

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 16 de Dezembro de 1999 *

I — Introdução

1. A República Federal da Alemanha pede 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 1993¹ (a seguir «decisão impugnada»). O seu recurso diz respeito à recusa de reembolsar 608 583,40 DEM de despesas realizadas numa campanha que visava promover o consumo de leite (rubrica orçamental 2062), assim como 485 466,68 DEM que correspondem a pagamentos feitos aos produtores agrícolas num regime de retirada temporária de terras aráveis (rubrica orçamental 401).

2. Na sua contestação, entregue em 17 de Outubro de 1997, a Comissão admitiu que tinha cometido um erro no que diz respeito à violação dos prazos de pagamento alegada no segundo caso, uma vez que a República Federal da Alemanha, no seu pedido, forneceu a prova de que os pagamentos tinham sido feitos a tempo, com excepção de um montante já coberto por

uma reserva aplicável. A Comissão indicou que faria uma modificação *ad hoc* da decisão impugnada. Esta modificação ainda não tinha sido feita na data da audiência, em 11 de Novembro de 1999. No entanto, a República Federal da Alemanha retirou, formalmente, esta parte do seu pedido, com base num compromisso explícito do agente da Comissão de que a modificação exigida seria efectuada dentro de dois a três meses. Em consequência, só examinaremos a primeira parte do pedido da República Federal da Alemanha.

II — A matéria de direito e de facto

3. O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum², determina que:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamen-

* Língua original: inglês.

1 — JO L 139, p. 30.

2 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

tares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

- se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;
- evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;
- recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

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

O artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 729/70 determina que:

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

4. O artigo 2.º do Regulamento Financeiro, de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias³, tal como alterado pelo Regulamento (Euratom, CEECA, CEE) n.º 610/90 do Conselho, de 13 de Março de 1990⁴, determina:

«As dotações orçamentais devem ser utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira e, nomeadamente, de economia e de relação custo/eficácia. Devem ser estabelecidos objectivos quantificados e deve ser assegurado o acompanhamento da sua realização.

Os Estados-Membros e a Comissão cooperarão entre si para tornar adequados os sistemas de gestão descentralizada dos fundos comunitários. Essa cooperação integrará a troca rápida de todas as informações necessárias.»

5. Para situar o litígio no seu verdadeiro contexto, é necessário apresentar, de modo bastante circunstanciado, o quadro regulamentar e contratual em causa assim como o conteúdo da correspondência trocada entre as partes antes da apresentação do recurso.

3 — JO L 356, p. 1; EE 01 F2 p. 90.

4 — JO L 70, p. 1.

6. As despesas em litígio de promoção do leite foram realizadas durante duas campanhas, lançadas, respectivamente, em 1992 e 1993, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 465/92 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1992, relativo à realização de acções para a divulgação de conhecimentos sobre o valor do leite e dos produtos lácteos do ponto de vista da saúde e da nutrição⁵, e do Regulamento (CEE) n.º 585/93 da Comissão, de 12 de Março de 1993, relativo à realização de acções de promoção e de publicidade no sector do leite e dos produtos lácteos⁶.

panha de promoção quer ao conteúdo das propostas referidas. O artigo 2.º, n.º 1, alínea c), determina:

«As acções de promoção referidas no artigo 1.º:

...

O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 465/92 determina que as acções para a divulgação de conhecimentos sobre o valor, do ponto de vista da saúde e da nutrição, do leite e dos produtos lácteos destinados a grupos-alvo, tais como médicos, professores e categorias de consumidores seleccionadas em função de critérios objectivos tais como a idade, são financiadas nas condições previstas no dito regulamento; precisa que:

c) Devem:

— utilizar os meios mais adaptados para assegurarem um máximo de eficácia à acção,

«... Estas acções devem utilizar os meios de informação mais eficazes, tais como a televisão.»

— ter em conta as condições específicas de comercialização e consumo do leite e dos produtos lácteos no Estado-Membro em causa,

As alíneas a) e c) assim como, na sua última frase, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 465/92 respeitam quer à experiência e às características das organizações que apresentam propostas para realizar a cam-

...»

O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 465/92 exige que as propostas e as ofertas de participação na campanha de

⁵ — JO L 53, p. 8.

⁶ — JO L 61, p. 26.

promoção compreendam «b) Todas as especificações relativas às acções propostas, com a descrição e fundamentação pormenorizadas e indicação dos prazos de execução, dos resultados esperados e dos terceiros que eventualmente intervenham na execução», e «c) Uma apresentação pormenorizada da estratégia prevista para o conjunto do programa». O artigo 4.º, n.º 2, prevê que a Comissão estabelece os critérios de gestão que as pessoas que submetem propostas se comprometem a respeitar e que são anexadas ao contrato.

O artigo 6.º do Regulamento n.º 465/92 determina que:

«1. Os contratos referidos no n.º 1, alínea b), do artigo 5.º incluirão as disposições dos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º ou far-lhes-ão referência e completarão estas disposições, se for caso disso, com condições suplementares.

2. O organismo competente:

a) Transmitirá sem demora à Comissão uma cópia do contrato;

b) Velará pelo cumprimento das condições acordadas, nomeadamente, por meio de controlos *in loco*.»

7. O Regulamento n.º 585/93 tem em vista uma campanha de promoção de carácter mais geral para o consumo humano de leite e de produtos lácteos. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 585/93 está redigido em termos comparáveis aos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 465/92; os dois primeiros travessões do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 585/93 reproduzem, no essencial, a parte do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 465/92, já referido. O artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Regulamento n.º 585/93 está redigido em termos análogos aos da disposição correspondente do Regulamento n.º 465/92, enquanto o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 585/93 prevê obrigações comparáveis às previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 465/92, no que diz respeito aos critérios de gestão que a Comissão deve estabelecer. O artigo 5.º, n.º 1, destes dois regulamentos prevê que, para concluir com os interessados os contratos relativos às campanhas de promoção consideradas, os organismos competentes utilizem o contrato-tipo que os serviços da Comissão põem à sua disposição. O artigo 6.º do Regulamento n.º 585/93 determina que:

«1. Os contratos incluirão as disposições do artigo 4.º ou far-lhes-ão referência e completarão estas disposições, se for caso disso, com disposições suplementares.

2. O organismo competente:

a) Transmitirá sem demora à Comissão uma cópia do contrato;

b) Velará pelo cumprimento das disposições do contrato, nomeadamente por meio dos seguintes controlos:

— controlos administrativos e contabilísticos que incidam na verificação das despesas efectuadas e no cumprimento das disposições em matéria de financiamento,

— controlos que incidam na verificação da conformidade da execução das acções com as disposições do contrato,

— se necessário, outros controlos no local.

Cada contratante deve ser objecto de, pelo menos, dois controlos ao longo do período de duração do contrato.»

8. Uma boa parte do litígio diz respeito ao alcance das obrigações de informação que os contratos impõem, em particular, quanto ao conteúdo dos relatórios intercalares. O segundo parágrafo do ponto 6.1 do contrato-tipo do Regulamento n.º 465/92 dispõe que o co-contratante e os eventuais subcontratantes submetem todos os meses ao organismo competente um relatório do trabalho efectuado (a seguir «relatório intercalar»), acompanhado das cópias dos documentos justificativos das despesas rea-

lizadas para a execução do contrato. O ponto 6.4 prevê que o co-contratante submeta ao organismo competente, no prazo de quatro meses a contar da cessação do contrato, um relatório pormenorizado sobre a utilização dos fundos comunitários concedidos e sobre os resultados previsíveis das acções em causa, nomeadamente, sobre a evolução das vendas de leite e de produtos lácteos. Os pontos 6.1 e 6.4 do contrato-tipo do Regulamento n.º 585/93 compreendem obrigações idênticas, a não ser em relação ao relatório intercalar que deve ser fornecido trimestralmente.

9. O ponto 18 dos critérios de gestão estabelecidos pela Comissão em virtude do Regulamento n.º 465/92 e anexos ao contrato-tipo correspondente dispõe que, ao estudar as propostas, se deve velar principalmente pela integralidade das informações indicadas no artigo 4.º do regulamento; precisa, nomeadamente, que os objectivos das acções pormenorizadas que figuram na proposta devem ser claramente definidos. O ponto 19 determina que, quando do exame do relatório final, se deve atribuir peso particular ao respeito da proposta de origem, às declarações relativas à realização dos objectivos prosseguidos e às que dizem respeito ao desenvolvimento das vendas de leite e de produtos lácteos. Os critérios de gestão estabelecidos no quadro do Regulamento n.º 585/93 não contêm disposição equivalente.

10. Depois de ter obtido a aprovação da Comissão, o Bundesanstalt für Landwirts-

haftliche Marktordnung⁷ (Agência Federal para a Organização dos Mercados Agrícolas, a seguir «BALM») concluiu, em conformidade com os Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93, contratos-tipo com a Central Marketing Gesellschaft (a seguir «CMA»), respectivamente, em 30 de Novembro de 1992 e em 13 de Agosto de 1993, contratos que terminaram em 29 de Novembro de 1994 e em 14 de Agosto de 1995, respectivamente. A duração de aplicação do primeiro contrato foi ulteriormente prolongada até 22 de Maio de 1995.

11. Durante o período de aplicação destes dois contratos, a Comissão solicitou ao BALM que lhe fornecesse as cópias dos relatórios intercalares relativos às duas campanhas. No seguimento de uma visita de controlo, efectuada de 19 a 23 de Setembro de 1994, a Comissão declarou, em carta de 27 de Outubro de 1994, ao Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministério Federal da Alimentação, da Agricultura e das Florestas, a seguir «ministério»), que os relatórios intercalares não continham informações suficientes tanto no que diz respeito à natureza e à amplitude da campanha como à execução correcta das obrigações contratuais⁸. Acrescentava que a ausência de informações pormenorizadas fazia com que fosse difícil ao BALM apreciar o sucesso das acções de promoção. O BALM deveria renovar as recomendações que

antes tinha feito à CMA sobre a adaptação da forma de publicidade utilizada⁹. Embora resulte de questionário anterior que a CMA tinha descrito as diferentes acções planeadas, indicando a sua finalidade e os seus custos, considerava que não existiam objectivos quantificados que permitissem avaliar o impacto, no comportamento dos consumidores, das publicidades difundidas na imprensa, na televisão e durante as exposições, assim como a reacção das profissões médicas à publicação dos resultados da pesquisa. Daí concluía que a exigência relativa à relação custo/eficácia não tinha sido tomada em consideração. Em especial, constatava uma falta de informação sobre a relação entre o eco encontrado pelas campanhas de publicidade e o comportamento dos consumidores¹⁰.

12. Por carta de 20 de Fevereiro de 1995 dirigida à Comissão, o ministério respondeu que a forma dos relatórios intercalares tinha sido, até ao presente, julgada aceitável e que informações mais pormenorizadas eram normalmente comunicadas no relatório final; é nesta data, indicava, que se aprecia a campanha no seu conjunto e que pode ser tomada uma decisão sobre os pagamentos a efectuar e a restituição da caução do contratante. Acrescentava que uma modificação do conteúdo dos relatórios intercalares necessitava da inserção de exigências mais específicas nos regulamentos e nos contratos-tipo, os quais não previam, neste estágio, uma tal análise de custos/eficácia. O papel do BALM quando da realização do contrato limitava-se a

7 — O organismo competente é hoje o Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Serviço Federal para a Agricultura e a Alimentação), mas, por comodidade, utilizaremos o termo BALM nas presentes conclusões.

8 — Ponto C do anexo da carta da Comissão de 27 de Outubro de 1994.

9 — *Loc. cit.*, ponto D.

10 — *Loc. cit.*, ponto E.

vigiar a execução das obrigações contratuais. Além disso, o ministério considerava que avaliar as vendas mais em pormenor acarretaria custos suplementares que não estavam previstos nos regulamentos considerados.

13. Por carta de 2 de Maio de 1996 enviada ao Representante Permanente da Alemanha junto da União Europeia¹¹, a Comissão propôs diminuir em 2% o reembolso dos custos relativos às duas campanhas de promoção do leite, e isto por dois motivos. Em primeiro lugar, alegou que, no título «Regularidade financeira» («finanzielle Ordnungsmäßigkeit»), os relatórios intercalares apresentados pela CMA não indicavam se a execução do contrato permitia realizar progressos suficientes («ausreichend Fortschritte»). Em segundo lugar, afirmou, no título «Custo/eficácia» («Kosten-Nutzen-Verhältnis»), que não tinha sido feito qualquer esforço para quantificar a realização dos objectivos por acções tais como a publicidade nos jornais, na televisão e nas exposições, ou a distribuição de brochuras, com os resultados de pesquisas sobre os aspectos qualitativos dos produtos. Além disso, considerou que os relatórios não tinham fornecido informações suficientes sobre a reacção do público às diversas campanhas de promoção e sobre o seu impacto real no consumo. Tendo a carta de 2 de Maio de 1996 sido retirada por razões sem pertinência no caso em apreço, reiterou textualmente esta conclu-

são e a proposta de uma redução de 2% numa carta de 26 de Novembro de 1996. Pretendeu que os relatórios sobre o sector do leite não tinham ainda sido apresentados, quando os relatórios finais da CMA, tais como previstos pelos Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93, que compreendiam análises de custo/eficácia e das reacções dos consumidores, lhe tinham sido comunicados, respectivamente, em 8 de Julho de 1996 e 30 de Julho de 1996.

14. Em 10 de Março de 1997, a Comissão transmitiu ao ministério uma nota interna do chefe da unidade encarregada destas questões na Direcção-Geral do Controlo Financeiro ao director em exercício da direcção em questão na Direcção-Geral da Agricultura. Esta nota indicava que a missão de controlo, efectuada na Alemanha, de 19 a 23 de Setembro de 1994, tinha revelado o incumprimento da exigência prevista no artigo 6.º dos dois regulamentos, no que diz respeito aos controlos administrativos relativos à verificação da conformidade da execução das acções com as disposições do contrato. Os relatórios intercalares fornecidos pela CMA não continham informações suficientes para mostrar que os contratos estavam a ser cumpridos correctamente, o que deveria ter incitado o BALM a tomar medidas administrativas correctivas, em conformidade com a sua obrigação de vigilância. O nível de correcção financeira era assim fundado numa apreciação global do risco de que as acções de promoção não pudessem ser adaptadas durante o período do contrato para assegurar a realização dos objectivos da campanha. Isso não poderia ser remediado depois da apresentação do relatório final.

11 — Esta carta constituía a comunicação formal da conclusão da Comissão de que certas despesas deveriam ser excluídas da imputação a cargo do FEOGA-Garantia, na acepção do artigo 1.º da Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45).

15. O ponto 4.3.2.1 da versão consolidada do relatório de síntese de 15 de Abril de 1997 relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», para o exercício de 1993¹² (a seguir «relatório de síntese»), no qual se baseia a decisão impugnada, justifica a redução de 2% das despesas tomadas a cargo para as campanhas alemãs de promoção do leite, indicando que o organismo competente se absteve de controlar a realização dos contratos em causa e, em especial, de se assegurar da realização dos objectivos dos programas. As diferentes versões linguísticas do relatório não estão perfeitamente conformes sob este ponto de vista. Enquanto a versão alemã se refere, *em particular*, ao último incumprimento alegado («Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und *insbesondere* zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden»), a versão francesa dissocia os dois pontos («L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause *ni* veillé à l'application des objectifs des programmes») e a versão inglesa menciona-os conjuntamente («The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met»)¹³. Esta conclusão é explicada em duas rubricas intituladas «Regularidade financeira» (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) e «Custo/eficácia» (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Na primeira, a Comissão sublinhou que os relatórios intercalares da CMA ao BALM não tinham «indicado se os contratos progrediam convenientemente», ou, em alemão, se eles eram ou não executados regularmente («ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden»).

Na segunda, a Comissão reiterou, em substância, as suas observações que figuram nas cartas de 2 de Maio e de 26 de Novembro de 1996, apenas com algumas modificações textuais menores.

III — Os argumentos das partes

16. Notemos, de imediato, que a Comissão parece admitir que as campanhas de promoção atingiram os objectivos declarados (embora, de uma forma pouco clara, os seus escritos deixem pairar uma certa dúvida, num aspecto, sobre esta conclusão). A República Federal da Alemanha afirma que a Comissão não tem o direito de reduzir o montante a cargo do FEOGA, invocando o risco puramente abstracto, que não conseguiu materializar, de que os fundos comunitários podem não ter sido utilizados da melhor maneira. A Comissão responde que a insuficiência do controlo da República Federal da Alemanha sobre a execução pela CMA dos seus contratos constituía, em si, uma violação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, aplicado em conjugação com o artigo 6.º, n.º 2, alínea b), dos Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93. A República Federal da Alemanha sustenta que nada, nas trocas de correspondência que levaram à decisão impugnada, deixava pensar que a redução provinha de uma falta geral de vigilância do tipo exigido pelo artigo 6.º, n.º 2, alínea b), dos dois regulamentos citados. A Comissão responde que referiu a insuficiência geral dos controlos do BALM nas cartas de 27 de Outubro de 1994 e de 26 de Novembro de 1996, assim como no relatório de síntese relativo ao exercício de 1993.

12 — Doc. VI/5210/96 — Versão consolidada.

13 — O sublinhado é nosso nos dois casos.

17. A República Federal da Alemanha sustenta que os contratos foram concluídos pelo BALM nas condições precisas previstas pelos dois regulamentos e que os relatórios intercalares foram preparados em conformidade com o ponto 6.1 destes contratos-tipo. Todos contêm uma breve descrição das acções adoptadas no dia considerado, acompanhada dos documentos justificativos das despesas realizadas. Considera que nenhuma obrigação impunha, nestes relatórios, uma análise de custo/eficácia, contrariamente ao relatório final, em que esta análise é expressamente exigida. Acrescenta que relatórios intercalares similares tinham sido apresentados, sem que fossem levantadas objecções, em regimes anteriores, embora as disposições comunitárias pertinentes não tenham sido modificadas entretanto. Em contrapartida, as exigências expressas quanto ao conteúdo dos relatórios intercalares apresentados em regimes posteriores foram expressamente modificadas para ter em conta problemas suscitados pela Comissão no caso em apreço. A República Federal da Alemanha citou igualmente um fax da Comissão, de 27 de Janeiro de 1993, segundo o qual os relatórios intercalares não exigem mais de meia página. Além disso, sublinha que as propostas com base nas quais a CMA obteve os contratos, que incluíam pormenores tais como os títulos dos periódicos onde seriam feitos anúncios publicitários, tinham sido aprovadas pela Comissão. O BALM não podia impor à CMA obrigações suplementares não estipuladas nos contratos.

18. A Comissão considera que a necessidade de uma análise provisória da relação de custo/eficácia e dos progressos realizados na execução do contrato pode ser

deduzida das obrigações gerais impostas pelo artigo 2.º do Regulamento Financeiro, alterado, e pelos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 729/70, juntamente com o facto de os fundos comunitários poderem ser desperdiçados se não fosse possível abandonar uma estratégia de promoção que não tivesse encontrado aceitação ou produzido efeito junto do grupo-alvo. Considera que, mesmo breve, um relatório intercalar pode indicar o número de pessoas que assistiram às apresentações ou o número de leitores das publicações onde foi feita publicidade, sem necessidade, neste estádio, de se envolver em estudos de mercado.

19. A República Federal da Alemanha sustenta que, de qualquer modo, o BALM efectuou os controlos prescritos pelo artigo 6.º, n.º 2, alínea b), dos Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93; apresenta, em anexo ao seu pedido, os pormenores das duas visitas de controlo. A Comissão responde que a insuficiência dos relatórios intercalares deveria ter levado o BALM a fazer mais do que o mínimo de duas visitas de controlo. Além disso, acusa o BALM de não ter avaliado, nas visitas de controlo, os aspectos qualitativos das actividades da CMA, para se assegurar de que os fundos comunitários eram utilizados correctamente. Afirma igualmente que o BALM aceitou facturas não pormenorizadas de um dos subcontratantes da CMA e não verificou sequer se a publicidade na televisão, de que a CMA apresentou facturas, tinha sido efectivamente difundida.

20. A República Federal da Alemanha responde que os dois relatórios de controlo em anexo ao seu pedido eram apenas simples exemplos e que foi efectuado um número consideravelmente superior de controlos *in loco*: 46 ao abrigo de um contrato, 306 ao abrigo do outro. Produz igualmente elementos de prova para refutar as afirmações da Comissão sobre a ausência de controlo dos subcontratantes e da publicidade televisiva, e sustenta, de modo mais geral, que estas alegações se inscrevem numa tentativa de a Comissão alargar o âmbito das suas críticas a fim de englobar censuras que não aparecem no seu relatório de síntese para o exercício de 1993. A Comissão responde que estas provas foram apresentadas tardiamente e não devem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça e que a insuficiência dos controlos realizados pelo BALM foi expressamente mencionada nesse relatório. As críticas nas duas rubricas «Regularidade financeira» e «Custo/eficácia» foram apresentadas, indica, como exemplos específicos da referida insuficiência.

num incumprimento de natureza mais geral do BALM, que consiste na falta de controlos adequados e suficientes das despesas facturadas pela CMA e pelos seus subcontratantes. Parece-nos claro que é a primeira hipótese que deve ser aceite, o que tem como consequência que boa parte dos argumentos de defesa da Comissão são destituídos de pertinência.

22. É de jurisprudência constante que a medida da obrigação de fundamentação, consagrada no artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE), depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado. A fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente quando o Estado destinatário foi estreitamente associado ao processo de elaboração desta decisão e conhecia, por intermédio de um relatório, a que é feita referência e que lhe foi comunicado, as razões pelas quais a Comissão considerava não dever pôr a cargo do FEOGA o montante em litígio ¹⁴.

IV — Análise

21. Antes de mais, deve-se definir o alcance dos motivos pelos quais a Comissão decidiu reduzir em 2% o montante das despesas, a cargo do FEOGA, relativas às campanhas alemãs de promoção do leite efectuadas nos termos dos Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93. Em especial, desejamos verificar se esta redução é exclusivamente imputável ao facto de o BALM não ter procedido às avaliações qualitativas da actividade da CMA ou se se fundamenta igualmente

23. Assim, o carácter lacónico da observação feita no ponto 4.3.2.1 do relatório de síntese da Comissão para o exercício de 1993, a propósito da ausência de controlo pelo organismo competente para a execução dos contratos em causa, poderia ser interpretado como sendo relativo a outros problemas, para além dos expressamente mencionados nas duas rubricas seguintes, desde que os referidos problemas suple-

¹⁴ — V., por exemplo, acórdãos de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão (819/79, Recueil, p. 21, n.ºs 19 a 21); de 18 de Março de 1999, Itália/Comissão (C-59/97, Collect., p. I-1683, n.º 55); e de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/Comissão (C-44/97, Collect., p. I-7177, n.º 21).

mentares tenham sido efectivamente discutidos durante as trocas de correspondência anteriores entre a Comissão e as autoridades alemãs. Todavia, a correspondência anterior não faz qualquer alusão às preocupações da Comissão no que respeita ao número de visitas de controlo realizadas pelo BALM durante a execução dos dois contratos, ao modo como as facturas dos subcontratantes foram controladas e à verificação das despesas com a publicidade televisiva. A alusão mais próxima que a Comissão fez às referidas preocupações encontra-se na nota interna de 10 de Março de 1997 comunicada às autoridades alemãs, onde sublinha que a falta de informações nos relatórios intercalares deveria ter levado o BALM a tomar medidas administrativas correctivas. Todavia, esta observação não especifica os três referidos problemas que acabamos de indicar. Além disso, a Comissão fez-lo no contexto de uma referência à visita de controlo efectuada de 19 a 23 de Setembro de 1994, cujo relatório, anexo à carta da Comissão de 27 de Outubro de 1994, não mencionava qualquer problema desse tipo, e da discussão sobre o papel desempenhado pelos relatórios intercalares de alertar as autoridades quanto à necessidade de adaptarem os meios utilizados nas campanhas.

24. Em nossa opinião, não é possível incluir estes três problemas na rubrica «Regularidade financeira», utilizada pela Comissão tanto no seu relatório de síntese como nas cartas de 2 de Maio e de 26 de Novembro de 1996. Embora digam respeito à regularidade financeira, na acepção em que esta expressão é normalmente utilizada, nada, nas trocas de correspondência anteriores entre as partes, indica que a Comissão tenha redigido a conclusão que está nesta rubrica tendo em vista estes três

problemas referidos. Além disso, é claro que a Comissão utilizou a expressão regularidade financeira numa acepção muito mais ampla, que é difícil distinguir da expressão «Custo/eficácia» utilizada na segunda rubrica. É o que demonstra a referência feita, nas suas cartas de 2 de Maio e de 26 de Novembro de 1996, ao critério qualitativo de progresso suficiente, em vez de ao mero respeito dos planos de despesas.

25. Em consequência, os dois problemas em causa, «em especial», no ponto 4.3.2.1 do relatório de síntese da Comissão, são os únicos que a República Federal da Alemanha deve visar no seu pedido de anulação da decisão da Comissão que visa reduzir as despesas elegíveis. A República Federal da Alemanha sustenta, em substância, que, como o co-contratante não é obrigado a incluir nos relatórios intercalares informações necessárias a uma avaliação qualitativa da realização dos objectivos das campanhas de promoção, o BALM não era de modo nenhum obrigado, na falta de tais informações, a fazer controlos relativos a estas questões. A sua argumentação é, em nossa opinião, completamente fundamentada. Para chegar a esta conclusão, não somos influenciados pelo facto de a Comissão se ter afastado de uma prática relativa ao conteúdo dos relatórios intercalares, prática que a República Federal da Alemanha pretende estar bem estabelecida nas campanhas precedentes. O Tribunal de Justiça determinou que os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima não exigiam que uma tolerância passada, manifestada pela Comissão a respeito de certas irregularidades, fosse mantida nos

exercícios seguintes¹⁵. O ponto decisivo é que os Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93, assim como os contratos-tipo e os critérios de gestão que os acompanham, não fazem a menor alusão à existência de uma obrigação relativa ao conteúdo dos relatórios intercalares do tipo da invocada pela Comissão e que tal obrigação não poderia ser deduzida dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 729/70 ou do artigo 2.º do Regulamento Financeiro.

26. Ao utilizar as rubricas «Regularidade financeira» e «Custo/eficácia», a Comissão fundamenta-se implicitamente nas disposições dos dois regulamentos que acabámos de citar. Já indicámos que a Comissão tinha, na nossa opinião, dado à primeira expressão uma acepção muito mais ampla que a normalmente considerada. Enquanto, na versão alemã do relatório de síntese, se limitava a declarar que os relatórios intercalares não indicavam se os contratos eram ou não executados *regularmente*, resulta claramente da correspondência anterior (e, por exemplo, das versões inglesa e francesa do relatório de síntese) que a Comissão englobava nesta rubrica a realização de progressos satisfatórios quanto à promoção do valor dos produtos lácteos junto dos consumidores ou de grupos-alvo seleccionados. Num contexto em que a Comissão tinha previamente aprovado as grandes linhas das campanhas que a CMA devia realizar, tais como definidas nas suas propostas, a questão da adequação específica dos intervenientes, do material e dos meios de comunicação utilizados pela CMA,

diferentemente da relativa à realidade das acções consideradas e das despesas realizadas, não depende, em nossa opinião, do controlo da regularidade financeira exigida pelo artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70. Em especial, a exigência, nesta disposição, de que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para se assegurarem da regularidade das operações, não se estende a uma avaliação contínua da adequação, num plano político, de um programa já aprovado em princípio. De maneira análoga, a exigência do artigo 6.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 465/92, determinando que o organismo competente «velará pelo cumprimento das condições acordadas», e a que o artigo 6.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 585/93 impõe a esse mesmo organismo, no sentido de que «velará pelo cumprimento das disposições do contrato», não implicam, em nossa opinião, qualquer obrigação deste tipo, que vai muito para lá do controlo do respeito das cláusulas contratuais efectivamente acordadas com base nas propostas.

27. Já afirmámos que o critério utilizado pela Comissão na rubrica «Regularidade financeira» era difícil de distinguir do de «Custo/eficácia». À luz do que precede, é mais útil examinar a análise da Comissão apenas à luz desta última rubrica. Note-mos, de passagem, que os argumentos da Comissão apresentam um certo nível de incoerência. Ela negou, no Tribunal de Justiça, ter desejado que a CMA procedesse a um estudo de mercado para preparar os seus relatórios intercalares. Todavia, na falta desta exigência, é difícil compreender a referência feita no relatório de síntese à

15 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 12).

falta de informação sobre a incidência real das campanhas da CMA no consumo.

28. De um modo mais geral, todavia, consideramos que a análise da Comissão é incompatível com o teor e o sistema dos dois regulamentos que regem as campanhas de promoção do leite assim como com os contratos-tipo e os critérios de gestão que os acompanham, e que ela não tem, de qualquer modo, apoio no artigo 2.º do Regulamento Financeiro. Esta última disposição estabelece uma obrigação de carácter geral que não tem necessariamente vocação para se aplicar (e, em termos práticos, provavelmente não pode) com a mesma intensidade em todos estes estádios da realização dos programas financiados pela Comunidade. Em nossa opinião, a obrigação de respeitar o princípio de custo/eficácia e de velar pela realização de objectivos quantificados, que reflecte em parte o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 465/92, manifesta-se concretamente em dois níveis no procedimento que rege as campanhas de promoção do leite em causa no presente processo: a avaliação das propostas e a apresentação dos relatórios finais sobre as campanhas. Em consequência, não nos parece que a Comissão possa deduzir outras obrigações positivas do próprio Regulamento Financeiro.

29. Ressalta claramente do contexto do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 465/92 e dos dois primeiros travessões do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 585/93 que as exigências que neles figuram, que impõem a utilização dos meios mais eficazes e a ponderação das condições do mercado local, se referem às propostas que os organismos interessados devem apresentar. Além disso, as propostas

circunstanciadas são exigidas pelo artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), dos dois regulamentos, para justificar as acções propostas, indicar os resultados esperados e definir uma estratégia pormenorizada, enquanto o n.º 18 dos critérios de gestão previstos no Regulamento n.º 465/92 sublinha a necessidade de expor claramente os objectivos na proposta.

30. Resulta claramente do ponto 6.4 dos dois contratos-tipo que, uma vez as campanhas terminadas, o co-contratante deve fornecer um relatório sobre os resultados previsíveis das acções realizadas. O ponto 19 dos critérios previstos pelo Regulamento n.º 465/92 precisa que o relatório final deve fazer referência ao respeito da proposta original, à realização dos seus objectivos e ao desenvolvimento das vendas de leite. Em contrapartida, o ponto 6.1 dos contratos exige simplesmente que os relatórios intercalares mencionem o trabalho efectuado e sejam acompanhados das correspondentes justificações.

31. As exigências expressas quanto aos relatórios intercalares parecem só dizer respeito ao controlo da regularidade financeira, em sentido estrito, isto é, a verificação das despesas e a eficácia do programa acordado. A economia dos dois regulamentos sugere que estes relatórios sejam apresentados no quadro de um processo em que as avaliações do sucesso previsível e real do co-contratante na realização dos objectivos de promoção são efectuadas (e expressamente previstas) nos estádios inicial e final. Ao contrário das exigências pormenorizadas quanto ao conteúdo da proposta, nada indica que as informações pormenorizadas, podendo, em caso de necessidade, provocar uma mudança de estratégia devam ser

fornecidas durante a campanha. O facto de se impor essa exigência suplementar constitui talvez um avanço do ponto de vista de uma sã gestão financeira. Mas, num quadro regulamentar que já prevê, expressamente, noutros estádios, controlos relativos à eficácia dos custos e à obtenção de resultados quantificados, não se poderia, no estado actual das coisas, deduzir directamente uma tal obrigação suplementar dos termos do artigo 2.º do Regulamento Financeiro. Isto seria atentar contra o princípio da segurança jurídica e lançar uma dúvida inútil quanto ao carácter adequado das disposições pormenorizadas dos Regulamentos n.ºs 465/92 e 585/93.

32. Em consequência, concluímos que a Comissão cometeu um erro de direito ao qualificar a resposta das autoridades alemãs aos relatórios intercalares apresentados pela CMA de violação das regras comunitárias aplicáveis, a qual justificava a redução das despesas tomadas a cargo pelo FEOGA devido ao risco concomitante de utilização imprópria dos fundos comunitários. Nestas condições, não é necessário examinar o argumento distinto da República Federal da Alemanha de que a Comissão não está habilitada a proceder a tais reduções, por causa de um risco abstracto que, em definitivo, não se materializou.

V — Conclusão

33. À luz do que precede, propomos que o Tribunal de Justiça:

- 1) Anule a 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, na medida em que reduz em 2% as despesas a cargo do FEOGA no que respeita à rubrica orçamental 2062;
- 2) Condene a Comissão nas despesas.