ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

1 de Julho de 2004 *

No processo C-295/02,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Niedersächsiches Oberverwaltungsgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Gisela Gerken

e

Amt für Agrarstruktur Verden,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 10.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36), 44.º, 53.º e 54.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 (JO L 327, p. 11), e 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de G. Gerken, por R. Mawick, Rechtsanwalt,

— em representação do Amt für Agrarstruktur, por H. v. d. Goltz, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e M. Lumma, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Niejahr, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Amt für Agrarstruktur Verden, representado por J. Haselhoff, na qualidade de agente, do Governo alemão, representado por M. Lumma, e da Comissão, representada por M. Niejahr, na audiência de 11 de Dezembro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Dezembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 1 de Agosto de 2002, entrado no Tribunal de Justiça no dia 19 de Agosto seguinte, o Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial sobre a interpretação dos artigos 10.°, n.° 2, alínea a), 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), 44.°, 53.° e 54.° do Regulamento (CE) n.° 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 3508/92 (JO L 327, p. 11), 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 (JO L 312, p. 1).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe G. Gerken, exploradora agrícola, ao Amt für Agrarstruktur Verden (serviço da organização agrícola de Verden, a seguir «Amt»), a respeito da sanção aplicada à referida agricultora por força do artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92.

Quadro jurídico

Regime de ajudas aplicável aos bovinos

O Regulamento (CEE) n.° 805/68

3 O artigo 4.°-B do 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. 157), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2066/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento (CEE) 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»), dispõe:

«1. O produtor que possua bovinos machos na sua exploração pode beneficiar, a seu pedido, de um prémio especial. Este prémio é concedido até aos limites máximos regionais para um máximo de noventa animais, por cada uma das classes etárias referidas no n.° 2, por ano civil e por exploração.

2. O prémio é concedido, no máximo, duas vezes na vida de cada bovino macho,

— a primeira vez, quando tiver atingido 10 meses de idade,

— a segunda, após ter atingido 22 meses de idade.

[...]»

Modalidades de aplicação dos regimes de ajudas

O Regulamento (CEE) n.º 3508/92

4 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea b), primeiro travessão, do 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 (JO L 355, p. 1), cada Estado-Membro criou um regime desse tipo (a seguir «SIGC») que se aplica, no sector da produção animal, aos regimes de prémio aos produtores de carne de bovino instituído pelos artigos 4.º-A a 4.º-H do Regulamento n.º 805/68.

O Regulamento (CEE) n.º 3887/92

5 O Regulamento n.º 3887/92 estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, as normas de execução do SIGC instituído pelo Regulamento n.º 3508/92.

6 O artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92 tem a seguinte redacção:

«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.º 5, o montante unitário da ajuda será diminuído:

a) nos casos de um pedido para um máximo de 20 animais, o montante unitário da 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;

[...]

As percentagens referidas na alínea a) são calculadas com base no número indicado no pedido [...].

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, do mesmo regime de ajuda a título do ano civil seguinte.

Sempre que o produtor não tenha podido respeitar a sua obrigação de retenção por razões de força maior, o direito ao prémio será mantido em relação ao número de animais efectivamente elegíveis no momento em que tiver ocorrido o caso de força maior.

Em caso algum serão concedidas ajudas relativas a um número de animais superior ao número indicado no pedido de ajudas.

[...]»

O Regulamento (CE) n.º 2419/2001

7 O Regulamento n.º 3887/92 foi revogado pelo artigo 53.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 2419/2001.

8 O artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001 prevê que as reduções e exclusões previstas no título IV do referido regulamento, de epígrafe «Base para o cálculo da ajuda, reduções e exclusões», não são aplicáveis sempre que o agricultor tenha apresentado informações factualmente correctas ou possa provar que não se encontra em falta.

9 Nos termos do artigo 53.º, n.º 1, segundo período, do mesmo regulamento, o Regulamento n.º 3887/92 permanece aplicável relativamente aos pedidos de ajudas respeitantes a campanhas de comercialização ou períodos de referência dos prémios que se iniciem antes de 1 de Janeiro de 2002.

10 O artigo 54.º do Regulamento n.º 2419/2001 dispõe:

«1. O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias.*

2. É aplicável aos pedidos de ajudas relativos às campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início a partir de 1 de Janeiro 2002.

[...]»

Aplicação no tempo das sanções administrativas previstas pelos actos comunitários

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95

11 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95 prevê:

«1. 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.

2. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de 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.»

12 O artigo 2.º, n.º 2, deste mesmo regulamento tem a seguinte redacção:

«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.»

O litígio na causa principal e a questão prejudicial

13 Em 21 de Dezembro de 1995, G. Gerken pediu um prémio especial para doze bovinos machos da primeira e da segunda classe etária, nos termos do artigo 4.°-B do Regulamento n.° 805/68.

14 Por decisão de 21 de Junho de 1996, o Amt indeferiu este pedido no que respeita a sete dos doze bovinos, pela razão de G. Gerken não ter apresentado prova de que os animais preenchiam a condição referente à idade, imposta pelo direito comunitário. Indeferiu igualmente os prémios no que respeita aos cinco bovinos restantes, em aplicação do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92.

15 Após reclamação infrutuosa para o Bezirksregierung Lüneburg (administração regional de Lüneburg), G. Gerken interpôs recurso, em 23 de Julho de 1998, para o Verwaltungsgericht Stade (tribunal administrativo) (Alemanha). Perante este órgão jurisdicional, conseguiu fazer a prova da idade de três dos sete bovinos em causa. Por conseguinte, o Amt declarou estar pronto a pagar a G. Gerken, por estes três bovinos assim como pelos cinco outros cuja idade já tinha sido provada, os prémios reduzidos proporcionalmente em aplicação do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92.

16 Por decisão de 17 de Fevereiro de 2000, o Verwaltungsgericht decidiu que, para os quatro outros bovinos cuja idade não tinha sido provada, o Amt tinha validamente indeferido o pedido de G. Gerken. A este respeito, salientou que não era relevante saber se o Amt tinha alterado a sua prática administrativa referente ao método de prova da idade dos bovinos.

17 Todavia, no que respeita aos oito outros bovinos, o Verwaltungsgericht entendeu que G. Gerken tinha o direito de receber os prémios integrais e não os prémios reduzidos em aplicação do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92. Com efeito, salientou que as sanções previstas nesta disposição não eram aplicáveis no caso em apreço, pois G. Gerken não tinha feito qualquer declaração fraudulenta ou errada.

18 O Amt interpôs recurso desta última parte da decisão proferida na primeira instância para o Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht.

19 Este órgão jurisdicional declara, em primeiro lugar, que G. Gerken não apresentou a prova exigida quanto à idade de quatro dos doze bovinos declarados no seu pedido de ajuda e que, por força do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), segundo travessão, do Regulamento n.° 3887/92, o montante da ajuda deve ser diminuído do dobro da percentagem correspondente ao excedente quando este for igual a quatro animais. Remetendo para o acórdão de 16 de Maio de 2002, Schilling e Nehring (C-63/00, Colect., p. I-4483), nos termos do qual as sanções previstas nesta disposição se aplicam mesmo quando o excedente do número de animais declarados em relação ao número de animais verificado não assente em falsas declarações do requerente, o órgão jurisdicional de reenvio entende que as referidas sanções devem, portanto, ser aplicadas a G. Gerken.

20 Todavia, observa que, em apoio do seu pedido de ajudas, G. Gerken apresentou um certificado do veterinário oficial do Landkreis Verden (Distrito de Verden), atestando que os bovinos estavam isentos de leucose. Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, até ao início do ano de 1996, o Amt tinha por prática aceitar este tipo de certificados como prova da idade dos bovinos, prática que alterou, pela primeira vez, após ter sido apresentado o pedido de G. Gerken, com base em dois decretos ministeriais aprovados em Março e em Junho de 1996. O órgão jurisdicional de reenvio entende, portanto, que G. Gerken forneceu «informações factualmente correctas», na acepção do artigo 44.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2419/2001, e que não se encontra em falta na acepção desta última disposição, pelo menos no que toca à acusação que lhe é feita de não ter fornecido a prova da idade dos quatro bovinos em questão.

21 Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se deve aplicar as sanções previstas no artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92. Verifica que este regulamento foi revogado pelo artigo 53.°, n.° 1, primeiro período, do Regulamento n.° 2419/2001, mas que, em conformidade com o seu artigo 54.°, n.° 1, só entrou em vigor em 13 de Dezembro de 2001. Refere ainda que, por força do artigo 53.°, n.° 1, segundo período, do Regulamento n.° 2419/2001, o Regulamento n.° 3887/92 permanece aplicável aos pedidos de ajudas respeitantes às campanhas de comercialização ou aos períodos de referência dos prémios com início antes de 1 de Janeiro de 2002. Daí deduz, por um lado, que haverá que aplicar a G. Gerken a sanção prevista no artigo 10.°, n.° 2, deste último regulamento.

22 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que, nos termos do artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, em caso de alteração posterior das disposições do direito comunitário que instituem sanções administrativas, são aplicáveis retroactivamente as disposições menos severas.

23 Entendendo que a solução do litígio que lhe foi submetido impõe a interpretação das disposições dos Regulamentos n.os 3887/92, 2988/95 e 2419/2001, o Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o montante da ajuda também ser diminuído, nos termos do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), segundo travessão, do Regulamento (CEE) n.° 3887/92, nos casos em que o prémio especial para bovinos machos, pedido quando se encontrava em vigor aquela disposição comunitária, não pode ser atribuído ao produtor por razões jurídicas, apesar de este ter apresentado informações factualmente correctas na acepção do artigo 44.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 2419/2001 ou de poder provar que não se encontra em falta?»

Quanto à questão prejudicial

Observações apresentadas ao Tribunal

24 O Niedersächsisches Ministerium für Ernährung (Ministério da Alimentação do *Land* da Baixa Saxónia, a seguir «ministério»), competente para a recorrida na causa principal, e o Amt entendem que as sanções menos severas previstas pelo Regulamento n.º 2419/2001 não são aplicáveis no processo principal.

25 Em seu entender, os artigos 53.º, n.º 1, e 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001 indicam claramente que o Regulamento n.º 3887/92 foi revogado no momento da entrada em vigor do novo regulamento e que este só é aplicável aos pedidos de ajudas referentes às campanhas de comercialização ou aos períodos de referência dos prémios com início a partir de 1 de Janeiro de 2002. Por conseguinte, não há que aplicar o Regulamento n.º 2419/2001 a pedidos de prémios referentes a anos anteriores.

26 Também não há que aplicar o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/1995. Esta disposição refere-se a sanções aplicadas no âmbito de uma alteração do direito comunitário, ao passo que o Regulamento n.º 2419/2001 revogou o Regulamento n.º 3887/92.

27 Segundo o ministério, G. Gerken não pode retirar para si, do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001, qualquer protecção de uma confiança legítima. A autoridade encarregada da concessão dos prémios tem o direito de exigir a prova de que as condições de concessão deste prémio estão preenchidas mesmo quando este já tenha sido concedido. Além disso, o requerente da ajuda é obrigado, até ao termo do quarto ano seguinte ao ano de calendário no decurso do qual lhe foi concedido um prémio, a provar que as condições de concessão deste prémio estavam

preenchidas. Ora, para quatro dos bovinos em causa, a requerente não o pôde fazer. Todavia, se o artigo 44.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2419/2001 dever aplicar-se ao presente processo, haverá, por esta razão, que renunciar unicamente à aplicação das exclusões e das reduções, mas não à recusa de concessão de uma ajuda para os quatro bovinos em questão.

28 O ministério e o Amt entendem que se, apesar da revogação do Regulamento n.° 3887/92, incluindo as suas disposições que prevêem sanções, pelo Regulamento n.° 2419/2001, as disposições deste último regulamento estivessem sujeitas à regra da retroactividade prevista no Regulamento n.° 2988/95, tal devia ter sido explicitamente especificado no Regulamento n.° 2419/2001.

29 O Governo alemão entende que, no caso em apreço, há que continuar a aplicar as sanções previstas no artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92. A aplicação desta disposição não é contrária nem ao artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95 nem aos princípios gerais do direito comunitário.

30 No que toca ao artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, o Governo alemão entende que é lícito interpretar esta regra no sentido de que não se aplica a disposições transitórias específicas como as previstas nas regulamentações específicas por sectores, como, por exemplo, as disposições do artigo 53.°, n.° 1, segundo período, do Regulamento n.° 2419/2001. Com efeito, esta última disposição, que precisa quais as regras relativas ao SIGC que se aplicam antes ou após determinada data, constitui, segundo o Governo alemão, uma *lex specialis* relativamente à regra da retroactividade enunciada no artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95.

31 Quanto aos princípios gerais do direito comunitário, o facto de o SIGC previsto pelo Regulamento n.° 3887/92 permanecer aplicável aos pedidos de ajudas referentes às

campanhas de comercialização ou aos períodos de referência dos prémios com início antes de 1 de Janeiro de 2002, nos termos do artigo 53.°, n.° 1, segundo período, do Regulamento n.° 2419/2001, não é contrário nem ao princípio da protecção da confiança legítima nem à proibição da retroactividade das medidas. G. Gerker será simplesmente tratada nos termos do direito aplicável ao período relativamente ao qual pediu um prémio. As disposições do artigo 53.°, n.° 1, segundo período, do Regulamento n.° 2419/2001 impedem-na de invocar uma regulamentação mais favorável, entrada em vigor após ter apresentado o seu pedido controvertido.

32 Segundo o Governo alemão, as diferenças nos sistemas de controlo e de sanção previstos nos Regulamentos n.os 3887/92 e 2419/2001 militam a favor da resposta que propõe. Enquanto, no regime previsto pelo anterior regulamento, os controlos e as sanções se fundavam nos diferentes pedidos de ajudas, no previsto pelo novo regulamento, os controlos são efectuados e as sanções aplicadas nos termos de uma abordagem integrada fundada na exploração. O Governo alemão alega que, quando os controlos foram feitos nos termos do Regulamento n.° 3887/92, não foram efectuados em função da abordagem fundada na exploração e, portanto, não visaram o conjunto dos regulamentos comunitários aplicáveis aos bovinos. Por conseguinte, não se dispõe de qualquer resultado de um controlo fundado na exploração que possa permitir sanções também fundadas nesta. Portanto, é impossível transpor elementos ligados ao regime previsto no Regulamento n.° 2419/2001, como o seu artigo 44.°, n.° 1, para o regime de controlo e de sanção do Regulamento n.° 3887/92.

33 A Comissão recorda, a título liminar, que, no acórdão de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o. (C-354/95, Colect., p. I-4559, n.os 39 a 41), o Tribunal de Justiça já decidiu que a regra da retroactividade das sanções menos severas, prevista no artigo 2.°, n.° 2, segundo período, do Regulamento n.° 2988/95, se aplica, em princípio, no âmbito do Regulamento n.° 3887/92.

34 Ora, os factos que estão na origem do processo na causa principal preenchem as condições de aplicação desta regra de retroactividade.

35 Em primeiro lugar, um agricultor que apresenta um pedido de ajudas para animais que dele não podem beneficiar viola uma disposição do direito comunitário e comete, por esse facto, uma irregularidade na acepção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95.

36 Em segundo lugar, a introdução do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001 alterou o SIGC, no sentido de que as sanções aí previstas não se aplicam quando o agricultor tenha apresentado informações factuais correctas ou possa demonstrar por qualquer outro meio que não se encontra em falta. Nesse caso, esta disposição conduz a uma sanção administrativa menos severa do que a prevista pelo Regulamento n.º 3887/92.

37 A Comissão sustenta que a aplicação, no caso em apreço, do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 não é excluída pelas disposições que constam dos artigos 53.º e 54.º do Regulamento n.º 2419/2001, respeitantes à sua entrada em vigor e ao seu âmbito de aplicação *ratione temporis*. Entende que, de harmonia com a disposição a que se refere o artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001, que lhe é simétrico, o artigo 53.º, n.º 1, segundo período, deste mesmo regulamento deve apenas garantir que os pedidos de ajudas referentes ao período anterior a 1 de Janeiro de 2002 possam continuar a ser tratados com base no Regulamento n.º 3887/92, que lhes era originariamente aplicável, e a não serem sujeitos ao novo regime desde a sua entrada em vigor. Em contrapartida, o legislador comunitário não teve a intenção de excluir, através destas disposições, a aplicação da regra de retroactividade prevista no artigo 2.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 2988/95 no que respeita às sanções administrativas menos severas no âmbito do SIGC.

38 Contudo, a Comissão reconheceu, na audiência, que existe uma distinção entre os casos em que se aplica a regra de retroactividade que consta do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 e os casos em que esta não se aplica. A regra de retroactividade não se pode aplicar quando as disposições respeitantes a sanções na regulamentação comunitária sejam completamente reestruturadas num novo regulamento.

39 Quanto à aplicação, no caso em apreço, do artigo 44.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2419/2001, a Comissão observa que uma interpretação diversa da que propõe retiraria ao artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95 uma grande parte do seu efeito útil. A exclusão da aplicabilidade da regra de retroactividade só pode ser encarada quando tal esteja expressamente previsto nos diplomas. Ora, salienta, os artigos 53.° e 54.° do Regulamento n.° 2419/2001 não contêm qualquer disposição expressa nesse sentido.

Apreciação do Tribunal

40 Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que, no caso de um pedido de ajudas «animais» abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione temporis* do Regulamento n.° 3887/92 e ferido de uma irregularidade que conduz à aplicação de uma sanção nos termos do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), deste último regulamento, as autoridades competentes devem aplicar retroactivamente as disposições do artigo 44.° do Regulamento n.° 2419/2001, por estas disposições serem menos severas em relação ao comportamento em causa.

41 Há que salientar, a título liminar, que os objectivos do Regulamento n.° 3887/92 são, em conformidade com os seus sétimo e nono considerandos, controlar de um modo eficaz o respeito das disposições em matéria de ajudas comunitárias e adoptar disposições destinadas a prevenir e a punir de modo eficaz as irregularidades e as fraudes.

42 O artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92 visa punir de forma eficaz e dissuasiva não apenas as declarações fraudulentas ou feitas com negligência grave mas igualmente todas as irregularidades cometidas por um produtor no seu pedido de ajudas (v. acórdão Schilling e Nehring, já referido, n.° 27).

43 Por força das disposições do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), segundo travessão, do Regulamento n.° 3887/92, em vigor no momento da apresentação do pedido de ajudas em questão no processo principal, o montante da ajuda deve ser diminuído do dobro da percentagem correspondente ao excedente verificado quando este for superior a dois e inferior ou igual a quatro animais.

44 Em conformidade com estas disposições, tal como interpretadas pela jurisprudência, o montante da ajuda deve ser reduzido mesmo quando o excedente do número de animais declarados relativamente ao número de animais verificados no controlo não assenta em falsas declarações do requerente, mas no facto de, para certos animais, as condições exigidas para a concessão do prémio não se encontrarem reunidas (v. acórdãos Schilling e Nehring, já referido, n.° 42).

45 Após a apresentação do pedido de ajudas controvertido pela requerente, o Regulamento n.° 3887/92 foi revogado pelo artigo 53.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2419/2001. Este último regulamento também versa sobre as modalidades de aplicação do SIGC referente a determinados regimes de ajudas comunitárias estabelecidos pelo Regulamento n.° 3508/92.

46 Em conformidade com o artigo 44.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2419/2001, as reduções e exclusões previstas no título IV do referido regulamento não se aplicam quando o explorador tenha apresentado informações factuais correctas ou possa demonstrar por qualquer outro meio que não se encontra em falta.

47 Além disso, o Regulamento n.° 2988/95 enuncia, designadamente, no seu artigo 2.°, n.° 2, que, em caso de alteração posterior das disposições da regulamentação comunitária que estabelecem sanções administrativas, aplicam-se retroactivamente as disposições menos severas.

48 Há, por conseguinte, que verificar se esta disposição se aplica a circunstâncias como as em causa no processo principal.

49 Em primeiro lugar, a irregularidade verificada no pedido de ajudas de G. Gerken, à qual se pode aplicar o artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92, ou seja, o facto de ter apresentado um pedido para bovinos relativamente aos quais não tinha demonstrado que preenchiam a condição etária exigida, constitui uma irregularidade na acepção do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95.

50 Seguidamente, a redução do montante das ajudas «animais», ou mesmo a supressão da ajuda, constitui uma sanção administrativa na acepção do artigo 2.°, n.° 2, do mesmo regulamento (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, National Farmers' Union e o., n.° 40, e Schilling e Nehring, n.^{os} 26 e 27).

51 Acresce que o regime de sanções referentes aos pedidos de ajudas previstos pelo Regulamento n.° 3887/92 foram objecto de alteração posterior com a entrada em vigor do Regulamento n.° 2419/2001.

52 Por último, o artigo 44.°, n.° 1, deste último regulamento adoptou disposições que estabelecem sanções menos severas do que as aplicáveis nos termos do artigo 10.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 3887/92.

53 Quanto ao argumento do Governo alemão, nos termos do qual a aplicação retroactiva, em conformidade com o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2988/95, dessas sanções menos severas deve estar excluída por força das disposições dos artigos 53.°, n.° 1, segundo período, e 54.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2419/2001, não pode ser acolhido.

54 Estas disposições prevêem, respectivamente, que o Regulamento n.º 3887/92 permanece aplicável aos pedidos de ajudas referentes às campanhas de comercialização ou aos períodos de referência dos prémios com início antes de 1 de Janeiro de 2002 e que o Regulamento n.º 2419/2001 se aplica aos pedidos de ajudas apresentados no âmbito das campanhas de comercialização ou aos períodos de referência dos prémios com início a partir de 1 de Janeiro de 2002.

55 Contudo, decorre do quarto considerando do Regulamento n.º 2988/95 que a eficácia da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades exige a criação de um quadro jurídico comum a todos os domínios abrangidos pelas políticas comunitárias. Além disso, nos termos do quinto considerando do mesmo regulamento, os comportamentos que constituem irregularidades, bem como as respectivas medidas e sanções administrativas, estão previstos em regulamentos sectoriais, em conformidade com o Regulamento n.º 2988/95.

56 Daí decorre que, no domínio dos controlos e das sanções das irregularidades cometidas no âmbito do direito comunitário, o legislador comunitário, ao adoptar o Regulamento n.º 2988/95, instituiu uma série de princípios gerais e exigiu que, regra geral, todos os regulamentos sectoriais respeitem estes princípios.

57 Nada há no Regulamento n.º 2419/2001 que indique que este pretendeu excluir o princípio da aplicação retroactiva das sanções menos severas, que figura no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95.

58 Há, pois, que interpretar os artigos 53.º, n.º 1, segundo período, e 54.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2419/2001 como sendo aplicáveis sem prejuízo da aplicação desse princípio.

59 Sem antecipar a resposta à questão de saber se as demais disposições do título IV do Regulamento n.º 2419/2001, referentes à base de cálculo das ajudas, reduções e exclusões, também podem ser aplicadas retroactivamente, em determinadas circunstâncias, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, há que, nos termos desta última disposição, aplicar retroactivamente as disposições menos severas do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001 aos pedidos de ajudas que entram no âmbito de aplicação *ratione temporis* do Regulamento n.º 3887/92.

60 Daí decorre que se um explorador agrícola demonstrar, em conformidade com o artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001, que apresentou, em apoio de um pedido de ajudas ainda em tramitação, informações factuais correctas ou demonstrar, por qualquer outro meio, que não se encontra em falta, no que toca a irregularidades constantes do referido pedido de ajudas, a sanção prevista pelo artigo 10.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 3887/92, que consiste na redução do montante da ajuda a ser-lhe concedida numa determinada percentagem correspondente ao excedente de animais verificado, não deve ser aplicada.

61 Tendo em conta o conjunto das precedentes considerações, há que responder à questão submetida que o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 deve ser interpretado no sentido de que, em caso de um pedido de ajudas «animais» abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione temporis* do Regulamento n.º 3887/92 e ferido de irregularidade que conduza à aplicação de uma sanção nos termos do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento, as autoridades competentes devem aplicar retroactivamente as disposições do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2419/2001, pela razão de estas disposições serem menos severas em relação ao comportamento em causa.

Quanto às despesas

62 As despesas efectuadas pelo Governo alemão e pela Comissão, 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 (Segunda Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Niedersächsiches Oberverwaltungsgericht, por despacho de 1 de Agosto de 2002, declara:

O artigo 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, deve ser interpretado no sentido de que, em caso de um pedido de ajudas «animais» abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione temporis* 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, e ferido de irregularidade que conduza à aplicação de uma sanção nos termos do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento, as autoridades competentes devem aplicar retroactivamente as disposições do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, pela razão de estas disposições serem menos severas em relação ao comportamento em causa.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Julho de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

C. W. A. Timmermans