# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 29 de Setembro de 1993 *

*Senhor Presidente,*
*Senhores Juízes,*

1. As quatro questões prejudiciais apresentadas pelo Verwaltungsgericht Hannover dão ao Tribunal ocasião de examinar o princípio da proporcionalidade aplicado à recusa de concessão de um prémio em caso de inobservância das condições fixadas pela regulamentação comunitária para o obter.

2. A organização comum de mercado no sector da carne de bovino foi instituída pelo Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 [1]. O artigo 4.°-A desse regulamento, inserido pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 467/87 do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1987 [2], institui um regime de prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino. As normas de execução desse regime foram definidas pelo Regulamento (CEE) n.° 714/89 da Comissão, de 20 de Março de 1989 [3] (a seguir «o regulamento»), que constitui o cerne do nosso processo.

3. Este regulamento fixa as condições de concessão do prémio especial previsto pelo artigo 4.°-A, já referido.

4. Prevê, nomeadamente, que o produtor deve assumir o compromisso de manter os bovinos machos, para os quais pede a concessão do prémio [4], na sua exploração durante um período mínimo determinado por cada Estado-membro. Esse período varia entre dois e cinco meses [5].

5. Disposições transitórias [6] permitem a derrogação dessa obrigação em dois casos previstos nos n.os 1 e 2 do artigo 11.° do regulamento.

6. Estão dispensados desse compromisso:

— os produtores dos Estados-membros que apliquem, pela primeira vez, o prémio especial (n.° 1);

— nos outros Estados-membros, e por iniciativa destes últimos, os produtores que requererem um prémio em relação a animais cuja engorda está quase terminada. Nesse caso, o pedido está submetido a quatro condições: (i) deve ser feito entre 3 de Abril e 4 de Junho de 1989, (ii) os animais devem ter, no mínimo, a idade de doze meses na data da apresentação do pedido, (iii) devem ser mantidos na exploração durante, pelo menos, um mês, (iv) devem ter sido abatidos ou

* Língua original: francês.

1 — Regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

2 — Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.° 805/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, bem como os regimes de prémios concedidos nesse sector (JO L 48, p. 1).

3 — Regulamento que estabelece normas de execução do regime do prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino (JO L 78, p. 38).

4 — Os animais que dão direito ao prémio são qualificados de «elegíveis» pela regulamentação.

5 — Artigos 2.°, segundo travessão, e 8.°, n.° 2.

6 — Oitavo considerando do regulamento.

exportados para um país terceiro antes de 3 de Setembro de 1989 (n.° 2).

7. O artigo 8.° do regulamento especifica que «as autoridades competentes designadas por cada Estado-membro procederão ao controlo administrativo e às inspecções no local com vista à verificação da observância das normas do regime do prémio especial».

8. Em caso de inobservância das condições de concessão do prémio, o artigo 9.° prevê um regime de sanção.

9. Nos termos do seu n.° 1, «não será pago qualquer prémio se o número de animais efectivamente elegíveis resultante do controlo for inferior àquele para que foi apresentado o pedido de prémio».

10. O direito ao prémio é todavia mantido se a diminuição do número de animais for o resultado de «circunstâncias naturais da vida do rebanho» ou de um «caso de força maior», desde que as autoridades competentes disso tenham sido informadas em tempo útil (artigo 9.°, n.os 2 e 3).

11. Finalmente, o artigo 9.°, n.° 4, prevê que, «quando a diferença entre o número de animais efectivamente elegíveis e o número declarado for inferior a 5%... o prémio será pago em relação ao número de animais elegíveis, diminuído de 20%...».

12. H. Schumacher pediu, em 25 de Abril de 1989, no quadro do artigo 11.°, n.° 2, o prémio especial em relação a 32 bovinos machos engordados, no mínimo com doze meses, que deviam ser abatidos antes de 3 de Setembro de 1989.

13. Resulta dos documentos entregues pelo produtor às autoridades nacionais competentes que 27 animais foram abatidos entre 20 de Junho de 1989 e 17 de Agosto de 1989 e cinco outros em 25 de Setembro de 1989, ou seja, em relação a estes últimos, 22 dias após a data-limite fixada pelo artigo 11.°, n.° 2, do regulamento.

14. Foi esta a razão que, em 12 de Outubro de 1989, levou a Bezirksregierung Hannover a indeferir, na totalidade, o pedido de prémio, em aplicação do artigo 9.°, n.° 1.

15. H. Schumacher interpôs recurso dessa decisão para o Verwaltungsgericht Hannover, alegando que tem direito ao prémio especial para, pelo menos, 27 bovinos em relação aos quais considera ter preenchido todas as condições requeridas.

16. O tribunal de reenvio salienta que a situação que lhe é submetida apresenta duas características: a diferença entre o número de animais elegíveis (27) e o número de animais declarados (32) não é o resultado de «circunstâncias naturais» nem de um «caso de força maior» e que, por isso, os n.os 2 e 3 do artigo 9.° do regulamento são inaplicáveis. Considera que o n.° 4 do mesmo artigo também não é aplicável uma vez que a diferença entre o número de animais elegíveis e o de animais declarados é superior a 5% [7].

7 — V. os desenvolvimentos do tribunal *a quo* quanto a este ponto. (Despacho de reenvio, pp. 7 a 9 da tradução portuguesa).

17. O tribunal *a quo* interroga-se sobre a conformidade da sanção, prevista no artigo 9.°, n.° 1, do regulamento, com o princípio da proporcionalidade e submete ao Tribunal de Justiça quatro questões que podem ser resumidas desta forma [8]:

1) Este artigo aplica-se aos pedidos de prémio especial do artigo 11.°, n.° 2?

2) A noção de «controlo» constante do artigo 9.°, n.° 1, inclui a verificação de documentos?

3) O artigo 9.°, n.° 1, aplica-se se o artigo 9.°, n.° 4, não for aplicável?

4) Em caso de resposta afirmativa, viola o princípio da proporcionalidade?

18. A primeira e a terceira questões têm em vista verificar se o artigo 9.°, no seu conjunto, se aplica aos prémios previstos pelo artigo 11.°, n.° 2, do regulamento. Examinemo-las em conjunto.

19. O artigo 9.° penaliza a inobservância das condições de elegibilidade dos animais.

20. Visa «a prevenção e a penalização das irregularidades e das fraudes» [9].

21. O risco de fraude é idêntico quer se trate do regime geral do prémio especial (artigo 2.° do regulamento) ou do regime transitório aplicável aos Estados que aplicam o prémio pela primeira vez ou aos animais cuja engorda esteja quase terminada (artigo 11.° do regulamento).

22. Um animal é inelegível se há (i) abate tardio (artigo 11.°, n.° 2, terceiro travessão), (ii) duração insuficiente da manutenção na exploração (artigo 11.°, n.° 2, segundo travessão), (iii) inobservância das condições de idade dos animais (artigo 11.°, n.° 2, primeiro travessão), (iv) ultrapassagem do número de animais elegíveis (artigo 1.°, n.° 2), etc.

23. O artigo 9.° opera quaisquer que sejam as causas da inelegibilidade e o regime do pedido. Onde o regulamento não distingue, não há que distinguir.

24. Não há portanto dúvidas de que é inelegível, na acepção do artigo 9.°, n.° 1, um animal que não foi abatido antes da data fixada no artigo 11.°, n.° 2, terceiro travessão.

25. Numa situação em que a diferença entre o número de animais elegíveis e o número de animais declarados ultrapassa 5%, o artigo 9.°, n.° 4, é inaplicável.

26. Daqui resulta que o artigo 9.°, n.° 1, se aplica ao produtor que, tendo requerido o prémio especial com base no artigo 11.°, n.° 2, conta cinco animais inelegíveis — por

8 — O texto integral das questões figura no relatório do juiz-relator (I, 2 *in fine*).

9 — Quarto considerando do regulamento.

terem sido abatidos tardiamente — num total de 32. Tal é, de resto, a opinião comum do tribunal *a quo* [10] e da Comissão [11].

27. Quanto à noção de controlo na acepção do artigo 9.°, n.° 1, objecto da segunda questão, partilhamos igualmente, com a Comissão [12], a posição do tribunal *a quo* [13].

28. Segundo o artigo 8.° do regulamento, os Estados-membros procederão a dois tipos de controlos: a inspecção no local e o «controlo administrativo». Este último deve consistir em verificar a exactidão dos documentos apresentados pelo requerente. Assim, a comparação entre o número de animais mencionado num pedido de prémio e as notas passadas por um matadouro [14] permite verificar que os animais foram abatidos antes da data-limite fixada no artigo 11.°, n.° 2, terceiro travessão. Não admitir este tipo de verificação redundaria em privar o artigo 8.° de efeito útil.

29. O que poderá dizer-se quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade objecto da quarta questão?

30. Salientemos, antes de mais, que este Tribunal não foi chamado a pronunciar-se quanto ao problema da validade, à luz do princípio da proporcionalidade, de medidas que impõem encargos financeiros aos operadores [15]. A inobservância das condições de obtenção do prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino tem por única consequência a perda do benefício que este prémio constitui.

31. Como o Tribunal de Justiça recordou no acórdão Pressler, de 21 de Janeiro de 1992 [16], este Tribunal tem de examinar «à luz do princípio da proporcionalidade, medidas que prevêem a recusa de um benefício no caso de inobservância de determinadas condições ou prazos para a realização de operações ou a apresentação de pedidos ou de documentos» [17].

32. Em tal hipótese, como o Tribunal declarou, há que examinar «se as medidas instituídas por esta disposição ultrapassam os limites do que é necessário e apropriado para alcançar o objectivo pretendido pela regulamentação violada. É necessário, em particular, verificar se os meios que aquela disposição utiliza para realizar o objectivo pretendido estão de acordo com a importância deste e se são necessários para o alcançar...» [18].

33. A organização comum de mercado da carne de bovino tem por objectivo evitar a queda dos preços, nomeadamente, pela

10 — Tradução portuguesa do despacho de reenvio, p. 6.
11 — Observações da Comissão, p. 7 da tradução francesa.
12 — *Ibidem.*
13 — Tradução portuguesa do despacho de reenvio, p. 7.
14 — *Ibidem*, p. 6.
15 — V. acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder/Hauptzollamt Gronau (265/87, Colect., p. 2237, n.° 21), a propósito do regime da taxa de co-responsabilidade cobrada aos transformadores de cereais, e o acórdão de 16 de Outubro de 1991, Werner Faust (C-24/90, Colect., p. I-4905, n.° 12) a propósito de uma imposição suplementar sobre direitos de importação.
16 — C-319/90, Colect., p. I-203.
17 — *Ibidem*, n.° 11.
18 — *Ibidem*, n.° 12.

aplicação de medidas de intervenção [19]. Quando esse regime de intervenção foi adaptado e os seus efeitos limitados [20], os Regulamentos (CEE) n.° 467/87, n.° 468/87 e o que está em análise instituíram um regime de *prémio especial* essencialmente temporário [21] e transitório [22] destinado a manter os rendimentos dos produtores durante esse período de adaptação [23].

34. Tendo a Comunidade reconhecido que essas medidas provisórias se justificavam para um período limitado, era importante que não se aplicassem para além do período admitido. Compreende-se portanto que o regulamento tenha fixado um prazo para o abate dos animais em causa.

35. A fixação de uma data-limite para o abate cuja ultrapassagem é penalizada pela perda do prémio não se explica portanto somente pela preocupação do bom funcionamento do regime, permitindo também evitar que este seja desviado do seu objectivo.

36. Além disso, o n.° 4 do artigo 9.° tem em conta a desvantagem importante que resultaria da perda total do benefício da ajuda em caso de diferença mínima entre o número de animais efectivamente elegíveis e o dos animais declarados. O prémio é nesse caso somente reduzido [24]. Essa disposição foi adoptada a fim de ter em conta «de modo adequado, as infracções de menor importância» [25] e traduz a tomada em conta, pelo legislador comunitário, do princípio da proporcionalidade.

37. Lembremos, finalmente, que o direito ao prémio se mantém se a diminuição do número de animais resultar de circunstâncias naturais ou de caso de força maior de que as autoridades competentes tenham sido informadas em tempo útil.

38. Como se vê, a perda total do prémio supõe uma diminuição *significativa* do número de animais efectivamente elegíveis cuja causa não seja uma circunstância natural da vida do rebanho nem um caso de força maior.

39. Trata-se, então, de penalizar a negligência grave (o produtor conhece a data-limite de abate desde a data da apresentação do pedido de prémio e vários meses separam a segunda da primeira), ou, eventualmente, a fraude do produtor.

40. Basta dizer que em nenhum destes casos há lugar a subvenções comunitárias.

41. O tribunal de reenvio faz referência [26] a um parecer em que a Comissão teria admitido a concessão de prémios à totalidade dos animais do rebanho, apesar da inobservância da obrigação de marcação. Basta aqui

19 — V. os artigos 5.° e 6.°, do Regulamento n.° 805/68.

20 — V. o quarto considerando do Regulamento n.° 467/87.

21 — V. o artigo 4.°-A do Regulamento n.° 805/68, tal como inserido pelo artigo 1.°, do Regulamento n.° 467/87.

22 — V. o artigo 11.°, do regulamento.

23 — V. o sexto considerando do Regulamento n.° 467/87.

24 — Comparar o acórdão de 8 de Outubro de 1986, Nordbutter (9/85, Colect., p. 2831, n.° 17).

25 — Quarto considerando do regulamento.

26 — Tradução portuguesa do despacho de reenvio, p. 10.

declarar que esse parecer, além de o seu alcance ser contestado pela Comissão e de não poder vincular o Tribunal de Justiça, foi emitido em 1987 e não pode, por isso, ser aplicável a um regime de prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino cujas normas de execução foram definidas posteriormente.

42. Acrescentemos finalmente que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, «é necessário... reconhecer às instituições comunitárias um amplo poder de apreciação em matéria de política agrícola comum, tendo em conta as responsabilidades que lhes são conferidas pelo Tratado» [27].

43. Consideramos portanto que a análise do artigo 9.°, n.° 1, do regulamento não revelou elementos susceptíveis de afectar a sua validade à luz do princípio da proporcionalidade.

44. Concluímos, por consequência, sugerindo que o Tribunal de Justiça declare:

«1) Caso os n.os 2 e 3 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 714/89 da Comissão, de 20 de Março de 1989, não sejam aplicáveis, o n.° 1 desse artigo aplica-se aos pedidos de prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino referidos no artigo 11.°, n.° 2, do mesmo regulamento.

2) A noção de 'controlo' na acepção do artigo 9.°, n.° 1, já referido, inclui a verificação de documentos apresentados pelo requerente às autoridades nacionais competentes para provar que reúne as condições requeridas para o pagamento do prémio.

3) A análise desta disposição não revelou elementos susceptíveis de afectar a sua validade à luz do princípio da proporcionalidade.»

27 — Acórdão de 8 de Abril de 1992, Mignini (C-256/90, Colect., p. I-2651, n.° 16).