CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN apresentadas em 24 de Janeiro de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a República Federal da Alemanha (adiante «recorrente») pede a anulação parcial da Decisão 87/541/CEE da Comissão (adiante «recorrida»), de 21 de Outubro de 1987, que altera as decisões 87/468/CEE e 87/469/CEE relativas ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (adiante «FEOGA»), para os exercícios financeiros de 1984 e 1985 [1]. A parte impugnada da decisão recusa o financiamento comunitário de certas despesas efectuadas pelo recorrente no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1244/82 da Comissão, de 19 de Maio de 1982, que estabelece as modalidades de aplicação do regime de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento [2] e do Regulamento (CEE) n.° 3007/84 da Comissão, de 26 de Outubro de 1984, que estabelece modalidades de aplicação do prémio aos produtores de carne de ovino [3]; as despesas em questão foram recusadas pela Comissão no montante de 1 904 356,86 DM para o ano de 1984 e de 1 779 570,95 DM para o ano de 1985.

2. Para o exercício financeiro de 1984, a quantia de 1 904 356,86 DM recusada pela Comissão compreendia, por um lado, 1 681 980,64 DM referente aos prémios aos produtores de carne de ovino para a região sujeita à Landwirtschaftskammer Rheinland (adiante «Câmara de Agricultura da Renânia»), no estado federado da Renânia do Norte-Vestefália, e, por outro, 222 376,22 DM de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento, pagos pelo recorrente ou pelos seus órgãos nas regiões sujeitas à Câmara de Agricultura da Renânia (100 434,60 DM), no estado livre da Baviera (79 355,74 DM) e ao Regierungspräsidium de Estugarda, no estado federado de Bade-Vurtemberga (42 585,88 DM). O montante de 1 779 570,95 DM recusado para o ano de 1985 compreende 1 596 934,47 DM referente aos prémios aos produtores de carne de ovino para a região sujeita à Câmara de Agricultura da Renânia e, no restante, aos prémios para a manutenção de vacas em aleitamento, pela quantia de 99 882,52 DM para a mesma região e pela quantia de 82 753,96 DM para a Baviera.

Objecto do litígio

3. Não é a primeira vez que o Tribunal se vê confrontado com um pedido de anulação parcial de uma decisão da Comissão relativa ao apuramento das contas do FEOGA. O presente processo apresenta, todavia, um certo número de particularidades que o distinguem de numerosos casos anteriores. Não apenas está o litígio balizado por um certo número de artigos bem precisos dos regulamentos agrícolas aplicáveis por sector (artigos relativos às condições materiais e formais da concessão dos prémios e ao controlo do respeito dessas condições), como ainda, de forma mais explícita, pelos artigos 8.° e 9.° relativos ao controlo e à verificação, contidos no regulamento de base sobre

* Língua original: neerlandês.

1 — JO 1987, L 324, p. 32.

2 — JO 1982, L 143, p. 20.

3 — JO 1984 L 283, p. 28.

a política agrícola comum, o Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970[4]. A originalidade do presente processo reside no facto de o litígio não versar tanto as conclusões que a Comissão terá deduzido da análise dos processos individuais mas mais precisamente as consequências que retirou da sua apreciação da organização administrativa, no âmbito da aplicação da política agrícola comum, de certas regiões do Estado-membro em questão.

Os fundamentos, contestados pelo recorrente, nos quais se baseou a recorrida para recusar o financiamento comunitário das despesas em questão estão expostos no relatório de síntese de 21 de Julho de 1987 e na primeira adenda ao referido relatório, de 25 de Setembro de 1987, retomada no n.° 16 do relatório para audiência.

Em poucas palavras, a recorrida recusou o financiamento em questão em virtude de um conjunto coerente de circunstâncias que, por um lado, e principalmente, recaem sobre uma falta de organização e de controlo eficazes sobre a forma como são concedidos os prémios e que, por outro, a nível secundário, respeitam uma série relativamente importante, no seu entendimento, de decisões individuais de concessão dos prémios em questão cuja irregularidade resulta manifestamente da simples leitura dos autos e que sublinham ainda mais as dificiências da organização e do controlo. Claro está que o recorrente não partilha este ponto de vista da recorrida. Na sua argumentação escrita, a Comissão dividiu o fundamento da sua recusa em cinco partes, que irei retomar sucintamente.

4. Um primeiro fundamento de recusa é não terem o Governo federal ou o Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft emitido instruções ou criado um sistema de vigilância no que se refere aos dois regimes de prémios em questão. Não terão sido capazes nem um nem outro de esclarecer a Comissão sobre o número de pedidos apresentados, as modalidades da sua análise, as fontes de erros constatados e o número de decisões de reposição. O segundo fundamento da recusa consiste em afirmar que as instruções dadas pelos estados federados aos serviços administrativos subordinados encarregados da aplicação dos regimes de ajuda em questão, no que se refere aos controlos administrativos e às verificações a efectuar no local, terão sido insuficientes, ou mesmo inexistentes ou inexactas. O terceiro fundamento de recusa fica a dever-se à falta de vigilância concreta dos serviços de execução subordinados por parte das autoridades dos estados federados ou das regiões competentes. A Comissão invoca como quarto fundamento de recusa a falta de controlos administrativos e de inspecções no local nas regiões para as quais o financiamento foi recusado, a tal ponto que uma simples análise superficial por parte dos funcionários da Comissão bastou para revelar irregularidades num número anormalmente elevado de processos. O quinto fundamento de recusa é a falta de um relatório escrito referente à execução de fiscalizações no local efectuadas nas explorações agrícolas.

Com excepção do primeiro fundamento de recusa, a propósito do qual gostaria de começar por expressar separadamente a minha opinião (nos n.os 5 a 7), analisarei globalmente esses fundamentos de recusa e a sua contestação por parte do recorrente, procedendo a uma distinção de acordo com o prémio em causa.

As seguintes questões, que são analisadas mais adiante nestas conclusões (mas não pela ordem indicada), parecem-me consti-

4 — JO 1970, L 94, p. 13.

tuir questões litigiosas juridicamente importantes e susceptíveis de serem judicialmente resolvidas no que se refere aos dois tipos de prémios: em primeiro lugar, em que medida a Comissão pode deduzir das disposições conjugadas dos regulamentos comunitários específicos e do regulamento de base, bem como do artigo 5.° do Tratado, as regras mínimas que deva comportar um sistema de gestão e, sobretudo, de controlo; em segundo, supondo que o possa fazer, em que medida, no presente caso, utilizou regras mínimas correctas; em terceiro, em que medida a Comissão pôde correctamente entender, no que se refere às três regiões em questão, que o recorrente não tinha satisfeito as exigências mínimas fixadas pela Comissão; em quarto, a «sanção» ou, mais exactamente, a consequência, que se traduz por uma recusa de financiamento, por extrapolação, por ocasião do apuramento das contas do FEOGA, justifica-se, em termos gerais, e, no presente caso, é apropriada? Esta quarta questão, que se refere sobretudo à repartição do ónus da prova no âmbito dos processos referentes ao FEOGA, evoca igualmente a relação entre o apuramento das contas do FEOGA, por um lado, e, por outro, a possibilidade, que pertence, também, à Comissão, de iniciar um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado de modo a obter uma declaração de que um Estado-membro não cumpriu certas obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

O desinteresse por parte das autoridades federais

5. Já que um fundamento de recusa formulado em termos demasiado amplos incitaria o recorrente a responder que está obrigado a respeitar a sua estrutura federal, a recorrida enuncia o seu primeiro fundamento de recusa da seguinte forma: por força da Constituição alemã, as autoridades federais poderiam ter formulado, por meio de um dos seus órgãos, recomendações ou orientações de ordem geral das quais pudesse resultar um diálogo com os poderes subordinados constitucionalmente competentes. Essa cooperação teria respondido à exigência do direito comunitário segundo a qual convém garantir simultaneamente uma aplicação uniforme das normas comunitárias e um controlo eficaz desses regimes. Os inspectores da recorrida, todavia, ter-se-ão visto perante um desinteresse total das autoridades federais que, em si mesmo, constituirá um indício suficiente de uma incorrecta aplicação do direito comunitário.

Na réplica, o recorrente observa que existe verdadeiramente uma cooperação organizada e sistemática da parte das autoridades federais com as autoridades administrativas competentes na matéria. Cita, a esse respeito, um regulamento de aplicação, um modelo uniforme para os pedidos, a colaboração que se terá estabelecido aquando da preparação das «directivas» [5] aplicáveis pelas diferentes entidades administrativas. O recorrente junta, além disso, à sua réplica as actas de quatro reuniões que tiveram lugar entre os representantes do Governo federal e os estados federados [6], e oferece-se para apresentar uma volumosa correspondência trocada entre as duas instâncias da administração.

Na tréplica, a recorrida sustenta que, por força no disposto no n.° 1 do artigo 42.° do Regulamento Processual, as actas apresentadas são meios de prova apresentados tardiamente, que teriam podido ser apresentados aquando da apresentação da petição e mesmo bastante antes, na fase do diálogo entre a Comissão e os Estados-membros que precede a decisão de apuramento das contas

5 — O termo «directivas» está aqui colocado entre aspas dado as normas visadas do ordenamento jurídico alemão não terem qualquer relação com a noção de direito comunitário que está definida no terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado CEE.

6 — Actas de reuniões dos «representantes dos estados federados em matéria de gado e carne», que se realizaram no Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

do FEOGA. Além disso, afirma a recorrida, as actas apresentadas não demonstram que, aquando das reuniões em questão, se tenha dado a devida atenção às exigências de controlo dos regimes de prémios em questão.

6. A minha apreciação deste ponto em litígio é a seguinte. As partes não contestam, correctamente, que, em princípio, o ordenamento constitucional interno dos Estados-membros não é directamente influenciado pelo direito comunitário, mas que, além disso, esse ordenamento não deve nem pode servir de pretexto a uma observação menos rigorosa das obrigações comunitárias, incluindo as obrigações que resultam do artigo 5.° do Tratado. Todavia, resta ainda saber se a recorrida poderia fundamentar, ainda que parcialmente, uma decisão de recusa no facto de, por ocasião de uma visita de inspecção efectuada pelos seus funcionários, estes não terem encontrado prova ou indício de ter sido organizado um diálogo ou uma coordenação a nível federal, pelo Estado-membro ou por meio de concertação com os estados federados, com vista à implementação do direito comunitário na matéria. É o que se pode designar sucintamente pelo termo «desinteresse».

Independentemente de considerações de técnica processual, as actas apresentadas posteriormente não são inteiramente capazes de alterar a situação existente no momento pertinente, isto é, no momento do apuramento das contas[7].

7. Resulta, todavia, da argumentação trocada pelas partes, por escrito e na audiência, que, também para a Comissão, o «desinteresse manifestado a nível federal ou pelos estados federados» não podia constituir um fundamento *distinto* para a recusa de financiamento. Na medida em que esse fundamento de recusa é mantido, ele vem a coincidir com os outros fundamentos que foram citados anteriormente, designadamente a insuficiência das normas de controlo instituídas por, e em concertação com, os competentes estados federados da República Federal e a insuficiência da vigilância exercida sobre os funcionários locais encarregados da aplicação e do controlo.

De resto, entendo que, numa matéria como a que está aqui em questão, na qual as autoridades federais, segundo o que elas próprias afirmam, não possuem um verdadeiro poder de decisão ou de execução, as autoridades em questão poderiam efectivamente ter-se contentado em tomar certas medidas de coordenação limitadas, tais como as que foram citadas pelo recorrente na sua réplica e foram referidas anteriormente (no n.° 5).

Dada a dificuldade de analisar separadamente os diferentes fundamentos de recusa invocados pela Comissão e a sua contestação por parte do recorrente, procederei, de ora em diante, prémio a prémio. Analisarei, pois, em primeiro lugar, o prémio aos produtores de carne de ovino, em que estão em causa quantias mais importantes, e, seguidamente, o prémio para a manutenção de vacas em aleitamento. O primeiro prémio apenas ficou excluído de financiamento comunitário para a região sujeita à Câmara de Agricultura da Renânia, enquanto o segundo prémio implica as três regiões citadas no n.° 2.

Prémio aos produtores de carne de ovino

8. Na sua argumentação, a Comissão parte das condições materiais e formais exigidas para o pagamento do prémio aos produtores de carne de ovino. A época relevante no presente caso concreto, por força do Regu-

7 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, n.os 7 e 8 (15/76 e 16/76, Recueil, p. 321).

lamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho [8], do Regulamento (CEE) n.° 872/84, igualmente do Conselho [9], e do Regulamento n.° 3007/84 da Comissão [10], as condições materias para a concessão do prémio são as seguintes (ver igualmente o n.° 6 do relatório para audiência):

— a partir de 1 de Abril de 1984, isto é, da campanha de comercialização de 1984 [11], o requerente do prémio deve dispor de, pelo menos, dez ovelhas [12]; para o período que decorreu de 1 de Janeiro a 31 de Março de 1984, o número mínimo de ovelhas podia ser fixado pelos Estados-membros [13];

— para a campanha de 1985, o requerente do prémio devia ter mantido as ovelhas da sua exploração durante, pelo menos, cem dias a contar de 30 de Abril de cada ano [14]. Para a campanha de comercialização de 1984, todavia, essa exigência de período mínimo não existia [15].

No plano formal, as condições relativas à concessão do prémio em benefício dos produtores de carne de ovino eram as seguintes (ver igualmente o n.° 7 do relatório para audiência):

— para além dos casos abrangidos pelas condições especiais do segundo parágrafo do artigo 2.° (o caso dos Estados-membros que tenham estabelecido um sistema permanente de registo dos movimentos do efectivo ovino), ou pela segunda frase do n.° 2 do artigo 3.° (os Estados-membros podem determinar um período para a entrega dos pedidos mais curto, dentro do período que começa em 1 de Dezembro e termina em 30 de Abril), do Regulamento n.° 3007/84, os pedidos de prémio deviam ser apresentados junto da autoridade competente designada pelo Estado-membro entre 1 de Dezembro e 30 de Abril do ano seguinte; os Estados-membros podiam, contudo, antecipar a data limite de 30 de Abril [16];

— para a campanha de 1985, o requerente do prémio devia ter assumido o compromisso de respeitar o prazo de cem dias, mencionado anteriormente como última condição material, para o número de ovelhas indicado no seu pedido [17].

9. Para além das condições formais e materiais a que está sujeito o pagamento dos prémios, o artigo 5.° do Regulamento n.° 3007/84, anteriormente citado, também é relevante no que se refere às obrigações de controlo que incumbem aos Estados-membros para o ano de 1985:

«(primeiro parágrafo) Antes da expiração do período de cem dias, determinado em con-

8 — Regulamento (CEE) n.° 1837/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 183, p. 1; EE 03 F18 p. 171).

9 — Regulamento (CEE) n.° 872/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais de concessão do prémio aos produtores de carne de ovino e revoga o Regulamento (CEE) n.° 2643/80 (JO L 90, p. 40; EE 03 F30 p. 80).

10 — Regulamento (CEE) n.° 3007/84 da Comissão, de 26 de Outubro de 1984, que estabelece modalidades de aplicação do prémio aos produtores de carne de ovino (JO L 283, p. 28; EE 03 F32 p. 161).

11 — O n.° 5 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1837/80 prevê que a campanha de comercialização começa na primeira segunda-feira do mês de Abril.

12 — Alínea a) do n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 872/84.

13 — N.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2643/80 do Conselho, de 14 de Outubro de 1980, que estabelece as normas gerais relativas à concessão do prémio aos produtores de carne de ovino (JO L 275, p. 6), revogado, a partir do início da campanha de comercialização que começou em 1984, pelo Regulamento (CEE) n.° 872/84, anteriormente citado.

14 — Artigos 2.° e 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3007/84.

15 — O Regulamento (CEE) n.° 3007/84, citado na nota precedente, com efeito, não se aplicava ainda à campanha de comercialização de 1984; o Regulamento (CEE) n.° 2660/80, de 17 de Outubro de 1980 (JO L 276, p. 16), que lhe precedeu, não previa um período durante o qual as ovelhas tivessem de ser mantidas na exploração.

16 — N.° 2 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3007/84.

17 — N.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 3007/84.

formidade com o artigo 2.°, as autoridades competentes designadas pelos Estados-membros procederão ao controlo administrativo, completado por inspecções no local, sistemáticas ou por sondagem, do número de ovelhas elegíveis declarado no pedido de prémio.

(terceiro parágrafo) Todavia, os Estados-membros que estabeleceram um sistema de registo dos movimentos do efectivo ovino, poderão proceder aos controlos num outro período do ano durante o qual os pedidos tenham sido entregues.»

Além disso, a Comissão funda-se, quer para o ano de 1984 quer para o ano de 1985, no teor do n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento de base n.° 729/70, que dispõe o seguinte:

«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»,

bem como no n.° 1 do artigo 9.° do mesmo regulamento de base, nos termos do qual:

«Os Estados-membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias para o bom funcionamento do fundo e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais.»

10. Com fundamento nas condições materiais e formais para a concessão, anteriormente citadas, bem como no n.° 1 do artigo 8.° do regulamento de base [18], a recorrida afirma que o sistema de controlo aplicado na região submetida à Câmara de Agricultura da Renânia, quer em 1984 quer em 1985, não satisfazia as duas condições mínimas seguintes: *em primeiro lugar*, a existência de normas sobre o modo de cálculo, pelos funcionários encarregados do controlo, do número de ovelhas de que dispõe uma exploração e, *em segundo*, a existência de um relatório escrito sobre os resultados das inspecções efectuadas no local [19].

Quando a recorrida sublinha que apenas está a enumerar as exigências *mínimas*, significa com isso, no meu entender, que, na falta de obrigações específicas previstas em matéria de controlo pelos regulamentos comunitários, não pode nem deseja impor totalmente o conteúdo das disposições e práticas que entende serem necessárias em matéria de controlo, mas que, na realidade, espera dos Estados-membros e dos seus ór-

18 — Para a campanha de 1984, a única condição material de concessão dizia respeito ao número de animais, a que acrescia o disposto no artigo 8.° do regulamento de base. O facto de a partir de 1985 [por efeito da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.° 3007/84] ter sido imposta aos Estados-membros uma obrigação mais explícita de proceder a inspecções no local (tendo-se em conta, designadamente, a exigência da manutenção das ovelhas durante um certo período que foi instituído também nessa ocasião) não significa naturalmente que os Estados-membros não devessem, anteriormente, exercer qualquer controlo sobre o respeito da condição relativa ao número de ovelhas: ver, a esse propósito, o artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 2660/80, citado anteriormente na nota 15, no qual a expressão «se necessário» precede, é verdade, a menção das inspecções no local, mas cujo artigo 5.°, de resto, repete a norma geral segundo a qual os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar a recuperação dos prémios indevidamente pagos. No que se refere à condição relativa ao número de ovelhas, única condição exigida em 1984, de resto, pode dificilmente estabelecer-se uma distinção rigorosa entre a organização do controlo administrativo e a da fiscalização no local e imagina-se dificilmente como se possa organizar esse controlo não sendo com o auxílio de verificações efectuadas no local, pelo menos por amostragem. Ver nota 20.

19 — No início da fase escrita do processo, parecia que a recorrida também exigia a instituição de um sistema digno de confiança para identificação das ovelhas. Na tréplica, admitiu, contudo, que uma identificação por meio de marcação era praticamente impossível para as ovelhas. Essa circunstância aumenta naturalmente a importância das inspecções no local.

gãos administrativos que instituam medidas mínimas de controlo que convém *razoavelmente* ter-se por necessárias.

Ilustrarei esta tese com o auxílio da questão relativa à determinação do número de ovelhas, que acabo de mencionar como primeira condição. A Comissão entende, a esse respeito, que as autoridades superiores deviam ter precisado, para serem utilizadas pelos funcionários encarregados dos controlos, a percentagem das explorações que tinham apresentado um pedido que devia ser objecto de verificação no local (na República Federal, por amostragem), bem como a frequência do controlo em questão (a propósito do qual devia, em certos casos, estar prevista uma segunda visita ao local); e seria necessário, além disso, comunicar-lhes, no que se refere ao controlo administrativo, a que indícios suspeitos (por exemplo, modificações importantes no número de animais em relação ao ano precedente) deviam estar particularmente atentos [20]. O importante é, pois, *que*, quanto a estes pontos, existam normas que sejam aplicadas, e que essas normas consubstanciem um nível *razoável* de controlo, tendo em conta a natureza comunitária do financiamento. Por outras palavras, não se exige um controlo máximo, por exemplo, mais do que um controlo no local efectuado em todas as explorações.

11. No que se refere ao respeito dessas exigências mínimas na região administrada pela Câmara de Agricultura da Renânia, a recorrida é formal: aquando de uma inspecção dos funcionários da Comissão em Bona, anunciada com três meses de antecedência, os seus dirigentes não foram manifestamente capazes de fornecer as mínimas informações sobre o modo de actuação dos funcionários encarregados de tratar dos pedidos, sobre o número das verificações eventualmente levadas a cabo no local, sobre a questão de saber se eventualmente existiria um relatório escrito sobre os controlos em questão, tal como não foram capazes de fornecer indicações sobre eventuais trocas de informações entre os funcionários dirigentes e os subordinados. Mesmo posteriormente, não apresentaram informações quer sobre a existência de eventual sistema de controlo administrativo quer sobre eventuais verificações efectuadas no local. Segundo a Comissão, era, por conseguinte, impossível saber em que medida foram regulares os pagamentos efectuados nessa região e, ainda que apenas por essa razão, a recusa de financiamento comunitário estava justificada.

12. O recorrente não contesta estas alegações de facto. Contenta-se em sustentar que o anúncio da visita dos funcionários da Comissão chegou demasiado tarde ao serviço em questão, ou seja, alega uma falta de organização interna que não pode, segundo jurisprudência constante do Tribunal, invocar como desculpa e que, de resto, não explica por que não puderam ser entregues posteriormente as informações pedidas pela Comissão. Também não contesta que os Estados-membros têm a obrigação geral, com intervenção das autoridades competentes nos termos do seu ordenamento constitucional, de estabelecer e fazer aplicar pelos serviços de execução as normas e as práticas em matéria de controlo que estejam previstas expressamente nas disposições comunitárias. No que se refere ao prémio aos produtores de carne de ovino, agora em análise, não existirão, todavia, essas disposições explícitas que as autoridades competentes não tenham respeitado na região em questão.

13. No meu entender, os factos mencionados nos dois números anteriores quanto ao

20 — Convém observar aqui que, para uma condição como a que estamos a analisar neste caso concreto, dificilmente se pode fazer uma distinção entre os controlos administrativos e as inspecções no local (ver, anteriormente, nota 18).

prémio aos produtores de carne de ovino na Renânia são tais que o artigo 9.° (citado no n.° 9 anterior) do Regulamento de base n.° 729/70 (obrigação de dar à Comissão a possibilidade de efectuar controlos) justifica por si só a recusa de financiamento para os anos de 1984 e 1985. A este respeito, os Estados-membros não podem usar como pretexto a falta de disposições específicas de direito comunitário em matéria de controlo. A formulação do artigo 9.° do regulamento de base é suficientemente explícita e a sua violação evidente quando a falta total de informações quanto à forma de actuação na região em questão torna impossível qualquer controlo (ou mesmo «qualquer apreciação, ainda que aproximativa» [21]) por parte da Comissão do respeito das condições de concessão comunitárias quanto às despesas efectuadas. Para essa hipótese, a jurisprudência do Tribunal determina, no interesse de uma repartição correcta dos encargos que resultam de uma política comum implementada pelos Estados-membros, a exclusão do financiamento comunitário para a totalidade das despesas suportadas [22] [23]. Retomarei adiante essa questão (ver n.os 28 e seguintes).

No âmbito da análise do prémio para a manutenção das vacas em aleitamento, em relação ao qual a situação de facto não é tão clara, terei ocasião de tratar a questão invocada no ponto precedente e que é a de saber se não existirão certas obrigações de vigilância que incumbam aos Estados-membros que não estejam enumeradas explicitamente nos regulamentos comunitários, obrigações cujo não respeito possa resultar na recusa de financiamento a título do FEOGA.

Prémio para a manutenção de vacas em aleitamento

14. Durante o período relevante, o prémio para a manutenção de vacas em aleitamento estava sujeito, nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1357/80, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1417/81 [24] às seguintes condições (ver n.° 2 do relatório para audiência):

— no plano material, o requerente do prémio deve ser um explorador individual a título principal, isto é, a parte do seu rendimento que provém da sua exploração agrícola deve ser igual ou superior a 50 % do seu rendimento total [25];

— o beneficiário deve comprometer-se a não vender leite ou lacticínios durante doze meses a partir do dia da apresentação do pedido [26];

— as vacas em aleitamento para as quais se solicita um prémio devem pertencer a uma das raças especializadas na produção de carne ou resultar do cruzamento com uma dessa raças, estando as raças excluídas dessa classificação enumeradas num anexo ao regulamento comunitário [27];

21 — Ver as conclusões do advogado-geral Capotorti de 5 de Dezembro de 1978 nos processos 11/76, 15/76, 16/76 e 18/76 (Recueil 1979, p. 286, 319).

22 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, n.os 28, 32 e 35 (15/76 e 16/76, Recueil, p. 321).

23 — O facto de as normas administrativas do estado da Renânia do Norte-Vestefália terem prescrito apenas em Agosto de 1985 e não já em Abril de 1984 — como exigia a alteração do regulamento do Conselho analisado nas notas 11 e 12 — a presença de dez ovelhas em vez de sete, o que constitui outro fundamento da decisão da Comissão de recusar o financiamento, não deve, pois, ser tratado à parte.

24 — Regulamento (CEE) n.° 1417/81 do Conselho, de 19 de Maio de 1981, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1357/80 que instaura um regime de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 142, p. 4; EE 03 F22 p. 12).

25 — Artigos 1.° e 5.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1357/80, anteriormente citado, e artigo 3.° da Directiva 72/159/CEE (JO L 96, p. 1; EE 03 F5 p. 177).

26 — Artigo 2.°, n.os 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.° 1357/80, anteriormente citado.

27 — Artigo 5.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1357/80, anteriormente citado, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1417/81.

— o beneficiário deve manter na sua exploração durante um período mínimo de seis meses a partir do dia da apresentação do pedido um número de vacas em aleitamento igual ao indicado no seu pedido [28].

No plano formal, existiam as seguintes exigências para a concessão do prémio para a manutenção de vacas em aleitamento (ver n.° 3 do relatório para audiência):

— os pedidos de prémio deviam ser apresentados junto da autoridade competente designada por cada Estado-membro antes de 31 de Outubro de 1983 [29] ou 31 de Dezembro de 1984 [30] para as vacas em aleitamento existentes na exploração nessa data;

— o pedido devia comportar o compromisso referido no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1357/80 (não vender nem possuir leite durante seis meses) e uma declaração do produtor comprometendo-se a respeitar o regulamento anteriormente citado, bem como o Regulamento n.° 1244/82 e as disposições de aplicação tomadas pelo Estado-membro em questão [31];

— o pedido de prémio devia ser acompanhado igualmente das declarações referidas no segundo parágrafo do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento n.° 1244/82, que correspondem, no essencial, às condições materiais anteriormente enumeradas.

15. O n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1244/82 é igualmente relevante no que se refere às obrigações de controlo que incumbem aos Estados-membros:

«As entidades competentes designadas por cada Estado-membro procederão ao controlo administrativo completado por inspecções sobre o terreno, por amostragem ou, se necessário, de forma sistemática:

a) do número de vacas em aleitamento existentes na exploração gerida pelo beneficiário;

b) do respeito pelos compromissos previstos no n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1357/80;

c) da exactidão das declarações previstas no n.° 2 do artigo 1.°»

16. Fundando-se nas disposições conjugadas dessas condições de concessão (ver n.° 14), nessa disposição em matéria de controlo (ver n.° 15) e nos artigos 8.° e 9.° do Regulamento de base n.° 729/70, a recorrida afirma que o sistema de controlo aplicado nos Estados-membros deve satisfazer as seguintes exigências mínimas:

1. Em primeiro lugar, será necessário, na sua opinião, uma indicação precisa, dada aos serviços de execução, das raças tidas em consideração para a concessão do prémio para a manutenção de vacas em aleitamento, na acepção do anexo do Regulamento n.° 1357/80, na versão que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1417/81, bem como,

28 — N.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1357/80, anteriormente citado.

29 — Regulamento (CEE) n.° 2795/83 da Comissão, de 6 de Outubro de 1983, que revoga o Regulamento (CEE) n.° 1244/82 no que se refere à data de apresentação dos pedidos de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento para a campanha de 1983/1984 (JO L 274, p. 20).

30 — Regulamento (CEE) n.° 3442/84 da Comissão, de 6 de Dezembro de 1984, que revoga o Regulamento (CEE) n.° 1244/82 no que se refere à data de apresentação dos pedidos de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento para a campanha de 1984/1985 (JO L 318, p. 30).

31 — Primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1244/82.

para os funcionários encarregados das inspecções no local, indicações sobre o modo de determinação, em caso de dúvida, da pertença de uma vaca em aleitamento a tal ou tal raça. Esta exigência não terá sido respeitada no presente caso nas três regiões em questão [32].

O recorrente responde a esta acusação que não é necessário retomar o anexo de um regulamento comunitário nas instruções fornecidas aos funcionários encarregados das inspecções no local, que são, de resto, especialistas na matéria. A recorrida responde uma vez mais a esta objecção que as circulares da Câmara de Agricultura da Renânia, juntas pelo recorrente à sua réplica, provam que existe realmente uma confusão e mesmo contradições quanto à determinação precisa das raças que dão ou não direito ao prémio em questão.

Na audiência, o representante da recorrida declarou, todavia, não manter este ponto referente à indicação insuficiente das raças, considerando assim, aparentemente, como suficientes os anexos juntos à réplica.

17. 2. A segunda exigência mínima imposta pela recorrida aos regimes dos estados federados é a instituição de um sistema digno de confiança para a identificação das vacas em aleitamento, por exemplo, por meio de marcação na orelha ou outras marcas que impeçam substituições; tal sistema existirá, contudo, no que se refere às vacas em aleitamento no estado de Bade-Vurtemberga, estado a que pertence o Regierungspräsidium de Estugarda [33].

O recorrente afirma que, na medida em que tal sistema de identificação exista, por exemplo, por meio de marcas numeradas fixadas nas orelhas das vacas em aleitamento e, assim, mencionadas no pedido, trata-se de uma obrigação imposta pela regulamentação alemã que vai para além das exigências formuladas pelas normas comunitárias. Na audiência, todavia, o recorrente reconheceu que a individualização por meio da identificação constitui um elemento suplementar (em relação ao registo dos efectivos) que permite contar o número de animais existentes e, portanto, controlar o respeito da condição de financiamento comunitário que com ele se prende.

A recorrida afirma, em todo o caso, não se assegurar uma identificação *certa* com a aplicação concreta das normas, em si pertinentes, existentes nas diferentes regiões em questão e, designadamente, na região subordinada à Câmara de Agricultura da Renânia, em Bona. Assim, as instruções administrativas da Renânia do Norte-Vestefália exigem uma «identificação não intermutável», mas não existem normas para o caso da atribuição do mesmo número a dois animais na posse do mesmo explorador: para essas situações, foi incorrectamente — segundo a recorrida — que não se previram outras características que permitam distinguir os animais nem se prescreveu que outras características devem nesse caso ser obrigatoriamente mencionadas no pedido.

Entre os processos individuais juntos pela recorrida à sua resposta, um certo número de entre eles, referentes à região subordinada à Câmara de Agricultura da Renânia, revelam que o mesmo número de marcação na orelha aparece duas ou três vezes sem que as autoridades competentes tenham actuado. A propósito desses casos individuais,

32 — A apreciação é menos negativa no que se refere ao estado de Bade-Vurtemberga: aí ter-se-ão feito, ainda assim, algumas indicações nas instruções administrativas.

33 — Este último elemento referido pela Comissão mostra já, em meu entender, que invocou esta exigência sem fundamento no que se refere ao Regierungspräsidium de Estugarda.

o recorrente responde que os números em questão pertenciam na realidade a vacas diferentes, que podiam ser identificadas por outras características. Essa resposta não impugna, todavia, verdadeiramente a censura formulada pela recorrida, dado que não prova que o funcionário competente devia analisar efectivamente outras características e que as tenha realmente examinado, e muito menos que existia para o agricultor que efectuou o pedido uma obrigação específica de mencionar outras características determinadas para a hipótese de um número utilizado várias vezes.

Considero, contudo, que os meios de prova de que dispõe a recorrida a esse respeito não são muito sólidos: antes do mais, a obrigação de uma identificação ao abrigo de qualquer crítica também não resulta claramente das condições de concessão, que não exigem, com efeito, que se possuam os mesmos animais durante o período de seis meses, desde que o número deles se mantenha; em segundo, e isso é mais importante, os casos individuais analisados permitem concluir, ao que parece, existirem apenas poucos casos em que o mesmo número é mencionado duas vezes e a indicação da raça ou do cruzamento do bovino em questão permitia então estabelecer, ainda assim, uma distinção e, portanto, a sua identificação no processo individual.

18. *3.* Em terceiro lugar, a recorrida deduz das disposições regulamentares relativas às condições de concessão dos prémios que o sistema de directivas dos estados federados deveria ter previsto normas relativas ao modo de cálculo no local do número de vacas em aleitamento existentes numa exploração; designadamente, seria necessário não apenas fixar a intensidade dos controlos a serem efectuados (percentagem das explorações a serem inspeccionadas, critérios para a escolha das explorações a inspeccionar e frequência das visitas) mas também prever que o número de animais deve ser comparado com os números existentes no ano precedente, uma diminuição substancial do número de animais fazendo suspeitar que os períodos mínimos previstos para a sua detenção não foram respeitados, e, pelo menos, dizer qualquer coisa sobre as épocas em que as inspecções no local deviam ser efectuadas. Quanto a este último ponto, a recorrida afirma que, para um certo número de circunstâncias, as instruções deviam prever uma segunda visita a fim de assegurar o respeito efectivo do período de seis meses, criando um certo «receio de ser apanhado de surpresa».

O recorrente rejeita essas conclusões da recorrida, com o fundamento de que o texto regulamentar não implica qualquer obrigação específica respeitante à frequência ou à intensidade das inspecções no local. A título mais subsidiário, o recorrente sustenta, a propósito da obrigação de proceder a um segundo controlo nas explorações que já tenham sido objecto de uma inspecção no local, que tal rigidez na regulamentação poria em causa a eficiência do controlo, que repousa precisamente na sua natureza imprevista.

A recorrida observa, em termos gerais, que não deseja impor aos Estados-membros instruções ou recomendações detalhadas ou rígidas mas se contenta em indicar um certo número de pontos para os quais o Estado-membro ou o órgão competente desse Estado-membro deve adoptar, por si próprio, normas concretas que permitam aos serviços de execução saber com que contar, de modo a que os funcionários dirigentes saibam o que convém verificar e possam eventualmente propor certas adaptações em função da experiência adquirida, e de modo a que a Comissão possa ser informada do sistema de

controlo, possa determinar a sua natureza suficiente ou não, e tirar benefício dessa experiência para outros sistemas. Mais especificamente, a recorrida sublinha que, para as regiões como o Bade-Vurtemberga, em que a inspecção no local é efectuada apenas no início do período de seis meses, seria necessário estar previsto efectuar uma segunda visita a um certo número de explorações para controlar efectivamente o respeito da obrigação dos seis meses.

O que é necessário, por conseguinte, é uma política coerente e lógica em matéria de controlo, no âmbito da qual sejam enunciadas um mínimo de normas concretas que possam servir de linha directriz aos serviços de execução. De acordo com a alegação não contestada da recorrida, na Baviera ou na Renânia do Norte-Vestefália não existe o mínimo indício da existência de tal política.

No que se refere ao Regierungspräsidium de Estugarda, a apreciação negativa da recorrida repousa na seguinte circunstância: o número de animais existentes terá sido contado, é certo, aquando das visitas de inspecção efectuadas — quando o funcionário não tenha ido à exploração receber o pedido — pouco tempo após a apresentação do pedido, mas não terá havido o mínimo controlo quanto à efectiva manutenção do número de animais declarados durante o resto do período obrigatório de seis meses.

19. Em meu entender, o anteriormente exposto demonstra que a recorrida pôde, de facto, concluir pela falta, nas três regiões em questão, de uma política de controlo suficiente no que respeita à exigência da manutenção do mesmo número de animais durante seis meses. Continuam em aberto, contudo, duas outras questões mais fundamentais: em primeiro lugar, pode a recorrida, em geral, utilizar a falta de uma política de controlo em determinada região como fundamento para a recusa de financiamento a título do FEOGA das despesas efectuadas nessa região, e, em segundo, existe *no caso concreto* um «nexo de causalidade», ou nexo suficiente, entre a falta da política de controlo, supondo-se que possa servir como fundamento para a recusa, e as despesas excluídas do financiamento comunitário? Responderei mais adiante à segunda questão, que é a mais concreta, separadamente para cada região, mas tendo em conta globalmente as seis exigências de controlo analisadas (ver n.° 30 adiante). Gostaria agora de abordar a primeira questão, que é de ordem mais geral. Traduz-se em perguntar se, pela exigência referida, a Comissão não vai longe de mais — ao «deduzir certas obrigações de controlo implícitas nos regulamentos e no seu contexto» — no sentido de uma «imposição aos Estados-membros (ou harmonização) unilateral de normas de controlo detalhadas». A esse respeito, convém dar uma especial atenção à questão da percentagem mínima das inspecções no local.

20. Na tréplica, a recorrida sustentou que a igualdade, não apenas entre os Estados-membros mas também entre os diferentes estados de um Estado federal, tal como a República Federal da Alemanha, exige que uma certa percentagem mínima de casos sejam submetidos a inspecções no local; a recorrida citou, a propósito, a existência de uma taxa de cobertura de 100 % para a Irlanda, de 25 % para o Reino Unido e de 5 % para a Itália e os Países Baixos, e, conjugando o argumento fundado na igualdade que acabo de mencionar e a exigência de

uma eficácia mínima para os controlos, refere a taxa de 5 % como o mínimo absoluto [34].

Na audiência, o recorrente fundamentou a sua argumentação, segundo a qual a Comissão não podia apresentar essas taxas como uma exigência *implícita*, alegando que a própria Comissão podia ter retomado *explicitamente* essas exigências no seu regulamento de execução, e, ainda, que tinha efectivamente feito uso dessa faculdade na sua decisão de 7 de Julho de 1989 (não publicada no Jornal Oficial). Nessa decisão, foi estabelecida a exigência de uma taxa de amostragem de 10 %. Segundo o recorrente, resulta *a contrario* dessa decisão que, para o período anterior (no caso concreto, as campanhas de comercialização de 1984 e 1985), quanto às obrigações de controlo que a decisão não prevê (por exemplo, um segundo controlo em certos casos individuais), não incumbe aos Estados-membros a referida obrigação de proceder a um controlo detalhado.

21. Para o afirmar, a recorrente funda-se na protecção de que beneficiam os Estados-membros nas suas relações com a Comissão, por força do princípio da segurança jurídica, que, no presente caso, proibirá que se imponham «retroactivamente» exigências de controlo. Embora não tenha intenção de negar que o princípio da segurança jurídica também tem importância para as relações entre os Estados-membros e a Comissão [35], gostaria, contudo, de precisar que a sua relação recíproca se funda na obrigação de cooperação leal que impõe o artigo 5.° do Tratado CEE [36]. Essa obrigação geral implica, no que se refere ao controlo da execução da política agrícola, disciplinada no Regulamento de base n.° 729/70 e nos regulamentos específicos aplicáveis no sector em questão, um certo número de obrigações específicas quer para os Estados-membros quer para a Comissão. A tarefa comum que cabe à Comissão e aos Estados-membros consiste na utilização correcta e regular dos recursos comunitários e o quadro para o cumprimento dessa missão é o do apuramento das contas do FEOGA, processo que prevê a participação dos Estados-membros por meio de contactos bilaterais e por intermédio de um comité de gestão [37].

Neste contexto, é claro que, nas relações entre a Comissão e um Estado-membro, o princípio da segurança jurídica não representa o mesmo papel que tem nas relações entre as autoridades, por um lado, e um administrado ou contribuinte, por outro [38].

Tendo em conta a responsabilidade comum da Comissão e dos Estados-membros no que se refere à existência de um controlo efectivo, não é exacto pretender-se que apenas são válidas as normas de controlo que resultem explicitamente das disposições co-

34 — A recorrida menciona igualmente outros regulamentos comunitários que determinam expressamente uma taxa mínima de controlos de 5 %. Trata-se, concretamente, do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2835/77 da Comissão, de 19 de Dezembro de 1977, relativo às regras que dizem respeito à ajuda para o trigo duro (JO L 327, p. 9; EE 03 F13 p. 160) e o n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite (JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169). De acordo com um comunicado da imprensa (Agência «Europe», sexta-feira, 15 de Dezembro de 1989, n.° 5154), o Conselho de Ministros da Agricultura aceitou uma proposta que visa estabelecer uma taxa mínima de controlos de 5 % nas instâncias aduaneiras no que se refere às restituições à exportação, muito importantes no plano orçamental.

35 — Ver as minhas conclusões de 4 de Julho de 1989 apresentadas no processo 14/88, n.° 15, e o acórdão de 14 de Novembro de 1989 no mesmo processo, em especial n.° 19, Colect., p. 3677, 3689.

36 — Ver as conclusões referidas, n.os 11 a 13, e acórdão, n.° 20.

37 — Ver as conclusões do advogado-geral Capotorti de 5 de Dezembro de 1978 apresentadas nos processos apensos 11/76, 15/76, 16/76 e 18/76, Recueil 1979, p. 286, 294 e 295.

38 — Ver, designadamente, as conclusões que apresentei no processo 262/87, Países Baixos/Comissão, n.° 12, acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Colect., p. 225 (publicação sumária). Por essa razão, a comparação apresentada na audiência entre a relação que existe entre o agente autuante e o particular que estacionou mal o seu veículo é despropositada.

munitárias [39]. Não se pode, portanto, deduzir simplesmente da decisão de 7 de Junho de 1989 que, antes dessa data, na falta de disposições comunitária explícitas, a Comissão não podia estabelecer uma exigência mínima quanto ao número de verificações a efectuar no local. Por um lado, podem sempre ter existido razões para não proceder imediatamente a uma explicitação: o representante da Comissão citou a forte resistência psicológica dos representantes dos Estados-membros no comité de gestão face ao que teriam interpretado como um paternalismo exagerado em relação aos Estados-membros e — este ponto ainda me parece mais convincente — o receio da Comissão que a fixação de uma percentagem mínima fosse interpretada como um encorajamento a reduzir os controlos por parte dos Estados-membros que aplicam uma percentagem bastante mais elevada. Por outro, na falta de normas explícitas detalhadas, convém recorrer aos princípios do artigo 5.° e do Regulamento de base n.° 729/70 cujas disposições, por um lado, atribuem uma responsabilidade efectiva aos Estados-membros mas, por outro, reconhecem igualmente à Comissão um poder de gestão efectivo, devendo essas duas competências ser exercidas no interesse da Comunidade.

22. Quando a Comissão aplica uma norma implícita em matéria de controlo por ocasião do apuramento das contas, o princípio da segurança jurídica, enquanto protecção dos Estados-membros, tem um interesse que varia de acordo com a natureza mais ou menos evidente da norma. Quando a Comissão funda uma recusa de financiamento na falta total de um sistema de controlo, ou na falta de um sistema que permita responder às questões postas pela Comissão no âmbito do n.° 1 do artigo 9.° do regulamento de base — o que é o caso, em meu entender, quanto à recusa referente aos prémios aos produtores de carne de ovino, que analisei anteriormente (n.° 13) —, o Estado-membro não pode invocar, para se justificar, a «retroactividade» ou o carácter inesperado dessa decisão. A situação é completamente diferente quando a Comissão completa concretamente, por meio de um único número escolhido entre outros números possíveis, uma exigência de controlo em termos de um «prazo razoável» ou de um «número razoável de inspecções no local» que, em si, é por certo evidente, pois resulta claramente das finalidades da regulamentação e das condições concretas para a concessão. Em tais casos, tal como ocorria no processo C-10/88 e no processo 14/88, Itália/Comissão [40], o prazo razoável que tenha sido concretamente fixado apenas pode ser aplicado no momento do apuramento das contas, após ter sido comunicado aos Estados-membros (e na sequência do diálogo trocado com estes).

Se o caso concreto que nos foi submetido, no que se refere aos prémios para a manutenção de vacas em aleitamento, pertence a uma ou a outra dessas duas hipóteses, é algo que não é imediatamente aparente. Por um lado, pode ser visto como um caso no qual, tratando-se de uma condição de concessão importante, não existe qualquer forma de organização da inspecção no local para duas das três regiões em questão, enquanto que numa terceira região, (a do Regierungspräsidium de Estugarda) o respeito dessa condição apenas é inspeccionado no local de forma incidental e de modo não totalmente conclusivo (pela recolha dos pedi-

39 — Ver acórdão de 19 de Outubro de 1989, Itália/Comissão, n.° 18 (258/87, 337/87 e 338/87, Colect., p. 3359 e 3384), no qual o Tribunal se afasta das conclusões do advogado-geral Lenz, n.° 46, apresentadas a 7 de Julho de 1989.

40 — No processo C-10/88, Itália/Comissão, Colect. 1990, p. I-1229, relativo à concessão de prémios ao nascimento de vitelos, concluí, em 16 de Janeiro de 1990, que a Comissão tinha indevidamente recusado o financiamento das despesas, invocando um prazo razoável para a apresentação do pedido de pagamento, porque apenas tinha comunicado esse prazo aos Estados-membros *no termo* do ano a que se referiam as quantias em questão. Para o processo 14/88, remeto para a nota 35.

dos ou por visitas efectuadas no início do período). Tudo isso, apesar de se exigirem inspecções no local como complemento para o controlo administrativo no n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1244/82 (ver n.° 15). Por outro, o caso concreto em litígio pode ser visto como um caso no qual a Comissão, como condição de financiamento, exige do Estado-membro que tenha efectuado durante o exercício em questão uma certa quantidade de inspecções no local, cujo número veio a fixar *a posteriori*.

Entendo que a censura da Comissão, pelo menos certamente para duas das três regiões em questão, designadamente a Baviera e a Renânia, se refere mais precisamente à falta de qualquer forma de organização da inspecção no local e que os motivos que fundamentam a decisão da Comissão para as regiões em questão continuam a ser válidos, ressalvada — e isso sobretudo no que se refere ao Regierungspräsidium de Estugarda, dado que as lacunas do controlo e, portanto, também o nexo causal não são aí tão claras — a «questão do nexo de causalidade» que analiso adiante (ver n.° 28).

23. *4.* A quarta exigência de controlo imposta pela recorrida diz respeito à existência de um relatório escrito sobre o resultado das inspecções efectuadas no local. Esta prática permitirá aos funcionários da Comissão determinar facilmente, aquando de uma visita aos estados federados, a percentagem das explorações que foram submetidas a inspecções no local, o intervalo entre os controlos eventualmente efectuados na mesma exploração, etc.

Segundo a recorrente, não é necessário dispor de um registo escrito das inspecções levadas a cabo no local quando essas inspecções não tenham resultado na anulação da decisão da concessão do prémio; além disso, em caso de dúvida por parte da Comissão quanto à realidade das inspecções levadas a cabo no local, a prova pode ser obtida a partir das agendas e das notas de despesas dos funcionários.

Creio que essa exigência de controlo foi aplicada correctamente por parte da recorrida: é dificilmente concebível que, para o controlo do destino dos seus próprios recursos financeiros, um Estado-membro não imponha a mínima obrigação de redigir um relatório aos funcionários encarregados de proceder às inspecções no local, ou que o faça apenas na medida em que se descubram irregularidades. Mesmo que tal seja o caso, essa organização administrativa será inadmissível no que se refere ao controlo do destino dos recursos comunitários. No que se refere à sanção a aplicar aos particulares que violem o direito comunitário, próxima da problemática actual, o Tribunal, com efeito, deixou correctamente entender que a exigência de uma sanção «análoga» à aplicável às violações puramente nacionais constitui uma exigência mínima, que convém observar quando a exigência da efectiva implementação do direito comunitário não reclame sanção *mais severa*[41]. Tendo em conta a necessidade de fornecer à Comissão todas as informações de que ela tem necessidade para poder assegurar o bom funcionamento do financiamento comunitário, creio que a exigência do controlo em questão foi aplicada, no caso concreto, válida e correctamente.

41 — Essa interpretação resulta do acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965), e em especial da expressão «en tout état de cause» utilizada no n.° 24 dos fundamentos da decisão. No mesmo sentido, ver igualmente o n.° 10 das conclusões do advogado-geral M. Darmon apresentadas em 29 de Novembro de 1988 no processo 94/87, Comissão/Alemanha, e o n.° 12 dos fundamentos da decisão do acórdão de 2 Fevereiro de 1989 (Colect., p. 175) no mesmo processo.

A Comissão podia, portanto, concluir não estar satisfeita essa exigência, que é estreitamente conexa com a precedente, nas três regiões em questão.

24. *5.* Segundo a recorrida, deviam ainda ter sido estabelecidas a nível dos estados federados normas quanto ao controlo do respeito do compromisso de não vender leite ou lacticínios durante o período de doze meses. A isso responde o recorrente que uma norma de controlo expressa não resulta imperativamente dos regulamentos, dado as verificações efectuadas no local pelos funcionários permitirem determinar facilmente, por exemplo, pela inexistência de ordenhadores ou de instalações frigoríficas, que uma exploração que beneficia de um prémio para a manutenção de vacas em aleitamento não vende leite durante o período em questão. A recorrida mantém que é necessário ter-se previsto, por exemplo, consultar as listas de fornecedores dos recolhedores de leite vizinhos para apanhar eventuais infractores. Antes de apresentar a minha apreciação a propósito desta quinta exigência (n.° 26), analisarei a sexta e última exigência, estreitamente relacionada com a precedente do ponto de vista do controlo.

25. *6.* A recorrida afirma deverem existir normas relativas ao controlo da obrigação de retirar a maior parte dos seus rendimentos de uma exploração agrícola; a recorrida sugere, a esse respeito, ser necessário informar-se oralmente junto dos vizinhos ou da municipalidade em questão e recorrer a outras fontes «de terceiros», isto é, a outras fontes que não a declaração do próprio requerente do prémio.

A primeira reacção do recorrente foi de replicar veementemente que o segredo fiscal tornará impossível um controlo dos rendimentos realizado desse modo e que os princípios gerais do direito administrativo referentes à protecção do cidadão impedem igualmente que se efectuem novas investigações junto de «terceiros». A isso responde a recorrida que as disposições alemãs invocadas não se aplicam ao caso concreto, já que a protecção dos dados de natureza fiscal apenas vale para a sua transmissão a pessoas «não autorizadas», e que essa disposição não se aplica a uma série de funções públicas cujo exercício também depende de informações relativas aos rendimentos e que, portanto, também não pode ser invocada no que se refere ao controlo do destino dos fundos comunitários. Quanto a esta questão precisa do segredo fiscal, entendo que a recorrida tem razão: é certo que no acórdão de 10 de Janeiro de 1980, Comissão/Itália (processo 267/78) [42], uma norma nacional de competência foi oposta às exigências da Comunidade no domínio do controlo, mas tratava-se nesse caso concreto do segredo de instrução penal que resulta da separação dos poderes no Estado-membro e que é aplicável, de modo geral, aos funcionários nacionais. Na medida em que, no ordenamento jurídico interno do recorrente, certos funcionários encarregados do controlo ou da concessão de prestações nacionais têm acesso a certos dados de natureza fiscal, estes também podem e devem ser utilizados aquando do controlo dos fundos comunitários.

O recorrente referiu igualmente a existência, no que se refere às informações relativas aos outros rendimentos, de «processos referentes às explorações agrícolas» estabelecidos para cada explorador. A recorrida entende, por seu lado, que se trata aí de uma fonte de informação insuficiente para esta matéria, justamente porque uma causa importante do não respeito das condições

42 — Recueil 1980, p. 31.

relativas ao rendimento consiste no exercício por parte do agricultor de outra actividade profissional, informação que não constará do «processo referente à exploração agrícola» existente para cada exploração.

26. Creio que, no que se refere à Câmara de Agricultura da Renânia, em Bona, e ao estado livre da Baviera, a recorrida pôde legalmente considerar que as duas últimas exigências em matéria de controlo (n.os 24 e 25) não estavam preenchidas. Na primeira região, não existia, com efeito, a mínima indicação sobre a forma de controlo do respeito dos imperativos relativos ao rendimento e à não comercialização do leite, e ainda menos sobre eventuais inspecções no local que pudesssem resultar numa certa detecção das infracções e numa certa dissuasão. Os processos abertos pelos funcionários da Comissão também não fornecem quaisquer indicações desse tipo [43]. Na Baviera, a situação era idêntica.

Para a região do Regierungspräsidium de Estugarda, creio, em contrapartida, que a apreciação deve ser diferente: aí previa-se, com efeito, que os funcionários deviam ir recolher os pedidos à exploração dos requerentes, o que implica desde logo uma primeira verificação superficial no local; poder-se-ia então descobrir a existência de rendimentos estranhamente elevados, deficiências da exploração devidas ao exercício de profissões secundárias importantes ou a presença das instalações necessárias para a comercialização de produtos lácteos. Não se pode, portanto, afirmar, no que se refere a essas duas exigências, que não são por natureza facilmente controláveis, que o recorrente não cumpriu as suas obrigações em matéria de controlo na região do Regierungspräsidium de Estugarda de forma tão evidente como nas duas outras regiões.

27. Resumo a análise das exigências relativas ao controlo no que se refere aos prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (n.os 16 a 26). A primeira exigência em matéria de controlo, relativa à apreciação da pertença das vacas em aleitamento a determinada raça, foi abandonada pela própria Comissão (n.° 16). Quanto à segunda exigência em matéria de controlo, relativa ao sistema de identificação das vacas em aleitamento, chegámos à conclusão que a Comissão não pôde demonstrar a sua existência. A terceira exigência, segundo a qual deviam ser efectuadas verificações no local para confirmar a manutenção durante seis meses do mesmo número de animais na exploração, foi, em meu entender, aplicada pela Comissão de forma lícita, mas subsiste uma dúvida sobre a questão de saber se, no caso do Regierungspräsidium de Estugarda, essa exigência foi a tal ponto desrespeitada que daí se possam tirar consequências financeiras (n.os 17 a 22). A quarta exigência, segundo a qual seria necessário conservar um relatório escrito das inspecções efectuadas no local, pode validamente ser invocada para as três regiões em questão (n.° 23). Quanto às quinta e sexta exigências, relativas ao controlo da obrigação relativa à preponderância do rendimento agrícola, a Comissão pode considerá-las como não preenchidas no que se refere à Renânia e à Baviera, enquanto que no que se refere ao Regierungspräsidium de Estugarda o incumprimento — tal como para a terceira exigência — não é assim tão claro (n.os 24 a 26).

43 — Mais grave ainda, num desses casos podia-se já ler no formulário do pedido que o requerente era «agricultor e empregado», embora o interessado tenha beneficiado indevidamente do pagamento do prémio durante anos. Foi apenas por acaso (um lapso ao telefone) que se descobriu que mais de metade dos seus rendimentos provinham da sua actividade de empregado. E mesmo então foi apenas mais tarde que desse facto se tiraram todas as consequências.

A recusa do financiamento a título do FEOGA enquanto arma nas mãos da Comissão

28. Eis-nos chegados a uma questão que tenho por resolvida pela jurisprudência no que se refere ao prémio para os produtores de carne de ovino (n.° 13): *em que medida* a Comissão pode fazer resultar do não respeito das exigências mínimas respeitantes ao controlo do destino dos fundos comunitários, exigências que estão implicitamente contidas nos regulamentos específicos e que se deduzem da repartição das tarefas no processo de apuramento das contas (instituído pelo regulamento de base), consequências financeiras que revestem a forma de uma recusa de financiamento? Essa questão, que designei anteriormente por uma «questão de nexo de causalidade», diz respeito ao nexo entre as lacunas constatadas pela Comissão no sistema de vigilância e as despesas que exclui do financiamento. Trata-se, no fundo, de uma questão relativa à produção da prova, mais especificamente, a uma questão de repartição do ónus da prova.

Nos seus primeiros acórdãos sobre a matéria, o Tribunal referiu as questões que não estavam resolvidas no que se refere à função exacta do apuramento das contas do FEOGA [44] e adoptou o severo ponto de vista seguinte, que deduziu da estrutura institucional — implementação e aplicação nacionais das medidas financiadas pela Comunidade: as despesas efectuadas com desrespeito do direito comunitário apenas são tomadas a cargo pela Comissão se a errada aplicação do direito comunitário puder ser imputada a uma instituição da Comunidade [45]. Nas conclusões do advogado-geral Capotorti, essa opinião severa apoia-se directamente em dois imperativos «lógicos»: por um lado, a igualdade entre os Estados-membros e entre os operadores económicos, fundada na justiça distributiva e, por outro, o efeito de incitamento que o risco financeiro representa para os Estados-membros, tanto mais quanto «a Comunidade não tem a possibilidade de intervir *directamente* junto das autoridades administrativas internas para revogar as suas ordens ou instruções» [46]. Daí concluiu directamente o Tribunal que, nos recursos de anulação nos termos do artigo 173.° contra as decisões de recusa de financiamento a título do FEOGA, o ónus da prova incumbe, em princípio, ao Estado-membro recorrente [47]. Apenas num único caso, o Tribunal, invocando as «circunstâncias do caso concreto», mostrou-se disposto a admitir que um Estado-membro recorrente que, com um certo sucesso, apresente um indício de prova, ou pelo menos assuma a obrigação que lhe incumbe de expor os seus fundamentos, seja recompensado com uma inversão do ónus

44 — Acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, n.° 12 (11/76, Recueil, p. 245), e Alemanha/Comissão, n.° 12 (18/76, Recueil, p. 343): «de resto, não se provou ter sido previsto qualquer processo específico de imputação, até ao momento, por parte do direito comunitário com vista a regular as divergências que se colocam entre a Comunidade e os Estados-membros; o apuramento das contas por parte da Comissão implica, assim, necessariamente a imputação das despesas quer à Comissão quer ao Estados-membro em questão».

45 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, n.° 25 (11/76, Recueil, p. 245). A título de exemplo de recusa de financiamento com fundamento em não se terem observado simples formalidades de prova, remeto para os acórdãos de 27 de Fevereiro de 1985, Itália/Comissão, n.° 21 (55/83 e 56/83, Recueil, p. 683 e 705). O Tribunal excluiu a possibilidade de regularização *a posteriori* das formalidades probatórias, como a substituição por outros meios de prova dos que estão previstos: acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, n.° 11 (15/76 e 16/76, Recueil, p. 321), e Alemanha/Comissão, n.os 20 e 22 (18/76, Recueil, p. 343). Ver, a esse respeito, as conclusões do advogado-geral Mischo, apresentadas em 1 de Outubro de 1987, no processo Reino Unido/Comissão, n.° 46 (347/85, Colect. 1988, p. 1749). A possibilidade de excluir certas despesas do financiamento, mesmo quando esteja estabelecido não ter sido cometida qualquer irregularidade substantiva, foi confirmada no acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, Países Baixos/Comissão (327/85, Colect., p. 1065).

46 — Conclusões de 5 de Dezembro de 1978, Recueil 1979, p. 286, especialmente p. 292. O sublinhado é nosso.

47 — Ver, por exemplo, o acórdão de 25 de Novembro de 1980, Bélgica/Comissão, n.° 15 (820/79, Recueil, p. 3537): «Portanto, o recorrente não fez prova de que a aplicação incorrecta das disposições ... por parte das autoridades belgas devia ser imputada à Comissão». Ver, igualmente, acórdão de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão, n.° 19 (214/86, Colect., p. 367).

de prova, que fica a cargo da Comissão [48]. Esse processo manteve-se como um caso isolado, mas mostra que o Tribunal não é insensível ao facto de a aplicação de princípios rigorosos não ser indicada em certas circunstâncias.

É interessante, a título de comparação, analisar brevemente a arma alternativa, menos maneável e resultando numa sanção, da acção nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE: enquanto que nessa hipótese é à Comissão, enquanto demandante, que incumbe, em princípio, o ónus da prova da violação do direito [49], o Tribunal declarou, no seu acórdão de 22 de Setembro de 1988 no processo 272/86, que a demandante tinha apresentado indícios suficientes das irregularidades e que, nessas condições, incumbia ao Estado-membro demandado contestar substancial e detalhadamente os factos oferecidos e as consequências que deles resultavam [50]. Portanto, também no processo instaurado nos termos do artigo 169.° é possível utilizar uma certa flexibilidade na repartição do ónus da prova.

29. Uma circunstância um pouco especial do presente caso concreto é a natureza em grande parte «implícita» das normas de direito comunitário que a Comissão considera terem sido violadas (n.os 21 e 22). Pode, em semelhantes casos, proceder a Comissão a uma extrapolação tão acentuada com base nos métodos de controlo ou de concessão incorrectamente aplicados e no número não negligenciável dos processos individuais que se revelaram defeituosos como resultado das deficiências dos controlos, para formular conclusões válidas para toda a região em que foi aplicado esse método deficiente? Ou não deverá o ónus da prova (ou de fundamentação) que incumbe ao Estado-membro ser nesse caso mais leve?

O próprio princípio da extrapolação já foi reconhecido pelo Tribunal em certo número de situações concretas. A variante mais extrema, aplicada num caso limite comparável ao do prémio para os produtores de carne de ovino da região submetida à Câmara de Agricultura da Renânia, consiste em recusar qualquer financiamento quando é completamente impossível à Comissão saber se as normas foram correctamente aplicadas [51]. Uma aplicação menos extrema da extrapolação foi reconhecida pelo Tribunal no seu acórdão recente de 21 de Fevereiro de 1989, Grécia/Comissão (214/86). O Tribunal não viu, concretamente, obstáculo ao método de trabalho utilizado pela Comissão que consistiu em aplicar a percentagem (fraca), resultante de uma análise por amostragem, de produtos que podiam beneficiar de intervenção ao conjunto dos produtos oferecidos para intervenção, de que o Estado-membro tinha fornecido amostras, e a recusar o financiamento de todas as outras despesas, incluindo, portanto, também todas as despesas referentes a lotes dos quais a Comissão não tinha recebido amostras [52].

Esses dois acórdãos mostram claramente que a Comissão, aquando do apuramento das contas do FEOGA, pode recusar outras despesas para além das que se referem a lotes ou a casos individuais em relação aos quais possa afirmar com certeza não darem direito a financiamento comunitário. Tal es-

48 — Acórdão de 12 de Julho de 1984, Luxemburgo/Comissão, n.os 29 a 32 (49/83, Recueil, p. 2931), que vai no sentido das conclusões do advogado-geral Darmon, que se apoiava na jurisprudência anterior, Recueil 1984, p. 2950.

49 — Ver acórdão de 5 de Outubro de 1989, processo 290/87, n.os 16 a 20, e as conclusões do advogado-geral Lenz apresentadas em 11 de Julho de 1989, n.° 40 (Colect., p. 3083).

50 — Comissão/Grécia (Colect. 1988, p. 4875). Não tendo o Governo helénico apresentado ao Tribunal qualquer elemento a esse respeito, o Tribunal decidiu que os factos alegados deviam ser considerados como provados.

51 — Remeto, concretamente, para o acórdão França/Comissão, citado anteriormente na nota 7.

52 — N.° 19 dos fundamentos da decisão e n.os 30 a 33 das conclusões do advogado-geral Lenz apresentadas em 22 de Novembro de 1988.

tado de coisas, devido à falta de conhecimento seguro de determinados casos individuais e à necessidade de observar uma certa disciplina financeira, resulta inevitavelmente numa certa dissociação entre a relação empresa/Estado-membro e a relação Comissão/Estado-membro: o Estado-membro não poderá, por exemplo, em caso de recusa de financiamento com fundamento em vigilância insuficiente ou em errada interpretação que lhe sejam imputáveis, compensar a falta de reembolso ressarcindo-se junto das empresas [53]. Severidade para com os Estados-membros não significa, portanto, também severidade para com os sujeitos jurídicos.

30. Daí concluo que a Comissão pode e deve recusar o financiamento comunitário não apenas quando, numa região, não exista qualquer indicação quanto à existência de um mínimo de controlo quanto ao destino das quantias atribuídas em nome da Comunidade — caso do prémio para os produtores de carne de ovino na região abrangida pela Câmara de Agricultura da Renânia —, mas também quando várias exigências importantes em matéria de controlo não estejam preenchidas em certa região, o que se pode concluir a partir de uma proporção considerável de processos incorrectamente instruídos. Compete ao Estado-membro suscitar uma dúvida quanto à validade da argumentação da Comissão — que inevitavelmente se apoia em suposições e extrapolações —, alegando não se fundar em factos concretos referentes à situação em causa em matéria de controlo. O Estado-membro deve, portanto, invocar concretamente elementos substantivos e detalhados. Eventualmente, o Estado-membro pode ainda procurar fundamentar a tese de uma aplicação de norma bastante menos estrita a outros Estados-membros ou regiões [54].

No presente caso, o recorrente não foi capaz de suscitar a mínima dúvida no que se refere ao bem fundado da apreciação que a recorrida fez da aplicação do prémio para a manutenção de vacas em aleitamento no estado livre da Baviera e na região submetida à Câmara de Agricultura da Renânia. Nas duas regiões, parece não se ter efectuado qualquer controlo quanto à manutenção do número exigido de bovinos durante o período fixado, ou o respeito das condições referentes ao rendimento e à não comercialização de produtos lácteos. No que se refere ao Regierungspräsidium de Estugarda, parece possível, em contrapartida, na linha do acórdão anteriormente citado, proferido no processo 49/83 [55], decidir, tendo em conta as «circunstâncias do caso concreto» e a natureza «implícita» das obrigações em matéria de controlo, que o nexo de causalidade entre as lacunas do sistema de vigilância censuradas pela Comissão e as despesas efectuadas pelo Estado-membro não é suficientemente sólido. Com efeito, procedeu-se, nessa região, a uma certa forma de inspecção no local, ainda que defeituosa (n.° 18), o que permite considerar, designadamente, que as condições do rendimento e da não comercialização foram também objecto de um certo controlo, ainda que incidental (n.° 26).

53 — Isso também não significa que a recusa de financiamento constitua uma «sanção» imposta ao Estado-membro. De modo diferente do que ocorre com a condenação nos termos do artigo 171.° do Tratado, o elemento moral de condenação, com efeito, não existe. O apuramento das contas do FEOGA não é, por conseguinte, mais do que uma decisão sobre a imputação de uma despesa financeira entre duas autoridades.

54 — No presente caso o recorrente não invocou esse argumento fundado no princípio da igualdade. A recorrida, em contrapartida, avançou certos elementos que dão a impressão de que em outras regiões do mesmo Estado-membro, confrontadas com a mesma norma, o sistema tinha sido considerado satisfatório e que a outros Estados-membros será recusado o financiamento para os mesmos sectores com base em fundamentos similares.

55 — Ver nota 48.

Conclusão

31. Com base no que acabo de expor, proponho ao Tribunal que anule a Decisão 87/541/CEE da Comissão, na medida da quantia de 42 585,88 DM, correspondente ao prémio para a manutenção de vacas em aleitamento na região do Regierungspräsidium de Estugarda, e que, quanto ao restante, negue provimento ao recurso.

Uma vez que serão desatendidos alguns dos seus argumentos, proponho que cada uma das partes suporte as respectivas despesas nos termos do n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento Processual.