# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
17 de Julho de 1997 *

No processo C-354/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

**The Queen**

e

**Minister for Agriculture, Fisheries and Food,**

ex parte: **National Farmers' Union e o.,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do artigo 9.° do 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 (JO L 391, p. 36),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da National Farmers' Union e o., por E. H. Pijnacker Hordijk, advogado em Amsterdão, T. P. J. Van Oers, advogado em Haia, e M. P. Duffy, barrister, mandatados por W. J. Neville, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por L. Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por P. Watson, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. Macdonald Flett, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da National Farmers' Union e o., do Governo do Reino Unido e da Comissão na audiência de 22 de Janeiro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Março de 1997,

profere o presente

## Acórdão

1 Por despacho de 31 de Outubro de 1995, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 20 de Novembro seguinte, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, submeteu ao Tribunal, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE, diversas questões prejudiciais sobre a interpretação e a validade do artigo 9.° do 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 (JO L 391, p. 36).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a National Farmers' Union, associação profissional nacional dos agricultores na Inglaterra e no País de Gales (a seguir «NFU»), e 120 explorações agrícolas individuais ao Minister for Agriculture, Fisheries and Food (a seguir «MAFF») a propósito das sanções impostas por este último em aplicação do artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92, de que os recorrentes contestam tanto a interpretação como a aplicação feita pelo MAFF.

### Quanto à regulamentação comunitária

*Regime de auxílios aplicável aos bovinos*

Regulamento n.° 805/68 do Conselho

3 O Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 57), na versão resultante do Regulamento (CEE) n.° 2066/92 do

Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento n.° 805/68 e revoga o Regulamento (CEE) n.° 468/87 que estabelece as regras de execução do regime do prémio especial concedido aos produtores de carne de bovino, bem como o Regulamento (CEE) n.° 1357/80 que instaura um sistema de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 215, p. 49, a seguir «Regulamento n.° 805/68»), prevê, nos seus artigos 4.°-A a 4.°-L, a concessão de diversos prémios, entre os quais o prémio especial para os bovinos machos e o prémio para a vaca em aleitamento.

4 Nos termos do disposto no artigo 4.°-G do Regulamento n.° 805/68, o número total dos animais que poderão beneficiar destes últimos prémios fica condicionado à aplicação de um factor de densidade dos animais na exploração. Tal factor é expresso em número de cabeças normais (a seguir «CN») em relação à superfície forrageira da exploração consagrada à alimentação dos animais.

Regulamento n.° 3886/92 da Comissão

5 O Regulamento (CEE) n.° 3886/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece normas de execução dos regimes de prémios previstos no Regulamento n.° 805/68 e revoga os Regulamentos (CEE) n.° 1244/82 e (CEE) n.° 714/89 (JO L 391, p. 20), prevê, no seu artigo 42.°, n.° 1, que, por cada produtor que apresente um pedido de ajudas «superfícies» e um pedido de prémio especial ou de prémio a vaca em aleitamento, as autoridades competentes estabelecem o número de CN correspondente ao número de animais em relação ao qual pode ser concedido um prémio, atendendo à superfície forrageira da sua exploração.

*O regime de ajudas aplicável às culturas arvenses e retirada de terras*

Regulamento n.° 1765/92 do Conselho

6 O Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses

(JO L 181, p. 12), dispõe, no seu artigo 2.°, n.° 1, que os produtores comunitários de culturas arvenses podem requerer um pagamento compensatório nas condições definidas no título I do referido regulamento. O artigo 2.°, n.° 2, segundo parágrafo, prevê que o pagamento compensatório será concedido relativamente à superfície ocupada com culturas arvenses ou consagrados à retirada de terras.

7 Para beneficiar deste pagamento, os produtores são obrigados, em conformidade com o artigo 2.°, n.° 5, do Regulamento n.° 1765/92, a retirar do cultivo parte das terras da sua exploração, recebendo uma compensação por esta obrigação.

*Modalidades de aplicação dos regimes de ajudas*

Regulamento n.° 3508/92 do Conselho

8 O 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 (JO L 355, p. 1), dispõe, no seu artigo 6.°, n.° 1, primeiro travessão, que, para poder beneficiar de um ou mais regimes comunitários, cada agricultor apresentará, em relação a cada ano, um pedido de ajudas «superfícies» em que se indiquem as parcelas agrícolas, incluindo as superfícies forrageiras, as parcelas agrícolas sujeitas a uma medida de retirada de terras para culturas arvenses e as parcelas deixadas em pousio.

Regulamento n.° 3887/92 da Comissão

9 Nos termos do sétimo considerando do Regulamento n.° 3887/92, «o respeito das disposições em matéria de ajudas comunitárias deve ser controlado de um modo eficaz».

10 No seu nono considerando indica-se que há que adoptar disposições destinadas a prevenir e punir de modo eficaz as irregularidades e as fraudes mas que, atendendo às especificidades dos diferentes regimes, é conveniente prever sanções escalonadas de acordo com a gravidade da irregularidade cometida, podendo ir até à exclusão total do benefício de um regime.

11 Nos termos do artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, a declaração de retirada de terras e a declaração de cultura devem ser apresentadas juntamente com o pedido de ajudas «superfícies» ou integrar tal pedido. O artigo 4.°, n.° 1, indica as informações que devem constar de tal pedido.

12 Segundo o artigo 6.°, n.° 1, deste regulamento, os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

13 O artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 tinha a seguinte redacção:

«1. Sempre que se verificar que a área efectivamente determinada é superior à declarada no pedido de ajudas "superfícies", será tomada em consideração para o cálculo do montante da ajuda a área declarada.

2. Sempre que se verificar que a área declarada num pedido de ajudas "superfícies" excede a área determinada, o montante da ajuda será calculado com base na área efectivamente determinada aquando do controlo. Todavia, salvo caso de força maior, a área efectivamente determinada será diminuída:

— do dobro do excedente verificado, no caso de este ser superior a 2%, ou a 2 hectares, e inferior ou igual a 10% da área determinada,

— de 30%, no caso de o excedente verificado ser superior a 10% e inferior ou igual a 20% da área determinada.

No caso de o excedente verificado ser superior a 20% da área determinada, não será concedida qualquer ajuda ligada à superfície.

Todavia, se se tratar de uma falsa declaração feita deliberadamente ou por negligência grave, o agricultor em causa será excluído do benefício:

— do regime de ajuda em causa a título do ano civil em questão

e

— em caso de uma falsa declaração feita deliberadamente, de qualquer regime de ajuda referido no n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 a título do ano civil seguinte em relação a uma área igual àquela para a qual tiver sido recusado o seu pedido de ajudas.

...

Para efeitos da aplicação do presente artigo, entende-se por área determinada aquela em relação à qual tenham sido respeitadas todas as condições regulamentares.

3. Para efeitos da aplicação dos n.$^{os}$ 1 e 2, serão tomadas em consideração, exclusiva e separadamente, as superfícies forrageiras, as superfícies objecto de retirada de terras e as ocupadas com culturas arvenses relativamente às quais seja aplicável um montante de ajuda diferente.

4. As áreas determinadas para o cálculo da ajuda, em conformidade com os n.os 1 a 3 do presente artigo, serão utilizadas:

— no âmbito da retirada de terras, no cálculo da superfície máxima elegível para os pagamentos compensatórios aos produtores de culturas arvenses,

— no cálculo do limite dos prémios previstos nos artigos 4.°-G e 4.°-H do Regulamento (CEE) n.° 805/68, assim como da indemnização compensatória.

Todavia, nos casos referidos no n.° 2, primeiro e segundo travessões do primeiro parágrafo, o cálculo da superfície máxima elegível para pagamentos compensatórios aos produtores de culturas aráveis faz-se com base na superfície efectivamente determinada de retirada de terras.

5. ...»

14 No entanto, enquanto todas as outras versões linguísticas do artigo 9.°, n.° 4, primeiro parágrafo, mencionavam os n.os 1 a 3 ou o artigo 9.° no seu conjunto, as versões inglesa, finlandesa e sueca faziam referência aos n.os 1 e 3.

15 O Regulamento (CE) n.° 229/95 da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1995, que altera o Regulamento n.° 3887/92 e o Regulamento (CE) n.° 762/94 (JO L 27, p. 3), introduziu uma correcção nestas últimas versões do artigo 9.°, n.° 4, primeiro parágrafo, que corresponde agora às demais versões do regulamento. A referida disposição, conforme alterada, refere-se aos «n.os 1 a 3» do artigo 9.° e não já aos «n.os 1 e 3».

Regulamentos n.os 229/95 e 1648/95 da Comissão

16 O artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 229/95, que altera o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, dispõe:

«4. a) As áreas determinadas em aplicação dos n.os 1 a 3 do presente artigo para o cálculo da ajuda serão determinadas:

— no âmbito da retirada de terras, para o cálculo da superfície máxima elegível para os pagamentos compensatórios aos produtores de culturas arvenses,

— para o cálculo do limite dos prémios referidos nos artigos 4.°-G e 4.°-H do Regulamento (CEE) n.° 805/68, e o cálculo da indemnização compensatória.

Todavia, nos casos referidos no primeiro parágrafo, primeiro e segundo travessões, do n.° 2, o cálculo da superfície máxima elegível para pagamentos compensatórios aos produtores de culturas arvenses far-se-á com base na superfície efectivamente determinada de retirada de terras e na proporção das diferentes culturas.

b) ...»

17 O Regulamento (CE) n.° 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995, que altera o Regulamento n.° 3887/92 (JO L 156, p. 27), prevê, no seu quarto considerando, «que, para simplificar as sanções "superfícies" e "animais", as disposições relativas à sua aplicação devem ser alteradas; que, uma vez que, depois da adopção do Regu-

lamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, alterado pelo Regulamento (CE) n.° 229/95, as regras relativas à retirada de terras foram alteradas, nomeadamente através da adopção das disposições que permitem a transferência da obrigação de retirada de terras de um produtor para outro e da retirada voluntária de terras, é adequado alterar as referidas sanções».

18 O artigo 1.°, pontos 5 e 6, do Regulamento n.° 1648/95 alterou nos seguintes termos o artigo 9.°, n.os 2 e 4, do Regulamento n.° 3887/92:

«5. No n.° 2 do artigo 9.°, o primeiro e segundo travessões do primeiro parágrafo são substituídos pela seguinte redacção:

"... do dobro do excedente verificado, no caso de este ser superior a 3%, ou a 2 hectares, e inferior ou igual a 20% da área determinada."

6. O n.° 4, alínea a), do artigo 9.° passa a ter a seguinte redacção:

"a) As áreas determinadas em aplicação dos n.os 1 a 3 para o cálculo da ajuda serão utilizadas para o cálculo do limite dos prémios previstos nos artigos 4.°G e 4.°H do Regulamento (CEE) n.° 805/68, bem como para o cálculo da indemnização compensatória.

O cálculo da superfície máxima elegível para pagamentos compensatórios aos produtores de culturas arvenses far-se-á com base na superfície efectivamente determinada de retirada de terras e na proporção das diferentes culturas."»

*Aplicação no tempo das sanções administrativas previstas por actos comunitários*

Regulamento n.° 2988/95 do Conselho

19 O Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1), prevê, no seu artigo 1.°, n.° 1, que, «Para efeitos da protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adoptada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogéneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário.»

20 Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição do direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.

21 Nos termos do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, «Não pode ser aplicada qualquer sanção administrativa que não tenha sido prevista num acto comunitário anterior à irregularidade. Se disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas forem alteradas em momento posterior, as disposições menos severas são aplicáveis retroactivamente.»

## Quanto ao litígio no processo principal

22 Resulta do despacho de reenvio que o litígio no processo principal envolve agricultores que, de boa fé, sobreavaliaram em mais de 20% a superfície das suas terras por ocasião de declarações de pedidos de ajuda, de modo que sofreram graves problemas financeiros em razão das sanções aplicadas pelo MAFF ao abrigo do artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92.

23 Por outro lado, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, quando a superfície das terras retiradas de cultura é sobreavaliada em mais de 20%, o MAFF não concede, em aplicação do artigo 9.° do referido regulamento, nenhuma ajuda pela retirada das terras ou pelas culturas arvenses. Além disso, uma sobreavaliação que exceda 20% da superfície forrageira ou das terras utilizadas para a produção de uma cultura arvense específica priva os agricultores de qualquer indemnização a ela relativa.

24 Resulta igualmente dos autos do processo principal que, por carta de 22 de Fevereiro de 1995, as autoridades britânicas informaram a Comissão de que consideravam que a recusa de qualquer pagamento ligado às culturas arvenses constituía uma sanção desproporcionada em relação à gravidade da irregularidade cometida. A Comissão respondeu que tais sanções não eram demasiado severas, acrescentando porém que já tinha redigido um projecto para alterar o Regulamento n.° 3887/92 a fim de permitir aos agricultores receberem os pagamentos compensatórios para as suas culturas arvenses com base na superfície das terras retiradas de cultura efectivamente determinada.

25 A NFU e 120 agricultores individuais contestam a aplicação feita pelo MAFF do artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92, razão por que recorreram ao órgão jurisdicional de reenvio.

## Questões prejudiciais

26 Considerando que a solução do litígio que lhe foi submetido exigia a interpretação do Regulamento n.° 3887/92, bem como a apreciação da sua validade, a High Court of Justice decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão (antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95) ser interpretado no sentido de que exige a recusa de pagamento aos agricultores da totalidade das ajudas ligadas à superfície, quando se verifique que a diferença entre a área efectivamente retirada e a declarada no pedido de ajuda é superior a 20%, mas não se prove ter havido intenção de fraude nem negligência grave?

2) Deve o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 da Comissão (antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95) ser interpretado no sentido de que exige a recusa de pagamento aos agricultores da totalidade dos prémios a bovinos, quando se verifique que a diferença entre a área de terreno forrageiro efectivamente determinada e a declarada no pedido de ajuda ligada à superfície é superior a 20%, mas não se prove ter havido intenção de fraude nem negligência grave?

3) Se a resposta às questões 1 e/ou 2 for "sim", é o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 da Comissão (antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95) inválido, no todo ou em parte, por violação de qualquer princípio de direito comunitário, em especial dos princípios da segurança jurídica, da não discriminação e/ou da proporcionalidade?

4) Se a resposta às questões 1 e/ou 2 for "não", como deve o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 da Comissão (antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95) ser interpretado?

5) Independentemente das respostas às questões 1 a 4, é válido e legal que o Regulamento n.º 3887/92 da Comissão imponha a sanção de perda da totalidade dos pagamentos ligados à superfície por um agricultor em relação ao qual se verifique que a diferença entre a área efectivamente determinada e a declarada no pedido de ajuda é superior a 20%, mas não se prove ter havido intenção de fraude nem negligência grave?»

## Quanto à primeira questão e à primeira parte da quarta questão

27 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1648/95, o artigo 9.º, n.ºs 2 a 4, do Regulamento n.º 3887/92 deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de todo e qualquer pagamento relacionado com as superfícies arvenses quando a diferença entre a superfície das terras retiradas de cultura declarada e a determinada nos controlos efectuados pelas autoridades competentes ultrapassa 20%. Em caso de resposta negativa a esta questão, pretende saber, através da primeira parte da quarta questão, de que modo as referidas disposições devem ser interpretadas.

28 A este propósito, importa começar por recordar que, como resulta dos n.ºs 13 a 15 do presente acórdão, com a adopção do Regulamento n.º 229/95, o erro que figura na versão inicial inglesa do artigo 9.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3887/92 foi corrigido.

29 Segundo a NFU, a expressão «qualquer ajuda ligada à superfície» que figura no artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 3887/92 significa que nenhuma ajuda é concedida para a superfície sobreavaliada, ou seja, a que é colocada em pousio. Alega que esta interpretação é confirmada pelo artigo 9.º, n.º 3, que prevê que as superfícies forrageiras, as superfícies objecto de retirada de terras e as ocupadas com culturas arvenses são tomadas em conta separadamente. Consequentemente, mesmo perdendo o agricultor o benefício de todos os pagamentos compensatórios relacionados com a sua superfície de terras retiradas de cultura,

conservaria, em contrapartida, com base na superfície de terras retiradas efectivamente determinada no controlo, o direito de obter ajudas pelas superfícies arvenses cultivadas, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92. Segundo a NFU, as alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 1648/95 mais não fazem do que clarificar a aplicação do artigo 9.°, n.° 4, não introduzindo nenhuma modificação substancial.

30 Em contrapartida, o Governo do Reino Unido considera que resulta do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92 que, quando uma sobreavaliação excede 20% da superfície das terras retiradas, essas terras não são objecto de nenhuma determinação de superfície. Considera, portanto, que tal sobreavaliação teria o mesmo efeito que a verificação de inexistência de qualquer superfície na acepção do regulamento. Dado que a superfície das terras retiradas determinada em conformidade com o artigo 9.°, n.° 2, é utilizada como base de cálculo da superfície máxima exigível para os pagamentos compensatórios, nenhuma ajuda relacionada com a superfície poderia ser concedida.

31 A este propósito, é importante ter presente que, como resulta claramente do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92, designadamente da expressão «qualquer ajuda ligada à superfície», se a diferença entre a superfície efectivamente determinada, por ocasião de um controlo, das terras retiradas de cultura e a superfície declarada no pedido de ajuda exceder 20%, presume-se que o agricultor não retirou nenhuma terra na acepção do regulamento. Dado que a superfície efectivamente determinada de terras retiradas é utilizada como base de cálculo da superfície elegível para a ajuda às culturas arvenses, o agricultor perde o direito a esta última.

32 Embora seja verdade que o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92 prevê que o cálculo da superfície máxima elegível para os pagamentos compensatórios para os produtores de culturas arvenses é efectuado com base na superfície efectivamente determinada das terras retiradas, não é menos certo que esta disposição se aplica apenas quando a diferença entre a superfície das terras retiradas efectivamente determinada e a declarada, resultante de um erro cometido de boa fé, se situa entre os 2% e os 20%. O artigo 9.°, n.° 4, não se aplica, portanto, a erros, mesmo cometidos de boa fé, que excedam 20%, como os que ocorreram na situação que deu origem ao processo principal.

33 Além disso, é importante assinalar que as alterações introduzidas no artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 pelo Regulamento n.° 1648/95 assentam na interpretação segundo a qual antes da entrada em vigor deste último regulamento, quando a declaração da superfície das terras retiradas de cultura no pedido de ajuda excedia em mais de 20% a determinada no controlo, não havia nenhuma determinação de superfície de tais terras e, consequentemente, nenhuma base para o cálculo dos pagamentos compensatórios para as culturas arvenses.

34 Resulta de quanto precede que, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95, o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 deve ser interpretado no sentido de que impõe, na falta de intenção deliberada ou de negligência grave, a supressão de qualquer pagamento relacionado com as superfícies arvenses, quando a diferença entre a superfície das terras retiradas de cultura declarada e a determinada em controlo efectuado pelas autoridades competentes ultrapassa 20%.

35 Todavia, importa igualmente recordar que o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, conforme alterado pelo Regulamento n.° 1648/95, prevê sanções atenuadas quando o agricultor tenha cometido, de boa fé, ao apresentar o pedido de ajuda, um erro na declaração da sua superfície de terras retiradas de cultura. A referida disposição prevê, de facto, que o cálculo da superfície máxima que dá direito aos pagamentos compensatórios para os produtores de culturas arvenses seja efectuado com base na superfície retirada efectivamente determinada e na proporção das diferentes culturas. Estas disposições entraram em vigor posteriormente aos factos submetidos à apreciação do órgão jurisdicional de reenvio.

36 Por carta de 9 de Dezembro de 1996, o Tribunal perguntou à NFU, ao Governo do Reino Unido e à Comissão se consideram que, à luz dos artigos 1.°, n.° 2, e 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, dos quais resulta que as alterações posteriores das disposições comunitárias que instituam sanções menos severas devem aplicar-se retroactivamente, as alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 1648/95 tinham uma incidência sobre as respostas a dar às questões prejudiciais.

37 Segundo a NFU, no caso de a interpretação do artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 que defendeu não ser aceite, o Tribunal poderia e deveria mesmo declarar, com fundamento no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, que as sanções menos severas previstas pelo Regulamento n.° 1648/95 devem aplicar-se retroactivamente aos agricultores que tenham sobreavaliado de boa-fé a sua superfície de terras retiradas de cultura em mais de 20%. A Comissão defende igualmente que deve ser aplicada uma penalização atenuada no caso de uma declaração em que a superfície das terras retiradas tenha sido sobreavaliada em mais de 20%, uma vez que, ao abrigo do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, uma sobreavaliação de boa-fé em mais de 20% em tal caso já não provoca a perda de todos os pagamentos para as culturas arvenses.

38 Em contrapartida, o Governo do Reino Unido alega que nenhuma disposição do Regulamento n.° 2988/95 prevê a aplicação retroactiva das disposições do Regulamento n.° 1648/95 a situações nascidas antes da sua adopção.

39 A este propósito, importa sublinhar que, como resulta do décimo considerando do Regulamento n.° 2988/95, um dos objectivos deste regulamento é prever, «na observância do acervo comunitário e das disposições previstas nas regulamentações comunitárias específicas vigentes aquando da entrada em vigor do presente regulamento, disposições adequadas para evitar a cumulação de sanções pecuniárias comunitárias e de sanções penais nacionais impostas pelos mesmos factos à mesma pessoa». Consequentemente, resulta deste regulamento que ele se aplica igualmente aos regulamentos comunitários existentes no momento da sua entrada em vigor, incluindo o Regulamento n.° 3887/92.

40 Constituindo a falsa declaração referida no artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 uma irregularidade na acepção do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95 e a privação das ajudas às culturas uma sanção administrativa na acepção do artigo 2.°, n.° 2, este último regulamento é portanto aplicável ao processo principal.

41 Nestas condições, há que responder à primeira questão que o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95, deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de todo e qualquer pagamento relacionado com as superfícies arvenses quando a diferença entre a superfície de terras retiradas de cultura declarada e a determinada em controlo efectuado pelas autoridades competentes ultrapassar 20%. No entanto, à luz dos artigos 1.°, n.° 2, e 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, dos quais resulta que as alterações posteriores das disposições comunitárias que instituam sanções menos severas devem aplicar-se retroactivamente, as alterações introduzidas no artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92 pelo Regulamento n.° 1648/95 aplicam-se aos factos ocorridos antes da sua entrada em vigor. Consequentemente, o cálculo da superfície máxima que dá direito aos pagamentos compensatórios para os produtores de culturas arvenses deve ser efectuado, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, conforme alterado pelo Regulamento n.° 1648/95, com base na superfície retirada de cultura efectivamente determinada e na proporção das diferentes culturas.

## Quanto à segunda questão e à segunda parte da quarta questão

42 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de qualquer pagamento relacionado com os bovinos a favor das explorações cuja superfície forrageira efectivamente determinada pelo controlo efectuado pelas autoridades competentes for inferior em mais de 20% da declarada no pedido de ajuda. Em caso de resposta negativa a esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, através da segunda parte da quarta questão, de que modo estas disposições devem ser interpretadas.

43 Dado que a superfície forrageira efectivamente determinada deve ser utilizada, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, para o cálculo dos prémios e que, pelas razões mencionadas nos n.os 31 a 33 do presente acórdão, no caso de a diferença entre a referida superfície e a superfície forrageira declarada

no pedido de ajuda ser superior a 20%, presume-se que o agricultor não retirou nenhuma terra de cultura na acepção do referido regulamento, sendo-lhe, em consequência, recusado qualquer prémio para os bovinos, a resposta a esta questão deve ser afirmativa, o que as partes, aliás, não contestaram.

44 Embora o Regulamento n.° 1648/95 tenha atenuado as sanções aplicáveis aos agricultores que tenham sobreavaliado em mais de 20% as suas superfícies de terras retiradas de cultura, não alterou a situação em relação aos agricultores que tenham, de boa-fé, cometido um erro de mais de 20% da superfície forrageira, de modo que as sanções aplicáveis a tais erros continuaram a ser as mesmas.

45 Consequentemente, mesmo após a entrada em vigor do Regulamento n.° 1648/95, aos agricultores que sobreavaliem em mais de 20% as suas superfícies forrageiras é recusada a concessão de qualquer prémio. Assim, a segunda parte da quarta questão ficou sem objecto.

46 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de qualquer prémio para os bovinos aos agricultores cuja superfície forrageira efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à superfície declarada no pedido de ajudas «superfícies».

## Quanto à terceira questão

47 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 é válido tendo em conta, em especial, os princípios da segurança jurídica, da não discriminação e da proporcionalidade.

48 A este propósito, importa recordar que, tendo em conta as respostas dadas à primeira questão, bem como à primeira parte da quarta questão, a validade do artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 não é posta em causa no que respeita aos agricultores que, sem intenção deliberada ou negligência grave, tenham sobreavaliado em mais de 20% a superfície das terras retiradas de cultura declarada nos pedidos de ajuda. Consequentemente, a terceira questão tem, no essencial, por objecto saber se a referida disposição é válida na medida em que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de qualquer prémio para os bovinos aos agricultores cuja superfície forrageira efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à superfície declarada no pedido de ajudas «superfícies».

49 No que respeita, em primeiro lugar, ao princípio da proporcionalidade, importa recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, para se determinar se uma disposição do direito comunitário é conforme com este princípio, importa verificar se os meios que utiliza são aptos para realizar o objectivo visado e se não vão além do necessário para o atingir (v., nomeadamente, o acórdão de 9 de Novembro de 1995, Alemanha/Conselho, C-426/93, Colect., p. I-3723, n.° 42).

50 O Tribunal de Justiça tem também frequentemente declarado que, na avaliação de uma situação económica complexa, as instituições comunitárias gozam de um amplo poder de apreciação. Assim, ao controlar a legalidade do exercício dessa competência, o Tribunal deve limitar-se a analisar se a mesma não está afectada por *erro manifesto ou desvio de poder ou se essa instituição não ultrapassou manifestamente* os limites do seu poder de apreciação (v., neste sentido, acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, França e Irlanda/Comissão, C-296/93 e C-307/93, Colect., p. I-795, n.° 31).

51 No que respeita ao Regulamento n.° 3887/92, resulta claramente do n.° 10 do presente acórdão que o seu objectivo é introduzir disposições destinadas a prevenir e a sancionar eficazmente as irregularidades e as fraudes. Além disso, o objectivo do sistema integrado, segundo o primeiro considerando deste regulamento, é permitir a execução eficaz da reforma da política agrícola comum e, designadamente, resolver os problemas administrativos decorrentes dos vários regimes de ajudas ligados à superfície.

52 Assim, importa apreciar se o sistema integrado de gestão e de controlo relativo a certos regimes de ajudas comunitárias se coaduna com a importância dos objectivos acabados de descrever e se é necessário para os alcançar.

53 A este respeito, deve sublinhar-se que a sanção instituída, isto é, a perda do direito a prémio para os bovinos, não se traduz num montante fixo, antes dependendo da dimensão do erro cometido. Embora um agricultor que comete um erro de boa-fé faça a sua declaração sem intenção de fraude, não é menos verdade que a dimensão do seu erro é considerável. Visto que as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder discricionário na matéria, não se pode considerar que seja injustificado ou desproporcionado aplicar a esse erro uma sanção dissuasiva e eficaz como a que está prevista no artigo 9.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3887/92.

54 Tendo em conta as especificidades dos diferentes regimes, o Regulamento n.° 3887/92 prevê sanções escalonadas consoante a gravidade da irregularidade cometida. A este propósito, mesmo constituindo a sanção aplicada a um agricultor que fez uma declaração que sobreavalia em mais de 20% a sua superfície de terras retiradas de cultura ou de terras forrageiras uma das penalidades mais pesadas instituídas pelo regulamento, não deixa de ser verdade que sanções ainda mais pesadas, como a exclusão do benefício do regime de ajudas durante o ano civil em causa para os agricultores que tenham feito uma falsa declaração por negligência grave e a perda de qualquer ajuda durante dois anos para os que o tenham feito deliberadamente, foram previstas pelo artigo 9.°, n.° 2, terceiro parágrafo, seja qual for a sobreavaliação detectada.

55 Nestas condições, há que reconhecer que o regime de sanções instituído pelo artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 aplicável aos agricultores cuja superfície forrageira efectivamente determinada é inferior em mais de 20% à declarada de boa-fé no pedido de ajudas «superfícies» é adaptado aos objectivos prosseguidos e necessário para os alcançar. Por conseguinte, esta disposição não é contrária ao princípio da proporcionalidade, cuja importância é, de resto, recordada no nono considerando do referido regulamento.

56 Quanto ao princípio da segurança jurídica, a NFU alega, por um lado, que a interpretação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92 defendida pelo MAFF é ambígua quanto à questão de saber se uma sobreavaliação de 20% da superfície de terras retiradas de cultura implica ou não a perda de todos os direitos aos pagamentos relacionados com a superfície arvense e, por outro, que a expressão «ajuda ligada à superfície» utilizada no segundo parágrafo não é definida.

57 Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado, o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação que impõe encargos ao contribuinte seja clara e precisa, a fim de que este possa conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (acórdão de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.° 27).

58 Embora o Regulamento n.° 3887/92 apresente dificuldades de interpretação, isso não significa que viole o princípio da segurança jurídica. Por um lado, estas dificuldades devem-se à complexidade da matéria em causa e, por outro, como sublinhou o advogado-geral no n.° 104 das suas conclusões, uma leitura atenta do regulamento permite apreender o sentido e as consequências da aplicação das suas disposições que se destinam a profissionais na matéria.

59 Tendo em conta estas considerações, deve concluir-se que o artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 não viola o princípio da segurança jurídica.

60 No que respeita, finalmente, ao princípio da não discriminação, a NFU alega que, ao tratar da mesma maneira os erros cometidos de boa-fé que dão lugar a uma sobreavaliação em mais de 20% da superfície forrageira ou da superfície das terras retiradas de cultura, e as falsas declarações cometidas com negligência grave ou deliberadamente por agricultores, o artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 viola este princípio.

61 É jurisprudência assente que o princípio da não discriminação impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de igual maneira, salvo se esse tratamento se justificar por razões objectivas (v., neste sentido, acórdão de 29 de Junho de 1995, SCAC, C-56/94, Colect., p. I-1769, n.° 27).

62 Resulta claramente do artigo 9.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3887/92 que nenhuma ajuda ligada à superfície será concedida se o agricultor, na sua declaração, tiver sobreavaliado em mais de 20% a sua superfície de terras retiradas de cultura ou de terras arvenses, ou se o criador tiver sobreavaliado em mais de 20% a sua superfície forrageira. Em contrapartida, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do referido regulamento, e como resulta do n.° 54 do presente acórdão, os agricultores que tenham produzido uma falsa declaração deliberadamente ou por negligência grave são, de qualquer modo, excluídos do regime de ajudas para o ano civil em causa e, em caso de falsa declaração deliberada, são mesmo excluídos do regime da ajuda para o ano civil seguinte. Estas sanções impõem-se qualquer que seja a sobreavaliação detectada entre as superfícies declaradas e as determinadas no controlo.

63 Deste modo, há que concluir que as sanções aplicadas, por um lado, aos agricultores que, na sua declaração, tenham sobreavaliado em mais de 20% a sua superfície de terras retiradas de cultura ou de terras arvenses e aos criadores que, na sua declaração, tenham sobreavaliado em mais de 20% a sua superfície forrageira e, por outro lado, aos agricultores que tenham produzido uma falsa declaração deliberadamente ou por negligência grave são diferentes, pelo que o artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 não viola o princípio da não discriminação.

64 Deve, em consequência, declarar-se que a análise do artigo 9.°, n.$^{os}$ 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 não revelou elementos susceptíveis de pôr em causa a sua validade à luz dos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da não discriminação.

## Quanto à quinta questão

65 Através da quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 é válido na medida em que, na falta de intenção deliberada ou de negligência grave, impõe a um agricultor cuja superfície efectivamente determinada se conclui ser inferior em mais de 20% à superfície declarada no pedido de ajuda a perda da totalidade do pagamento ligado a uma superfície específica, ou seja, uma superfície destinada a uma certa cultura arvense.

66 Enquanto a terceira questão respeita à validade da supressão de qualquer prémio para os bovinos em razão de uma sobreavaliação da superfície forrageira e de qualquer pagamento ligado às superfícies arvenses devido a uma sobreavaliação da superfície retirada de cultura, a quinta questão diz respeito à hipótese de um agricultor sobreavaliar em mais de 20% uma superfície de cultura arvense específica e, por esse facto, ser privado de qualquer pagamento por essa cultura.

67 A este respeito, basta sublinhar que, pelas razões já mencionadas nos n.os 51 a 64 do presente acórdão, o artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 não viola os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da não discriminação quando impõe, na falta de intenção deliberada ou de negligência grave, a perda da totalidade do pagamento ligado a uma superfície específica para um agricultor cuja superfície efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à declarada no pedido de ajuda.

68 Assim, há que responder à quinta questão que a análise do Regulamento n.° 3887/92 não revelou elementos susceptíveis de pôr em causa a validade do artigo 9.°, n.os 2 a 4, do regulamento, pelo facto de prever, na falta de intenção deliberada ou de negligência grave, a perda da totalidade do pagamento ligado a

uma superfície específica para um agricultor cuja superfície efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à declarada no pedido de ajuda.

## Quanto às despesas

69 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por despacho de 31 de Outubro de 1995, declara:

1) **O artigo 9.°, n.os 2 a 4, do 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, antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.° 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995, deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de todo e qualquer pagamento relacionado com as superfícies arvenses quando a diferença entre a superfície de terras retiradas de cultura declarada e a determinada em controlo efectuado pelas**

autoridades competentes ultrapassar 20%. No entanto, à luz dos artigos 1.°, n.° 2, e 2.°, n.° 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, dos quais resulta que as alterações posteriores das disposições comunitárias que instituam sanções menos severas devem aplicar-se retroactivamente, as alterações introduzidas no artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92 pelo Regulamento n.° 1648/95 aplicam-se aos factos ocorridos antes da sua entrada em vigor. Consequentemente, o cálculo da superfície máxima que dá direito aos pagamentos compensatórios para os produtores de culturas arvenses deve ser efectuado, em conformidade com o artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92, conforme alterado pelo Regulamento n.° 1648/95, com base na superfície retirada de cultura efectivamente determinada e na proporção das diferentes culturas.

2) O artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 deve ser interpretado no sentido de que impõe, verificando-se não ter existido intenção deliberada ou negligência grave, a supressão de qualquer prémio para os bovinos aos agricultores cuja superfície forrageira efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à superfície declarada no pedido de ajudas «superfícies».

3) A análise do artigo 9.°, n.os 2 a 4, do Regulamento n.° 3887/92 não revelou elementos susceptíveis de pôr em causa a sua validade à luz dos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da não discriminação.

4) A análise do Regulamento n.° 3887/92 não revelou elementos susceptíveis de pôr em causa a validade do artigo 9.°, n.os 2 a 4, do regulamento, pelo facto de prever, na falta de intenção deliberada ou de negligência grave, a perda da totalidade do pagamento ligado a uma superfície específica para um agricultor cuja superfície efectivamente determinada seja inferior em mais de 20% à declarada no pedido de ajuda.

Mancini Murray Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Julho de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini