

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
5 de Outubro de 1999 *

No processo C-240/97,

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Díaz-Llanos La Roche, consultor jurídico, e C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete deste último, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, G. Hirsch e J. L. Murray,
(relator), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 14 de Janeiro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 22 de
Abril de 1999,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Junho de 1997, o Reino de Espanha, nos termos do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE), pediu a anulação parcial da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 139, p. 30).

- 2 O recurso tem por objectivo a anulação da referida decisão na medida em que recusou imputar a cargo do FEOGA, em primeiro lugar, o montante de 518 290 080 ESP relativo a restituições à exportação de manteiga, e seguidamente, o montante de 74 468 109 ESP relativo a restituições à exportação de carne de bovino e, por último, o montante de 58 804 012 ESP relativo a ajudas a operações de transformação de frutas e legumes (citrinos).

Quanto às restituições à exportação de manteiga

- 3 O Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146), estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos.
- 4 O artigo 17.º desse regulamento, após as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 3904/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987 (JO L 370, p. 1), prevê que, na medida em que seja necessário para permitir a exportação dos produtos mencionados no regulamento, entre os quais a manteiga, com base nos preços desses produtos no comércio internacional, a diferença entre estes preços e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação.
- 5 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), 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), a secção «Garantia» do FEOGA financia as restituições à exportação para países terceiros.
- 6 Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento, as restituições à exportação para países terceiros são financiadas pela secção «Garantia» do FEOGA, quando forem concedidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

7 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70:

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

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

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...»

8 Resulta do artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento que as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.

9 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 565/80 do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182), dispõe que «A pedido do interessado é pago um montante igual à restituição à exportação desde que os produtos ou mercadorias sejam colocados ao abrigo do regime aduaneiro do entreposto ou da zona franca tendo em vista a sua exportação num prazo determinado.»

10 O Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1). O artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento prevê que o pagamento da restituição fica subordinado à apresentação da prova de que os produtos para os quais foi aceite uma declaração de exportação deixaram, no mesmo estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar no prazo de 60 dias a contar da data dessa aceitação.

11 O artigo 5.º, n.º 1, primeiro e último parágrafos, do referido regulamento prevê:

«1. O pagamento da restituição diferenciada ou não diferenciada fica sujeito, para além da condição de que o produto tenha deixado o território aduaneiro da Comunidade, à condição de que o produto, excepto se tiver perecido no decurso do transporte em consequência de um caso de força maior, tenha sido importado num país terceiro e, se for caso disso, num país terceiro determinado, nos doze meses seguintes à data de aceitação da declaração de exportação:

a) Sempre que existam sérias dúvidas quanto ao destino real do produto,

ou

b) Sempre que o produto seja susceptível de ser reintroduzido na Comunidade na sequência da diferença entre o montante da restituição aplicável ao produto exportado e o montante dos direitos de importação aplicáveis a um produto idêntico na data da aceitação da declaração de exportação.

...

Além disso, os serviços competentes dos Estados-Membros podem exigir provas suplementares que constituam demonstração bastante perante as autoridades competentes de que o produto foi efectivamente introduzido, no mesmo estado, no mercado do país terceiro de importação.»

- 12 O artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87 prevê:

«Não será concedida qualquer restituição quando os produtos não são de qualidade sã, leal e comerciável, e, caso esses produtos se destinem à alimentação humana, quando a sua utilização para esse fim ficar excluída ou consideravelmente diminuída devido às suas características ou ao seu estado.»

- 13 O Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio (JO L 67, p. 11), dispõe, no artigo 5.º, n.º 2:

«Sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar ou esperar a recuperação total de um montante, informará a Comissão, numa comunicação especial, do montante não recuperado e das razões pelas quais esse montante ficará, na sua opinião, a cargo da Comunidade ou do Estado-Membro.»

- 14 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento:

«Quando a Comissão considerar que foram cometidas irregularidades num ou mais Estados-Membros, informará do facto o ou os Estados-Membros em

questão, procedendo este ou estes, no mais breve prazo, a um inquérito em que podem participar os agentes da Comissão.»

- 15 No artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, é especificado que «O Estado-Membro comunicará à Comissão, no mais breve prazo, as conclusões do inquérito.»

- 16 Em 21 de Janeiro de 1992, a sociedade Quesos Frías SA (a seguir «Quesos Frías») celebrou com a empresa pública de Estado All-Union Association for Foreign Economic Affairs «Prodintorg» (a seguir «Prodintorg»), com sede em Moscovo, um contrato de venda relativo a 1 550 toneladas de manteiga com destino a Kalininegrado (Rússia).

- 17 O preço de venda, fixado pelas partes num anexo ao contrato de 8 de Maio de 1992, foi de 1 959 USD por tonelada, preço CIF num porto do mar Báltico.

- 18 Em 28 de Maio de 1992, a Quesos Frías preencheu três documentos aduaneiros únicos, nos serviços alfandegários de Bilbao, para a exportação de manteiga para a Rússia, sendo o preço total indicado de 3 036 450 USD.

- 19 Em 3 de Junho e 8 de Julho de 1992, a Quesos Frías apresentou três pedidos de adiantamento de restituições à exportação ao organismo competente, o Servicio Nacional de Productos Agrarios (a seguir «Senpa»), acompanhados de uma garantia de 120% do seu montante e sujeitos à realização da operação de exportação da manteiga para fora do território aduaneiro comunitário.

- 20 O Senpa concedeu um adiantamento de 431 909 672 ESP à Quesos Frías após verificação dos avales concedidos, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 565/80.
- 21 Informada do facto de a cobertura dos riscos ligados às operações de exportação para a Rússia já não ser segura devido à instabilidade política que afecta esse Estado e de que já não podia recorrer à linha de crédito correspondente ao financiamento da operação de exportação, tendo em conta incumprimentos da instituição prestadora russa, a Quesos Frías procurou um novo comprador fora do território aduaneiro comunitário, a fim de evitar a perda da garantia constituída para o pagamento do adiantamento das restituições à exportação.
- 22 A Quesos Frías vendeu 500 toneladas de manteiga armazenada no depósito franco de Bilbao à sociedade Rossmarsh Ltd, com destino a Alexandria (Egipto).
- 23 Na sequência de negociações levadas a cabo paralelamente, a Quesos Frías celebrou, em 24 de Novembro de 1992, um contrato de venda com a sociedade francesa Union Commerciale pour l'Europe et l'Afrique, relativo a um lote de 1 050 toneladas de manteiga, ao preço de 1 185 USD por tonelada, preço FOB em Bilbao, para a sua comercialização na Argélia.
- 24 A execução deste contrato foi transferida para a sociedade inglesa do mesmo grupo Commagric UK (a seguir «Commagric»), com sede em Londres.
- 25 Em 21 de Dezembro de 1992, as 1 550 toneladas de manteiga foram embarcadas no porto de Bilbao, no navio Maere, que largou em 24 de Dezembro de 1992 com destino ao porto de Skikda (Argélia), onde chegou em 29 de Dezembro seguinte.

- 26 A descarga da manteiga foi suspensa após um controlo da inspecção veterinária argelina, tendo esta verificado a presença de manchas em algumas embalagens.
- 27 Em 3 de Fevereiro de 1993, a Quesos Frías e a Commagric celebraram uma transacção nos termos da qual o contrato de venda foi anulado. A venda do lote de 500 toneladas destinado ao Egipto foi igualmente anulada devido à impossibilidade de entregar a mercadoria dentro dos prazos.
- 28 Seguidamente, o lote de manteiga foi transportado pelo navio Maere do porto de Skikda para o porto de Limassol (Chipre) onde chegou em 22 de Fevereiro de 1993. Foi armazenada nos depósitos frigoríficos francos de Limassol e de Larnaka.
- 29 Em 18 de Junho de 1993, a mercadoria foi embarcada no navio Reefer Sea no porto de Limassol com destino a Kalininegrado, depois da venda das 1 550 toneladas de manteiga à firma sueca Handelshuset Redline AP, que serviu de intermediária para a operação de exportação para a Rússia, sendo o destinatário final da mercadoria a Prodintorg.
- 30 A mercadoria foi descarregada em 5 de Julho de 1993 em Kalininegrado e aí foi desalfandegada. O preço das 1 550 toneladas vendidas à Prodintorg foi fixado em 936 USD por tonelada, preço CIF num porto do mar Báltico. A Quesos Frías recebeu por essa operação o montante bruto de 200 864 500 ESP.
- 31 O Governo espanhol considera que o problema que se coloca é totalmente artificial, tendo a Comissão recusado pagar-lhe os fundos adiantados porque, devido à má qualidade da manteiga, não foi provado que esta foi efectivamente exportada para um país terceiro. Considera que a prova fornecida pelo exportador e as justificações dadas por este último, juntas à petição, eram mais

do que suficientes para provar a saída da mercadoria do território comunitário e que a sua pertinência tornava inútil qualquer verificação suplementar. Sustenta que foi provado de modo suficiente que a qualidade da manteiga exportada preenchia as condições exigidas, tanto no momento em que a manteiga deixou o território aduaneiro comunitário como quando chegou ao seu destino definitivo e aí foi desalfandegada para ser destinada ao consumo humano.

- 32 A Comissão teve dúvidas quanto à realidade da transacção em causa em relação a três elementos. Refere-se, em primeiro lugar, à má qualidade da mercadoria no embarque em Espanha, razão pela qual o seu desembarque foi suspenso após uma inspecção efectuada no porto de Skikda. Alega, seguidamente, a falta de correspondência entre a mercadoria finalmente vendida na Rússia e a que deu inicialmente origem à restituição. Por último, invoca a modicidade da quantia finalmente recebida pela Quesos Frías, tendo a venda da manteiga sido efectuada a um preço inferior ao mínimo previsto nos acordos internacionais e ao preço inicialmente convencionado com o organismo comprador.
- 33 A este respeito, a Comissão alega que um Estado-Membro é obrigado a efectuar todos os inquéritos necessários para dissipar as dúvidas e as contradições que podem surgir aquando de uma operação de exportação. É o Estado-Membro quem está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários e é a ele, por último, que compete apresentar a prova completa da exactidão dos dados colocados em causa e demonstrar que as dúvidas da Comissão não têm fundamento.
- 34 Em primeiro lugar, há que recordar que, como resulta dos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3665/87, o pagamento das restituições fica sujeito à prova de que a mercadoria deixou efectivamente o território aduaneiro da Comunidade para ser importado num país terceiro.

- 35 Resulta igualmente do artigo 13.º do mesmo regulamento que a restituição só pode ser concedida se os produtos exportados forem de qualidade sã, leal e comerciável.
- 36 Quanto às obrigações que incumbem aos Estados-Membros no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas, resulta dos artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 729/70 que só podem ser financiadas pelo FEOGA as operações efectuadas em conformidade com as regras em vigor.
- 37 Resulta do artigo 8.º, n.º 1, do mesmo regulamento que 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 FEOGA e evitar proceder judicialmente relativamente às irregularidades. Ora, embora as autoridades nacionais sejam livres de escolher as medidas que considerem adequadas para a protecção dos interesses financeiros comunitários, esta liberdade não pode, de modo algum, afectar a rapidez, a boa organização e o carácter completo dos controlos e inquéritos exigidos (v. acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 96).
- 38 Há também que recordar que, se compete à Comissão justificar uma decisão que declara verificada a ausência ou as irregularidades dos controlos efectuados pelo Estado-Membro em causa, quando a Comissão recusa imputar a cargo do FEOGA determinadas despesas devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, compete a este Estado demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão (v. acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.º 14, e de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão, C-50/94, Colect., p. I-3331, n.º 27). Esta jurisprudência é igualmente aplicável quando a Comissão considera que o Estado-Membro não cumpriu a obrigação de verificar correctamente as diferentes operações e de proceder à recuperação das restituições e das ajudas indevidamente recebidas pelos beneficiários.

- 39 Conclui-se que, desde que a Comissão tenha dúvidas a propósito de uma transacção, que ela considera justificadas por elementos de facto ou das circunstâncias relativas às condições nas quais ocorreu, é obrigada a não pagar os montantes correspondentes a essa transacção, excepto se o Estado-Membro em causa apresentar elementos que sejam suficientes para dissipar essas mesmas dúvidas.
- 40 No caso em apreço, como o advogado-geral salientou justamente nos n.ºs 55 a 110 das suas conclusões, a Comissão apresentou numerosos elementos que podem levar a acreditar que a mercadoria a cargo não preenchia as condições de qualidade previstas no artigo 13.º do Regulamento n.º 3665/87 nem no momento da exportação nem à chegada ao destino.
- 41 Os referidos elementos são, designadamente:
- o certificado oficial dos serviços veterinários espanhóis de 17 de Dezembro de 1992, que referia que a manteiga tinha menos de seis meses, referência que está em contradição com o facto provado de que a manteiga tinha já sido armazenada em 28 de Maio de 1992;
 - reservas emitidas pela Commagric quanto à qualidade da manteiga no momento do carregamento da mercadoria no navio Maere, em Bilbao;
 - observações do serviço veterinário argelino de 29 de Dezembro de 1992, referindo a presença de manchas anormais em algumas embalagens de manteiga embarcada no navio Maere;

- o auto contraditório elaborado em 2 de Janeiro de 1993 a bordo do navio Maere e assinado por peritos representando o armador, o fretador e o recepcionista das mercadorias, bem como pelo comandante do navio, referindo a presença de manchas anormais em algumas caixas no depósito n.º 1 e o odor de ranço nesse mesmo depósito,

- e a peritagem efectuada a pedido da Commagric pelo Instituto Científico de Higiene Alimentar que refere que a mercadoria exalava um odor a ranço, um gosto a ranço ou muito ligeiramente oxidado e que havia manchas mais ou menos numerosas e mais ou menos negras, bem como indícios elevados de ácido e de peróxido e a presença de bolores e de germes de contaminação e caseolíticos.

- 42 Nestas circunstâncias, essa carga não podia ser objecto de uma restituição à exportação enquanto as dúvidas, decorrentes das circunstâncias descritas no n.º 41 do presente acórdão, não fossem dissipadas.

- 43 À luz das informações de que dispunha a Comissão, esta última tinha o direito de pedir às autoridades espanholas que efectuassem um inquérito nesse *dossier*.

- 44 No caso de as dúvidas graves persistirem apesar das respostas dadas pelas autoridades espanholas, a Comissão teria então fundamento para não tomar a cargo as despesas correspondentes a essa exportação de manteiga no âmbito do apuramento das contas FEOGA.

- 45 Daqui resulta que a exigência de um inquérito levado a cabo pelas autoridades espanholas era justificada pela dúvida séria manifestada pela Comissão sobre o

estado sanitário da mercadoria tal como revelado pelos elementos de prova juntos ao *dossier* e que a falta de diligência por parte das referidas autoridades pode expor o Reino de Espanha ao risco de correcções financeiras aquando do apuramento das contas FEOGA.

46 No caso em apreço, o Reino de Espanha não apresentou nenhum elemento concreto e significativo que possa infirmar a análise da Comissão nem as consequências que ela daí retirou. Por outro lado, os elementos de prova fornecidos pelas autoridades espanholas são, no essencial, fundamentados em documentos enviados pelo exportador e as autoridades não apresentaram qualquer outro elemento resultante das suas próprias investigações, como o advogado-geral salientou, justamente, nos n.ºs 103 e 104 das suas conclusões. Os referidos elementos de prova são manifestamente insuficientes para dissipar as dúvidas da Comissão a respeito da qualidade da mercadoria.

47 Nestas condições, há que considerar que, ao não recorrerem às medidas adequadas para esclarecer as circunstâncias em que o carregamento de manteiga embarcada em Bilbao com direcção a Skikda, depois com direcção a Kalininegrado, via Limassol, foi exportada para um país terceiro, a fim de justificar o pagamento da restituição à exportação cuja regularidade era contestada pela Comissão com fundamento em indícios sérios e concordantes, as autoridades espanholas não cumpriram as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70.

48 Resulta do que precede que, no âmbito do apuramento das contas FEOGA, a Comissão tinha o direito de recusar as despesas ligadas à restituição à exportação de manteiga no montante de 518 290 080 ESP.

Quanto às restituições à exportação de carne de bovino

- 49 O Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157), institui a organização comum de mercado no sector da carne de bovino.
- 50 O artigo 18.º, n.º 1, desse regulamento prevê que, na medida do necessário para permitir a exportação dos produtos referidos no regulamento com base nas cotações ou nos preços destes produtos no mercado mundial, a diferença entre estas cotações ou preços e os preços na Comunidade pode ser coberta por uma restituição à exportação.
- 51 O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2721/81 da Comissão, de 17 de Setembro de 1981, relativo à fixação antecipada das restituições à exportação no sector da carne de bovino (JO L 265, p. 17; EE 03 F23 p. 99), precisa que as restituições à exportação previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 805/68 serão fixadas antecipadamente para todos os produtos desse sector.
- 52 Nos termos do artigo 68.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o código aduaneiro comunitário (JO L 302, p. 1, a seguir «código aduaneiro comunitário»):

«Para a conferência das declarações por elas aceites, as autoridades aduaneiras podem proceder:

...

b) À verificação das mercadorias, acompanhada de uma eventual extracção de amostras com vista à sua análise ou a um controlo mais aprofundado.»

53 O artigo 70.º, n.º 1, do código aduaneiro comunitário prevê:

«Quando a verificação incidir apenas sobre parte das mercadorias objecto de uma mesma declaração, os resultados da verificação são válidos para todas as mercadorias constantes dessa declaração.»

54 O artigo 71.º, n.º 2, do código aduaneiro comunitário dispõe que, caso não se proceda à conferência da declaração, a aplicação das disposições que regem o regime aduaneiro a que as mercadorias se encontram sujeitas efectua-se com base nos elementos da declaração.

55 Nos termos do artigo 78.º, n.º 3, do código aduaneiro comunitário:

«Quando resultar da revisão da declaração ou dos controlos *a posteriori* que as disposições que regem o regime aduaneiro em causa foram aplicadas com base em elementos inexactos ou incompletos, as autoridades aduaneiras, respeitando as disposições eventualmente fixadas, tomarão as medidas necessárias para regularizar a situação, tendo em conta os novos elementos de que dispõem.»

56 Resulta dos autos que a correcção relativa à exportação da carne de bovino incide sobre o montante de 74 468 109 ESP e diz respeito a dois envios.

A exportação de carne de bovino para a Costa do Marfim

- 57 O primeiro envio foi efectuado para a Costa do Marfim pela sociedade Rubiato Paredes SA (a seguir «exportador») que recebeu 20 701 950 ESP a título de adiantamento para a exportação de 75 548 kg de carne de bovino.
- 58 Este pagamento era baseado na declaração aduaneira do exportador segundo a qual a carne exportada era carne desossada. Está provado que os funcionários aduaneiros não examinaram a mercadoria e simplesmente confirmaram as informações escritas na declaração.
- 59 Um controlo *a posteriori* revelou que uma parte da mercadoria não correspondia ao que tinha sido declarado, tendo as autoridades aduaneiras descoberto a presença de 700 kg de miudezas em vez de carne desossada. Em consequência, a Comissão solicitou a abertura de um inquérito ao departamento das alfândegas espanholas. O exportador alterou a sua declaração e teve de reembolsar a parte da restituição à exportação correspondente à proporção da mercadoria irregularmente declarada, acrescida de 15%.
- 60 Todavia, tendo a mercadoria já sido exportada, já não podia ser objecto de um inquérito pelo departamento das alfândegas.
- 61 Então, a Comissão informou as autoridades espanholas de que, dado que a única parte do lote que tinha sido examinada era constituída por miudezas e que a declaração mencionava um lote homogéneo, o lote exportado devia ser considerado homogéneo quanto à sua composição. Todavia, as autoridades espanholas, decidindo que não estava provado que a parte não controlada da mercadoria era composta por miudezas, recusaram proceder à recuperação integral da restituição à exportação.

- 62 Nestas condições, a Comissão efectuou uma correcção financeira relativamente ao Reino de Espanha igual ao montante total da restituição paga ao exportador, acrescido de 15%.
- 63 O Governo espanhol alega que, nos termos do artigo 71.º, n.º 2, do código aduaneiro comunitário, caso não se proceda à verificação aduaneira, o conteúdo da mercadoria deve ser considerado exacto até que seja feita prova em contrário. A declaração aduaneira do exportador só pode ser corrigida na sua integralidade com base em elementos de prova incontestáveis que possam ilidir a presunção da exactidão das informações constantes na referida declaração e não com base em simples suspeitas.
- 64 A Comissão considera, em primeiro lugar, que foi fornecido um indício de prova ilidindo essa presunção de exactidão pelo próprio exportador que, após um inquérito aberto a pedido da Comissão, se viu na necessidade de modificar a sua declaração. Alega que, uma vez que uma parte da mercadoria exportada não estava em conformidade com esse documento, incumbia ao exportador fornecer os elementos susceptíveis de provar a conformidade do resto da mercadoria e à administração nacional proceder aos inquéritos necessários.
- 65 Em seguida, a Comissão sustenta que, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do código aduaneiro comunitário, os resultados das verificações efectuadas podem razoavelmente abranger todas as mercadorias compreendidas na mesma declaração.
- 66 Por último, a Comissão sustenta que a falta de diligência das autoridades espanholas para procurar as provas exigidas justifica plenamente a correcção financeira efectuada.

- 67 Há que recordar que, tendo em conta a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros no quadro da política agrícola comum, desde que existam elementos susceptíveis de levantar suspeitas sérias de fraude à legislação comunitário, esses indícios exigem da parte dos referidos Estados inspecções e controlos (v., neste sentido, o acórdão de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão, C-209/96, Colect., p. I-5655, n.º 40).
- 68 No caso em apreço, resulta dos documentos juntos aos autos, como salientou justamente o advogado-geral nos n.ºs 146 a 155 das suas conclusões, que a Comissão enviou às autoridades espanholas, por carta de 6 de Abril de 1993, elementos precisos susceptíveis de justificar medidas de investigação quanto à natureza das mercadorias exportadas para a Costa do Marfim, e que o Governo espanhol não forneceu precisões susceptíveis de provar a composição exacta do lote da mercadoria em causa nem as provas da realidade e da natureza das medidas adoptadas para a determinar.
- 69 Assim, há que declarar que, ao não proceder a essas investigações, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70.
- 70 Esta disposição, que constitui no domínio agrícola uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), define, efectivamente, 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). Ela impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da veracidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo se o acto comunitário específico não prevê expressamente a adopção de medidas de controlo (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect. p. I-2321, n.ºs 16 e 17).

71 Tendo em conta as considerações precedentes, a Comissão tinha o direito de não reconhecer as despesas referentes à exportação de carne de bovino para a Costa do Marfim.

A exportação de carne de bovino para Benim

72 O segundo envio é respeitante à exportação de carne de bovino para Benim pela sociedade Avícolas El Chico SA (a seguir «exportador»). A esse título foi paga uma restituição à exportação.

73 Na sequência de informações comunicadas pelo FEOGA, as autoridades aduaneiras espanholas foram às instalações do exportador onde verificaram que a mercadoria declarada como «carne de bovino desossada e congelada, pedaços desossados, sendo cada pedaço embalado individualmente, código 0202 30 90 400» era composta, na realidade, por cachaço de bovino sem osso e congelado, em bocados de cerca de um quilograma, não embalado individualmente.

74 O Senpa não deu seguimento aos pedidos de restituição dessa sociedade.

75 A sociedade foi convidada a reembolsar a quantia de 11 162 098 ESP.

76 No entanto, a Comissão considerou que nem o exportador nem as autoridades espanholas estavam em situação de garantir que o conjunto da mercadoria exportada não estava no mesmo estado que a parte controlada. Assim, considerou que tinha de se exigir ao exportador o reembolso da totalidade da restituição paga.

- 77 A administração espanhola não procedeu à recuperação da ajuda, o que levou a Comissão a efectuar uma correcção financeira.
- 78 O Governo espanhol invoca os mesmos argumentos que os alegados a propósito da exportação de carne para a Costa do Marfim. Acrescenta que a Comissão ao ter aceite a verificação efectuada pelas autoridades espanholas como prova de que uma parte da declaração não estava correcta, não pode recusar admitir o conteúdo da mesma declaração no que diz respeito à parte em relação à qual não pôde ser provado que era falsa. Sustenta que a administração espanhola só tem fundamento para reclamar o reembolso da ajuda até ao montante correspondente à parte da declaração em relação à qual foi verificado que enfermava de inexactidão.
- 79 A Comissão alega que tinha de exigir-se do exportador o reembolso total da restituição paga, dado que nem este último nem as autoridades espanholas estavam em condições de garantir que o resto das exportações efectuadas não estava no mesmo estado que a parte que foi objecto do controlo. Nos termos do artigo 78.º, n.º 3, do código aduaneiro comunitário, bem como do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70, a Comissão considera que, tendo em conta o facto de que a inexactidão das declarações tinha sido verificada *a posteriori* e de que as autoridades aduaneiras espanholas não dispunham de outros dados ou provas a este respeito, estas deveriam restabelecer a situação classificando a carne exportada na posição «outras» que não dá direito à restituição.
- 80 Há que salientar que, à luz das informações de que dispunha, a Comissão tinha o direito de exigir das autoridades espanholas que efectuassem um inquérito a fim de dissipar as dúvidas que tinha quanto à realidade e à natureza desse envio e que eram justificadas pelas referidas informações.
- 81 Ora, embora a Comissão tenha enviado às autoridades espanholas, por carta de 6 de Abril de 1993, elementos precisos susceptíveis de justificar medidas de investigação quanto à natureza das mercadorias exportadas para Benim, o Governo espanhol não apresentou as precisões susceptíveis de provar a

composição exacta do lote da mercadoria em causa nem as provas da realidade e da natureza das medidas adoptadas para a determinar.

- 82 Nestas circunstâncias, há que declarar que, ao não proceder a essas investigações, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70.
- 83 Conclui-se que a Comissão tinha o direito de não reconhecer as despesas referentes ao envio de carne de bovino para Benim.

Quanto às restituições relativas à transformação dos citrinos

- 84 O Regulamento (CEE) n.º 2601/69 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1969, após as alterações introduzidas, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.º 2483/75 do Conselho, de 29 de Setembro de 1975 (JO L 254, p. 5), e pelo Regulamento (CEE) n.º 1123/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989 (JO L 118, p. 25), prevê medidas especiais para favorecer o recurso à transformação de mandarinas, satsumas, clementinas e laranjas (JO L 324, p. 21; EE 03 F3 p. 179, a seguir «Regulamento n.º 2601/69»). Este regulamento instituiu um regime de compensações financeiras destinadas a favorecer a transformação de determinadas variedades de laranjas no âmbito de contratos que assegurem, a um preço mínimo de compra pago ao produtor, o abastecimento regular das indústrias de transformação.
- 85 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2601/69 prevê que as acções empreendidas no âmbito das regras previstas no artigo 2.º e destinadas a assegurar às mandarinas, satsumas, clementinas e laranjas uma utilização mais adequada às suas características, através de um maior recurso à transformação em sumo, beneficiarão da contribuição do FEOGA, secção «Garantia», nas condições e de acordo com as regras previstas no artigo 3.º

86 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2601/69:

«As acções referidas no artigo 1.º devem basear-se em contratos celebrados entre produtores e transformadores comunitários. Estes contratos, que serão assinados antes do início de cada campanha, devem precisar as quantidades sobre que incidem, o escalonamento das entregas aos transformadores e o preço a pagar aos produtores. Depois de celebrados, os contratos serão transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, as quais se encarregarão de efectuar os controlos qualitativos e quantitativos das entregas efectuadas aos transformadores.»

87 Resulta do artigo 2.º, n.º 2, do mesmo regulamento que, relativamente às entregas efectuadas no âmbito desses contratos, é fixado um preço mínimo que os transformadores devem pagar aos produtores no início de cada campanha de comercialização.

88 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento n.º 2601/69 dispõe:

«Os Estados-Membros concederão uma compensação financeira aos transformadores que celebraram os contratos em conformidade com as disposições do artigo 2.º

...

O montante da compensação financeira será fixado antes do início de cada campanha de comercialização.»

- 89 Seguidamente, o Regulamento (CE) n.º 3119/93 do Conselho, de 8 de Novembro de 1993, que estabelece medidas especiais para favorecer o recurso à transformação de determinados citrinos (JO L 279, p. 17), revogou os Regulamentos n.ºs 2601/69 e 1123/89 com efeitos a partir de 12 de Novembro de 1993.
- 90 A terceira correcção aplicada ao Reino de Espanha é respeitante aos contratos de transformação de citrinos.
- 91 Após uma inspecção à empresa de transformação Vital Schneider (a seguir «transformador»), os inspectores do FEOGA verificaram que 78 contratos celebrados com produtores de citrinos tinham sido pós-datados de vários dias.
- 92 Tendo sido substituída a data de 9 de Fevereiro de 1993 pela de 13 de Fevereiro do mesmo ano, a operação económica considerada estava sujeita ao preço mínimo aplicável nesta última data, o qual era mais baixo do que o preço anteriormente aprovado.
- 93 O preço mencionado nos contratos controvertidos, que não tinha sido modificado, era de 1 985 ESP/100 kg.
- 94 Antes de 12 de Fevereiro de 1993, o preço mínimo que devia ser pago aos produtores para a obtenção de uma compensação financeira era de 12,84 ecus/100 kg, isto é, 2 023,62 ESP. A partir dessa data, o preço mínimo foi corrigido para 12,56 ecus/100 kg, isto é, 1 979,49 ESP.

95 Por carta de 18 de Julho de 1994, a Comissão informou as autoridades espanholas das suas suspeitas de fraude no que diz respeito à alteração da data dos referidos contratos.

96 Após instrução do processo, as referidas autoridades consideraram que os factos salientados não justificavam o reembolso das ajudas pagas. Apesar das explicações que tinham sido prestadas, a Comissão efectuou uma correcção financeira relativamente à totalidade da ajuda recebida pelo beneficiário em relação aos 78 contratos cuja data tinha sido alterada.

97 O Reino de Espanha sustenta que os contratos celebrados entre os produtores e o transformador preenchiam as condições exigidas pela regulamentação comunitária para beneficiar da compensação financeira, isto é, um preço fixado pelo contrato de venda igual ou superior ao preço mínimo em vigor durante a campanha em causa e a transformação efectiva das frutas que eram objecto do contrato em sumo de frutas. Alega que são as partes que decidem soberanamente a data em que estas chegaram a um acordo definitivo quanto ao preço de compra da mercadoria. No caso em apreço, não lhes pode ser censurado terem fixado a data dos contratos em função das condições legais de atribuição de uma ajuda comunitária, uma vez que essa data não era posterior à execução dos contratos e a alteração não tem por objectivo atingir um resultado contrário à ordem jurídica comunitária.

98 Em contrapartida, a Comissão alega que a alteração da data de um contrato celebrado para obter um benefício decorrente da modificação do preço fixado por um regulamento comunitário adoptado após a celebração desse contrato constitui uma fraude, uma vez que permite a um operador económico beneficiar de uma ajuda à qual não teria direito na data inicialmente fixada, sendo o preço contratual nesse momento inferior ao preço mínimo em vigor.

- 99 Em primeiro lugar, há que referir que o direito das partes modificarem os contratos que celebraram assenta no princípio da liberdade contratual e não pode, assim, ser limitado por não existir uma regulamentação comunitária que instaure restrições específicas a esse respeito.
- 100 Conclui-se que, na medida em que o objectivo da modificação contratual não se opõe ao objectivo visado pela regulamentação comunitária aplicável e não acarreta riscos de fraude, essa modificação não pode ser considerada ilegal.
- 101 No caso em apreço, resulta do primeiro considerando que o Regulamento n.º 2601/69 tem por objectivo obviar às dificuldades graves de escoamento da produção comunitária de laranjas, nomeadamente, aumentando os escoamentos comunitários graças a um maior recurso à transformação dessas frutas em sumo.
- 102 O mesmo regulamento especifica, no seu segundo considerando, que o regime de compensação financeira destinada a favorecer a transformação de certas variedades de laranjas tem por objectivo assegurar o abastecimento regular das indústrias de transformação garantindo também um preço mínimo de compra ao produtor.
- 103 Resulta que o objectivo do regulamento consiste em incitar os transformadores a pagar um preço mínimo aos produtores de laranjas, o qual é fixado em relação ao preço de referência fixado em determinadas datas pelo legislador comunitário.

- 104 No caso em apreço, mesmo que tenha sido substituída pelas partes a data inicialmente mencionada nos contratos, cujas outras cláusulas não foram alteradas, os contratos estão em conformidade com as finalidades económicas da regulamentação comunitária. A este respeito, os contratos preenchem as condições previstas pela legislação aplicável na medida em que as mercadorias são vendidas ao preço mínimo tal como resulta da regulamentação comunitária e que esse preço foi fixado, de comum acordo pelas partes contratantes, na data por elas escolhida.
- 105 Quanto aos riscos de fraude que essa modificação de data pode fazer correr ao orçamento comunitário, é um facto, por um lado, que essa modificação ocorreu em condições que estão em conformidade com a realidade dos factos, dado que a campanha de comercialização e a execução dos contratos em causa não tinham ainda começado e, por outro, era lícito às partes contratantes rescindir os contratos com o único objectivo de celebrar novos contratos, cujas cláusulas seriam idênticas, numa data que permitisse ao transformador beneficiar das ajudas comunitárias.
- 106 Por outro lado, a Comissão não apresenta elementos susceptíveis de apoiar as suas alegações segundo as quais a apreciação feita pelas autoridades espanholas às práticas do transformador eram susceptíveis de favorecer as fraudes ou diminuir a eficácia dos controlos.
- 107 Por conseguinte, há que concluir que a correcção financeira aplicada pela Comissão aos 78 contratos, celebrados em 9 de Fevereiro de 1993 e tendo a data posterior de 13 de Fevereiro de 1993, não é justificada. Assim, há que dar provimento a esta parte dos pedidos da petição anulando a Decisão 97/333 na medida em que não reconheceu definitivamente a carga do FEOGA o montante

de 50 804 012 ESP correspondente à compensação financeira adiantada pelo Reino de Espanha a título de operações de transformação de citrinos.

Quanto às despesas

¹⁰⁸ Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Todavia, segundo a mesma disposição, n.º 3, primeiro parágrafo, se as partes obtiverem vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo o Reino de Espanha e a Comissão sido parcialmente vencidos quanto aos seus pedidos, há que decidir que cada parte suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) A Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financia-

das pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», exercício financeiro de 1993, é anulada na medida em que não reconheceu definitivamente a cargo do FEOGA o montante de 50 804 012 ESP correspondente à compensação financeira adiantada pelo Reino de Espanha a título de operações de transformação de citrinos.

- 2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

- 3) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Outubro de 1999.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

P. J. G. Kapteyn