

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)  
1 de Outubro de 1998 <sup>\*</sup>

No processo C-209/96,

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por G. Barling, QC, e por H. Davies, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por J. Macdonald Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 96/311/CE da Comissão, de 10 de Abril de 1996, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993 (JO L 117, p. 19),

<sup>\*</sup> Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

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

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

visto o relatório para audiência,

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

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

profere o presente

**Acórdão**

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Junho de 1996, o Reino Unido pediu, em aplicação do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 96/311/CE da Comissão, de 10 de Abril de 1996, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993 (JO L 117, p. 19, a seguir «decisão impugnada»), na medida em que recusou pôr a cargo do FEOGA a importância de 3 356 000 UKL a título das despesas efectuadas pelo Reino Unido para o exercício de 1992 no quadro das aquisições de carne de bovino à intervenção.

- 2 As regras fundamentais da organização comum de mercado no sector da carne de bovino constam do Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157). O artigo 6.º deste regulamento autoriza a Comissão a tomar medidas destinadas a manter os preços nos mercados da Comunidade. O Regulamento n.º 805/68 foi, designadamente, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 571/89 do Conselho, de 2 de Março de 1989 (JO L 61, p. 43, a seguir «Regulamento n.º 805/68»), que é a versão aplicável ao período em causa no presente processo (exercício de 1992).
- 3 Até 1989, existia um sistema de aquisição automática à intervenção quando os preços desciam abaixo de certos limites, com a consequência de que quantidades muito importantes eram compradas pelos organismos de intervenção a preços superiores aos preços do mercado.
- 4 A fim de pôr cobro a esta anomalia, procedeu-se a uma reforma em 1989. Embora mantendo a aquisição automática em caso de quebra muito importante dos preços, foi instituído um sistema de aquisições através de concurso, a fim de que as quantidades compradas e os preços pagos não excedessem o necessário a um apoio razoável do mercado.
- 5 Assim, por força do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 805/68, o Conselho fixa o preço de intervenção uma vez por ano. Quando os preços do mercado na Comunidade são inferiores a certas percentagens do preço de intervenção, os organismos de intervenção de um ou de vários Estados-Membros podem, nas condições fixadas no artigo 6.º, comprar certas categorias, qualidades ou grupos de qualidades de carne de bovino originária da Comunidade.
- 6 As compras efectuam-se através de concursos abertos. Não podem, por força do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 805/68, ultrapassar uma quantidade de 220 000 toneladas por ano para toda a Comunidade.

- 7 Todavia, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, do referido regulamento, em caso de diminuição muito importante dos preços, é aplicado um procedimento nos termos do qual são aceites todas as propostas iguais ou inferiores a 80% do preço de intervenção, não sendo as quantidades assim compradas imputadas na quantidade máxima prevista no artigo 6.º, n.º 1 (procedimento dito da «rede de segurança»).
- 8 Nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento n.º 805/68, os concursos devem assegurar a igualdade de acesso de todos os interessados e são abertos com base num caderno de encargos.
- 9 Resulta do artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento n.º 805/68 que as modalidades de aplicação do sistema de intervenção são adoptadas pela Comissão, que decide igualmente da abertura e da suspensão dos concursos após ouvir um comité de gestão. Durante o período em causa no presente processo, as referidas modalidades eram definidas pelo Regulamento (CEE) n.º 859/89 da Comissão, de 29 de Março de 1989, relativo às regras de execução das medidas de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 91, p. 5).
- 10 Resulta do artigo 7.º do Regulamento n.º 859/89 que a decisão de proceder a compras por concurso é publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, no sábado ou na terça-feira anteriores à data do termo do primeiro prazo de apresentação das propostas. Segundo o artigo 8.º do referido regulamento, durante o período em que estiver aberto o concurso, o prazo para a apresentação das propostas termina em cada segunda e quarta quarta-feira do mês, às 12 horas (hora de Bruxelas).

- 11 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 859/89, disposição que está no centro do litígio:

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

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

3. A proposta indicará:

a) O nome e o endereço do proponente;

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

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

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

...»

- 12 Nos termos do artigo 9.º, n.º 4, alínea c), do mesmo regulamento, o proponente deve provar que constituiu a garantia de concurso antes do termo do prazo para a apresentação das propostas e, em conformidade com o artigo 9.º, n.ºs 5 e 6, a proposta não pode ser revogada após o termo do prazo para apresentação das propostas e deve ser assegurada a confidencialidade das propostas.
- 13 Resulta do artigo 7.º do Regulamento n.º 859/89 que, no momento da abertura do concurso, pode ser fixado um preço mínimo, abaixo do qual as propostas não podem ser aceites, e, do artigo 8.º, que os organismos de intervenção transmitem as propostas à Comissão o mais tardar 24 horas após o termo do prazo para apresentação das propostas.
- 14 O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 859/89 prevê que, tendo em conta as propostas recebidas para cada concurso e após ouvir o comité de gestão, a Comissão fixa um preço máximo de aquisição; se circunstâncias especiais o exigirem, pode ser fixado um preço diferente por Estado-Membro ou regiões de um Estado-Membro, em função dos preços médios de mercado verificados. Segundo o n.º 2 desta disposição, pode igualmente ser decidido não dar seguimento ao concurso e, nos termos do n.º 3, se o total das quantidades propostas a um preço igual ou inferior ao preço máximo ultrapassar as quantidades que podem ser adquiridas, as quantidades adjudicadas podem ser reduzidas pela aplicação de um coeficiente de redução.
- 15 O artigo 12.º do Regulamento n.º 859/89 prevê que a proposta será recusada se o preço proposto for superior ao preço máximo e o artigo 10.º, n.º 2, que a garantia é integralmente restituída se a proposta não for aceite.
- 16 Resulta do artigo 13.º do Regulamento n.º 859/89 que, em caso de aceitação da proposta, a garantia é integralmente restituída se a quantidade entregue representar, pelo menos, 95% da quantidade proposta. Se a quantidade entregue estiver compreendida entre 85% e 95% da quantidade proposta, a garantia fica perdida, a

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

- 17 A exigência de uma garantia foi instituída a fim de pôr termo à prática das propostas sobreavaliadas.
  
- 18 Por outro lado, nos termos do artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 859/89, os direitos e obrigações decorrentes do concurso não são transmissíveis. Além disso, o organismo de intervenção deve, segundo o artigo 15.º, pagar ao adjudicatário o preço indicado na sua proposta.
  
- 19 Posteriormente aos factos do presente processo, o Regulamento n.º 859/89 foi revogado e substituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2456/93 da Comissão, de 1 de Setembro de 1993, relativo às normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 805/68 no que respeita às medidas gerais e especiais de intervenção no sector da carne de bovino (JO L 225, p. 4). O artigo 9.º do Regulamento n.º 859/89 deu lugar a uma disposição pormenorizada relativa às pessoas que podem apresentar uma proposta, o artigo 11.º, nos termos do qual:

«1. Só podem apresentar propostas:

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ...»

20 Finalmente, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), impõe aos Estados-Membros a obrigação de se certificarem da regularidade e da realidade das operações financiadas pelo FEOGA, de evitarem e de procederem judicialmente relativamente às irregularidades e de recuperarem as importâncias perdidas em consequência das irregularidades ou negligências. O artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento dispõe que as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou aos organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.

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

22 Segundo a Comissão, certas empresas apresentaram então várias propostas no âmbito do mesmo concurso. No seu relatório de síntese relativo ao exercício de 1992, escrevia:

«Reino Unido

O exame realizado pelo FEOGA às assinaturas, nomes, endereços, números de contas, números de telefone, etc. levou rapidamente à conclusão de que a situação era muito semelhante, se não idêntica à determinada na Irlanda, i. e. de que o

esforço realizado pelos proponentes para camuflar as suas ligações tinha sido diminuído e de que o Intervention Board teria tido perfeito conhecimento do que se passava já há muito tempo.

As propostas não eram necessariamente apresentadas por empresas, mas, por vezes, por pessoas singulares envolvidas na gestão de empresas que também tinham apresentado propostas.

O seguinte exemplo, típico dos processos examinados, ilustra o problema (foram alterados os nomes):

- as propostas 1, 2 e 3 foram apresentadas, respectivamente, por A. SMITH, B. SMITH e A. e B. SMITH. Todas as garantias necessárias foram cobertas mediante débito da garantia em bloco de um outro grande proponente, a Bigcomp LTD. Os endereços eram os mesmos. E, quando o controlo da tomada a cargo detectou o roubo de uma ficha relativa à proposta n.º 3, a factura foi endereçada à Bigcomp LTD, em vez de ao proponente inicial, A. e B. SMITH.

As propostas feitas por pessoas e/ou empresas conexas apresentavam preços ligeiramente diferentes, do que se pode inferir um elemento de especulação. Verificou-se também que, por vezes, os adjudicatários solicitavam que o direito ao pagamento fosse transferido para terceiros.

Assim, propõem-se consequências financeiras a uma taxa forfetária de 2% aplicável à despesa declarada em relação a 1992. Além disso, como os procedimentos observados em relação à Dinamarca e à Irlanda no contexto das auditorias de apuramento do ano de 1991, será aplicada uma correcção similar à despesa anual de 1993.

De acordo com os procedimentos de adjudicação examinados, o FEOGA pôde determinar rapidamente e com facilidade que cerca de um terço das propostas aceites pelo Intervention Board estavam ligadas a outras propostas. Enquanto, por vezes, um determinado grupo fizera várias propostas por razões administrativas práticas (por exemplo, vários matadouros em zonas diferentes do país), noutros casos, houve uma manipulação flagrante das regras (por exemplo, a ligação SMITH/Bigcomp).»

- 23 Segundo a Comissão, estas práticas eram expressamente proibidas pela regulamentação comunitária aplicável na matéria e totalmente incompatíveis com a finalidade do regime de intervenção. No seu relatório de síntese, considerou existir uma violação dos artigos 9.º, n.º 2 (apresentação de uma única proposta por proponente por concurso), 12.º, n.º 2 (proibição de ceder os direitos e obrigações decorrentes do concurso), 9.º, n.º 4, alínea c) (constituição da garantia pelo próprio proponente), e 15.º, n.º 1 (pagamento ao adjudicatário), do Regulamento n.º 859/89.
- 24 A Comissão considerava que os proponentes tinham adoptado estas práticas a fim de vender a maior quantidade possível de carne à intervenção a preços o mais elevados possível, reduzindo simultaneamente, de forma sensível, os riscos de perderem as garantias de concurso. Segundo a Comissão, em caso de entrega de uma quantidade inferior à quantidade a entregar, a divisão de uma proposta em várias ofertas permitia, com efeito, cumprir pelo menos uma parte das propostas e, por conseguinte, recuperar as garantias correspondentes.
- 25 Em resposta à Comissão, segundo a qual as autoridades nacionais competentes deveriam ter actuado para fazer cessar essas práticas, as autoridades britânicas replicaram que o Regulamento n.º 859/89 não as autorizava a intervir, uma vez que as propostas tinham sido apresentadas por entidades dotadas de personalidades jurídicas distintas.
- 26 O processo foi submetido à apreciação do órgão de conciliação instituído pela Comissão na Decisão 94/442/CE, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um

processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45).

- 27 O órgão de conciliação considerou que não podia asseverar que o processo de concurso adoptado pelos Estados-Membros estivesse em contradição com o Regulamento n.º 859/89. Sublinhou que, de qualquer forma, tinha posteriormente considerado ser necessário precisar as regras contidas no Regulamento n.º 859/89. O órgão de conciliação sublinhou igualmente que a Comissão não tinha reagido antes de 1993 à prática seguida pelos Estados-Membros.
- 28 Não obstante as conclusões do órgão de conciliação, a Comissão adoptou a decisão impugnada.
- 29 Em apoio do seu recurso, o Reino Unido invoca três fundamentos baseados, respectivamente, na legalidade da prática seguida naquele Estado-Membro, na inexistência de prejuízo para o FEOGA e na insuficiência de fundamentação da decisão impugnada.

### Quanto à legalidade da prática seguida no Reino Unido

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

- 31 Se, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, última frase, do Regulamento n.º 859/89, um proponente apenas pode apresentar uma proposta por categoria e por concurso, este regulamento não esclarece o que se deve entender por «proponente». Nestas condições, esta expressão deve ser entendida na sua acepção usual. Assim, é proponente, no entender do Governo do Reino Unido, qualquer entidade jurídica independente que apresente uma proposta no âmbito de um concurso, faça ou não parte de um grupo.
- 32 Só através do Regulamento n.º 2456/93, que, posteriormente ao período em causa no presente litígio, revogou o Regulamento n.º 859/89, é que foram tomadas em consideração as relações susceptíveis de existir entre os proponentes. O artigo 11.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2456/93 é, com efeito, a primeira disposição a exigir que os proponentes sejam independentes uns dos outros.
- 33 Segundo o Governo do Reino Unido, a autoridade nacional verificou em cada caso se os diferentes proponentes eram entidades com personalidades jurídicas distintas. Em contrapartida, a questão de saber se os diferentes proponentes pertenciam a um mesmo grupo não foi objecto de controlo, uma vez que não havia necessidade de o fazer nem base legal para o efeito.
- 34 A Comissão faz uma distinção entre o termo «proponente», utilizado no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 859/89, e o conceito de «interessados», constante do n.º 2. Enquanto o proponente é simplesmente o licitante, o termo «interessados» cobre uma realidade mais ampla. Segundo a Comissão, a proibição constante do artigo 9.º, n.º 2, do referido regulamento, de os proponentes apresentarem mais de uma proposta por concurso e por categoria, ficaria privada de efeito útil se fosse possível ao mesmo interessado fazer várias propostas através de proponentes, *de jure*, distintos, mas, *de facto*, relacionados.
- 35 Importa começar por recordar o imperativo de segurança jurídica que implica que uma regulamentação permita aos interessados conhecer com exactidão o alcance

das obrigações que a mesma lhes impõe (v., neste sentido, acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Dinamarca/Comissão, 348/85, Colect., p. 5225, n.º 19). A Comissão não pode assim optar, no momento do apuramento das contas do FEOGA, por uma interpretação que, afastando-se do sentido habitual das palavras empregues, não se impunha (v., neste sentido, acórdão de 27 de Janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão, 349/85, Colect., p. 169, n.ºs 15 e 16).

- 36 A este propósito, o artigo 9.º, n.º 2, última frase, do Regulamento n.º 859/89 limita-se a prever que os interessados não podem apresentar mais do que uma proposta por categoria e por concurso. Assim, a redacção desta disposição não pode servir de suporte para a interpretação proposta pela Comissão, segundo a qual, em razão do diferente significado das palavras «interessados» e «proponentes», estes últimos, quando fazem parte do mesmo grupo, apenas podem apresentar uma proposta por concurso.
- 37 Só depois da entrada em vigor do Regulamento n.º 2456/93 é que a regulamentação comunitária passou a conter disposições sobre as relações entre os proponentes. Adotar a interpretação do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 859/89, proposta pela Comissão, redundaria em aplicar retroactivamente o artigo 11.º do Regulamento n.º 2456/93.
- 38 O fundamento apresentado pelo Governo do Reino Unido não é, no entanto, susceptível de provocar a anulação da decisão impugnada, uma vez que esta está suficientemente fundamentada por outros elementos de facto e de direito.
- 39 Efectivamente, o relatório de síntese do FEOGA relativo ao exercício de 1992 assinalou que foram prestadas garantias por proponentes actuando por conta de outros participantes no processo de concurso, que foram feitos pagamentos a outras sociedades que não os proponentes e que uma análise sistemática das assinaturas, nomes, endereços e números de contas bancárias e de telefone tinha permitido demonstrar que propostas individuais tinham a mesma origem.

- 40 Estes elementos eram susceptíveis de levantar suspeitas sérias de se estar perante uma tentativa de contornar a proibição de os proponentes apresentarem mais de uma proposta por concurso e por categoria, através da apresentação, por testas-de-ferro, de propostas provenientes, na realidade, de um único e mesmo operador. Tendo em conta a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no quadro da Política Agrícola Comum, estes indícios requeriam a realização de inspeções e de controlos por parte destes últimos.
- 41 Com efeito, a gestão do financiamento do FEOGA assenta principalmente nas administrações nacionais, às quais incumbe zelar pelo estrito cumprimento das regras comunitárias. Este regime, estabelecido na base da confiança entre as autoridades nacionais e comunitárias, não implica nenhum controlo sistemático por parte da Comissão — que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de efectuar. Só os organismos de intervenção estão em condições de fornecer os dados necessários à fixação de um preço máximo de compra e, eventualmente, de um coeficiente de redução, não estando a Comissão suficientemente próxima para obter as informações de que necessita junto dos agentes económicos (v., neste sentido, acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, C-48/91, Colect., p. I-5611, n.º 11).
- 42 Ao abster-se de proceder a tais investigações, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 (v. acórdão de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Colect., p. I-2283, n.ºs 16 a 18).
- 43 Efectivamente, esta disposição, que constitui, no domínio agrícola, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º do Tratado CE, define os princípios de acordo com os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a aplicação das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como a luta contra a fraude e as irregularidades relacionadas com estas operações (v. acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa e o., 146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503, n.º 13). A referida disposição impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo se o acto comunitário específico não prevê expressamente a adopção de

medidas de controlo particulares (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.ºs 16 e 17).

- 44 Por outro lado, o FEOGA não teve unicamente em conta a violação do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 859/89. Invocou igualmente que as práticas descritas no n.º 39 do presente acórdão violavam a proibição de cessão dos direitos e obrigações decorrentes do concurso (artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 859/89), a obrigação imposta a todos os proponentes de prestarem uma garantia [artigo 9.º, n.º 4, alínea c)] e de receberem pessoalmente o pagamento (artigo 15.º) (p. 121 do relatório de síntese).
- 45 Através destas acusações, o FEOGA imputava aos proponentes britânicos a violação do princípio da independência das propostas, exigência essencial para a regularidade e a eficácia de qualquer processo de concurso, que decorre tanto das disposições citadas do Regulamento n.º 859/89 como dos artigos 9.º, n.º 6, do mesmo (confidencialidade das propostas) e 6.º, n.º 6, do Regulamento n.º 805/68 (igualdade de acesso de todos os interessados). Embora este princípio não se oponha a que várias sociedades do mesmo grupo participem simultaneamente num concurso, opõe-se, em contrapartida, a que essas sociedades se concentrem sobre os termos e as condições das propostas que respectivamente apresentam, sob pena de falsear o desenvolvimento do processo.
- 46 Tendo em conta as considerações que precedem, há que indeferir o primeiro fundamento.

### Quanto à inexistência de prejuízo sofrido pelo FEOGA

- 47 No segundo fundamento, o Governo do Reino Unido considera que, no seu relatório de síntese, a Comissão não deu exemplos de casos em que tenha verificado

que a aceitação de propostas conexas tenha ocasionado um prejuízo em detrimento do FEOGA. Limitou-se a apresentar uma interpretação teórica da situação tal como se desenrolou.

- 48 Este governo alega igualmente que o preço de aquisição era fixado pela Comissão com base em informações relativas aos preços médios do mercado comunicados pelos Estados-Membros na semana do concurso, à evolução dos preços ao longo das semanas precedentes e a outros elementos de análise do mercado. A influência que propostas inflacionadas ou especulativas a outro título poderão ter exercido sobre o preço fixado no decurso do período em causa terá sido, assim, extremamente limitada.
- 49 Além disso, a análise das cauções declaradas adquiridas pelo Reino Unido em 1991 não confirma a tese de que as propostas provenientes de proponentes relacionados entre si eram utilizadas a fim de reduzir os riscos de perda das referidas garantias. Em 1991, o montante total das cauções declaradas adquiridas foi de 67 903,86 UKL, o que representa apenas 0,03% do montante total (previsto) das cauções prestadas. Deste montante, só 20 667,57 UKL, isto é, 0,01% do montante total previsto das cauções prestadas, diziam respeito a propostas que, segundo a interpretação do regulamento defendida pela Comissão, deveriam ter sido recusadas pelo Reino Unido pelo facto de serem apresentadas por operadores relacionados entre si.
- 50 Nestas condições, segundo o Governo do Reino Unido, a correcção operada pela Comissão é destituída de fundamento legal.
- 51 Importa sublinhar que, segundo jurisprudência assente, os artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 729/70 só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos

produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-Membros qualquer outro montante pago, nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais consideraram, erradamente, estar autorizadas a pagar no quadro da organização comum de mercados (acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, 11/76, Recueil, p. 245, n.º 8; Alemanha/Comissão, 18/76, Recueil, p. 343, n.º 7; e de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.º 14).

- 52 Embora seja da competência da Comissão provar a existência de uma violação das regras comunitárias, incumbe ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí se devem retirar (v., neste sentido, acórdão de 12 de Julho de 1984, Luxemburgo/Comissão, 49/83, Recueil, p. 2931, n.º 30).
- 53 No caso vertente, resulta dos n.ºs 39 a 44 do presente acórdão que a Comissão demonstrou a violação pelo Reino Unido de diversas regras comunitárias em matéria agrícola.
- 54 Além disso, indicou de que modo o comportamento ilícito dos proponentes britânicos tinha provocado uma apreciação errada do mercado pelas autoridades comunitárias, susceptível de provocar a aquisição de quantidades excessivas de carne de bovino, eventualmente a preços mais elevados. Ao fazer isto, demonstrou a probabilidade de um prejuízo sofrido em detrimento do orçamento comunitário. Não se pode exigir mais à Comissão, na medida em que não pode proceder a controlos sistemáticos e em que a análise da situação existente num dado mercado depende das informações recolhidas pelos Estados-Membros (v. acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido, n.º 17).

- 55 Nesta mesma perspectiva, no que respeita ao reduzido montante das garantias perdidas a favor dos organismos de intervenção, importa recordar que as propostas múltiplas que dão lugar à especulação pretendida não provocam, por definição, nenhuma perda de garantia.
- 56 Finalmente, tendo em conta a importância das disposições violadas bem como as probabilidades de prejuízos ou mesmo de fraudes em detrimento do orçamento comunitário, o montante não reconhecido pela Comissão, limitado a 2% das despesas em causa, não pode ser considerado excessivo e desproporcionado (v. acórdão de 14 de Setembro de 1995, Irlanda/Comissão, C-49/94, Colect., p. I-2683, n.º 22).
- 57 Vistas as considerações que precedem, há que indeferir o segundo fundamento.

### Quanto à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada

- 58 No terceiro fundamento, o Governo do Reino Unido alega que a Comissão não apresenta motivos suficientes para justificar a sua conclusão de que as propostas conexas permitiam aos proponentes manipular os procedimentos de intervenção ou provocavam um nível mais elevado de intervenções das autoridades nacionais. Tal insuficiência de fundamentação é contrária, segundo este Governo, ao artigo 190.º do Tratado CE.
- 59 Importa recordar que, segundo jurisprudência assente, o alcance do dever de fundamentar depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado (v. acórdãos de 25 de Fevereiro de 1988, Países Baixos/Comissão, 327/85, Colect., p. 1065, n.º 13, e de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.º 10).

- 60 A este respeito, basta recordar que as decisões de apuramento das contas não exigem uma fundamentação detalhada, na medida em que são tomadas com base no ou nos relatórios de síntese e na correspondência trocada entre o Estado-Membro e a Comissão, o que implica que o Governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão e, portanto, conhecia a razão pela qual a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA os montantes em litígio (acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.º 60).
- 61 No caso vertente, a fundamentação da decisão de indeferimento da Comissão resulta do relatório de síntese elaborado para o exercício de 1992. Além disso, a Comissão informou o Governo do Reino Unido, após ter procedido aos controlos em 1992, das críticas que formulava.
- 62 Assim, há que indeferir o terceiro fundamento.
- 63 Vistas as considerações que precedem, há que negar globalmente provimento ao recurso.

### Quanto às despesas

- 64 Por força do disposto no primeiro período do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino Unido sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.**

Gulmann

Wathelet

Moitinho de Almeida

Puissochet

Sevón

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

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

C. Gulmann