CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 12 de Julho de 2001 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, o länsrätten i Norrbottens län (Suécia), tribunal de reenvio, pretende saber se o direito à indemnização compensatória à agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas, concedido *inter alia* aos detentores de vacas leiteiras, é excluído por força do direito comunitário, independentemente da existência efectiva dos respectivos animais, no caso de não se encontrar inscrito no registo elaborado pelo seu detentor (a seguir «livro de estábulo») nenhum dos animais para os quais foi requerida a indemnização compensatória (a seguir «indemnização»).

II — Matéria de facto

2. O detentor dos animais, Ingemar Nilsson, requereu, em 2 de Abril de 1997, as aludidas indemnizações relativamente ao ano de 1997. O seu pedido de ajudas abrangia um total quinze bovinos, entre os quais nove vacas leiteiras. Aquando do controlo no local realizado em 16 de Outubro de 1997, foi verificado o número de cabeças de gado bem como a existência do livro de estábulo. Constatou-se então que, embora I. Nilsson possuísse efectivamente um livro de estábulo, não tinha inscrito no mesmo quaisquer informações sobre os animais. Todavia, é pacífico que I. Nilsson possuía, no dia do controlo, o número de bovinos declarados no pedido, sem prejuízo de apenas se encontrarem presentes sete das nove vacas leiteiras indicadas no seu pedido.

III — Direito comunitário

Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários [2]

3. O seu *artigo 5.º* dispõe:

«O sistema de identificação e de registo dos animais que entram em linha de conta para

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 355, p. 1.

a concessão de uma ajuda sujeita ao disposto no presente regulamento será estabelecido nos termos dos artigos 4.°, 5.°, 6.° e 8.° da Directiva 92/102/CEE.»

Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro, relativa à identificação e ao registo de animais [3]

4. Os *artigos 4.° a 6.° bem como o 8.° e o 9.°* da Directiva 92/102 contêm normas relativas ao livro de estábulo. Os Estados-Membros devem assegurar que os detentores de animais possuam um livro de estábulo aprovado pela autoridade competente e sempre devidamente actualizado. Nele deve ser registado, nomeadamente, o número de animais envolvidos em cada operação de entrada e saída e, em relação aos bovinos, a respectiva marca auricular de identificação, com um código alfanumérico com um máximo de catorze caracteres.

Regulamento (CEE) n.° 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 [4], *na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.° 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.° 3887/92 que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias* [5]

5. O Regulamento de execução n.° 3887/92 foi adoptado com base no artigo 12.° do Regulamento n.° 3508/92.

6. O seu *artigo 6.°, n.° 6*, estabelece, nomeadamente:

«Em derrogação ao segundo parágrafo do n.° 5, em caso de concessão de prémio especial aquando do abate ou da primeira colocação dos animais no mercado com vista ao seu abate, em conformidade com as disposições previstas no regulamento da Comissão que estabelece as modalidades de aplicação relativas ao regime de prémios previsto nos artigos 4.°-A a 4.°-K do Regulamento (CEE) n.° 805/68 [6], cada controlo no local incluirá, nomeadamente: [...]»

3 — JO L 355, p. 32.
4 — JO L 391, p. 36.
5 — JO L 156, p. 27.
6 — Regulamento de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

7. O *artigo 10.°, n.° 2,* estabelece, nomeadamente:

«2. Sempre que se verificar que o número de animais declarado num pedido de ajudas excede o número de animais verificado aquando do controlo, o montante da ajuda será calculado com base no número de animais verificado. Todavia, salvo caso de força maior e após aplicação do n.° 5, o montante unitário da ajuda será diminuído:

a) Nos casos de um pedido para um máximo de 20 animais, o montante unitário de ajuda será diminuído:

— da percentagem correspondente ao excedente verificado, no caso de este ser inferior ou igual a dois animais,

— do dobro da percentagem correspondente ao excedente verificado, no caso de este ser superior a dois e inferior ou igual a quatro animais;

Se o excedente for superior a quatro animais, não será concedida qualquer ajuda;

b) Nos outros casos:

— da percentagem correspondente ao excedente verificado no caso de este ser inferior ou igual a 5%,

— do dobro da percentagem, no caso de o excedente verificado ser superior a 5% e inferior ou igual a 20%.

No caso do excedente verificado ser superior a 20%, não será concedida qualquer ajuda. [...]»

8. O *artigo 10.°, n.° 3,* tem a seguinte redacção:

«3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que, no âmbito de um controlo no local efectuado em conformidade com o n.° 6 do artigo 6.°, se verificar que o número de animais presentes na exploração e susceptíveis de serem objecto de um pedido não corresponde ao número de animais inscritos no registo especial, o montante total de prémios especiais a

conceder ao agricultor a título do ano civil em causa será, salvo caso de força maior, diminuído proporcionalmente.

Todavia:

— se a diferença verificada aquando de um controlo no local for superior ou igual a 20% do número de animais presentes ou se, aquando de dois controlos efectuados no mesmo ano civil, se verificar em ambos uma diferença de pelo menos 3% ou dois animais, não será concedido nenhum prémio a título do ano civil em causa,

— se a manutenção inexacta do registo for intencional ou resultar de negligência grave do agricultor em causa, este será excluído do benefício do regime de prémio especial a título do ano civil em curso e do ano civil seguinte.»

9. O *artigo 10.º, n.º 4., primeiro parágrafo,* dispõe:

«4. Apenas serão tomados em consideração os bovinos que se encontrem identificados no pedido de ajudas ou, no caso de aplicação do n.º 3, os animais identificados no registo.»

10. O *artigo 11.º* estabelece, nomeadamente, que as sanções previstas neste regulamento são aplicáveis independentemente das sanções suplementares previstas a nível nacional.

11. O *artigo 13.º* estabelece que o pedido deve ser rejeitado se não for possível proceder ao controlo no local por facto imputável ao requerente.

12. O *artigo 14.º* dispõe, nomeadamente, que, em caso de pagamento indevido, o detentor dos animais é obrigado a reembolsar os montantes em questão.

IV — Processo principal e pedido de decisão prejudicial

13. A administração do distrito de Norrbotten (länsstyrelsen i Norrbottens län), por decisão de 17 de Dezembro de 1997, exigiu a I. Nilsson o reembolso do montante de 22 632 SEK, pago a título de indemnização nos termos do pedido apresentado para nove vacas leiteiras. Aquela entidade baseou a sua decisão no facto de, quando do controlo no local efectuado à exploração do detentor dos animais, se ter constatado que embora existisse um livro de estábulo devidamente aprovado, dele não constavam registos de quaisquer animais. Entendeu, por isso, dever considerar que o número de vacas leiteiras era igual a zero. A administração fundamenta a decisão que tomou a este respeito essencial-

mente no artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92. I. Nilsson reclamou extrajudicialmente desta decisão para a Direcção-Geral da Agricultura (jordbruksverket), impugnando o reembolso *integral* da indemnização. Alegou possuir indiscutivelmente, aquando do controlo no local, sete das nove vacas para as quais fora requerida a indemnização. Acrescentou ainda que duas vacas tinham adoecido e sido abatidas após a apresentação do pedido. A sua reclamação foi objecto de indeferimento. I. Nilsson interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

14. Neste contexto, o órgão jurisdicional sueco solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a seguinte questão:

«O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização [compensatória] é excluído no caso de não estarem inscritas informações nos registos do detentor dos animais (livro de estábulo)?»

V — Quanto à questão prejudicial

15. É de notar, a título preliminar, que I. Nilsson não apresentou observações e que a autoridade recorrida se limitou, em princípio, a fornecer cópias dos autos do processo administrativo nacional, sem se pronunciar circunstanciadamente sobre a questão prejudicial. A Comissão foi a única a pronunciar-se mais pormenorizadamente quanto aos vários aspectos da questão.

A — *Direito vigente à data dos factos*

16. No presente processo está em causa a concessão de uma indemnização que, nos termos do artigo 1.°, n.° 1, alínea b), terceiro travessão, do Regulamento n.° 3508/92, se insere no âmbito de aplicação deste. O artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 determina que o ora controvertido sistema de registo dos animais seja estabelecido nos termos da Directiva 92/102. Contudo, esta directiva deixou de ser aplicável aos bovinos por força do Regulamento (CE) n.° 820/97 [7].

17. A Comissão esclareceu a este respeito que as normas do Regulamento n.° 820/97 são, por força do seu artigo 22.°, aplicáveis, em princípio, a partir de 1 de Julho de 1997. Todavia, atendendo ao teor do artigo 1.°, n.° 2, segundo período, as disposições constantes do seu título I, que versam sobre o registo de bovinos em causa, só substituem a Directiva 92/102

7 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1; v. artigo 1.°, n.° 2, segundo parágrafo).

«a partir da data em que esses animais tenham de ser identificados nos termos do disposto no presente título». Nos termos do artigo 4.° do aludido regulamento «[t]odos os animais [...] nascidos depois de 1 de Janeiro de 1998 ou destinados ao comércio intracomunitário após essa data, devem ser identificados por uma marca». Acrescenta ainda a Comissão que o regulamento de aplicação do Regulamento n.° 820/97, que contém, *inter alia,* disposições relativas ao livro de estábulo, só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1998 [8]. A Comissão concluiu daí não ser pertinente chamar à colação o Regulamento n.° 820/97 para responder à questão prejudicial suscitada no contexto de um litígio que tem por objecto indemnizações atribuídas para a campanha de 1997.

18. Aderimos às conclusões da Comissão, mas não à respectiva fundamentação. Se observado com maior precisão, o objecto do processo principal consiste no facto, sancionado pelas autoridades suecas com a imposição do reembolso, de I. Nilsson não ter registado nenhum dos seus animais no livro de estábulo, não obstante ter pedido uma indemnização para vários bovinos. O problema suscitado no processo é, portanto, o da interpretação da base legal comunitária justificativa de um eventual reembolso — integral — e, por conseguinte, de uma sanção. Ora, apenas a base jurídica aplicável no momento do facto ilícito pode, em princípio, ser tida em conta relativamente a normas desse tipo [9]. Como actuação ilícita configura-se, desde logo, a violação da obrigação de manter o livro de estábulo devidamente organizado. Esta foi cometida por negligência. Seguidamente, perfila-se o pedido de ajuda controvertido. A primeira obrigação referida constitui uma obrigação de execução continuada, para cujo desrespeito não se apura, a partir dos autos, uma determinada data (por exemplo, violação cometida pela primeira vez quando da aquisição do primeiro dos animais elegíveis para o direito à ajuda). Dado que o «elemento censurável» da omissão do registo no livro de estábulo apenas se concretiza, em princípio, quando é apresentado um pedido de ajudas para animais não registados no livro, em nossa opinião, a actuação ilícita ocorreu, o mais tardar, nessa data. No caso vertente, o pedido foi apresentado no início de Abril de 1997.

19. Tomando por base aquela data, deve concluir-se que o Regulamento n.° 820/97 não pode ser tido em consideração para responder à questão prejudicial, dado que ele só substituiu (parcialmente) a Directiva 92/102 a partir de 1 de Julho de 1997. Para a questão prejudicial, que incide sobre a interpretação do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, deve, por conseguinte, partir-se do princípio de que o «sistema de identificação e registo» nele mencionado tem de ser analisado à luz do disposto na Directiva 92/102, que àquela data se encontrava ainda plenamente em vigor.

8 — V. artigo 10.° do Regulamento (CE) n.° 2629/97 da Comissão, de 29 de Dezembro de 1997, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento n.° 820/97 no que respeita a marcas auriculares, registos das explorações e passaportes no âmbito do regime de identificação e registo dos bovinos (JO L 354, p. 19).

9 — V., igualmente, o artigo 49.°, n.° 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2000, C 364, p. 1).

20. No que respeita à concretização das obrigações que contribuem para a aplicação do sistema (por exemplo, a devida manutenção do livro de estábulo), deve ainda ser tido em consideração o Regulamento de execução n.° 3887/92, aplicável a partir de 1 de Fevereiro de 1993 por força do seu artigo 19.°, segundo parágrafo.

B — *Interpretação do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92*

21. A Comissão considera que as consequências da omissão do registo dos bovinos no livro de estábulo resultam do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 conjugado com os artigos 4.° a 6.° e 8.° da Directiva 92/102, bem como com os artigos 10.°, 11.°, 13.° e 14.° do Regulamento de execução n.° 3887/92.

22. Neste contexto, a Comissão salienta a relevância de um livro de estábulo devidamente actualizado para a eficácia do sistema identificação e de controlo exigido pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92. Nas suas observações escritas, todavia, limita-se, essencialmente, a uma citação das disposições de direito comunitário enunciadas, recorrendo ao realce visual de algumas passagens. A título complementar, refere tão só que os artigos 4.° e 5.° da Directiva 92/102 obrigam os Estados-Membros a assegurar que os detentores de animais mantenham um livro de estábulo pormenorizado, no qual devem ser registados os animais com as marcas de identificação que os individualizam, bem como todas as alterações relevantes a este respeito. Em sua opinião, assegurar-se-ia deste modo a possibilidade de identificar todos os animais eventualmente elegíveis para efeitos de ajudas e de controlar todos os seus movimentos, desde a nascença até à morte.

23. Embora, como a Comissão refere, o artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 não preveja, como tal, qualquer sanção neste caso, esta disposição deve, em seu entender, ser interpretada em conjugação com as do Regulamento de execução n.° 3887/92. A Comissão cita, a este propósito, algumas disposições do regulamento de execução, particularmente o artigo 10.°, n.^{os} 3 e 4, mais uma vez utilizando o realce visual de determinadas passagens. Das disposições citadas, conclui que o direito à indemnização deve ser excluído se o livro de estábulo não contiver as necessárias informações.

24. Em defesa da tese segundo a qual a extinção total do direito à indemnização pode constituir uma sanção «adequada», a Comissão invoca o acórdão Schumacher, no qual, relativamente ao que, no seu entender, constitui uma obrigação similar do beneficiário de uma ajuda, o Tribunal de Justiça declarou que «ainda que seja verdade que a perda da integralidade do prémio especial [...] constitui uma sanção severa, essa sanção é adequada e necessária para atingir o objectivo da regulamentação em causa, que é evitar as irregularidades e as fraudes» [10].

10 — Acórdão de 23 de Novembro de 1993 (C-365/92, Colect., p. I-6071, n.° 30).

25. Coloca-se assim a questão de saber se do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, conjugado com a Directiva 92/102 e com o Regulamento de execução n.° 3887/92, resulta a aplicação de sanções quando um pedido de indemnização é apresentado relativamente a animais não registados no livro de estábulo e, em caso afirmativo, quais são essas sanções.

1) Uma sanção como a aplicada no caso vertente justifica-se com base no artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, conjugado com a Directiva 92/102 e com o Regulamento de execução n.° 3887/92?

a) O artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92

26. O artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 apenas impõe, muito genericamente, a criação de um «sistema de identificação e de registo dos animais que entram em linha de conta para a concessão de uma ajuda» e limita-se a remeter, no restante — como já foi referido — para os artigos 4.° a 6.° e 8.° da Directiva 92/102.

b) A Directiva 92/102

27. Das aludidas disposições da Directiva 92/102 resulta, em especial, a obrigação que impende sobre os Estados-Membros de assegurarem que os detentores de animais possuam um livro de estábulo e nele efectuem os registos impostos por aquela directiva, que mantenham o livro de estábulo em conformidade com determinadas normas e disponível para consulta.

28. A directiva não contém, em si, referências genéricas ou implícitas a sanções. Acresce, como é sabido, que, nos termos do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE (ex-artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE) e do artigo 10.° CE (ex-artigo 5.° do Tratado CE), compete aos Estados-Membros tomar «todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário» [11], devendo assegurar, quando da escolha da sanção a aplicar, que sejam garantidos a sua «eficácia e o seu efeito dissuasor» [12].

29. Segundo as indicações do tribunal de reenvio, o Reino da Suécia adoptou as seguintes disposições legais: o § 7 do Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) estipula que os detentores de animais devem registar o número dos seus bovinos num livro (livro de estábulo) aprovado para o efeito pela Direcção-Geral da Agricultura. Segundo o despacho de reenvio, o § 15 do Regulamento sueco 1995:1174 sobre indemnizações compensatórias à agricultura em zonas de monta-

11 — Acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965, n.° 23); v., igualmente, acórdãos de 8 de Abril de 1976, Royer (48/75, Recueil, p. 497, Colect., p. 221); e de 25 de Julho de 1991, Emmott (C-208/90, Colect., p. I-4269).

12 — V., por exemplo, acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (14/83, Recueil, p. 1891, n.° 28).

nha e em certas zonas desfavorecidas remete, relativamente aos «controlos e sanções em questões de indemnização compensatória», para as disposições «contidas no Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, e no Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992».

30. Consequentemente, é de considerar que o Reino da Suécia transpôs para a sua ordem jurídica as regras previstas na Directiva 92/102 relativamente ao livro de estábulo no que se refere às condições, mas não no referente aos controlos e às consequências jurídicas. Parece, portanto, que as sanções são transpostas através da remissão directa para o direito comunitário aplicável [13]. Dado que o Regulamento n.° 3508/92 — como já foi referido — não contém qualquer referência geral ou especial relativa a sanções, cabe ainda analisar o Regulamento de execução n.° 3887/92 para responder à questão de interpretação colocada ao Tribunal de Justiça.

c) O Regulamento de execução n.° 3887/92

31. O Regulamento n.° 3887/92 é um regulamento que estabelece normas de execução, adoptado pela Comissão com base no artigo 12.° do Regulamento n.° 3508/92. Nos termos do seu artigo 12.°, segundo período, estas regras de execução incidem «designadamente sobre [...] d) Os controlos administrativos e os controlos no local e por teledetecção». Consequentemente, o Regulamento de execução n.° 3887/92 tem em vista a concretização do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, na medida em que contém «disposições relativas à identificação e registo de animais».

32. Para responder à questão prejudicial, convém, pois, examinar se deste regulamento de execução, considerado na sua totalidade, ou se de uma das suas disposições, resulta qualquer indicação relativa a sanções aplicáveis em caso de omissão do registo de animais no livro de estábulo. Normas deste tipo encontram-se em especial no seu artigo 10.°, a cuja análise mais detalhada procederemos em seguida. Com efeito, é aí que se encontram igualmente regulamentados os controlos relativos aos regimes de ajudas «animais».

33. O artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento de execução n.° 3887/92 regula a situação em que o número de animais presentes na exploração não corresponde ao número de animais inscritos no livro de estábulo («registo especial»). Aliás, no primeiro travessão deste número está prevista a perda total da indemnização quando a diferença entre o número de animais inscritos no livro de estábulo e o número de animais verificados for igual ou superior a 20% — como é o caso do processo principal. Trata-se contudo de uma regulamenta-

13 — Para a interpretação do direito comunitário é indiferente se o Tribunal de Justiça é solicitado a pronunciar-se porque as disposições de direito comunitário são directamente aplicáveis ou pelo facto de o direito nacional para elas remeter, jurisprudência constante: v. acórdãos de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763); de 8 de Novembro de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Colect., p. I-4003); de 25 de Junho de 1992, Federconsorzi (C-88/91, Colect., p. I-4035); de 17 de Julho de 1997, Giloy (C-130/95, Colect., p. I-4291); e de 17 de Julho de 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Colect., p. I-4161).

ção que visa expressamente tão só os controlos efectuados nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do Regulamento de execução n.º 3887/92. Ora o artigo 6.º, n.º 6, diz respeito aos controlos efectuados em caso de concessão do «prémio especial aquando do abate» ou «da primeira colocação dos animais no mercado com vista ao seu abate», o que não se verifica no processo principal.

34. Não obstante, ao que parece, a Comissão considera que a perda total da indemnização no caso de omissão de todo e qualquer registo no livro de estábulo tem a sua fundamentação no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento de execução n.º 3887/92, porquanto, segundo o artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, «Apenas serão tomados em consideração [para a concessão de ajudas] os bovinos que se encontrem identificados no pedido de ajudas ou, no caso de aplicação do n.º 3, os animais identificados no registo».

35. Não nos parece que se possa acolher a argumentação da Comissão na medida em que — como já foi exposto — o artigo 10.º, n.º 3, do regulamento de execução reporta-se tão só a determinadas ajudas, assentes em pressupostos jurídicos de direito comunitário aí expressamente mencionados, nas quais não se incluem no entanto, as indemnizações controvertidas no processo principal. Por outro lado, o artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do regulamento de execução não é susceptível, por si só, de alargar o âmbito de aplicação material do artigo 10.º, n.º 3, para além das ajudas nele contempladas, dado que, pelo seu conteúdo, versa sobre casos de impossibilidade de identificação dos animais. Os animais não registados no livro de estábulo são considerados como não identificados, por força do artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, com a consequência jurídica de não serem «tomados em consideração» (o que significa a perda total do direito); todavia, isto só é válido expressamente «no caso de aplicação do n.º 3», de forma que a aplicação desta norma está, nessa medida, *pressuposta*.

36. A par do n.º 3 do artigo 10.º do regulamento de execução, o seu n.º 2 consagra igualmente um regime segundo o qual, verificadas determinadas circunstâncias, pode haver lugar à extinção total do direito às ajudas. Esta norma não tem o seu campo de aplicação limitado a determinadas ajudas, ao contrário do que se verifica com o n.º 3.

37. A Comissão não invocou esta disposição em apoio da sua tese. Não obstante, somos levados a crer que a administração sueca, atendendo ao que afirma o órgão jurisdicional nacional e conforme ficou demonstrado pela documentação anexa por aquela fornecida (sem comentários), se baseou essencialmente neste artigo. Ora, o artigo 10.º, n.º 2, do regulamento de execução não contém, em local algum, qualquer alusão ao livro de estábulo; diz respeito apenas aos casos em que existe uma diferença entre o número de animais declarado no pedido de ajudas e o verificado quando do controlo no local. No caso vertente, constatou-se esta diferença pela falta de duas das nove vacas leiteiras elegíveis para a concessão de ajudas. Assim sendo, perante um pedido como o do caso em apreço, no qual foram declarados menos de 20 animais e em que a diferença foi precisamente de dois animais, apenas se colocaria a questão de uma redução per-

centual da indemnização, nos termos do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), primeiro travessão, do regulamento de execução. A autoridade sueca considerou existir uma diferença de 100% — conforme transparece da documentação anexa às suas observações — porque equiparou, manifestamente, o pressuposto material constituído pelo número verificado *quando do controlo no local* ao número registado no livro de estábulo.

38. Por conseguinte, é de entender que também no Regulamento de execução n.° 3887/92 se não encontra qualquer disposição da qual resulte expressa ou implicitamente que, regra geral, para as ajudas abrangidas pelo âmbito de aplicação do regulamento, a omissão do registo dos animais no livro de estábulo seja ou possa ser penalizada com a perda integral do direito à indemnização.

2) Do contexto normativo comunitário geral relativo ao livro de estábulo emerge algum fundamento jurídico para aplicação de uma sanção como a imposta no processo principal?

39. Saliente-se desde logo que a Comissão invoca incorrectamente neste contexto o acórdão Schumacher [14], já que tanto nesse acórdão como em numerosos outros acórdãos do Tribunal de Justiça [15] foi suscitada a questão de saber se uma sanção prevista pelo direito comunitário é inconciliável com os princípios gerais do direito comunitário na medida em que a mesma deva ser considerada como «desproporcionada» na acepção da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. Aqui, ao invés, cabe examinar se o direito comunitário pertinente prevê uma sanção para o caso vertente e, em caso afirmativo, qual é essa sanção.

40. Numa primeira fase, impõe-se analisar se, do contexto geral em que se inserem as disposições do direito comunitário relativas ao livro de estábulo, emerge uma fundamentação jurídica para a aplicação de uma sanção como a do caso em apreço, concretamente, a perda total do direito ao pagamento das indemnizações, quando o detentor dos animais tenha pedido as respectivas indemnizações sem que tenha procedido ao registo dos animais no livro de estábulo.

41. Nos acórdãos Hopermann [16], no contexto da interpretação de um outro regulamento de execução no âmbito da agricultura, o Tribunal de Justiça declarou, no

14 — Já referido na nota 10.

15 — V., por exemplo, acórdãos de 9 de Julho de 1985, Bozzetti (179/84, Recueil, p. 2301); de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237); de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser (C-118/89, Colect., p. I-2637); de 21 de Janeiro de 1992, Pressler (C-319/90, Colect., p. I-203); de 24 de Setembro de 1985, Man (Sugar) (181/84, Recueil, p. 2889); de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni (122/78, Colect., p. 345); de 21 de Junho de 1979, Atalanta Amsterdam (240/78, Recueil, p. 2137); de 2 de Dezembro de 1982, RU-MI (272/81, Recueil, p. 4167); e de 16 de Julho de 1998, Kyritzer Stärke (C-287/96, Colect., p. I-4729).

16 — Acórdãos de 2 de Maio de 1990 (C-357/88, Colect., p. I-1669) e (C-358/88, Colect., p. I-1687).

essencial, que a perda do direito a uma ajuda, como sanção pelo desrespeito de obrigações comunitárias, pode ser inferida de um regulamento mesmo que as respectivas disposições cuja aplicação está em causa nada mencionem acerca das consequências jurídicas da sua inobservância.

42. É o que se verifica neste caso. Já foi explicado que, no processo vertente, a obrigação de manter o livro de estábulo devidamente actualizado decorria, em princípio, à data determinante para a questão prejudicial suscitada, do artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, conjugado com a Directiva 92/102. As normas jurídicas suecas aplicáveis em matéria de controlos e sanções remetem, todavia, para o Regulamento de execução n.° 3887/92, o qual, por seu turno, não contém qualquer fundamentação jurídica expressa ou implícita para uma sanção como a aplicada no caso em apreço.

43. Nos acórdãos Hopermann, o Tribunal de Justiça considerou que, quando as disposições comunitárias não referem quais as condições para a aplicação das sanções correspondentes ao desrespeito de uma obrigação comunitária, essas condições estão reunidas se a observância da obrigação comunitária cujo cumprimento está em causa «[for] indispensável para garantir o bom funcionamento do sistema de ajudas em questão» e resultar «dos fins prosseguidos pela referida obrigação» que a consequência eficaz da sua inobservância «não pode ser senão a perda do direito à ajuda» [17].

44. Numa segunda fase, cabe analisar quais os objectivos prosseguidos através do registo no livro de estábulo e se a perda da indemnização, imposta como sanção, pode ser considerada «indispensável», na acepção da aludida jurisprudência, para a realização de um destes objectivos [18].

45. Pode a identificação dos animais ser considerada um dos objectivos do livro de estábulo?

46. Com o propósito de sublinhar a relevância do livro de estábulo devidamente actualizado para a eficácia do sistema de controlo, a Comissão enunciou as informações que, nos termos da Directiva 92/102, devem ser registadas no livro de estábulo. Remeteu ainda para o artigo 10.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de execução n.° 3887/92, segundo o qual os animais não são tomados em consideração para efeitos de concessão de uma ajuda quando não for possível a identificação através de controlo no local dos animais declarados no pedido ou, no caso do n.° 3, através do livro de estábulo.

47. É pacífico que a existência de um livro de estábulo devidamente actualizado facilita o controlo das ajudas abrangidas pelo

17 — Acórdãos já referidos na nota 16 (C-357/88, n.° 8, e C-358/88, n.os 9 e 11).

18 — Deve, a este propósito, ser estabelecido um critério especialmente rigoroso, tendo em conta o princípio da legalidade, consagrado, por exemplo, também no artigo 49.°, n.° 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, já referido na nota 9.

Regulamento n.º 3508/92. Não obstante, parece-nos que será «indispensável», na acepção da aludida jurisprudência, não tanto para a verificação do número de animais, mas antes — como a própria Comissão sublinha — para a sua *identificação*.

48. É o que resulta desde logo do facto de o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento de execução n.º 3887/92 prever um sistema de verificação do *número* de animais que consiste, essencialmente, no controlo no local do número de animais efectivamente presentes. Para o caso de o número ser menor relativamente ao constante do pedido, encontram-se previstos os já referidos mecanismos sancionatórios escalonados. Será apenas para o caso de determinadas ajudas, nomeadamente as abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º, n.º 3, conjugado com o artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento de execução n.º 3887/92, que o número de animais deverá também ser comprovado *adicionalmente* verificando as inscrições no ali mencionado «registo especial».

49. Até mesmo o artigo 10.º, n.º 4, primeiro parágrafo, invocado pela Comissão em apoio da sua tese segundo a qual o regulamento de execução contém um fundamento jurídico para sanções como a do caso vertente, parece antes reforçar a hipótese de o livro de estábulo devidamente organizado servir primordialmente para a *identificação* dos animais. Aliás, nos termos desta disposição, a identificação deveria, em princípio, ser efectuada sem recurso ao livro de estábulo. É apenas para as ajudas abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º, n.º 3, do regulamento de execução que a verificação da identidade dos diversos animais (aparentemente, de especial importância para estas ajudas) está ligada ao respectivo registo no livro de estábulo.

50. Se se considerar que um livro de estábulo devidamente actualizado visa primordialmente a identificação dos animais e que a verificação do respectivo número deve efectuar-se, regra geral, através de controlos no local, cabe aqui acentuar novamente que, segundo as informações fornecidas pelo tribunal de reenvio, no processo principal apenas se questiona o *número* de vacas leiteiras eventualmente elegíveis para efeitos de concessão de ajudas, e isto na medida em que aquele número não coincidia, à data do controlo no local, com o número declarado no pedido. A correspondência dos animais que foram objecto do pedido aos que, indiscutivelmente, se encontravam na posse do detentor, não foi — tanto quanto é possível apurar — questionada pela autoridade sueca.

51. Contudo, deve ainda ser analisado se um dos objectivos prosseguidos pelo livro de estábulo pode ainda estar ligado ao controlo do número de animais.

52. Poderá, assim, a determinação do número de animais, apesar de tudo, ser considerada como um dos objectivos da manutenção de um livro de estábulo devidamente actualizado?

53. Quanto ao *número* de animais eventualmente elegíveis para efeitos de ajudas, afigura-se que a relevância de um livro de estábulo devidamente actualizado se verifica apenas no plano probatório. A prova adquire relevância nomeadamente no caso de o detentor de animais alegar — como no processo principal — que determinado número de animais declarados no pedido adoeceram e pereceram ou foram abatidos antes do controlo no local.

54. É nesta linha que se encontra prevista, para a verificação — da qual depende o montante da ajuda — do número de animais, a obrigação constante do artigo 4.°, n.° 1, alínea a), segundo parágrafo, da Directiva 92/102, que deve ser consagrada no direito nacional, de documentar no livro de estábulo todos os movimentos que afectam os efectivos de uma exploração. O artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento de execução n.° 3887/92 consagra como determinante para a redução ou extinção do direito às ajudas o número de animais efectivamente verificado quando do controlo no local. Se o detentor de animais reivindicar — como no caso vertente — que a redução do número de animais existente na exploração se deve a alterações ocorridas após a apresentação do pedido, apenas o poderá provar com base no livro de estábulo devidamente actualizado. Diversamente das situações em que são prosseguidos objectivos de interesse público (por exemplo, na medida em que o livro de estábulo permite a identificação), a manutenção actualizada do livro de estábulo serve aqui, prioritariamente, o interesse do próprio detentor dos animais e, nessa medida, não carece de qualquer sanção, muito menos sob a forma de perda total do direito a indemnização — ou, dito de outra forma, na acepção da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça nos processos Hopermann: esta sanção não se configura, neste caso, como «indispensável».

55. Por conseguinte, quando — como no presente processo — não se discute a identidade dos animais, mas o facto de o número de animais à data do controlo no local ser inferior ao número declarado no pedido, a omissão da inscrição dos animais no livro de estábulo não constitui uma violação tão grave da obrigação comunitária que recai sobre o beneficiário das ajudas que implique que se não considere adequada qualquer outra sanção que não a perda total do direito para a concretização do objectivo que a obrigação visa garantir.

56. Com base em todas as considerações que antecedem, não parece que se possa admitir que do contexto geral no qual se inserem as normas comunitárias relativas ao livro de estábulo se possa, nas circunstâncias deste caso concreto, extrair um fundamento jurídico para uma sanção, aplicada na sequência da omissão do registo de animais no livro de estábulo, que implique a perda total do direito à indemnização [19].

19 — A tese de que o artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 conjugado com o Regulamento de execução n.° 3887/92, na sua redacção aplicável ao litígio principal, não previa ainda a perda total do direito à indemnização no caso de omissão dos registos, é igualmente corroborada pelo facto de a actual versão do artigo 10.° do Regulamento de execução n.° 3887/92 conter uma norma, aplicável a *todas* as ajudas abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento, no caso de incorrecta manutenção do registo, inspirada no regime então estabelecido no artigo 10.°, n.° 3, do Regulamento de execução n.° 3887/92. Segundo o regime agora em vigor, as ajudas são, em princípio, reduzidas em função da diferença entre o número de animais declarados no pedido e os animais inscritos no livro de estábulo.

VI — Conclusão

57. O artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, na sua concretização através do Regulamento de execução n.° 3887/92, não contém qualquer base jurídica que justifique a sanção controvertida aplicada no caso de omissão do registo no livro de estábulo de situações como as referidas no processo principal. Mesmo não sendo aqui relevante para a questão prejudicial, permanece em aberto a questão de saber em que medida a transposição da Directiva 92/102 poderia ter implicado uma consequência jurídica como a que está em causa.

58. À luz das considerações que antecedem, propomos que o Tribunal de Justiça responda ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio da seguinte forma:

«Na data relevante para o litígio em apreço, o artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários, não devia ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização deveria ser excluído no caso de não constarem quaisquer informações do livro de estábulo do detentor dos animais, na medida em que apenas estava em questão a discrepância do número de animais em relação aos declarados no pedido, e em que esse número poderia ser verificado através de controlo no local.»