

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
9 de Setembro de 2004 *

No processo C-332/01,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 3 de Setembro de 2001,

República Helénica, representada por V. Kontolaimos e I. Chalkias, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Condou-Durande, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J.-P. Puissochet,
J. N. Cunha Rodrigues (relator), R. Schintgen e N. Colneric, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Novembro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de Janeiro de 2004,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por meio da sua petição, a República Helénica pede a anulação da Decisão 2001/557/CE da Comissão, de 11 de Julho de 2001, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 200, p. 28, a seguir «decisão impugnada»), na parte que lhe diz respeito.

Quadro jurídico

O financiamento das despesas a título do FEOGA

- 2 O 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), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 729/70»), determina, nos artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 3.º, n.º 1, que a Secção «Garantia» do FEOGA financia as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.
- 3 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70:

«A Comissão [...]

[...]

- c) Decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que as duas partes tentarão chegar a acordo sobre a atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as suas posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir tendo em conta, nomeadamente, a importância da verificação de não conformidade. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade.

Não pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações. [...]»

4 Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70:

«Os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do [FEOGA] e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais.

Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham adoptado em cumprimento dos actos comunitários que tenham relação com a política agrícola comum, desde que esses actos tenham uma incidência financeira para o [FEOGA].»

- 5 Segundo o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70, os agentes mandatados pela Comissão para as verificações no local terão acesso aos livros e a quaisquer outros documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo FEOGA.
- 6 O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 158, p. 6), fixa, nomeadamente, as obrigações dos organismos de coordenação, que são os únicos interlocutores do Estado-Membro em causa perante a Comissão. Estes organismos devem colocar à disposição da Comissão todos os dados contabilísticos necessários, apresentados de forma a que os serviços da Comissão possam realizar os controlos necessários.
- 7 O anexo do Regulamento n.º 1663/95 determina as regras administrativas e contabilísticas que devem ser respeitadas pelos organismos pagadores dos Estados-Membros a fim de ser garantido um controlo eficaz da elegibilidade dos pedidos de ajuda e da conformidade com a regulamentação comunitária dos pagamentos correspondentes.
- 8 O documento n.º VI/5330/97 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1997, contém as orientações que esta se propõe seguir na aplicação das rectificações financeiras no quadro do processo de apuramento das contas do FEOGA. De acordo com essas orientações, quando não for possível determinar o montante efectivo dos pagamentos irregulares e, portanto, não se possa quantificar o dano financeiro sofrido pela Comunidade, a Comissão aplicará rectificações financeiras forfetárias, em regra equivalentes a 2%, 5%, 10% ou 25% das despesas declaradas, em função da importância do risco de dano.

9 Como resulta do referido documento, estas orientações distinguem as duas seguintes categorias de controlos:

- «Os controlos-chave são os controlos físicos e administrativos requeridos para verificar os elementos de fundo, designadamente a realidade do objecto do pedido, a quantidade e as condições qualitativas, incluindo o cumprimento dos prazos, as exigências de colheita, os períodos de retenção, etc. São efectuados no local através de verificações cruzadas com dados independentes, tais como registos cadastrais.»
- «Os controlos ancilares são operações administrativas requeridas para tratar correctamente os pedidos, tais como a verificação do cumprimento dos prazos para a sua apresentação, a identificação de pedidos em duplicado com o mesmo objecto, a análise de risco, a aplicação de sanções e a supervisão adequada dos procedimentos.»

10 A este respeito, o documento n.º VI/5330/97 determina:

«Quando um ou vários controlos-chave não são efectuados ou são efectuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade do pedido ou a prevenção da irregularidade, justifica-se uma correcção de 10%, dado ser legítimo concluir ter existido um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA.

Quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correcção de 5%, uma vez que se pode razoavelmente concluir que não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco para o fundo é significativo.

Quando um Estado-Membro tiver executado adequadamente os controlos-chave, mas não tiver efectuado um ou mais controlos ancilares, justifica-se uma correcção de 2%, atendendo ao menor risco de perda para o FEOGA e à menor gravidade da infracção.

[...]

No entanto, quando a aplicação do sistema de controlo não existe de todo ou é gravemente deficiente e existem indícios de irregularidades muito frequentes e de negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas, há que aplicar uma correcção no montante de 25%, na medida em que se pode razoavelmente considerar que a liberdade de apresentarem impunemente pedidos inadmissíveis ocasiona perdas extremamente elevadas para o FEOGA.»

O sector do algodão

¹¹ O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1201/89 da Comissão, de 3 de Maio de 1989, que estabelece as regras de execução do regime de ajuda para o algodão (JO L 123, p. 23), com a redacção que lhe foi dada, nomeadamente, pelo Regulamento

(CE) n.º 1437/96 da Comissão, de 23 de Julho de 1996 (JO L 184, p. 29, a seguir «Regulamento n.º 1201/89»), dispõe:

«Todos os produtores de algodão apresentarão uma declaração anual das superfícies semeadas, antes de uma data fixada pelo Estado-Membro em questão e, salvo caso de força maior, em 1 de Julho, o mais tardar.

No entanto, quanto ao ano de 1996 e no caso da Grécia, a data de 1 de Julho é substituída pela de 1 de Agosto.»

12 O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1201/89 determina:

«O organismo designado para o efeito pelo Estado-Membro produtor verifica [a] exactidão das declarações das superfícies semeadas, através de um controlo por amostragem no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações.»

O sector do azeite

13 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 154/75 do Conselho, de 21 de Janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite (JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 3453/80 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1980 (JO L 360, p. 15; EE 03 F20 p. 73, a seguir «Regulamento n.º 154/75»), impõe aos Estados-Membros em causa a organização de um cadastro olivícola que abranja todas as explorações olivícolas situadas no seu território.

14 O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 154/75 dispõe que o cadastro olivícola deve permitir, para cada exploração, determinar:

- a superfície olivícola total, com a referência cadastral das parcelas que a compõem;
- o número total de oliveiras;
- os nomes dos proprietários de cada parcela;
- a distribuição entre superfícies olivícolas especializadas e mistas;
- a distribuição das oliveiras segundo a variedade;
- o sistema de cultivo praticado;
- a idade das oliveiras, o estado de cultura e de produção, bem como
- o número de oliveiras de regadio.

- 15 A mesma disposição fixou em 31 de Outubro de 1988 o termo do prazo para a organização do cadastro olivícola na Grécia.
- 16 O artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores (JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232), impõe a cada Estado-Membro produtor que constitua e mantenha actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas.
- 17 Segundo o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite (JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 98/89 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1989 (JO L 14, p. 14, a seguir «Regulamento n.º 3061/84»), os Estados-Membros produtores procederão à introdução no ficheiro informatizado dos dados de base do cadastro olivícola, logo que os mesmos estejam disponíveis.
- 18 O artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3061/84 dispõe que a introdução operacional do ficheiro deve ser efectuada até 31 de Outubro de 1990.

O sector das uvas secas

- 19 O artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2911/90 da Comissão, de 9 de Outubro de 1990, que estabelece as normas de execução relativas à concessão de ajuda a favor do cultivo de determinadas variedades de uvas destinadas a secagem (JO L 278, p. 35), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 2475/94 da Comissão, de 13 de Outubro de 1994 (JO L 274, p. 6), e pelo Regulamento (CEE) n.º 2614/95 da Comissão, de 9 de Novembro de 1995 (JO L 268, p. 7, a seguir «Regulamento n.º 2911/90»), determina quais as informações e os dados que devem constar das declarações de cultivo.

20 Segundo o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2911/90:

«A declaração de cultivo deve ser apresentada [...] o mais tardar em 30 de Abril de cada ano, para a campanha de comercialização seguinte.

[...]»

21 O artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento precisa:

«O declaração de cultivo deve incluir, pelo menos, as seguintes indicações:

- a) Os apelidos, nomes e endereço do requerente;
- b) As superfícies afectadas às vinhas em causa e cultivadas com os produtos em causa (em hectares e ares) e o registo cadastral destas superfícies ou uma indicação reconhecida como equivalente pelo organismo encarregado do controlo das superfícies;
- c) A variedade de uvas utilizadas e, no caso das sultaninas, se a vinha está atacada por filoxera ou se foi objecto de replantação há menos de cinco anos;

d) A declaração de que as superfícies em causa ou os produtos nelas colhidos não são objecto de pedidos de ajuda apresentados ao abrigo de outras disposições, nomeadamente das previstas no Regulamento (CEE) n.º 797/85;

e) A estimativa da produção que pode ser colhida;

f) O estatuto e o modo de exploração agrícola.»

22 O artigo 6.º do Regulamento n.º 2911/90 define os controlos que devem ser realizados pelos Estados-Membros. O n.º 2, primeiro parágrafo, desse artigo dispõe:

«O Estado-Membro organizará controlos no local, nos termos do n.º 3, os quais incidirão, no âmbito de cada unidade administrativa competente, sobre uma percentagem representativa das declarações. Esta percentagem não poderá ser inferior a 10% e será elevada [a], pelo menos, 15% se for detectado um número significativo de falsas declarações.»

23 O Regulamento (CE) n.º 1456/97 da Comissão, de 25 de Julho de 1997, que fixa, para a campanha de comercialização de 1997/1998, o montante da ajuda para a cultura de uvas destinadas à produção de certas variedades de uvas secas (JO L 199, p. 4), fixa os rendimentos mínimos abaixo dos quais nenhuma ajuda pode ser paga. O seu artigo 1.º, n.º 3, determina que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para o controlo do rendimento mínimo.

24 O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 179, p. 1), enumera as informações que devem ser incluídas no inventário do potencial de produção. O n.º 2 deste artigo dispõe que os Estados-Membros podem prever que o inventário seja elaborado numa base regional. Neste caso, todavia, todos os inventários regionais devem ser elaborados até 31 de Dezembro de 2001.

25 O Regulamento (CE) n.º 1621/1999 da Comissão, de 22 de Julho de 1999, que adopta normas de execução do Regulamento (CE) n.º 2201/96 do Conselho no que respeita às ajudas ao cultivo de uvas destinadas à produção de determinadas variedades de uvas secas (passas) (JO L 192, p. 21), que substituiu o Regulamento n.º 2911/90 a partir da campanha de 1999/2000, determina, no seu artigo 2.º, n.º 3:

«Tendo em vista a gestão do regime de ajudas, é instituída uma base de dados alfanumérica informatizada, adiante designada por 'base de dados', dos elementos referidos no artigo 4.º e no n.º 4 do artigo 8.º O sistema alfanumérico de identificação das parcelas é o adoptado para o sistema integrado referido no artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, se necessário completado de forma a cobrir as superfícies vitícolas abrangidas pelo presente regime de ajudas.»

26 O artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1621/1999 dispõe:

«Os Estados-Membros devem ter constituída a base de dados referida no n.º 4 do artigo 2.º antes do início da campanha de comercialização de 2002/2003. Durante as campanhas de comercialização de 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002, a obrigação de inscrição na base de dados será substituída pela obrigação de apresentar um pedido de inscrição na mesma em conformidade com o n.º 2 do artigo 4.º antes de

1 de Setembro de 1999; as referências relativas à superfície e à identificação das parcelas são as referências cadastrais ou outras indicações reconhecidas como equivalentes pelo organismo responsável pela verificação das superfícies.»

O sector das carnes de ovino e caprino

- ²⁷ O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36), determina:

«Sem prejuízo dos requisitos relativos aos pedidos de ajudas previstos em regulamentos sectoriais, o pedido de ajudas ‘animais’ deve conter todas as informações necessárias, designadamente:

— a identificação do agricultor,

[...]

— número e espécie dos animais em relação aos quais é pedido o benefício de uma ajuda,

- se for caso disso, o compromisso do agricultor de manter esses animais na sua exploração durante o período de retenção e a indicação do local ou locais em que terá lugar esta retenção, bem como, se for caso disso, o período ou períodos respectivos, e, no que diz respeito aos bovinos, o seu número de identificação; em caso de alteração desse local durante o referido período, o agricultor deve, previamente e por escrito, informar do facto a autoridade competente,

- se for caso disso, o limite individual relativo aos animais em causa,

[...]

- uma declaração do produtor em que este reconhece ter tomado conhecimento das condições relativas à concessão das ajudas em causa.

[...]»

28 O artigo 6.º do mesmo regulamento dispõe:

«1. Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

[...]

3. Os controlos no local incidirão, pelo menos, numa amostra representativa dos pedidos. Essa amostra deve representar pelo menos:

- 10% dos pedidos de ajudas ‘animais’ ou das declarações de participação,

[...]

4. Os pedidos objecto de controlos no local serão determinados pela autoridade competente com base, designadamente, numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados. A análise de riscos tomará em consideração:

- os montantes da ajuda,

- o número de parcelas, a superfície ou o número de animais objecto do pedido de ajudas,

- a evolução registada em relação ao ano anterior,

- as verificações efectuadas aquando dos controlos realizados nos anos anteriores,

— outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros.

[...]»

29 Nos termos do artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3887/92:

«No caso de, por razões imputáveis a circunstâncias naturais da vida da manada, o agricultor não poder cumprir o seu compromisso de manter os animais declarados para prémio durante o período de retenção obrigatória, o direito ao prémio será mantido em relação ao número de animais elegíveis que se encontrarem efectivamente na sua posse durante o período obrigatório, desde que o agricultor tenha informado deste facto, por escrito, a autoridade competente, no prazo de dez dias úteis a contar da verificação da diminuição do número de animais.»

30 O artigo 12.º do referido regulamento está assim redigido:

«Cada visita de controlo deve ser objecto de um relatório que indique, nomeadamente, os motivos da visita, as pessoas presentes, o número de parcelas visitadas, as parcelas medidas, as técnicas de medição utilizadas, o número e espécie dos animais verificados no local e, se for caso disso, o seu número de identificação.

O agricultor ou o seu representante tem a possibilidade de assinar o relatório, certificando, se for caso disso, a sua presença aquando do controlo ou indicando as suas observações a respeito do mesmo.»

- 31 O artigo 1.º, n.º 3, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento (CEE) n.º 2700/93 da Comissão, de 30 de Setembro de 1993, que estabelece normas de execução do prémio em benefício dos produtores de carnes de ovino e caprino (JO L 245, p. 99), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 279/94 da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994 (JO L 37, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 2700/93»), determina:

«O período de retenção durante o qual o produtor se compromete a manter na sua exploração [...] o número de ovelhas e/ou cabras em relação às quais o benefício do prémio é pedido será de cem dias, contados a partir do último dia do período de apresentação dos pedidos referidos no n.º 2.

Antes de ser colocada em pensão, durante o período de retenção, a totalidade ou parte do número de ovelhas e/ou cabras em relação ao qual é pedido o benefício do prémio, devem esses animais ser identificados. [...]»

- 32 O artigo 4.º do Regulamento n.º 2700/93 prevê:

«1. Os controlos no local serão efectuados em conformidade com o disposto no artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 3887/92, devendo o sistema de registo permanente dos movimentos do efectivo aplicado observar as regras previstas no artigo 4.º da Directiva 92/102/CEE [do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais (JO L 355, p. 32)].

Todavia, em relação à campanha de 1994, e na medida em que um Estado-Membro ainda não tenha estabelecido o sistema de registo previsto no primeiro parágrafo, esse Estado-Membro pode estabelecer um sistema de registo que reflecta, permanentemente e com clareza, a situação real do efectivo. [...]»

[...]

2. Os Estados-Membros procederão, relativamente a cada campanha, ao estabelecimento de um inventário dos produtores de ovinos que comercializam leite e produtos lácteos de ovelha. [...]»

33 Nos termos do seu artigo 9.º, segundo parágrafo, o Regulamento n.º 2700/93 é aplicável a partir da campanha de 1994.

Matéria de facto e tramitação processual

34 As razões da irregularidade das operações referidas na decisão impugnada estão resumidas no relatório de síntese n.º AGRI/17537/01-FR-final da Comissão, de 19 de Junho de 2001 (a seguir «relatório de síntese»).

35 No que respeita ao sector do algodão, a Comissão verificou a falta, na campanha de 1995/1996, de controlos no local das declarações das superfícies semeadas de algodão nos nomos (circunscrições administrativas) de Serrai e de Drama, quando o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1201/89 exige que um tal controlo incida sobre pelo menos 5% das declarações. A Comissão verificou ainda terem existido atrasos nos controlos das superfícies semeadas, no decurso dos meses de Dezembro de 1996 a Março de 1997. Aplicou assim uma taxa de correcção forfetária de 10% por todos estes erros, o que corresponde ao montante de 4 163 259 550 GRD.

- 36 No que respeita ao sector do azeite, as auditorias realizadas na Grécia revelaram várias deficiências no sistema de controlo, a mais importante das quais foi a inexistência de cadastro olivícola e de ficheiros informatizados. Após as autoridades helénicas terem fornecido informações, em 1999, sobre os melhoramentos introduzidos, os serviços da Comissão declararam, numa reunião bilateral realizada em Bruxelas em 23 de Setembro de 1999, que tomavam em consideração os melhoramentos introduzidos, mas que não os consideravam suficientes para compensar as deficiências constatadas. Em consequência, a Comissão aplicou uma correcção financeira de 5% das despesas declaradas para os exercícios de 1997 e 1998 (correspondentes, respectivamente, às campanhas de 1995/1996 e 1996/1997) num montante de 17 308 535 972 GRD.
- 37 No que respeita ao sector das uvas secas, a Comissão apurou, na sequência do inquérito que efectuou em 1998 no nomo de Heraklion, três séries de incumprimentos: para começar, incumprimentos em matéria de controlos das superfícies cultivadas e elegibilidade das uvas ao benefício das ajudas comunitárias; seguidamente, incumprimentos relativos aos controlos do rendimento mínimo, bem como da variedade elegível de uvas e, finalmente, incumprimentos relativos à adopção e à aplicação do sistema de controlo. Com base nas duas primeiras séries de incumprimentos, a Comissão impôs uma correcção financeira de 5% das despesas declaradas para os exercícios de 1997, 1998 e 1999, relativas ao nomo de Heraklion. Em razão da terceira série de incumprimentos, foi aplicada uma correcção de 2% às despesas relativas a toda a Grécia para os mesmos exercícios. Estas correcções representam um montante total de 3 144 838 970 GRD.
- 38 No que respeita ao sector das carnes de ovino e caprino, a Comissão considerou, na sequência de duas auditorias que efectuou em 1997 e em 1998, que o regime de controlo do prémio às carnes de ovino e caprino que era aplicado na Grécia não estava em conformidade com a regulamentação comunitária, apresentando diversas lacunas, como a ausência de sistema de registo dos movimentos do efectivo, a muito reduzida frequência dos controlos no local em alguns nomos, a pouca fiabilidade dos dados estatísticos relativos às inspecções, a má qualidade dos relatórios de controlo, os atrasos no processamento dos dados, a não aplicação do princípio da análise do risco, a ausência de notificação do local de retenção, a ausência de marcação do gado

e o facto de as perdas serem objecto de uma simples declaração verbal. Nesta base, a Comissão fixou, no que respeita às despesas declaradas para os anos de 1995, 1996 e 1997, a correcção de 25% quanto às relativas ao nomo de Rethymnon (Creta), em razão de uma ausência total de controlo, de 10% quanto a determinados outros nomos e de 5% quanto ao resto do território nacional, elevando-se o montante total destas correcções a 11 863 933 000 GRD.

- 39 Pela decisão impugnada, a Comissão excluiu do financiamento comunitário, em razão da sua não conformidade com o direito comunitário, os montantes mencionados nos n.ºs 35 a 38 do presente acórdão.
- 40 Pelo presente recurso, a República Helénica pede ao Tribunal de Justiça que anule ou, pelo menos, altere a decisão impugnada, na medida em que esta lhe impõe as referidas correcções financeiras.
- 41 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a República Helénica nas despesas.

Quanto à correcção relativa às ajudas à produção de algodão

Argumentação das partes

- 42 Segundo o Governo helénico, a Comissão faz uma interpretação errada do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1201/89, pois que este não exige o controlo de 5% das declarações das superfícies semeadas de algodão em cada nomo, mas apenas a nível nacional, como foi feito na Grécia. Embora o referido regulamento exija que os controlos permitam verificar a veracidade e a exactidão das

declarações de superfície por meio de uma amostra representativa, nada indica que o nome deva ser a unidade administrativa de referência.

- 43 Para a Comissão, a representatividade do controlo deve ser examinada relativamente a cada região administrativa em que é cultivado o algodão, uma vez que o controlo se destina a garantir a exactidão das declarações. Ora, estas estariam sujeitas a caução se os controlos inexistissem totalmente em determinadas regiões de forte produção. A ausência de controlos, não contestada pela República Helénica, nos dois nomes em questão constitui, assim, um factor de risco elevado para os recursos comunitários.
- 44 Quanto aos atrasos que lhe são imputados na realização dos controlos, o Governo helénico sustenta que o Regulamento n.º 1201/89 não prevê, para efectuar os controlos no local, prazos cujo incumprimento acarrete correcções financeiras. O controlo pode ser efectuado não apenas até Novembro, mas também até Março ou Abril do ano seguinte ao da colheita, desde que seja efectuado no momento em que o pé da planta do algodão ainda está presente na parcela. Além disso, os atrasos verificaram-se, no presente caso, em resultado de um caso de força maior, que consistiu em greves.
- 45 Segundo a Comissão, os controlos deveriam ter sido efectuados antes da colheita, isto é, o mais tardar em Outubro. Acrescenta que a apresentação de um pré-aviso de greve exclui o caso de força maior.

Apreciação do Tribunal

- 46 O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1201/89 determina que o organismo designado deve proceder a «um controlo por amostragem no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações».

- 47 Ao exigir que o controlo incida sobre pelo menos 5% das declarações, esta disposição visa conseguir que o controlo seja representativo. Não precisa que, na Grécia, esses 5% devam ser determinados relativamente a cada nomo, em vez de o serem relativamente a regiões administrativas de maior dimensão. Em contrapartida, prevê que o controlo exigido deve ser efectuado «por amostragem».
- 48 Ora, resulta dos elementos do processo submetidos ao Tribunal de Justiça que, no decurso da campanha de 1995/1996, as autoridades helénicas tinham seleccionado, a título de tal sondagem, 1 101 das 10 874 declarações feitas no nomo de Serrai e 325 das 3 222 declarações feitas no nomo de Drama. É, no entanto, pacífico que, no decurso da referida campanha, nenhum controlo no local foi efectuado nestes nomos.
- 49 Daqui resulta que, nos referidos nomos, não se procedeu a um controlo por amostragem, contrariamente ao exigido no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1201/89.
- 50 Quanto ao argumento do Governo helénico de que a ausência de controlo nestes dois nomos no decurso da campanha de 1995/1996 foi um acontecimento isolado, devido a uma falta temporária de pessoal, há que recordar que compete às autoridades dos Estados-Membros instituir um sistema fiável e operacional de controlo, organizado de modo a evitar que tais lacunas se produzam (v., neste sentido, acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, C-157/00, Colect., p. I-153, n.º 18).
- 51 No que respeita à realização tardia dos controlos das superfícies semeadas de algodão que foi verificado pela Comissão no decurso da campanha de 1996/1997, há que recordar que incumbe ao Estado-Membro apresentar a prova mais detalhada e completa da realidade dos seus controlos e, tal sendo o caso, da inexactidão das afirmações da Comissão (acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 17).

- 52 Ora, resulta das informações fornecidas ao Tribunal de Justiça que, apesar dos repetidos pedidos da Comissão, as autoridades helénicas não forneceram em tempo útil qualquer informação nem qualquer documento susceptível de demonstrar a realização de tais controlos, quer antes quer após a colheita da campanha em causa.
- 53 Em consequência, há que rejeitar o argumento do Governo helénico relativo ao controlo tardio das superfícies, sem que seja necessário decidir se está em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1201/89 a realização de um tal controlo nos meses que se seguiram à colheita, em vez de a ele se proceder antes desta, ou examinar se uma greve pode constituir um caso de força maior justificativo da execução tardia desse controlo.
- 54 Face ao que precede, há que rejeitar por infundados todos os argumentos do Governo helénico relativos à correcção financeira a que se procedeu a título das ajudas à produção de algodão.

Quanto à correcção relativa às ajudas à produção de azeite

Primeiro fundamento, assente na violação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quarto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70

Argumentação das partes

- 55 Segundo o Governo helénico, a aplicação de uma correcção financeira de 5% às despesas declaradas quanto aos exercícios de 1997 e 1998 viola o artigo 5.º, n.º 2,

alínea c), quarto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, uma vez que a Comissão extrapolou para esses exercícios as constatações feitas nos controlos efectuados de 20 a 24 de Maio de 1996, com o único motivo de não ter sido corrigida a carência na instituição do cadastro olivícola e do ficheiro informatizado de dados olivícolas, carência já censurada em 1996. A correcção é tão mais infundada quanto a falta de cadastro olivícola pode ser ultrapassada pela utilização de um outro sistema de controlo igualmente fiável. Além disso, a Comissão cometeu um desvio de procedimento, uma vez que teria sido mais apropriada uma acção por incumprimento, na medida em que a correcção é geralmente entendida como uma sanção pelo atraso na conclusão do referido cadastro.

- 56 A Comissão alega que o facto de não ter concluído o cadastro olivícola não deve ser necessariamente objecto de uma acção por incumprimento e que, no quadro das despesas do FEOGA, uma tal correcção financeira não constitui uma sanção. A correcção não pode ser inferior a 5%, uma vez que o cadastro olivícola e o ficheiro informatizado constituem um pilar do sistema comunitário de controlo.

Apreciação do Tribunal

- 57 Há que recordar que, de acordo com o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 154/95, a República Helénica estava obrigada a organizar o cadastro olivícola até 31 de Outubro de 1988 o mais tardar.

- 58 É pacífico que a República Helénica não respeitou este prazo e que, no decurso do exercício de 1998, o cadastro olivícola ainda não estava organizado.

- 59 De acordo com os Regulamentos n.ºs 2261/84 e 3061/84, a República Helénica estava obrigada a constituir o ficheiro informatizado de dados olivícolas antes de 31 de Outubro de 1990.
- 60 A República Helénica não respeitou este prazo e, no decurso do exercício de 1998, o ficheiro informatizado ainda não estava constituído.
- 61 Nestas condições, a Comissão não tem que apresentar outras provas da ausência do cadastro olivícola e do ficheiro informatizado, relativamente aos exercícios de 1997 e 1998 em causa no caso em apreço, para além das que reuniu para esse efeito relativamente ao exercício de 1996, antes incumbindo ao Estado-Membro em causa demonstrar que, a partir do exercício de 1996, aplicou efectivamente o cadastro olivícola e o ficheiro informatizado (v., neste sentido, acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 18). Não tendo tais provas sido fornecidas pela República Helénica, justifica-se uma correcção financeira a este respeito.
- 62 Mesmo supondo que tenham sido organizados controlos alternativos, há que recordar que, quando um regulamento institui medidas específicas de controlo, os Estados-Membros são obrigados a aplicá-las, sem que seja necessário apreciar o fundamento da sua tese segundo a qual um sistema de controlo diferente seria mais eficaz (v. acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, C-130/99, Colect., p. I-3005, n.º 87).
- 63 No que respeita ao argumento do Governo helénico de que seria mais apropriada uma acção por incumprimento para punir o atraso na instituição do cadastro olivícola, há que recordar que a acção por incumprimento prevista no artigo 226.º CE e a relativa ao apuramento das contas do FEOGA prosseguem finalidades diferentes e regem-se por regras diferentes. Nesta última acção, a

Comissão tem a obrigação de proceder a uma correcção financeira se as despesas cujo financiamento foi pedido não tiverem sido efectuadas de acordo com as regras comunitárias. Uma tal correcção financeira destina-se a evitar que sejam postos a cargo do FEOGA montantes que não serviram para o financiamento de um objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária em causa, não constituindo portanto, contrariamente ao que foi sustentado pelo Governo helénico, uma sanção (v. acórdão de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.ºs 13 e 14).

- 64 Daqui resulta que o primeiro fundamento relativo às ajudas à produção de azeite deve ser considerado improcedente.

Segundo fundamento, assente na falta ou na insuficiência de fundamentação da decisão impugnada

Argumentação das partes

- 65 O Governo helénico invoca uma falta de fundamentação, constitutiva de uma violação do artigo 253.º CE, por motivo de a Comissão não ter tido em conta os esforços efectuados para melhorar o sistema de controlo e de pagamento das ajudas à produção de azeite. Foram instituídos diversos controlos, como a obrigação de os produtores de azeitona entregarem uma declaração de cultivo sujeita a um triplo controlo, indicando as oliveiras e a sua localização, a obrigação de os moinhos fornecerem uma «declaração da situação mensal quanto à [sua] actividade», e o controlo denominado «controlo social», efectuado por meio da afixação de listas dos produtores de azeite e das suas características (identidade, pedido efectuado e declaração de cultivo), as quais são objecto de verificação pelos próprios produtores de azeite. O Governo helénico considera que nenhum elemento das despesas em

causa deve ser excluído; as insuficiências subsistentes são quando muito pontuais e de natureza administrativa, não podendo, de acordo com o princípio da proporcionalidade, justificar uma correcção que ultrapasse 2%.

- 66 Segundo a Comissão, os melhoramentos introduzidos não justificam que se reduza de 5% para 2% o montante da correcção quanto aos exercícios de 1997 e de 1998. Alega que enquanto os dois principais elementos de controlo, ou seja, o cadastro olivícola e o ficheiro informatizado, não estiverem instituídos, o risco de perdas para a Comunidade será elevado e as correcções serão justificadas.

Apreciação do Tribunal

- 67 No que respeita à obrigação de fundamentação, é jurisprudência constante que, no contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida (acórdãos de 18 de Maio de 2000, *Bélgica/Comissão*, C-242/97, *Colect.*, p. I-3421, n.º 95, e de 24 de Janeiro de 2002, *França/Comissão*, C-118/99, *Colect.*, p. I-747, n.º 54).
- 68 No caso vertente, resulta dos autos que o Governo helénico foi associado ao processo de elaboração da decisão impugnada. Com efeito, a não criação do cadastro olivícola e do ficheiro informatizado deram lugar a correcções financeiras relativas às campanhas anteriores e, para as campanhas em causa, as razões pelas quais a Comissão entendia efectuar uma correcção financeira foram expostas nomeadamente na reunião bilateral de 23 de Setembro de 1999, ocorrida no âmbito do processo de conciliação, e no relatório de síntese.

- 69 Nestas condições, a fundamentação da decisão impugnada deve ser considerada suficiente.
- 70 Quanto à percentagem de 5% aplicada pela Comissão no cálculo da correcção relativa às ajudas à produção de azeite, há que recordar que o cadastro olivícola e o ficheiro informatizado constituem elementos fundamentais no sistema comunitário de controlo das ajudas. Enquanto tais elementos não estiverem instituídos, é em princípio justificável aplicar a taxa de correcção de 10% prevista pelas orientações da Comissão, como expostas no documento n.º VI/5330/97.
- 71 A Comissão admitiu, no entanto, que as medidas adoptadas pelas autoridades helénicas desde 1996 constituem melhoramentos, sem no entanto possuírem uma eficácia equivalente ao sistema de controlo previsto na regulamentação comunitária. Em consequência, considerou apropriado reduzir a taxa de correcção de 10% para 5%.
- 72 Não é admissível, de acordo com as orientações da Comissão, baixar a taxa de correcção para menos de 5% enquanto o cadastro olivícola e o ficheiro informatizado não estiverem instituídos, na medida em que estes constituem elementos-chave do sistema de controlo comunitário. Os argumentos do Governo helénico em sentido contrário devem, portanto, ser rejeitados.
- 73 Em consequência, este segundo fundamento relativo às ajudas à produção de azeite deve ser considerado improcedente.

Quanto à correcção relativa às ajudas à produção de uvas secas

Primeiro fundamento, assente na interpretação e aplicação erradas do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1493/1999 e dos artigos 2.º e 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1621/1999, bem como numa fundamentação defeituosa em razão de uma errada apreciação dos factos

Argumentação das partes

- 74 No que se refere aos incumprimentos verificados pela Comissão a propósito dos controlos relativos às superfícies cultivadas e à elegibilidade das uvas, o Governo helénico alega que o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1493/1999 e os artigos 2.º e 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1621/1999 reconhecem expressamente aos Estados-Membros a faculdade de utilizarem, em vez das referências cadastrais, outras indicações reconhecidas como equivalentes pelo organismo encarregado de tais controlos, a fim de fornecerem as referências relativas à superfície e à identificação das parcelas em que são produzidas as uvas secas. De qualquer modo, a ausência de alguns dos dados do cadastro foi compensada pelos dados mantidos desde há doze anos nas direcções de desenvolvimento rural.
- 75 Segundo a Comissão, as medidas invocadas pelo Governo helénico não garantem a regularidade das despesas de um modo análogo ao que o cadastro proporciona, na medida em que faltam nomeadamente os dados objectivos relativos ao reconhecimento das superfícies. Sublinha, aliás, que as correcções ocorridas não estão relacionadas com o não estabelecimento do cadastro vitícola, mas sim com a localização da superfície e com o reconhecimento da identidade das parcelas que foram efectuados em violação do artigo 13.º do Regulamento n.º 1621/1999.

- 76 Segundo o Governo helénico, a adopção, pela Direcção-Geral da Gestão dos Mercados de Produtos Agrícolas, de instruções complementares e de modelos de formulários permitiu atenuar a ausência de documentos de acompanhamento relativos à forma das parcelas e à sua mensuração, ausência que mais não constitui, aliás, do que uma lacuna de ordem administrativa.
- 77 A Comissão sustenta que tal ausência de documentos não pode ser considerada uma simples falha administrativa, antes constituindo uma insuficiência grave que não permite efectuar controlos numa base concreta.

Apreciação do Tribunal

- 78 A correcção financeira que é objecto do presente fundamento diz respeito aos exercícios financeiros de 1997, 1998 e 1999, isto é, às campanhas de comercialização de 1996/1997, 1997/1998 e 1998/1999. O Regulamento n.º 1493/1999 é aplicável, nos termos do seu artigo 82.º, segundo parágrafo, a partir de 1 de Agosto de 2000. O Regulamento n.º 1621/1999 aplica-se, segundo o seu artigo 16.º, segundo parágrafo, a partir da campanha de comercialização de 1999/2000. Daqui resulta que a procedência da correcção financeira em causa não pode ser apreciada à luz destes dois regulamentos, que são inaplicáveis à época dos factos do presente litígio.
- 79 Em consequência, o presente fundamento deve ser julgado improcedente, na medida em que se baseia nas disposições dos referidos regulamentos.
- 80 Quanto ao mais, há que recordar que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2911/90, aplicável ao período pertinente, determina que a declaração de cultivo, estabelecida para efeitos da concessão da ajuda à produção de uvas secas, deve incluir, nomeadamente, «[a]s superfícies afectadas às vinhas em causa e cultivadas com os

produtos em causa [...] e o registo cadastral destas superfícies ou uma indicação reconhecida como equivalente pelo organismo encarregado do controlo das superfícies».

- 81 O Governo helénico alega essencialmente que, na ausência de um cadastro, as medidas instituídas pelas autoridades helénicas garantem um controlo equivalente ao que é permitido pelo cadastro.
- 82 Aquando de controlos no local a Comissão notou, no entanto, uma série de incumprimentos relativos aos controlos das superfícies e à elegibilidade da uva. O relatório de síntese faz nomeadamente referência aos seguintes incumprimentos: as informações relativas às superfícies constantes dos relatórios de controlo e das declarações de cultivo não correspondiam à realidade no terreno. Nenhum sinal era utilizado no terreno para facilitar a identificação das superfícies mencionadas e a identificação das parcelas era impossível sem a presença do beneficiário. Além disso, não havia qualquer documento justificativo que precisasse a forma das parcelas alegadamente mensuradas ou os dados de mensuração. Alguns inspectores ignoravam as instruções relativas à execução das suas tarefas. Os relatórios de controlo tinham uma data posterior à da entrega das uvas. Finalmente, os relatórios de controlo dos inspectores nacionais concordavam perfeitamente com as declarações dos beneficiários, ao passo que os controlos no local efectuados pela Comissão puseram em evidência uma discordância em quase todos os casos.
- 83 Na presença de uma série de incumprimentos tão graves como os verificados pela Comissão, incumbe ao Estado-Membro em causa apresentar a prova mais detalhada e completa da inexactidão das afirmações da Comissão. Este Estado-Membro não pode pôr em causa as conclusões desta última sem comprovar as suas próprias alegações por elementos que demonstrem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (v. acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, já referido, n.ºs 17 e 18).

- 84 No caso vertente, há que declarar que o Governo helénico não comprovou ter instituído um sistema fiável e operacional de controlo nem demonstrou que as afirmações da Comissão eram inexactas.
- 85 Em consequência, há que considerar improcedente este primeiro fundamento relativo às ajudas à produção de uvas secas.

Segundo fundamento, assente na errada apreciação dos factos e na insuficiência de fundamentação

Argumentação das partes

- 86 No que respeita aos incumprimentos verificados pela Comissão relativos aos controlos do rendimento mínimo e da variedade de uva elegível, o Governo helénico alega que os produtores não podiam fornecer as estimativas da produção que podia ser obtida, exigidas pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 2911/90, na data prevista no n.º 1 desse artigo, isto é, em 30 de Abril, uma vez que nessa data essa estimativa era prematura. Em consequência, foram efectuados controlos cruzados durante o período em causa, a fim de verificar o respeito pelo rendimento mínimo. Procedeu-se a esses controlos em três etapas: para começar, um controlo no local, seguidamente, controlos cruzados dos dados relativos às vendas e, finalmente, controlos por sondagem nos locais de acondicionamento ou de vinificação. A Comissão fez, portanto, uma errada apreciação dos factos e, em consequência, fundamentou insuficientemente a decisão impugnada em violação do artigo 253.º CE.

- 87 Segundo a Comissão, não foi fornecida qualquer prova da realização efectiva desse triplo controlo. Em contrapartida, na sequência das inspecções realizadas, verificou-se que não havia um controlo eficaz no local, susceptível de garantir que as ajudas pagas apenas diziam respeito às variedades de uva elegíveis que tinham atingido o rendimento mínimo previsto, e que a redução deste último era efectivamente devida às condições climáticas desfavoráveis. Além disso, as autoridades helénicas não apresentaram provas de que as uvas estavam secas e que não eram utilizadas para fins diferentes do da produção de uvas secas.

Apreciação do Tribunal

- 88 Por um lado, o Governo helénico não contesta que os beneficiários da ajuda em questão não produziram as estimativas de produção exigidas pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 2911/90.
- 89 Por outro lado, este governo não demonstrou a realização efectiva de controlos garantindo o respeito do rendimento mínimo prescrito para cada variedade de uvas elegível para a concessão da ajuda à produção de uvas secas.
- 90 Daqui resulta que o Governo helénico não apresentou elementos susceptíveis de infirmar a apreciação da Comissão e, consequentemente, o segundo fundamento relativo às ajudas à produção de uvas secas deve ser considerado improcedente.

Terceiro fundamento, assente num erro de facto na apreciação da Comissão

Argumentação das partes

- 91 O Governo helénico contesta a correcção da Comissão relativa à adopção e à aplicação do sistema de controlo, na medida em que as insuficiências verificadas e a correcção que delas foi o corolário dizem de modo geral respeito a todo o sistema de controlo interno do organismo de pagamento e não apenas ao regime de ajuda à produção de uvas secas. Segundo ele, os serviços da Comissão deveriam ter efectuado um controlo do organismo de pagamento, em vez de deduzir de um controlo do referido regime que o anexo do Regulamento n.º 1663/95 não fora aplicado na sua integralidade.
- 92 Além disso, o sistema de controlo foi reforçado e o cadastro vitícola está a ser organizado, de acordo com o calendário, em duas etapas, a segunda das quais já está muito avançada.
- 93 Daqui resulta que a Comissão fez uma apreciação errada dos dados que estão na base desta correcção, a qual deve, portanto, ser anulada.
- 94 Segundo a Comissão, os melhoramentos alegados pelo Governo helénico só foram introduzidos após a adopção de uma circular ministerial datada de 23 de Fevereiro de 1999 e demonstram que o regime anterior representava um risco para o orçamento comunitário. Acrescenta que as debilidades do sistema de controlo interno verificadas pelo Tribunal de Contas das Comunidades Europeias diziam respeito a todos os nomos, o que justifica a correcção de 2%. O facto de tais deficiências dizerem também respeito a outros regimes agrícolas não pode justificar a não aplicação da correcção no sector das uvas secas.

Apreciação do Tribunal

- 95 Resulta do relatório de síntese que a Comissão apurou existirem deficiências no sistema de controlo das ajudas à produção de uvas secas aquando de verificações que efectuou no nomo de Heraklion. A Comissão considerou que tais deficiências eram extrapoláveis para todos os nomos da Grécia, uma vez que o mesmo sistema era aplicado em todo o país.
- 96 De acordo com este relatório, as constatações feitas pela Comissão no nomo de Heraklion foram pois extrapoladas para outros nomos da Grécia, mas não foram alargadas a domínios de despesas diferentes dos relativos à ajuda à produção de uvas secas. Na medida em que o Governo helénico alega, pelo presente fundamento, que tais constatações foram aplicadas a sectores diferentes do das uvas secas, este fundamento é portanto improcedente.
- 97 No que respeita à afirmação da Comissão de que os incumprimentos verificados no nomo de Heraklion se repetem no conjunto do país, o Governo helénico não invocou qualquer elemento susceptível de a infirmar. Para começar, não contesta as constatações feitas pela Comissão no nomo de Heraklion. Seguidamente, baseando a sua argumentação em melhoramentos que foram introduzidos no sistema nacional, o referido governo admite implicitamente que o sistema precedente era defeituoso. Finalmente, tendo sido introduzidos após as campanhas de comercialização em causa, os referidos melhoramentos não podem servir para infirmar as deficiências constatadas durante estas campanhas.
- 98 Daqui resulta que o terceiro fundamento relativo às ajudas à produção de uvas secas deve ser considerado improcedente.

Quanto às correcções relativas ao sector das carnes de ovino e caprino

- 99 O Governo helénico invoca sete fundamentos para contestar as correcções efectuadas a título do prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino. O primeiro fundamento visa a correcção de 25% aplicada às despesas declaradas relativamente ao nomo de Rethymnon. Os segundo a sétimo fundamentos dizem respeito à correcção de 10% aplicada às despesas declaradas relativamente a determinados outros nomos.

Primeiro fundamento, assente na violação do princípio da proporcionalidade, no desrespeito dos limites do poder de apreciação da Comissão e na insuficiência de fundamentação

Argumentação das partes

- 100 No que respeita à correcção de 25% aplicada às despesas declaradas quanto ao nomo de Rethymnon, o Governo helénico invoca a violação do princípio da proporcionalidade, o desrespeito dos limites do poder de apreciação da Comissão e a insuficiência de fundamentação da decisão impugnada. Segundo ele, após a missão de controlo de 1997 ter revelado que no nomo de Rethymnon os controlos no local tinham sido, entre 1995 e 1997, pouco numerosos, mesmo inexistentes, as autoridades helénicas suspenderam imediatamente todos os pagamentos do prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino no nomo de Rethymnon, para que fosse efectuado um controlo aprofundado. Assim, em 1998, 99,6% dos produtores de Rethymnon foram controlados e a percentagem de rejeição de pedidos de prémio aumentou. Por esta razão, a conclusão da Comissão de que houve grave negligência na concessão dos prémios até 1997 não está comprovada e não pode fundamentar uma correcção financeira de 25%.

- 101 Segundo a Comissão, não houve praticamente controlos no nomo de Rethymnon durante três anos consecutivos, a saber, em 1995, 1996 e 1997. Assim, não foi unicamente o aumento de recusas em 1998 que fundamentou a correcção de 25%, mas sim as constatações efectuadas aquando dos controlos no local. O aumento das recusas apenas confirmou as suspeitas da Comissão.

Apreciação do Tribunal

- 102 As orientações adoptadas pela Comissão no seu documento n.º VI/5330/97 determinam a aplicação de uma taxa de correcção de 25% quando a aplicação do sistema de controlo não se verificou de todo ou foi gravemente deficiente e existem indícios de irregularidades muito frequentes e de negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas.
- 103 Resulta dos autos que a correcção em causa foi motivada pelo facto de, de 1995 a 1997, os controlos no local no nomo de Rethymnon terem sido muito pouco numerosos, mesmo inexistentes. Este facto constitui uma aplicação gravemente deficiente do sistema de controlo e indica uma certa negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas, o que justifica a aplicação de uma taxa de correcção de 25%, de acordo com as orientações da Comissão na matéria.
- 104 O aumento dos controlos, bem como dos indeferimentos dos pedidos de ajuda em 1998, que é invocado pelo Governo helénico, ocorreu após o período abrangido pela correcção em causa e, em consequência, não é apto para demonstrar que esta não teve fundamento. Pelo contrário, se a taxa de indeferimento dos pedidos aumentou bruscamente em 1998, após as autoridades helénicas terem controlado a quase totalidade dos produtores do nomo de Rethymnon, isso tende a confirmar que a aplicação do sistema de controlo foi gravemente deficiente durante os anos precedentes.

- 105 Em consequência, há que considerar improcedente este primeiro fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Segundo fundamento, assente na interpretação e na aplicação erradas do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92

Argumentação das partes

- 106 Segundo o Governo helénico, a Comissão não teve em conta o facto de, quanto a determinados nomos, as autoridades helénicas terem fornecido à Comissão dados estatísticos revistos relativos aos anos de 1995 e 1996, em substituição dos dados errados inicialmente apresentados. Em consequência, a correcção financeira de 10% relativa a estes nomos não se justifica. Além disso, este governo alega que o artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92 exige um controlo de 10% não em cada nomo, mas ao nível nacional. O facto de, nos nomos de Rethymnon e de Chania, os controlos no local durante a campanha em causa não terem atingido a percentagem mínima de 10% não é ilegal, uma vez que os que foram efectuados a nível nacional atingiam essa percentagem.

- 107 A Comissão sustenta que o Regulamento n.º 3887/92 exige que seja realizado um controlo representativo. Para garantir a eficácia dos controlos, é necessário que a amostra corresponda a 10% dos pedidos de ajuda para cada nomo.

Apreciação do Tribunal

- 108 No que respeita aos dados estatísticos relativos aos anos de 1995 e 1996, as informações prestadas ao Tribunal não comprovam que os dados revistos mencionados pelo Governo helénico sejam exactos ou que tenham sido apresentados em conformidade com a regulamentação comunitária. A República Helénica não comprovou, a este respeito, a existência de um sistema fiável e operacional de controlo, como tinha a obrigação de fazer (v. acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, já referido, n.º 18).
- 109 No que respeita à base geográfica da amostragem, é exacto que o artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92 determina que «[o]s controlos no local incidirão, pelo menos, numa amostra representativa dos pedidos. Essa amostra deve representar, pelo menos [...], 10% dos pedidos de ajudas ‘animais’ [...]». Há que admitir que esta disposição não precisa se a percentagem mínima deve ser calculada relativamente a cada nomo ou relativamente a todo o país.
- 110 O artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento determina, no entanto, que os controlos «serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios». Do mesmo modo, o artigo 6.º, n.º 4, do referido regulamento determina que «[o]s pedidos objecto de controlos no local serão determinados pela autoridade competente com base, designadamente, numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados». Daqui resulta que o artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92 tem por finalidade obter uma verificação eficaz das condições de concessão das ajudas por meio, nomeadamente, da representatividade das amostras controladas.
- 111 É evidente que a representatividade das amostras é mais bem garantida se estas forem determinadas ao nível dos nomos, em vez de ao nível de todo o país. Com efeito, seria contrário ao objectivo de uma verificação eficaz que determinados

nomos com uma produção significativa dos produtos em causa pudessem escapar total ou parcialmente aos controlos, quando a média nacional da amostragem excedesse 10%. De acordo com o objectivo e com a economia do Regulamento n.º 3887/92 há, pois, que interpretar o artigo 6.º, n.º 3, primeiro travessão, do mesmo regulamento no sentido de a amostra a que se refere dever incidir sobre pelo menos 10% dos pedidos de ajuda em cada nomo em causa.

- 112 Além disso, a Comissão sustenta, sem sobre este ponto ser contraditada, que as próprias autoridades helénicas prevêem, para os controlos no local, uma amostra de 10% por cada nomo.
- 113 Nestas condições, há que considerar improcedente o segundo fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Terceiro fundamento, assente numa interpretação errada do artigo 12.º do Regulamento n.º 3887/92

Argumentação das partes

- 114 No que respeita à falta de fiabilidade dos dados estatísticos das inspecções durante os anos de 1995 a 1997, o Governo helénico sustenta que a Comissão se baseou num caso isolado, no qual a data dos relatórios de controlo revelava que tinham sido efectuadas 30 inspecções no mesmo dia, sem que tais relatórios tivessem sido assinados pelo produtor controlado. Este caso explicava-se, no entanto, pela carga de trabalho, que levou o chefe das equipas de controladores a apor a assinatura e a data nos relatórios só após vários dias de controlos. No que respeita às assinaturas, o artigo 12.º do Regulamento n.º 3887/92 prevê apenas a possibilidade, e não a obrigação, de o agricultor assinar o relatório de controlo.

- 115 Segundo a Comissão, não se tratou de um caso isolado, na medida em que exemplos similares foram apurados tanto no decurso do ano de 1998 como em domínios diferentes do das carnes de ovino e caprino. Além disso, o facto de os relatórios em questão não estarem assinados pelos produtores revela que eles não foram redigidos no momento da inspecção, o que pode levantar dúvidas quanto à qualidade dos controlos a que se procedeu.

Apreciação do Tribunal

- 116 É exacto que o artigo 12.º do Regulamento n.º 3887/92 determina que o agricultor tem a possibilidade de assinar o relatório de controlo, não tendo a obrigação de o fazer. A ausência de assinatura não constitui, portanto, em si mesma, uma irregularidade.
- 117 A ausência de assinaturas verificada no decurso dos controlos em questão constitui no entanto um indício, que vem acrescer às demais anomalias notadas, no sentido de justificar que a Comissão tenha tido uma dúvida séria e razoável relativamente aos controlos efectuados pelas autoridades helénicas.
- 118 Nestas condições, competia ao Governo helénico, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, apresentar a prova mais detalhada e completa da realidade destes controlos (v. acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, já referido, n.ºs 16 e 17).
- 119 Uma vez que o Governo helénico não fez essa prova no caso vertente, há que considerar improcedente o terceiro fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Quarto fundamento, assente na errada apreciação dos factos

Argumentação das partes

- 120 Segundo o Governo helénico, a instauração de um sistema de registo permanente dos movimentos do gado é mais ou menos difícil consoante o Estado-Membro em causa e a sua topografia. O território grego é particularmente desvantajoso a este respeito, uma vez que os rebanhos se encontram nas regiões de alta e média montanha, ou nas ilhas, que são de difícil acesso.
- 121 A Comissão alega que, embora, de acordo com a regulamentação em vigor, um tal sistema de registo devesse existir desde 1995, a implementação desse sistema ainda não estava terminada em 2001.
- 122 Segundo o Governo helénico, a apreciação da Comissão relativa à ausência de uma análise dos riscos, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92, está errada na medida em que tal análise, apesar de não ter sido informatizada, é no entanto efectuada de forma manuscrita em todos os nomos.
- 123 De acordo com a Comissão, não ficou demonstrado, em nenhum dos nomos controlados, que a análise dos riscos tenha sido efectuada, mesmo de modo manual.
- 124 Por último, no que respeita à aceitação da notificação verbal das perdas, que não está prevista na regulamentação comunitária, o Governo helénico alega que se trata apenas de casos excepcionais, que não se repetirão.

- 125 A Comissão replica que o Governo helénico não produziu a prova de que as informações exigidas tivessem sido fornecidas.

Apreciação do Tribunal

- 126 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2700/93, conjugado com o artigo 4.º da Directiva 92/102, impõe aos Estados-Membros que apliquem um sistema de registo permanente dos movimentos do gado com efeitos a partir da campanha de 1994, salvo no caso de ser adoptada uma medida de transição que permita utilizar um sistema menos oneroso quanto a essa única campanha. Daqui resulta que o referido sistema de registo deveria ter sido operacional o mais tardar quando da campanha de 1995.
- 127 O Governo helénico não contesta que não criou um tal sistema de registo, como foi verificado pela Comissão.
- 128 No que respeita à análise dos riscos, prevista no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92, há que recordar que um Estado-Membro não pode pôr em causa as constatações da Comissão sem demonstrar as suas próprias alegações através de elementos que comprovem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (v. acórdão de 9 de Janeiro de 2003, Grécia/Comissão, já referido, n.º 18).
- 129 No caso vertente, o Governo helénico não produziu esses elementos e, portanto, as constatações da Comissão relativas à ausência de uma análise dos riscos não foram postas em causa.

- 130 Além disso, o artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento n.º 3887/92 determina que, no caso de o agricultor não poder cumprir o seu compromisso de manter os animais declarados para prémio durante o período de retenção obrigatória, o direito ao prémio será mantido «desde que o agricultor tenha informado deste facto, por escrito, a autoridade competente, no prazo de dez dias úteis a contar da verificação da diminuição do número de animais».
- 131 No caso vertente, o Governo helénico não contesta ter aceite as notificações verbais de perdas, contrariamente ao que está previsto nesta disposição.
- 132 Daqui resulta que deve ser considerado improcedente o quarto fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Quinto fundamento, assente numa interpretação errada do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3887/92

Argumentação das partes

- 133 Quanto à constatação da Comissão relativa à indicação imprecisa do local de retenção dos animais nos pedidos de prémio, o Governo helénico alega que esta menção consistia na indicação de um topónimo, dado que não existe cadastro na Grécia. Essa menção está em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, quarto travessão, do Regulamento n.º 3887/92, que exige simplesmente «a indicação do local ou locais em que terá lugar esta retenção» e não uma descrição detalhada de tais locais.

- 134 Segundo a Comissão, os seus inspectores não exigiram uma descrição detalhada do local da retenção dos animais, mas simplesmente uma indicação clara dele. Tal indicação não foi, no entanto, fornecida. A este respeito, a simples indicação da autarquia em cuja área se encontra a exploração não é suficiente para verificar o local onde estão retidos os animais, uma vez que este pode ser diferente do local em que se encontra a exploração.

Apreciação do Tribunal

- 135 O artigo 5.º, n.º 1, quarto travessão, do Regulamento n.º 3887/92 determina, em caso de compromisso do agricultor de manter esses animais na sua exploração durante o período de retenção, «a indicação do local ou locais em que terá lugar esta retenção». Atendendo à economia e ao objectivo desta disposição, há que considerar que a indicação exigida deve ser suficientemente clara para permitir às autoridades de controlo verificarem o exacto local de retenção dos animais.
- 136 Face aos elementos produzidos neste Tribunal, há que declarar que o Governo helénico não comprovou o fornecimento às autoridades de controlo de informações correspondentes a esta exigência de clareza.
- 137 Em consequência, há que considerar improcedente o quinto fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Sexto fundamento, assente na interpretação errada do artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2700/93

Argumentação das partes

- 138 Quanto à identificação dos animais, o Governo helénico alega que só é obrigatória nos casos em que os animais são colocados em pensão, de acordo com o artigo 1.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2700/93. Ora, nos casos que foram objecto de um controlo, não tinha havido colocação em pensão de animais, mas sim casos de exploração conjunta de rebanhos pertencentes a proprietários diferentes.
- 139 Segundo a Comissão, a identificação foi instaurada para tornar efectivo o reconhecimento dos animais que são misturados com animais de outros rebanhos. A exploração em comum de rebanhos pertencentes a diferentes proprietários é uma prática muito corrente na Grécia e apresenta as mesmas dificuldades de identificação dos animais que a colocação em pensão.

Apreciação do Tribunal

- 140 O artigo 1.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2700/93 determina que «[a]ntes de ser colocada em pensão, durante o período de retenção, a totalidade ou parte do número de ovelhas e/ou cabras em relação ao qual é pedido o benefício do prémio, devem esses animais ser identificados».
- 141 De acordo com o primeiro considerando do Regulamento n.º 279/94, que inseriu esta disposição no Regulamento n.º 2700/93, «no caso de colocação em pensão [...] revela[-se] necessário assegurar a identificação dos animais deslocados».

- 142 Daqui resulta que o objectivo da referida disposição é o de garantir a identificação dos animais deslocados antes que sejam misturados com outros animais. A característica essencial da colocação em pensão é a de os animais de diferentes origens serem misturados, tornando-se praticamente impossível distingui-los se não tiverem sido previamente identificados. Esta característica é partilhada pela exploração em comum dos animais pertencentes a proprietários diferentes. Para garantir o efeito útil do artigo 1.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2700/93, a exploração em comum deve estar sujeita às mesmas garantias. Em consequência, há que interpretar o conceito de «colocação em pensão», no quadro desta disposição, no sentido de se aplicar também aos casos em que os animais são misturados com outros devido à exploração em comum de rebanhos pertencentes a proprietários diferentes.
- 143 Em consequência, há que considerar improcedente o sexto fundamento relativo ao prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino.

Sétimo fundamento, assente na errada interpretação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70

Argumentação das partes

- 144 Segundo o Governo helénico, a recusa da Comissão de financiar determinadas despesas no sector das carnes de ovino e de caprino incide sobre as despesas efectuadas anteriormente ao período de vinte e quatro meses que precedeu a comunicação escrita pela Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das verificações desta última, e isto contrariamente ao artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70. Tendo os controlos da Comissão tido lugar em 1997 e em 1998 e tendo a comunicação escrita dos resultados deles sido feita em 1998, o referido período de vinte e quatro meses terminou em 1996. Foi pois erradamente que a correcção abrangeu também as despesas relativas ao ano de 1995.

- 145 A Comissão alega que, por força do artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70, a comunicação dos resultados das verificações serve de ponto de partida ao prazo de vinte e quatro meses. As constatações em causa dizem respeito aos anos de 1995, 1996 e 1997, período que não ultrapassa o referido prazo de vinte e quatro meses que precedeu a comunicação dos resultados das verificações. No caso vertente, a notificação escrita foi efectuada por carta de 22 de Julho de 1997 e não em 1998.

Apreciação do Tribunal

- 146 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, «[n]ão pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações. [...]»

- 147 A Comissão apresentou ao Tribunal uma carta datada, na sua versão grega, de 22 de Julho de 1997, pela qual informou as autoridades helénicas das irregularidades constatadas aquando das suas verificações no local no sector das carnes de ovino e caprino. De acordo com o seu conteúdo, essa carta refere-se às irregularidades relativas não apenas aos anos de 1996 e 1997, mas ainda ao ano de 1995. Resulta claramente dessa carta que a Comissão tencionava excluir determinadas despesas do financiamento comunitário com base em constatações que nela são relatadas. Além disso, é aí explicitamente indicado que essa carta dava início ao prazo de vinte e quatro meses previsto no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70. O Governo helénico não contesta ter recebido esta carta.

- 148 Daqui resulta que a notificação dos resultados das verificações, na acepção da referida disposição, foi efectuada pela carta de 22 de Julho de 1997. Deste modo, as correcções financeiras efectuadas a título do prémio a favor dos produtores de carnes de ovino e caprino podiam legitimamente incidir sobre as despesas efectuadas em 1995.

- 149 Em consequência, há que considerar improcedente o sétimo fundamento relativo ao referido prémio.
- 150 Face a todas as considerações que precedem, o recurso da República Helénica deve ser julgado improcedente na totalidade.

Quanto às despesas

- 151 Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A República Helénica é condenada nas despesas.**

Assinaturas.