ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
1 de Outubro de 1998 *

No processo C-238/96,

Irlanda, representada por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por M. Finlay, SC, e D. Barniville, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por X. Lewis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 96/311/CE da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993 (JO L 117, p. 19),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, M. Wathelet (relator), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 4 de Fevereiro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Julho de 1996, a Irlanda pediu, em aplicação do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 96/311/CE da Comissão, de 10 de Abril de 1996, 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993 (JO L 117, p. 19, a seguir «decisão impugnada»), na medida que diz respeito à recorrente.

2 O recurso tem como objectivo a anulação desta decisão na medida em que a Comissão declarou não imputáveis ao FEOGA as seguintes importâncias:

— 26 222 656,22 IRL, que representam 10% das despesas declaradas pela Irlanda para a armazenagem pública de carne de bovino durante o exercício de 1990, por violação do artigo 8.° 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);

— 24 020 455,26 IRL, que representam 5% das despesas declaradas pela Irlanda para a armazenagem pública de carne de bovino durante o exercício de 1991, por violação do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70;

— 9 613 206,00 IRL, que representam 2% das despesas declaradas pela Irlanda para a armazenagem pública de carne de bovino durante o exercício de 1991, por procedimento irregular de adjudicação de carne de bovino;

— 8 862 144,00 IRL, que representam 2% das despesas declaradas pela Irlanda para a armazenagem pública de carne de bovino durante o exercício de 1992, por procedimento irregular de adjudicação de carne de bovino.

Quanto às correcções no domínio da armazenagem pública de carne de bovino

3 A regulamentação aplicável em matéria de compras à intervenção prevê que, para ser admitida à intervenção, a carne deve ter uma certa qualidade, ser desossada e embalada de uma certa forma. Além disso, as autoridades nacionais competentes devem, através de um sistema de controlos, velar pelo respeito das disposições que exigem a obtenção de determinado resultado.

4 A este propósito, os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 prevêem que são financiadas as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo as regras comunitárias e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas no respeito por essas regras.

5 O artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 dispõe que os Estados-Membros devem transmitir periodicamente certos documentos à Comissão.

6 O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 impõe aos Estados-Membros a obrigação de se certificarem da regularidade e da realidade das operações financiadas pelo FEOGA, de evitarem e de procederem judicialmente relativamente às irregularidades e de recuperarem as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências. O artigo 8.°, n.° 2, do mesmo regulamento dispõe que as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou aos organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.

7 Finalmente, importa ter em consideração o relatório Belle da Comissão, que fixa as linhas orientadoras a seguir quando devem ser aplicadas correcções financeiras em relação a um Estado-Membro.

8 A par de três técnicas de cálculo principais, a propósito das quais a Comissão e o Governo irlandês concordam em afirmar que não se aplicam, o relatório Belle 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 — o número de oliveiras pode ser verificado em qualquer momento subsequente, dado que normalmente

não varia, mas o número de ovelhas ou a qualidade de um queijo exportado não podem ser verificados mais tarde. 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. Esta abordagem não introduz de modo algum um princípio de proporcionalidade no apuramento das contas, mas preocupa-se em estabelecer uma ligação entre causa e efeito.

Ao ser determinada a pertinência de uma correcção financeira e, se for caso disso, a que taxa, em geral, deverá ser considerada a avaliação do nível do risco de perdas para os fundos comunitários em consequência da deficiência do controlo. Os elementos específicos a tomar em consideração deverão ser, nomeadamente, os seguintes:

"1. Se a deficiência está relacionada com a eficácia de ordem geral do sistema de controlo, com a eficácia de um determinado elemento, em especial, do sistema ou com o funcionamento de um controlo ou controlos no sistema.

2. A importância da deficiência detectada na globalidade dos controlos administrativos, físicos ou outros, previstos.

3. A vulnerabilidade das medidas face à fraude, atendendo, em especial, aos incentivos económicos."»

9 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.»

10 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 factores 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?»

11 Em 2 de Abril de 1990, a DG VI da Comissão tomou a iniciativa de ordenar um inquérito sobre a armazenagem pública de carne de bovino na Irlanda, em aplicação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, que habilita os agentes mandatados pela Comissão a verificarem a concordância das práticas administrativas com as regras comunitárias, a existência dos documentos justificativos necessários bem como as condições em que são realizadas e verificadas as operações financiadas pelo FEOGA. Resulta desse inquérito que, numa proporção superior a 10% das amostras, o resultado exigido não tinha sido alcançado. Revelou igualmente diversas aquisições irregulares. As debilidades do sistema de controlo irlandês

diziam respeito à qualidade da carne apresentada, em certos casos, à aquisição, aos rendimentos obtidos em matéria de desossagem noutras amostras e ainda à embalagem noutros casos.

12 Estas lacunas foram comunicadas às autoridades irlandesas por carta de 11 de Outubro de 1991 do Sr. Legras, director-geral da DG VI.

13 Outras inspecções foram levadas a cabo na Irlanda, por funcionários da Comissão, em Dezembro de 1991. Um lote de carne de bovino irlandesa desossada foi inspeccionado em Itália, em Março e em Junho de 1992, ao passo que carne de bovino não desossada, armazenada nos Países Baixos, foi objecto de uma inspecção em Julho e Agosto de 1993.

14 Por carta enviada em 3 de Maio de 1995 pelo Sr. Legras ao secretário de Estado do Ministério da Agricultura, Alimentação e Florestas irlandês, as autoridades irlandesas receberam notificação formal da conclusão da DG VI, segundo a qual as correcções financeiras para os exercícios de 1990 e 1991 deviam ser de 74 263 567,90 IRL, correspondentes a uma taxa fixa de 10% em relação a cada exercício.

15 A fim de obter o reconhecimento das despesas recusadas, as autoridades irlandesas recorreram ao procedimento de conciliação instituído pela 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 Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45).

16 Em 22 de Novembro de 1995, o órgão de conciliação apresentou o seu relatório final, no qual afirmava que era «difícil justificar correcções de alcance geral do nível actualmente proposto». Aconselhou igualmente que se procedesse a uma diferenciação das taxas de correcção, tendo em conta os anos em que tinham sido

introduzidos melhoramentos nos procedimentos de controlo e convidou as partes a discutirem a taxa de correcção financeira apropriada.

17 No seu relatório de síntese relativo a 1992, a Comissão fixou as correcções em 10%, para 1990, e em 5%, para 1991, com os seguintes fundamentos:

«Dado que, durante o período de 1990-1991, as autoridades irlandesas não preencheram as suas obrigações conforme decorrem do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70, impõe-se a aplicação de uma correcção financeira. As deficiências do sistema de controlo incidiram sobre elementos considerados essenciais pelos serviços da Comissão. Também, já no exercício de 1991, tinham sido assinaladas anomalias no relatório de síntese VI/320/94. Essas anomalias tiveram por consequência a imputação indevida de importâncias bastante elevadas ao Fundo.

Atendendo a que o prejuízo sofrido pelo FEOGA não pode ser classificado com exactidão, afigura-se necessário recorrer a uma avaliação forfetária que, tendo em conta os esforços desenvolvidos pelas Autoridades irlandesas para melhorar o sistema de controlo, corresponderá a uma correcção de 10% do total das despesas imputadas a cargo do orçamento comunitário relativamente aos anos de 1990-1991 em matéria de armazenagem pública de carne de bovino.

Após exame atento do relatório de 21 de Novembro de 1995 do Órgão (de conciliação) sobre o caso 95/IR/013, a Comissão considerou que a correcção proposta para o ano de 1990 deve ser mantida atendendo à gravidade das deficiências verificadas aquando dos controlos, e que para o ano de 1991 deve ser fixada a taxa à taxa de 5% em virtude das medidas tomadas durante este ano para melhorar a eficácia e a fiabilidade dos controlos, e do menor risco de irregularidade que se seguiu.»

18 Nesta parte do recurso de anulação, a Irlanda não contesta a conclusão da Comissão segundo a qual violou o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, em 1990 e 1991. Com efeito, reconhece que o sistema da presença permanente apresentava debilidades em 1990 e, muito menos significativamente, em 1991. No entanto, rejeita alguns outros fundamentos invocados pela Comissão em apoio da decisão impugnada.

19 Nestas condições, a Irlanda suscita cinco fundamentos, baseados, respectivamente, na falta de fundamentação, na não avaliação dos riscos corridos pelo FEOGA, na avaliação incorrecta dos prejuízos pretensamente sofridos pelo FEOGA, na violação das linhas orientadoras do relatório Belle e na inexistência de fundamento legal.

Quanto à falta de fundamentação

20 No seu primeiro fundamento, a Irlanda acusa a Comissão de não ter fundamentado a sua conclusão de que montantes muito importantes tinham sido imputados por erro ao FEOGA.

21 É jurisprudência assente que o alcance do dever de fundamentar depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado (v. acórdãos de 25 de Fevereiro de 1988, Países Baixos/Comissão, 327/85, Colect., p. 1065, n.° 13, e de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.° 10).

22 A este respeito, basta recordar que as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação detalhada, na medida em que são tomadas com base no ou nos relatórios de síntese e na correspondência trocada entre o Estado-Membro e a Comissão, o que implica que o Governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e, portanto, conhecia a razão pela qual

a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA os montantes em litígio (acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.° 60).

23 Ora, como resulta da correspondência trocada com as autoridades nacionais (v. n.os 12 e 14 do presente acórdão), a Comissão informou-as das debilidades do sistema de controlo, que, aliás, já tinham sido reveladas no relatório de síntese relativo ao exercício de 1991. Além disso, no relatório de síntese relativo ao exercício de 1992, a Comissão considerou que essas debilidades se verificavam em elementos essenciais e, tendo em conta a impossibilidade de determinar com exactidão o montante do prejuízo sofrido pelo FEOGA, fixou, em aplicação das linhas orientadoras contidas no relatório Belle, uma correcção forfetária de 10% para o exercício de 1990 e de 5% para o exercício de 1991, tendo em conta os melhoramentos introduzidos e o menor risco que deles resultaram para o orçamento comunitário.

24 Tendo em conta as considerações que precedem, há que indeferir o primeiro fundamento.

Quanto à não avaliação dos riscos corridos pelo FEOGA

25 No seu segundo fundamento, o Governo irlandês acusa a Comissão de não ter demonstrado que montantes muito importantes tinham erradamente sido imputados ao FEOGA, durante os exercícios de 1990 e 1991, em consequência do pretenso incumprimento, pelas autoridades irlandesas, das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70.

26 Com efeito, segundo o Governo irlandês, resulta dos artigos 5.° e 8.° do Regulamento n.° 729/70, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, do princípio da segurança jurídica e das linhas orientadoras publicadas pela Comissão que, quando esta

última decide uma correcção financeira com o fundamento de que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, deve começar por avaliar a dimensão provável das irregularidades resultantes da pretensa falta de controlos e fazer seguidamente uma estimativa das consequências financeiras dessas irregularidades. Assim, deveria apreciar o nexo de causalidade entre a falta de controlo e o montante dos prejuízos prováveis para os fundos comunitários.

27 A este respeito, importa começar por sublinhar que, segundo jurisprudência assente, 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 (acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245, n.° 8; Alemanha/Comissão, 18/76, Recueil, p. 343, n.° 7; e de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.° 14).

28 Assim, embora seja da competência da Comissão provar a existência de uma violação das regras comunitárias, incumbe ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí se devem retirar (v., neste sentido, acórdão de 12 de Julho de 1984, Luxemburgo/Comissão, 49/83, Recueil, p. 2931, n.° 30).

29 Além disso, a Comissão não está obrigada a demonstrar a existência de um prejuízo, podendo limitar-se a apresentar indícios sérios nesse sentido. Esta atenuação da exigência da prova explica-se pela repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no quadro da Política Agrícola Comum (v., neste sentido, acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 17).

30 Efectivamente, a gestão do financiamento do FEOGA assenta principalmente nas administrações nacionais, às quais incumbe zelar pelo estrito cumprimento das regras comunitárias. Este regime, estabelecido na base da confiança entre as auto-

ridades nacionais e comunitárias não implica nenhum controlo sistemático por parte da Comissão — que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de efectuar. Só o Estado-Membro está em condições de conhecer e de determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas do FEOGA, não estando a Comissão suficientemente próxima para obter as informações de que necessita junto dos agentes económicos (v., neste sentido, acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 11).

31 O alcance limitado da prova a fazer pela Comissão é confirmado pelas linhas orientadoras fixadas no relatório Belle, segundo as quais, para os casos difíceis em que o montante do prejuízo sofrido não pode ser conhecido com precisão, «deverá ser considerada a avaliação do nível do risco de perdas para os fundos comunitários em consequência da deficiência do controlo».

32 Como foi referido no n.° 23 do presente acórdão, a Comissão apreciou devidamente este nexo de causalidade.

33 Nestas condições, há que indeferir o segundo fundamento.

Quanto à avaliação incorrecta dos prejuízos pretensamente sofridos pelo FEOGA

34 Através do terceiro fundamento, o Governo irlandês acusa a Comissão de ter procedido a uma avaliação incorrecta do montante dos prejuízos pretensamente sofridos pelo FEOGA.

35 Segundo o Governo irlandês, o risco de prejuízo para o FEOGA no exercício de 1991 limitava-se a 1% do preço de venda da quantidade de carne de bovino comprada à intervenção, o que, em seu entender, corresponde à diferença de rendimento na fase de desossagem na Irlanda e nos outros Estados-Membros.

36 Em primeiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência assente (acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 13), na hipótese de se revelar impossível estabelecer com segurança em que medida uma actuação nacional incompatível com o direito comunitário provocou um aumento das despesas que figuram numa rubrica orçamental do FEOGA, a Comissão não tem outra alternativa senão recusar o financiamento da totalidade das despesas em questão.

37 Sublinhe-se, em seguida, que, quando a Comissão, em lugar de rejeitar a totalidade das despesas relacionadas com a infracção, procurou demonstrar o impacto financeiro da acção ilegal por meio de cálculos baseados numa apreciação da situação que se teria verificado no mercado em questão se não tivesse existido a infracção, o ónus de provar que estes cálculos não são exactos incumbe ao Estado-Membro (acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 15).

38 A este propósito, importa sublinhar, em primeiro lugar, que, tendo em conta os argumentos desenvolvidos pela Comissão na contestação, a Irlanda admitiu que a diferença de rendimento com os outros Estados-Membros se elevava a 1,96%. Daqui resulta que, apenas com base nos elementos invocados pela Irlanda, uma correcção de 2% já seria justificada.

39 Em segundo lugar, a Comissão provou outras irregularidades de controlo. Assim, assinalou que a quantidade de carne após desossagem não era objecto de qualquer verificação. Além disso, a Comissão detectou, nos seus controlos, que mais de 10% da carne examinada não satisfazia as exigências de qualidade, de gordura e de corte.

40 Nestas condições, o montante da redução efectuada pela Comissão não se afigura injustificado.

41 Tendo em conta as considerações que precedem, o terceiro fundamento deve ser indeferido.

Quanto à violação das linhas orientadoras do relatório Belle

42 Através do quarto fundamento, a Irlanda alega que a Comissão deveria ter tido em conta, ao fixar a taxa de correcção, a título de circunstância atenuante, o facto de as autoridades nacionais terem tomado medidas eficazes para pôr cobro às irregularidades imediatamente após o seu aparecimento.

43 A este propósito, basta assinalar que a circunstância atenuante invocada pela Irlanda foi devidamente tomada em conta pela Comissão, uma vez que a correcção para o exercício de 1991 foi reduzida de 10% para 5% (v. n.^{os} 16 e 17 do presente acórdão).

44 Assim, também o quarto fundamento deve ser indeferido.

Quanto à inexistência de fundamento legal

45 No quinto fundamento, o Governo irlandês defende que a Comissão pretende efectuar, em aplicação dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70, deduções sobre despesas perfeitamente válidas efectuadas pela Irlanda em 1992 e, portanto, imputáveis ao FEOGA. Ao recusar pôr a cargo deste último qualquer montante susceptível de exceder os prejuízos que, com toda a probabilidade, decorrem das debilidades dos procedimentos de controlo da Irlanda, a Comissão aplica a este Estado-Membro, de facto, uma sanção que nem o Tratado nem nenhum regulamento pertinente lhe dão o direito de aplicar.

46 A este propósito, basta recordar que, na hipótese de se revelar impossível estabelecer com segurança em que medida uma actuação nacional incompatível com o direito comunitário provocou um aumento das despesas que figuram numa rubrica orçamental do FEOGA, a Comissão tem a possibilidade de recusar o financiamento da totalidade das despesas em questão (acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 13).

47 De resto, cabe assinalar que, pelas razões expostas nos n.^{os} 23, 38, 39 e 43 do presente acórdão, nada indica que as correcções efectuadas excedam os prejuízos sofridos pelo orçamento comunitário.

48 Baseado numa premissa incorrecta, o quinto fundamento deve assim ser indeferido.

Quanto às correcções financeiras no âmbito das medidas de intervenção no sector da carne de bovino

49 As regras fundamentais da organização comum de mercado no sector da carne de bovino constam do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157). O artigo 6.° deste regulamento autoriza a Comissão a tomar medidas destinadas a manter os preços nos mercados da Comunidade. O Regulamento n.° 805/68 foi, designadamente, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 571/89 do Conselho, de 2 de Março de 1989 (JO L 61, p. 43, a seguir «Regulamento n.° 805/68»), que é a versão aplicável ao período em causa no presente processo (exercícios de 1992 e 1993).

50 Até 1989, existia um sistema de aquisição automática à intervenção quando os preços desciam abaixo de certos limites, com a consequência de que quantidades muito importantes eram compradas pelos organismos de intervenção a preços superiores aos preços do mercado.

51 A fim de pôr cobro a esta anomalia, procedeu-se a uma reforma em 1989. Embora mantendo a aquisição automática em caso de quebra muito importante dos preços, foi instituído um sistema de aquisições através de concurso, a fim de que as quantidades compradas e os preços pagos não excedessem o necessário a um apoio razoável do mercado.

52 Assim, por força do artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 805/68, o Conselho fixa o preço de intervenção uma vez por ano. Quando os preços do mercado na Comunidade forem inferiores a certas percentagens do preço de intervenção, os organismos de intervenção de um ou de vários Estados-Membros podem, nas condições fixadas no artigo 6.°, comprar certas categorias, qualidade ou grupos de qualidades de carne de bovino originária da Comunidade.

53 As compras efectuam-se através de concursos abertos. Não podem, por força do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 805/68, ultrapassar uma quantidade de 220 000 toneladas por ano para toda a Comunidade.

54 Todavia, nos termos do artigo 6.°, n.° 5, do referido regulamento, em caso de diminuição muito importante dos preços, é aplicado um procedimento de acordo com serão o qual todas as ofertas iguais ou inferiores a 80% do preço de intervenção, não sendo as quantidades assim compradas imputadas na quantidade máxima prevista no artigo 6.°, n.° 1 (procedimento dito da «rede de segurança»).

55 Nos termos do disposto no artigo 6.°, n.° 6, do Regulamento n.° 805/68, os concursos devem assegurar a igualdade de acesso de todos os interessados e são abertos com base num caderno de encargos.

56 Resulta do artigo 6.°, n.° 7, do Regulamento n.° 805/68 que as modalidades de aplicação do sistema de intervenção são adoptadas pela Comissão, que decide igualmente da abertura e da suspensão dos concursos após ouvir um comité de gestão. Durante o período em causa no presente processo, as referidas modalidades eram definidas pelo Regulamento (CEE) n.° 859/89 da Comissão, de 29 de Março de 1989, relativo às regras de execução das medidas de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 91, p. 5).

57 Resulta do artigo 7.° do Regulamento n.° 859/89 que a decisão de proceder a compras por concurso é publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, no sábado ou na terça-feira anterior à data do termo do primeiro prazo de apresentação das propostas. Segundo o artigo 8.° do referido regulamento, durante o período em que estiver aberto o concurso, o prazo para a apresentação das propostas termina em cada segunda e quarta quarta-feira do mês, às 12 horas (hora de Bruxelas).

58 Nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 859/89, disposição que está no centro do litígio:

«1. O proponente só pode participar no concurso se se comprometer por escrito a respeitar o conjunto das normas relativas às aquisições em causa.

2. Os interessados participarão no concurso junto do organismo de intervenção dos Estados-membros em que o mesmo está aberto, quer por apresentação da proposta escrita, contra recibo, quer por qualquer meio de comunicação escrito, contra recibo, aceite pelo organismo de intervenção, podendo apresentar apenas uma proposta por categoria e concurso.

3. A proposta indicará:

a) O nome e o endereço do proponente;

b) A quantidade proposta de produtos da ou das categorias referidas no anúncio de concurso, expressa em toneladas;

c) O preço proposto por 100 kg de produtos de qualidade R 3...;

d) O ou os centros de intervenção em que o proponente pretende entregar o produto.

...»

59 Nos termos do artigo 9.°, n.° 4, alínea c), do mesmo regulamento, o proponente deve provar que constituiu a garantia de concurso antes do termo do prazo para a apresentação das propostas e, em conformidade com o artigo 9.°, n.os 5 e 6, a proposta não pode ser revogada após o termo do prazo para apresentação das propostas e deve ser assegurada a confidencialidade das propostas.

60 Resulta do artigo 7.° do Regulamento n.° 859/89 que, no momento da abertura do concurso, pode ser fixado um preço mínimo, abaixo do qual as propostas não podem ser aceites, e, do artigo 8.°, que os organismos de intervenção transmitem as propostas à Comissão o mais tardar 24 horas após o termo do prazo para apresentação das propostas.

61 O artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 859/89 prevê que, tendo em conta as propostas recebidas para cada concurso e após ouvir o comité de gestão, a Comissão fixa um preço máximo de aquisição; se circunstâncias especiais o exigirem, pode ser fixado um preço diferente por Estado-Membro ou regiões de um Estado-Membro, em função dos preços médios de mercado verificados. Segundo o n.° 2 desta disposição, pode igualmente ser decidido não dar seguimento ao concurso e, nos termos do n.° 3, se o total das quantidades propostas a um preço igual ou inferior ao preço máximo ultrapassar as quantidades que podem ser adquiridas, as quantidades adjudicadas podem ser reduzidas pela aplicação de um coeficiente de redução.

62 O artigo 12.° do Regulamento n.° 859/89 prevê que a proposta será recusada se o preço proposto for superior ao preço máximo e o artigo 10.°, n.° 2, que a garantia é integralmente restituída se a proposta não for aceite.

63 Resulta do artigo 13.° do Regulamento n.° 859/89 que, em caso de aceitação da proposta, a garantia é integralmente restituída se a quantidade entregue representar, pelo menos, 95% da quantidade proposta. Se a quantidade entregue estiver compreendida entre 85% e 95% da quantidade proposta, a garantia fica perdida, a

favor dos organismos de intervenção, na proporção da quantidade em falta, salvo caso de força maior. Em todos os outros casos, fica adquirida na totalidade aos organismos de intervenção, sem prejuízo de força maior.

64 A exigência de uma garantia foi instituída a fim d pôr termo à prática das propostas sobreavaliadas.

65 Por outro lado, segundo o artigo 12.°, n.° 2, do Regulamento n.° 859/89, os direitos e obrigações decorrentes do concurso não são transmissíveis. Além disso, o organismo de intervenção deve, segundo o artigo 15.°, pagar ao adjudicatário o preço indicado na sua proposta.

66 Posteriormente aos factos do presente processo, o Regulamento n.° 859/89 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 2456/93 da Comissão, de 1 de Setembro de 1993, relativo às normas de execução do Regulamento n.° 805/68 no que respeita às medidas gerais e especiais de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 225, p. 4). O artigo 9.° do Regulamento n.° 859/89 deu lugar a uma disposição pormenorizada relativa às pessoas que podem apresentar uma proposta, o artigo 11.°, nos termos do qual:

«1. Só podem apresentar propostas:

a) Os estabelecimentos de abate do sector da carne de bovino aprovados em conformidade com a Directiva 64/433/CEE e que não beneficiem de uma derrogação nos termos do artigo 2.° da Directiva 91/498/CEE do Conselho, independentemente do seu estatuto jurídico, bem como

b) Os negociantes de bovinos ou de carnes que nesses estabelecimentos mandem proceder ao abate por conta própria e estejam inscritos num registo público sob um número distinto.

2. Os interessados participarão no concurso junto do organismo de intervenção dos Estados-Membros em que o mesmo está aberto, quer por apresentação da proposta escrita, contra recibo, quer por qualquer meio de comunicação escrito, contra recibo, aceite pelo organismo de intervenção.

As propostas serão apresentadas separadamente de acordo com o tipo de concurso.

3. Cada interessado pode apresentar apenas uma proposta por categoria e concurso.

Cada Estado-Membro assegurar-se-á de que os interessados são independentes em termos de direcção, pessoal e funcionamento.

Sempre que existam indícios sérios de que tal não é o caso ou de que uma proposta não corresponde à realidade económica, a admissibilidade da mesma fica subordinada à apresentação pelo proponente de provas adequadas do respeito do disposto no segundo parágrafo.

Se for estabelecido que um interessado apresentou mais do que um pedido, nenhum dos pedidos será admissível.

4. ...»

67 Em razão de um concurso de diversas circunstâncias [doença das vacas loucas (ESB), reunificação alemã, guerra do Golfo, evolução das relações com a Europa de Leste, etc.], o mercado comunitário da carne de bovino conheceu entre 1990 e 1992 uma crise sem precedentes que conduziu, a partir do exercício de 1991, a um aumento constante das despesas orçamentais da Comunidade. As compras na intervenção de carne de bovino da Comunidade passaram assim de 540 000 toneladas, em 1987, para 1 030 000 toneladas, em 1991, ou seja, um aumento de 90,7% no espaço de quatro anos.

68 Segundo a Comissão, certas empresas apresentaram então várias propostas no mesmo concurso. No seu relatório de síntese relativo ao exercício de 1991, escrevia:

«Irlanda

... Existiam 9 propostas individuais efectuadas pelo mesmo grupo, a preços com diferenças entre si de apenas alguns cêntimos. Foi detectada a mesma situação em todos os procedimentos de concurso examinados, pelo que deve ser considerada como generalizada. A situação geral pode ser descrita através do seguinte exemplo:

— 56.° concurso, data de fecho: 22.10.1991

*Foram apresentadas 68 propostas com preços que variavam entre 256,75 e 255,50 ECU/100 kg;

*Daquelas propostas, 58 foram finalmente aceites e preços que variaram entre 255,80 e 255,50 ECU/100 kg;

*Através da comparação de nomes, endereços, n.os de telefax, de telex, etc., foi possível à equipa de auditoria determinar que as 68 propostas tiveram a sua origem em 20 pontos diferentes, apesar de, naturalmente, os nomes das empresas e os números de registo serem diferentes e, excepto reduzidos casos, as propostas tenham sido assinadas por pessoas diferentes.

Poderá também considerar-se corrente o preenchimento das propostas de membros do mesmo grupo em fotocópias em que apenas os dados pormenorizados sobre cada empresa eram inscritos com indicações diferentes.

O exemplo mais clássico foi detectado no âmbito do procedimento de concurso n.º 65, realizado ao abrigo do Regulamento n.º 771/92, com um prazo para a entrega das propostas que terminava em 24.3.1992, em que o FEOGA verificou, relativamente a um determinado grupo, que:

— das nove propostas entregues constavam o mesmo endereço, n.os de telefone, telex e telefax, o mesmo centro de intervenção para a entrega e até a palavra "manager" fazia parte das propostas obtidas do original;

— as nove propostas tinham levado um carimbo de correio com a mesma data e hora de remessa (10.40h de 24.3.1992).

— de todas as facturas constavam os mesmos dados de cabeçalho, nomeadamente o n.º de conta bancária, embora tenha sido substituído, por vezes grosseiramente, o nome da empresa originalmente impresso pelo nome da empresa proponente. O número das facturas era mesmo consecutivo.

Atendendo às verificações expostas, o FEOGA conclui que estas propostas se encontravam todas relacionadas e têm a mesma origem, e que a presente conexão devia ter sido evidente. Este exemplo, embora extremo, é típico da documentação examinada relativamente a outras propostas "de grupo". Inquéritos subsequentes junto dos escritórios das empresas revelaram que 6 de entre elas tinham sido constituídas entre 17 e 30 de Maio de 1990 e que todos os pagamentos realizados em

1991 foram registados como tal, no Departamento da Agricultura, com o mesmo número de referência do operador.»

69 Segundo a Comissão, estas práticas eram expressamente proibidas pela regulamentação comunitária aplicável na matéria e totalmente incompatíveis com a finalidade do regime de intervenção. No seu relatório de síntese, considerou existir uma violação dos artigos 9.°, n.° 2 (apresentação de uma única proposta por proponente por concurso), 12.°, n.° 2 (proibição de ceder os direitos e obrigações decorrentes do concurso), 9.°, n.° 4, alínea c) (constituição da garantia pelo próprio proponente), e 15.°, n.° 1 (pagamento ao adjudicatário), do Regulamento n.° 859/89.

70 A Comissão considerava que os proponentes tinham adoptado estas práticas a fim de vender a maior quantidade possível de carne à intervenção a preços que fossem o mais elevados possível, reduzindo simultaneamente, de forma sensível, os riscos de perderem as garantias de concurso. Segundo a Comissão, em caso de entrega de uma quantidade inferior à quantidade a entregar, a divisão de uma proposta em várias ofertas permitia, com efeito, cumprir pelo menos uma parte das propostas e, por conseguinte, recuperar as garantias correspondentes.

71 No seu relatório de síntese relativo ao exercício de 1992, a Comissão, «tendo em conta a gravidade e o carácter sistemático das infracções detectadas... na Irlanda», manteve estas acusações para o exercício financeiro de 1992 (p. 121).

72 Em resposta à Comissão, segundo a qual as autoridades nacionais competentes deveriam ter actuado no sentido de fazer cessar essas práticas, as autoridades irlandesas replicaram que o Regulamento n.° 859/89 não as autorizava a intervir, uma vez que as propostas tinham sido apresentadas por entidades dotadas de personalidades jurídicas distintas.

73 O processo foi submetido à apreciação do órgão de conciliação instituído pela Comissão na Decisão 94/442.

74 O órgão de conciliação considerou que não podia asseverar que o processo de concurso adoptado pelos Estados-Membros estivesse em contradição com o Regulamento n.° 859/89. Sublinhou que, de qualquer forma, tinha posteriormente considerado ser necessário precisar as regras contidas no Regulamento n.° 859/89. O órgão de conciliação sublinhou igualmente que a Comissão não tinha reagido antes de 1993 à prática dos Estados-Membros.

75 Não obstante as conclusões do órgão de conciliação, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

76 Em apoio do seu recurso, a Irlanda invoca três fundamentos baseados, respectivamente, na legalidade da prática seguida naquele Estado-Membro, na inexistência de prejuízo para o FEOGA e na violação dos princípios da confiança legítima e da proporcionalidade bem como dos critérios do relatório Belle.

Quanto à legalidade da prática seguida na Irlanda

77 No seu primeiro fundamento, o Governo irlandês sustenta que a prática segundo a qual qualquer entidade com personalidade jurídica podia concorrer durante o período em causa era lícita. Com efeito, em 1991 e 1992, nenhuma disposição autorizava as autoridades nacionais a recusar as propostas apresentadas por entidades jurídicas distintas com o fundamento de não serem independentes de outro proponente.

78 Só através do Regulamento n.° 2456/93, que, posteriormente ao período em causa no presente litígio, revogou o Regulamento n.° 859/89, é que foram tomadas em consideração as relações susceptíveis de existir entre os proponentes. O artigo 11.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2456/93 é, com efeito, a primeira disposição a exigir que os proponentes sejam independentes uns dos outros.

79 O Governo irlandês alega igualmente que, se o Regulamento n.° 859/89 tivesse pretendido impedir sociedades conexionadas de apresentarem propostas, o artigo 9.°, n.° 3, deste regulamento, que indica as informações que devem figurar na proposta, teria exigido que fosse indicado o proprietário do proponente ou o grupo a que este pertence. Na falta de uma disposição deste tipo, uma norma distinta teria proibido um Estado-Membro de aceitar propostas de sociedades relacionadas entre si ou imposto a organização de um registo das pessoas autorizadas a apresentar propostas, com exigências devidamente pormenorizadas, como a não inscrição de sociedades de um mesmo grupo comercial. Ora, tais prescrições não existem.

80 A Comissão faz uma distinção entre o termo «proponente», utilizado no artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 859/89, e o conceito de «interessados», constante do n.° 2. Enquanto o proponente é simplesmente o licitante, o termo «interessados» cobre uma realidade mais ampla. Segundo a Comissão, a proibição constante do artigo 9.°, n.° 2, do referido regulamento, de os proponentes apresentarem mais de uma proposta por concurso e por categoria, ficaria privada de efeito útil se fosse possível ao mesmo interessado fazer várias propostas através de proponentes, *de jure,* distintos, mas, *de facto,* relacionados.

81 Importa começar por recordar o imperativo de segurança jurídica que implica que uma regulamentação permita aos interessados conhecer com exactidão o alcance das obrigações que a mesma lhes impõe (v., neste sentido, acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Dinamarca/Comissão, 348/85, Colect., p. 5225, n.° 19). A Comissão não pode assim optar, no momento do apuramento das contas do FEOGA, por uma interpretação que, afastando-se do sentido habitual das palavras empregues, não se impunha (v., neste sentido, acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão, 349/85, Colect., p. 169, n.^{os} 15 e 16).

82 A este propósito, o artigo 9.°, n.° 2, última frase, do Regulamento n.° 859/89 limita-se a prever que os interessados não podem apresentar mais do que uma proposta por categoria e por concurso. Assim, a redacção desta disposição não pode servir de suporte para a interpretação proposta pela Comissão, segundo a qual, em razão do diferente significado das palavras «interessados» e «proponentes», estes últimos, quando fazem parte do mesmo grupo, apenas podem apresentar uma proposta por concurso.

83 Só depois da entrada em vigor do Regulamento n.° 2456/93 é que a regulamentação comunitária passou a conter disposições sobre as relações entre os proponentes. Adoptar a interpretação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 859/89, proposta pela Comissão, redundaria em aplicar retroactivamente o artigo 11.° do Regulamento n.° 2456/93.

84 O fundamento apresentado pelo Governo irlandês não é, no entanto, susceptível de provocar a anulação da decisão impugnada, uma vez que esta está suficientemente fundamentada por outros elementos de facto e de direito.

85 Efectivamente, o relatório de síntese do FEOGA relativo ao exercício de 1991 assinalou que foram feitos pagamentos a outras sociedades que não os proponentes e que uma análise sistemática dos nomes, endereços e números de telefax, telex e de contas bancárias, bem como das facturas, tinha permitido demonstrar que muitas propostas individuais tinham a mesma origem.

86 Estes elementos eram susceptíveis de levantar suspeitas sérias de se estar perante uma tentativa de contornar a proibição de os proponentes apresentarem mais de uma proposta por concurso e por categoria, através da apresentação, por testas-de-ferro, de propostas provenientes, na realidade, de um único e mesmo operador. Tendo em conta a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no quadro da Política Agrícola Comum, estes indícios requeriam a realização de inspecções e de controlos por parte destes últimos.

87 Com efeito, a gestão do financiamento do FEOGA assenta principalmente nas administrações nacionais, às quais incumbe zelar pelo estrito cumprimento das regras comunitárias. Este regime, estabelecido na base da confiança entre as autoridades nacionais e comunitárias, não implica nenhum controlo sistemático por parte da Comissão — que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de efectuar. Só os organismos de intervenção estão em condições de fornecer os dados necessários à fixação de um preço máximo de compra e, eventualmente, de um coeficiente de redução, não estando a Comissão suficientemente próxima para obter as informações de que necessita junto dos agentes económicos (v., neste sentido, acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 11).

88 Ao abster-se de proceder a tais investigações, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 (v. acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Colect., p. I-2283, n.^{os} 16 a 18).

89 Efectivamente, esta disposição, que constitui, no domínio agrícola, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado CE, define 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 (v. acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.° 13). A referida disposição impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo se o acto comunitário específico não prevê expressamente a adopção de medidas de controlo particulares (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/ /Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.^{os} 16 e 17).

90 Por outro lado, o FEOGA não teve unicamente em conta a violação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 859/89. Invocou igualmente que as práticas descritas no n.° 85 do presente acórdão violavam a proibição de cessão dos direitos e obrigações decorrentes do concurso (artigo 12.°, n.° 2, do Regulamento n.° 859/89), a obrigação imposta a todos os proponentes de prestarem uma garantia [artigo 9.°, n.° 4,

alínea c)] e de receberem pessoalmente o pagamento (artigo 15.°) (pp. 103 e 104 do relatório de síntese).

91 Através destas acusações, o FEOGA imputava aos proponentes irlandeses a violação do princípio da independência das propostas, exigência essencial para a regularidade e a eficácia de qualquer processo de concurso, que decorre tanto das disposições citadas do Regulamento n.° 859/89 como dos artigos 9.°, n.° 6, do mesmo (confidencialidade das propostas) e 6.°, n.° 6, do Regulamento n.° 805/68 (igualdade de acesso de todos os interessados). Embora este princípio não se oponha a que várias sociedades do mesmo grupo participem simultaneamente num concurso, opõe-se, em contrapartida, a que essas sociedades se concertem sobre os termos e as condições das propostas que respectivamente apresentam, sob pena de falsear o desenvolvimento do processo.

92 Tendo em conta as considerações que precedem, há que indeferir o primeiro fundamento.

Quanto à inexistência de prejuízo sofrido pelo FEOGA, à violação dos princípios da confiança legítima e da proporcionalidade bem como dos critérios do relatório Belle

93 No seu segundo fundamento, o Governo irlandês considera, a título subsidiário, que o procedimento de concurso escolhido pela Irlanda não provocou a aquisição de maiores quantidades de carne a preços mais elevados. De resto, no decurso das negociações, a Comissão retirou esta acusação que figurava no relatório de síntese relativo ao exercício de 1991.

94 Contesta igualmente que a prática das propostas múltiplas reduza o risco de perda da garantia. Observa, a este respeito, que o montante das garantias perdidas na

Irlanda, em 1991 e 1992, era muito modesto (18 268,44 IRL, em 1992, para um montante total de garantia de 86 696 135,57 IRL).

95 Além disso, em 1991 e 1992, 63% da quantidade total de carne de bovino comprada à intervenção na Irlanda foi-o no quadro do procedimento dito da «rede de segurança». Dado que este procedimento dá lugar à aceitação de todas as propostas, não houve necessidade de apresentar propostas especulativas. Ora, foram igualmente apresentadas propostas múltiplas durante esses períodos, o que leva a crer que, na Irlanda, esta prática não se destinava a minimizar o risco de perda da garantia.

96 Através do seu terceiro fundamento, o Governo irlandês alega, igualmente a título subsidiário, em primeiro lugar, que o papel central da Comissão no quadro do processo de aceitação das propostas a obriga, quando tem conhecimento de uma prática não conforme às regras comunitárias, a informar o Estado-Membro envolvido. Se não o fizer e continuar a fazer adiantamentos de pagamento sobre o FEOGA e o autoriza a efectuar pagamentos sobre este, não pode, posteriormente, recusar imputar tais montantes àquele Fundo.

97 Em segundo lugar, uma retenção de 2% das despesas a título da armazenagem de carne na Irlanda enriqueceria injustamente o FEOGA. A este propósito, a Irlanda invoca um caso em que a Comissão, após ter considerado que um Estado-Membro violava tecnicamente uma regra comunitária, mas que a referida violação não tinha provavelmente dado lugar a um prejuízo importante para os fundos comunitários, efectuou uma dedução fixa de 0,25% das despesas em questão (acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Países Baixos/Comissão, C-22/89, Colect., p. I-4799). O princípio da não discriminação exige que a Irlanda seja, pelo menos, tratada de maneira idêntica.

98 Em terceiro lugar, resulta do relatório Belle que, quando a Comissão propõe uma taxa de redução em razão de uma pretensa deficiência dos controlos por um Estado-Membro, deve apreciar o risco corrido pelos fundos comunitários em razão de tal deficiência. No caso vertente, reconheceu que as práticas em causa não

faziam correr o mais pequeno risco aos fundos comunitários. Por conseguinte, a Comissão não respeitou os critérios do relatório Belle.

99 Em quarto lugar, a Irlanda alega que a Comissão violou as linhas orientadoras do relatório Belle, na medida em que efectuou, sobre as mesmas despesas declaradas pela Irlanda, duas deduções forfetárias diferentes a taxas distintas (5% e 2%), em consequência de irregularidades detectadas em matéria de controlo de armazenagem de carne de bovino, por um lado, e de intervenção na compra de carne de bovino, por outro. Com efeito, os critérios enunciados no relatório Belle implicam claramente que a Comissão apenas pode efectuar uma única avaliação do risco global corrido pelos fundos comunitários em razão de pretensas deficiências de controlo, para determinado sector e ano, e apenas pode aplicar uma única dedução fixa.

100 Segundo jurisprudência assente, 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 (acórdãos, já referidos, de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, n.° 8; Alemanha/ /Comissão, n.° 7; e de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, n.° 14).

101 Embora seja da competência da Comissão provar a existência de uma violação das regras comunitárias, incumbe ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí se devem retirar (v., neste sentido, acórdão Luxemburgo/Comissão, já referido, n.° 30).

102 No caso vertente, resulta dos n.^{os} 85 a 90 do presente acórdão que a Comissão demonstrou a violação pela Irlanda de diversas regras comunitárias em matéria agrícola.

103 Além disso, indicou de que modo o comportamento ilícito dos proponentes irlandeses tinha provocado uma apreciação errada do mercado pelas autoridades comunitárias, susceptível de provocar a aquisição de quantidades excessivas de carne de bovino, eventualmente, a preços mais elevados. Ao fazer isto, demonstrou a probabilidade de um prejuízo sofrido em detrimento do orçamento comunitário. Não se pode exigir mais à Comissão, na medida em que não pode proceder a controlos sistemáticos e em que a análise da situação existente num dado mercado depende das informações recolhidas pelos Estados-Membros (v. acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.º 17).

104 A este propósito, nenhum argumento decisivo pode ser retirado do reduzido montante das garantias perdidas a favor dos organismos de intervenção, na medida em que propostas múltiplas como as descritas no relatório de síntese citado no n.º 68 do presente acórdão e que dão lugar à especulação prevista não provocam, por definição, nenhuma perda de garantia.

105 Por seu turno, o Governo irlandês não conseguiu demonstrar que o comportamento de que é responsável não provocou um aumento das despesas no quadro do FEOGA.

106 Por outro lado, como resulta da correspondência apresentada pela Comissão, as autoridades irlandesas reconheceram, por duas vezes, no decurso das negociações com aquela instituição, que o recurso a sociedades relacionadas entre si para diminuir o risco de perda de garantia estava largamente difundido (v. n.º 90 das conclusões do advogado-geral).

107 Quanto ao argumento que o Governo irlandês retira do recurso ao procedimento dito da «rede de segurança», basta assinalar que, mesmo nessa época, mais de um terço da carne continuou a ser comprada segundo o procedimento normal, no âmbito do qual a apresentação de propostas conexionadas pode ter representado uma vantagem para os operadores económicos.

108 Quanto à fixação de duas taxas de correcção para o exercício de 1991, importa observar que, tendo identificado riscos distintos decorrentes de diferentes omissões no sistema de controlo, a Comissão tinha o direito de os apreciar separadamente. De resto, como resulta da jurisprudência constante, a Comissão, em lugar de procurar demonstrar o impacto financeiro dos incumprimentos das autoridades de controlo irlandesas, poderia ter rejeitado a totalidade das despesas relacionadas com as infracções (v. acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 13).

109 Finalmente, tendo em conta a importância das disposições violadas bem como as probabilidades de prejuízos ou mesmo de fraudes em detrimento do orçamento comunitário, o montante não reconhecido pela Comissão, limitado a 2% das despesas em causa, não pode ser considerado excessivo e desproporcionado (v. acórdão de 14 de Setembro de 1995, Irlanda/Comissão, C-49/94, Colect., p. I-2683, n.° 22).

110 Nestas condições, há que indeferir os segundo e terceiro fundamentos.

111 Vistas as considerações que precedem, há que negar globalmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

112 Por força do disposto no primeiro período do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Irlanda sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

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

2) **A Irlanda é condenada nas despesas.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Outubro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann