CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 16 de Dezembro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A Pretura circondariale di Cuneo submeteu ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais. A primeira diz respeito à validade das Decisões da Comissão 89/627 de 15 de Novembro de 1989 (JO L 359, p. 23) e 90/213 de 19 de Abril de 1990 (JO L 113, p. 32), relativas ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) (a seguir «Fundo»), Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1987. A segunda refere-se à recuperação pelos Estados-membros das quantias que não são reconhecidas a cargo do Fundo. A primeira questão suscita o problema de saber se a validade de uma decisão da Comissão relativa ao apuramento das contas do FEOGA pode ser impugnada perante os órgãos jurisdicionais dos Estados-membros.

A regulamentação aplicável

1. O Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220) rege o financiamento da política agrícola comum. Resulta das disposições conjugadas do artigo 1.°, n.° 2, e do artigo 3.°, n.° 1, que a Secção «Garantia» do Fundo financia as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias. O artigo 4.° prevê que os Estados-membros designem os serviços e organismos encarregados de efectuar as despesas necessárias ao financiamento da intervenção. Para assegurar a boa gestão do Fundo, as contas das autoridades nacionais devem ser apuradas pela Comissão de acordo com o procedimento previsto no artigo 5.°, n.° 2. O artigo 8.°, n.os 1 e 2, dispõe que:

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

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

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

Os Estados-membros informarão a Comissão das medidas tomadas com esses objectivos e, nomeadamente, do ponto da situação dos procedimentos administrativos e judiciais.

2. Na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comu-

* Língua original: inglês.

nidade, excepto as que resultem de irregularidades ou negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-membros.

As importâncias recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e inscritas por estas em diminuição das despesas financiadas pelo Fundo.»

2. As frutas e os produtos hortícolas estão abrangidos por uma organização comum de mercado estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258), na sua versão alterada. Este regulamento prevê a constituição de organizações de produtores e cria um mecanismo de sustentação dos preços, no âmbito do qual as organizações podem fixar um preço de retirada abaixo do qual os seus aderentes não põem à venda os seus produtos. Sempre que seja fixado um preço de retirada, as organizações de produtores concedem aos produtores associados um subsídio relativo às quantidades de produtos que fiquem por vender e que satisfaçam as normas de qualidade previstas. O artigo 15.° determina que, para o financiamento destas medidas de retirada, os produtores associados constituirão um fundo de intervenção que é alimentado por cotizações que incidem sobre as quantidades postas à venda. O artigo 18.° prevê que os Estados-membros concedem uma compensação financeira às organizações de produtores que efectuem intervenções, desde que o preço de retirada não ultrapasse um certo nível. O valor da compensação financeira será igual aos subsídios pagos pelas organizações de produtores, diminuídos das receitas líquidas realizadas com os produtos retirados do mercado. As despesas correspondentes serão financiáveis pela Secção «Garantia» do Fundo.

Factos e questões de direito

3. O presente processo tem a sua origem nas operações de apuramento das contas apresentadas pelos Estados-membros a título das despesas financiadas pela Secção «Garantia» do Fundo para o exercício financeiro de 1987. Para efeito das referidas operações de apuramento das contas, a Comissão examinou a maneira como as autoridades italianas tinham fiscalizado o funcionamento das organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas constituídas no âmbito do Regulamento n.° 1035/72. O relatório de síntese elaborado pelos funcionários da Comissão, e com base no qual esta procedeu ao apuramento das contas, revelou que o número e a importância das fiscalizações efectuadas pelas autoridades italianas eram inapropriados para garantir que as organizações de produtores estavam a funcionar de acordo com as exigências do direito comunitário. A Comissão alegou nomeadamente que as autoridades italianas só haviam fiscalizado seis das 134 organizações de produtores reconhecidas em 1987. Apenas três dessas seis organizações tinham recebido uma compensação financeira comunitária cujo montante representava exactamente 2,12% do total das despesas declaradas pela Itália. Segundo a Comissão, ficou igualmente demonstrado que mesmo as fiscalizações efectuadas sobre este reduzido número de organizações não eram suficientes para garantir que elas tinham funcionado em conformidade com a regulamentação comunitária.

4. Por conseguinte, na decisão relativa ao apuramento das contas do exercício financeiro de 1987 (Decisão 89/627, já citada), a Comissão recusou o financiamento de 5% das despesas declaradas pela Itália. O sétimo considerando dessa decisão declara que:

«Considerando que as despesas não reconhecidas para a Itália incluem um montante de 20 920 524 089 LIT correspondente a compensações financeiras concedidas pelas organizações de produtores no sector das frutas e legumes; que, tendo em conta a presente decisão, estes montantes deverão ser tomados a cargo por este Estado-membro; que as circunstâncias específicas relativas a este caso justificam, contudo, que a Comissão reexamine a recusa de financiamento decidida aquando do presente apuramento de contas, desde que este Estado-membro apresente as provas solicitadas o mais tardar até 31 de Dezembro de 1989; que tal não afecta, todavia, o carácter imediatamente executório da presente decisão.»

As autoridades italianas não apresentaram qualquer prova que justificasse o reexame dessa recusa de financiamento. Esta foi portanto confirmada pela Decisão 90/213 da Comissão, cujo segundo considerando tem a seguinte redacção:

«Considerando que as despesas não reconhecidas no que respeita à Itália incluíam um montante de 20 920 524 089 LIT italianas correspondente a compensações financeiras concedidas pelas organizações de produtores no sector das frutas e produtos hortícolas; que a Comissão se reservou a faculdade de reexaminar esse montante, desde que o Estado-membro em causa fornecesse as provas solicitadas até 31 de Dezembro de 1989, o mais tardar; que essas provas não foram fornecidas no prazo fixado; que, em consequência, a correcção é definitiva.»

5. A Itália não contestou as decisões da Comissão no que diz respeito à recusa de reconhecer o montante das despesas em causa. Há, porém, que salientar que este Estado pediu, sem sucesso, a anulação da Decisão 90/213, dado que ela excluía da imputação ao Fundo algumas outras despesas declaradas pela Itália (processo C-197/90, Itália/Comissão, Colect. 1992, p. I-1). No seguimento da adopção da Decisão 90/213, a AIMA, organismo de intervenção italiano, enviou a todas as organizações italianas de produtores de frutas e produtos hortícolas um pedido de restituição de 5% do montante total das compensações financeiras que lhes haviam sido pagas em 1987. Entre essas organizações inclui-se a Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (associação de produtores de frutas e produtos hortícolas do Piemonte, igualmente designada «Asprofrut»). Após ter recebido o pedido de reembolso apresentado pela AIMA, a Asprofrut informou os seus aderentes que tinha a intenção de debitar as respectivas contas de um montante igual a 5% das compensações que lhes foram pagas em 1987 por retiradas de produtos do mercado.

6. A recorrente no processo principal é uma cooperativa agrícola denominada Frutticoltori Associati Cuneesi (produtores de frutas associados de Cuneo, a seguir «FAC») que, na sua qualidade de aderente da Asprofrut, havia recebido desta última o montante de 35 835 325 LIT a título de compensação para o exercício de 1986/1987; esta compensação dizia respeito a uma certa quantidade de maçãs retiradas do mercado. A FAC impugnou a legalidade da decisão tomada pela Asprofrut no sentido de debitar a sua conta e, no âmbito desse litígio, o órgão jurisdicional nacional solicitou uma decisão a título prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, sobre as seguintes questões:

«a) As Decisões 89/627/CEE de 15 de Novembro de 1989 e 90/213/CEE de 19

de Abril de 1990 da Comissão das Comunidades Europeias são válidas à luz das regras comunitárias em matéria de orçamento e de relações financeiras entre a Comunidade e os diferentes Estados-membros, na medida em que imputam ao Estado italiano um encargo de 20 920 524 089 LIT correspondente a compensações financeiras concedidas pelas associações de produtores no sector das frutas e produtos hortícolas;

b) A pretensão de as autoridades italianas fazerem indistintamente suportar por todas as organizações italianas de produtores de frutas e produtos hortícolas um montante fixo a título de compensação financeira pela retirada de produtos do mercado imputada ao Estado italiano, no momento do apuramento das contas do FEOGA — Secção 'Garantia' para o exercício financeiro de 1987, é compatível com os princípios gerais da ordem jurídica comunitária relativos à legalidade da acção administrativa, à protecção e direitos da defesa, bem como com os princípios gerais relativos ao controlo das despesas comunitárias no sector agrícola e à responsabilidade dos produtores de frutas e produtos hortícolas e das respectivas organizações.»

7. Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta de facto se o direito comunitário deve ser interpretado no sentido de que proíbe a um Estado-membro recuperar as ajudas indevidamente pagas numa base fixa junto das organizações de produtores.

8. A Comissão, O Governo helénico e a FAC apresentaram observações escritas. A Itália não interveio. A AIMA, tendo intervindo no processo principal, também não apresentou observações. A FAC considera essencial a primeira questão e supérfluo o exame da segunda se as decisões da Comissão forem declaradas ilegais. Em contrapartida, a Comissão considera que a validade das decisões relativas ao apuramento das contas não é relevante para a solução a dar ao processo principal. Em sua opinião, a obrigação de recuperar as quantias indevidamente pagas é directamente imposta às autoridades nacionais pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 e esta obrigação existe independentemente do facto de se saber se foram verificadas irregularidades na decisão relativa ao apuramento das contas. Por agora deixarei de lado este argumento da Comissão. Tendo em conta as questões apresentadas e o litígio pendente no órgão jurisdicional nacional, parece-me manifesto que não será necessário examinar a validade das decisões da Comissão se a resposta dada à segunda questão for negativa. Noutras palavras, se ficar estabelecido que um Estado-membro não tem o direito de recuperar das organizações de produtores, numa base fixa, as compensações indevidamente pagas, essa conclusão será suficiente para determinar a solução a dar ao litígio no processo principal. Começarei, pois, pela segunda questão.

A segunda questão

9. Resulta do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 que, no regime de financiamento da política agrícola comum, a recuperação de importâncias indevidamente pagas é da competência dos Estados-membros. Todavia, está igualmente assente que, no exercício dessa função, os Estados-membros devem ter em conta as exigências do direito comunitário: v. processos apensos 205/82 a 215/82, Deutsche

Milchkontor GmbH/Alemanha, Recueil 1983, p. 2633, n.os 17 e segs. O Tribunal declarou em especial, no n.° 22, que «a aplicação do direito nacional não deve afectar o alcance e a eficácia do direito comunitário». A tese do Governo helénico, nos termos da qual a segunda questão incide exclusivamente sobre problemas de direito interno italiano e não cabe, portanto, na competência do Tribunal, é, por isso, desprovida de fundamento.

10. No caso em apreço, a correcção feita às contas apresentadas pela Itália não assenta na verificação de uma fraude ou de uma negligência específica, mas no facto de as autoridades italianas não terem efectuado uma fiscalização adequada sobre o funcionamento das organizações de produtores. Após a segunda decisão da Comissão que confirmou o não reconhecimento de 5% das despesas, o organismo de intervenção italiano fez uma aplicação mecânica da correcção: não tentou provar a existência de irregularidades por parte de certas e determinadas organizações de produtores, mas decidiu recuperar indistintamente, de todas as organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas, 5% da compensação concedida para a retirada de produtos em 1987. Em minha opinião, semelhante medida é manifestamente incompatível com o direito comunitário, dado que não tem em conta o direito de as organizações de produtores obterem uma compensação, desde que preencham as condições previstas pelas regras comunitárias.

11. Como sublinha a Comissão, um dos elementos que fazem parte integrante do mecanismo de sustentação dos preços previsto no Regulamento n.° 1035/72 assenta na obrigação imposta às organizações de produtores, quando tiver sido fixado um preço de retirada para um produto, de concederem aos produtores associados um subsídio relativo às quantidades de produtos que fiquem por vender (artigo 15.°). O artigo 18.° dispõe, no n.° 1, que os Estados-membros concedem uma compensação financeira às organizações de produtores que efectuem intervenções. No n.° 2, determina que o valor da compensação financeira será igual aos subsídios pagos pelas organizações de produtores, diminuídos das receitas líquidas realizadas com os produtos retirados do mercado. Resulta da redacção do n.° 1 do artigo 18.° e da finalidade do Regulamento n.° 1035/72 que as organizações de produtores têm o direito a uma compensação quando as condições definidas no artigo 18.° estão preenchidas. Ora, a redução fixa de 5% foi indistintamente aplicada a todas as organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas, independentemente de se saber se elas reuniam as condições previstas no artigo 18.° e tinham, portanto, o direito de receber uma compensação comunitária.

12. Em minha opinião, um Estado-membro não pode, por conseguinte, recuperar, numa base fixa, uma compensação indevidamente paga, como o fizeram as autoridades italianas no caso vertente. A obrigação de recuperação imposta aos Estados-membros pressupõe, em meu entender, que fique estabelecido que o destinatário não tinha direito à compensação, no caso em questão (por exemplo, por motivo de irregularidade, negligência ou erro devidamente provados); no que respeita ao ónus da prova em tal hipótese, v. o acórdão Deutsche Milchkontor, n.os 34 a 39. No caso em apreço, não ficou estabelecido que os destinatários não tinham direito à compensação; como sublinhou a Comissão na audiência, nada permite pensar que a recusa de financiamento estava relacionada com uma eventual não observância das normas de qua-

lidade ou com quaisquer irregularidades por parte dos produtores. Daí decorre que a medida tomada pelas autoridades italianas é ilegal. Por isso, talvez seja inútil, para efeitos do litígio no processo principal, examinar a validade das decisões da Comissão relativas ao apuramento das contas. No entanto, com o propósito de ser exaustivo, passo a examinar a primeira questão.

A primeira questão

13. O Governo helénico sustenta que a primeira questão não é admissível, uma vez que incide sobre a validade de decisões relativas ao apuramento de contas passadas. Sublinha as dificuldades práticas que se colocariam se essas contas fossem declaradas ilegais depois de se terem tornado definitivas e considera que a questão da sua validade não pode ser suscitada depois da expiração do prazo previsto no artigo 173.° do Tratado. Não partilho esta opinião. Razões de inoportunidade não podem constituir um motivo justificativo de inadmissibilidade de um pedido ao abrigo do artigo 177.° do Tratado. Em todo o caso, caberia ao Tribunal de Justiça limitar os efeitos do seu acórdão se o viesse a considerar útil para salvaguardar as exigências da segurança jurídica.

14. A Comissão, por seu turno, sustenta que as suas decisões relativas ao apuramento das contas têm simplesmente como objecto verificar que as despesas foram efectuadas pelos Estados-membros em conformidade com as regras do direito comunitário. A Comissão refere-se ao processo 819/79, Alemanha/Comissão, Recueil 1981, p. 21, no qual o Tribunal declarou no n.° 8 do acórdão:

«... o objecto de uma decisão da Comissão relativa ao apuramento das contas a título de despesas financiadas pelo FEOGA é de verificar e reconhecer que as despesas foram efectuadas pelos serviços nacionais em conformidade com as disposições comunitárias».

15. Segundo a Comissão, as decisões relativas ao apuramento das contas só dizem respeito às relações financeiras entre a Comunidade e os Estados-membros e não afectam os direitos ou os deveres de terceiros. Como já mencionei, a Comissão considera que a obrigação de recuperar as quantias indevidamente pagas é directamente imposta às autoridades nacionais pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 e esta obrigação existe independentemente do facto de terem sido verificadas irregularidades pela Comissão na sua decisão de apuramento de contas. A eventual alteração da situação jurídica de terceiros resulta exclusivamente das medidas tomadas pelos Estados-membros com o fim de recuperar as quantias indevidamente pagas. Em apoio desta argumentação, a Comissão cita os processos apensos 89/86 e 91/86, Étoile Commerciale e CNTA/Comissão, Colect. 1987, p. 3005, e o acórdão Deutsche Milchkontor/Alemanha, já citado. A Comissão conclui que as decisões de apuramento das contas não produzem qualquer efeito jurídico em relação a terceiros no âmbito de litígios respeitantes à recuperação das quantias indevidamente pagas. Na sua opinião, daí resulta que a validade destas decisões não é relevante para o desfecho de tais litígios.

16. Não aceito a ideia de que a validade de uma decisão de apuramento de contas nunca seja relevante para o desfecho de uma acção instaurada a nível nacional por produtores ou organizações de produtores em tais cir-

cunstâncias. Os acórdãos invocados pela Comissão não sustentam esta tese. No processo Deutsche Milchkontor/Alemanha, o Tribunal debruçou-se sobre o problema de saber em que medida os princípios do direito comunitário restrigem as regras nacionais em matéria de repetição do indevido. A decisão da Comissão relativa ao apuramento das contas não estava em causa nesse processo. No acórdão Étoile Commerciale e CNTA/Comissão, o Tribunal declarou que uma decisão de apuramento de contas não diz directamente respeito a um produtor, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado, sendo o apuramento de contas um domínio limitado às relações financeiras entre o Estado-membro e a Comissão. No entanto, é evidente que o facto de um produtor não ser directamente visado não obsta a que o Tribunal decida sobre a validade de uma medida comunitária no âmbito de um pedido de decisão a título prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional; isso também não siginifica que a validade de uma decisão de apuramento de contas seja destituída de qualquer pertinência relativamente ao desfecho de um litígio nacional envolvendo operadores económicos contra os quais foram tomadas medidas de reembolso por um organismo de intervenção nacional.

17. É verdade que a obrigação de controlar as organizações de produtores compete essencialmente aos Estados-membros. É igualmente verdade que a obrigação de os Estados-membros recuperarem as quantias indevidamente pagas assenta directamente no artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70. No entanto, deve observar-se que a Comissão conserva uma função residual de vigilância. Tal decorre do artigo 9.° de referido Regulamento n.° 729/70 que habilita os agentes mandatados pela Comissão a efectuarem verificações no local e examinarem os documentos, a fim de garantir a eficácia do controlo exercido pelos Estados-membros. É, portanto, sempre possível que a Comissão descubra uma irregularidade cometida por um determinado operador económico que tenha escapado ao Estado-membro. O Estado-membro deve então recuperar as quantias perdidas. Não se pode excluir a eventualidade de um erro da Comissão acerca da existência da irregularidade por ela verificada ou da quantia exacta a recuperar. Em tal hipótese, parece-me evidente qua a questão da validade da decisão da Comissão tem relevância para o desfecho de uma acção nacional relativa à legalidade das medidas de reembolso tomadas pelo Estado-membro contra um determinado operador económico e o Tribunal deveria então decidir, nos termos do artigo 177.° do Tratado, sobre a validade da dita decisão da Comissão. A solução contrária seria incompatível com o princípio da protecção jurídica dos particulares que o artigo 177.° se destina a assegurar. De igual modo, a Comissão pode eventualmente decidir não reconhecer certas despesas com base numa interpretação contestável das regulamentações comunitárias. Se o Estado-membro em causa não contestar tal decisão da Comissão, mas pedir o reembolso aos operadores envolvidos, os órgãos jurisdicionais nacionais podem com razão ser levados a examinar, e a submeter ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.°, a questão de saber se a interpretação dos regulamentos feita pela Comissão está correcta e se a decisão daí decorrente é válida.

18. No que respeita ao presente caso, considero que a questão da validade das decisões impugnadas não é relevante para a solução a dar ao litígio no processo principal, visto que a AIMA não tinha o direito, em minha opinião, de recuperar, numa base fixa, as quan-

tias em causa das organizações de produtores. Embora tal facto não constitua, em todo o caso, um fundamento susceptível de ser invocado para impugnar a legalidade da acção da AIMA, não vejo razão para o Tribunal de Justiça não examinar a validade das decisões controvertidas. Na audiência, a Comissão esforçou-se por demonstrar que não queria dizer que a questão era inadmissível, mas antes que era irrelevante. Pelas razões atrás explanadas, admito que talvez seja esse o caso. Em princípio, é, porém, ao órgão jurisdicional de reenvio que compete apreciar a pertinência da questão para efeitos da solução a dar ao litígio. Visto que o órgão jurisdicional nacional considera que uma resposta a esta questão é necessária ao julgamento da causa, a repartição de competências entre o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o órgão jurisdicional de reenvio implica, em princípio, que o Tribunal de Justiça analise a questão e não existe qualquer razão para se afastar desta regra no caso vertente.

19. Tendo em conta as considerações que precedem, passo a abordar o problema da validade das decisões controvertidas. (Poder-se-ia observar que a questão da validade só se põe em relação à segunda decisão, que é definitiva, mas não em relação à primeira, que apenas é provisória; no entanto, por razões de comodidade, as duas decisões podem ser consideradas conjuntamente).

20. A FAC e o Governo helénico alegam que a Comissão não fundamentou suficientemente a sua recusa de reconhecer certas despesas. O Governo helénico alega também que, na medida em que o Fundo representa um sector do orçamento comunitário, o apuramento das contas ao abrigo do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 deve ser feito em conformidade com as regras da contabilidade oficial e acompanhado de uma justificação de cada lançamento contabilístico. Cada despesa não reconhecida deve, portanto, corresponder a uma quantia precisa debitada ao Fundo, quando o não deveria ter sido. Segundo o Governo helénico, dado que a recusa da Comissão não corresponde, no caso vertente, a montantes precisos indevidamente pagos, tal recusa constitui uma sanção pecuniária não prevista pelo Regulamento n.° 729/70.

21. Em primeiro lugar, há que observar que o alcance da obrigação de fundamentação referida no artigo 190.° de Tratado CEE depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado: v., por exemplo, o processo 13/72, Países Baixos/Comissão, Recueil 1973, p. 27, e processo 819/79, Alemanha/Comissão, Recueil 1981, p. 21. Como admitiu a FAC, uma decisão de apuramento das contas não tem por objectivo fazer referências pormenorizadas aos resultados das verificações da Comissão, nem dar a conhecer as razões da recusa de financiamento a terceiros susceptíveis de serem afectados pela decisão eventualmente tomada pelas autoridades nacionais. As razões que levaram a Comissão a fazer a correcção constam do relatório de síntese que precede o apuramento das contas. Para além disso, como também foi admitido pela FAC, a decisão foi precedida de negociações constantes entre a Comissão e as autoridades italianas. No entanto, é exacto que a Comissão não indicou a forma como o número de 5% foi obtido. Há, pois, que examinar se a Comissão podia reduzir, numa base fixa, as despesas declaradas pela Itália, com o fundamento de que as autoridades italianas não haviam exercido uma fiscalização suficiente

sobre a aplicação das compensações comunitárias.

22. Não há dúvidas de que só uma compensação concedida em conformidade com as regras do direito comunitário pode ser financiada pelo Fundo e que a Comissão deve recusar-se a considerar encargo do Fundo as despesas efectuadas pelos Estados-membros *se não estiver certa de que essas despesas* foram efectuadas em estrita conformidade com o direito comunitário: v., por exemplo, o processo 11/76, Países Baixos/Comissão, Recueil 1979, p. 245. No processo 819/79, Alemanha/Comissão, Recueil 1981, p. 21, o Tribunal de Justiça declarou no n.° 8 do acórdão:

«Nos casos em que a regulamentação comunitária só autoriza o pagamento de uma compensação na condição de serem observadas certas formalidades de prova ou de fiscalização, uma compensação paga em violação desta condição não é conforme com o direito comunitário e a despesa respectiva não pode, portanto, ser suportada pleo FEOGA.»

Podem ser encontradas observações idênticas no processo 327/85, Países Baixos/Comissão, Colect. 1988, p. 1065, n.° 25, e no processo C-197/90, Itália/Comissão, Colect. 1992, p. I-1, n.° 38. No caso vertente, nem as partes no processo principal nem as autoridades italianas forneceram provas capazes de contrariar as conclusões dos agentes da Comissão. Parece-me, portanto, adquirido que a Itália não efectuou uma fiscalização suficiente. Daí decorre que os pagamentos efectuados em incumprimento desta obrigação não são conformes com o direito comunitário e não podem, em princípio, ser imputados ao Fundo.

23. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando a Comissão recusa imputar certas despesas ao Fundo, é a ela que cabe provar que o Estado-membro em causa violou as regras relativas às organizações comuns de mercados agrícolas, mas é sobre o Estado-membro que recai o ónus da prova quando se trata de provar que o montante excluído pela Comissão está errado: v. processo 347/85, Reino Unido/Comissão, Colect. 1988, p. 1749, e processo C-197/90, Itália/Comissão, já referido. Neste segundo processo, o Tribunal de Justiça considerou que uma redução fixa de 10% das despesas declaradas pela Itália a título de ajudas à transformação do leite em pó desnatado, redução essa que havia sido imposta pela Decisão 90/213, era justificada, tendo em conta que as fiscalizações efectuadas pelas autoridades italianas não constituíam controlos aprofundados, na acepção do artigo 10.°, n.° 2, alínea d), do Regulamento n.° 1725/79 (JO L 199, p. 1; EE 03 F16 p. 181). No n.° 39 do acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que, na medida em que os controlos eram aprofundados, a Comissão tinha podido excluir da imputação ao FEOGA a totalidade dos montantes em questão e o Governo italiano não podia, consequentemente, censurar a Comissão por se ter limitado a efectuar uma redução fixa de 10%. Idêntico raciocínio se poderia aplicar ao caso em apreço, visto que a redução de 5% foi decidida pelo facto de as autoridades italianas não terem cumprido as suas funções de fiscalização no sector das frutas e produtos hortícolas. Tal como está indicado no oitavo considerando do Regulamento n.° 729/70 relativo ao financiamento da política agrícola comum e tal como o Tribunal de Justiça confirmou (processo 366/88, França/Comissão, n.° 20,

Colect. 1990, p. I-3571), a missão de velar pela boa administração do Fundo compete essencialmente aos Estados-membros. Não cabe à Comissão tomar a seu cargo as funções de fiscalização dos Estados-membros nem exercê-las em paralelo; todas as verificações que decidir levar a cabo têm um carácter complementar. Se assim não fosse, recairia sobre a Comissão um fardo desrazoavelmente pesado: v. as minhas conclusões no processo C-32/89, Grécia/Comissão, n.° 54, Colect. 1991, p. I-1321.

24. No caso vertente, tendo em conta a especificidade das circunstâncias, a Comissão procedeu em duas etapas. Na sua primeira decisão, declarou a recusa de maneira provisória e convidou as autoridades italianas a apresentar provas. Mas as autoridade italianas não o fizeram. A Comissão confirmou, portanto, a recusa de financiamento em questão. Há que recordar que, de acordo com as conclusões do relatório de síntese da Comissão, as autoridades italianas só fiscalizaram seis das 134 organizações de produtores e dessas seis apenas três tinham recebido uma compensação comunitária cujo montante só representava 2,12% do total das despesas declaradas pela Itália.

Estas conclusões não foram contestadas. Tendo em conta a insuficiência dos controlos efectuados pelas autoridades italianas, não me parece desproporcionada a redução de 5%. Concluo, pois, não ter ficado demonstrado que as decisões da Comissão eram inválidas.

25. Proponho portanto ao Tribunal que responda às questões colocadas pela Pretura circondariale di Cuneo do seguinte modo:

1) A apreciação das questões objecto de análise não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade das Decisões 89/627 e 90/213 da Comissão relativas ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», para o exercício financeiro de 1987.

2) Quando a Comissão recusa considerar encargo do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola uma determinada despesa com o fundamento de que um Estado-membro não exerceu uma fiscalização suficiente sobre o funcionamento das organizações de produtores, este Estado-membro não tem o direito de recuperar as quantias correspondentes numa base fixa das referidas organizações; só na medida em que se prove que uma organização de produtores não tinha direito a uma determinada importância é que o Estado-membro em questão pode recuperá-la.