às correcções justificadas por

irregularidades verificadas nos termos desse exercício. Com efeito, por um lado, a Comissão referiu-se claramente ao exercício de 1994, designadamente na sua comunicação formal dos resultados das verificações relativas ao apuramento das contas FEOGA-Garantia referentes aos exercícios de 1992, 1993 e 1994, datados de 7 de Novembro de 1995. Por outro lado, os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-Membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais consideraram, erradamente, estar autorizadas a pagar no quadro da organização comum de mercados (v. acórdãos de 1 de Outubro de 1998, Dinamarca/Comissão C-233/96, Colect., p. I-5759, n.° 52, e Itália/Comissão, C-242/96, Colect., p. I-5863, n.° 122). Como a Comissão refere a justo título na contestação, seria, pois, contrário a essas disposições não introduzir correcções num exercício financeiro em que foram verificadas irregularidades, pelo simples facto de esse exercício não ser expressamente referido no início das cartas de comunicação dos resultados dos controlos.

143 Resulta do que precede que este último fundamento deve ser rejeitado por improcedente.

144 Tendo em conta todas as considerações que antecedem, deve ser negado provimento ao recurso do Reino da Bélgica.

Quanto às despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

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

2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Gulmann Puissochet Schintgen

Macken Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Setembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann