ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
3 de Outubro de 1996 *

No processo C-41/94,

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes, D-53107 Bona,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Ulrich Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Georg M. Berrisch e Hans-Jürgen Rabe, advogados em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13), na medida em que não pôs a cargo do FEOGA um montante de 7 518 141 DM que a República Federal da Alemanha pagou a título de diversas despesas relativas ao regime comunitário do prémio especial em favor dos produtores de carne de bovino,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris (relator), presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Outubro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Dezembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de Janeiro de 1994, a República Federal da Alemanha pediu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13), na medida em que não pôs a cargo do FEOGA um montante de 7 518 141 DM que a República Federal da Alemanha pagou a título de diversas despesas relativas ao regime comunitário do prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino.

2 No relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», para o exercício de 1990, junto à petição, a Comissão observou que a República Federal da Alemanha (nomeadamente os *Länder* da Baviera e de Bade-Vurtemberga) não tinha aplicado correctamente o regime do prémio especial previsto pela regulamentação comunitária em benefício dos produtores de carne de bovino. Por conseguinte, não imputou ao FEOGA o montante supramencionado.

3 Esse montante resulta de três correcções: uma primeira correcção de 5 040 986 DM, por falta de controlos administrativos eficazes e por deficiências do sistema de concessão do prémio carne de bovino, tal como foi aplicado na Baviera e em Bade-Vurtemberga (ponto 4.10.4.2.1 do relatório de síntese); uma segunda, por deficiências no que toca ao risco de pagamentos múltiplos, de 838 636 DM, no caso de importações provenientes de outros Estados-Membros, e de 311 529 DM, no caso de exportações para outros Estados-Membros (ponto 4.10.4.2.2 do relatório de síntese); e uma terceira, de 1 326 990 DM, por lacunas na aplicação das disposições transitórias previstas no artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 714/89 da Comissão, de 20 de Março de 1989, que estabelece normas de execução do regime do prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino (JO L 78, p. 38) (ponto 4.10.4.2.3 do relatório de síntese).

4 Resulta dos autos que a adopção da decisão impugnada foi precedida de três cartas, enviadas pela Comissão ao Governo alemão em 9 de Agosto de 1991, 4 de Setembro de 1991 e 29 de Setembro de 1992, que continham, em detalhe, as conclusões a que a Comissão tinha chegado aquando do controlo e às quais o Governo alemão tinha respondido.

5 No seu recurso, o Governo recorrente invoca diferentes fundamentos contra as acusações enunciadas nos pontos 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 e 4.10.4.2.3 do relatório de síntese. Alega, além disso, que a Comissão foi informada da entrada em vigor na Alemanha do regime do prémio especial e que, de qualquer forma, o seu carácter pretensamente defeituoso tem a sua origem no direito comunitário.

I — Quanto à ausência de controlos administrativos eficazes e às deficiências do sistema de concessão do prémio especial carne de bovino, tal como aplicado na Baviera e em Bade-Vurtemberga (ponto 4.10.4.2.1 do relatório de síntese)

6 O prémio especial carne de bovino, tal como concedido durante o período de 1989/1990, baseia-se no artigo 4.°A, n.° 1, 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), com as alterações do Regulamento (CEE) n.° 571/89 do Conselho, de 2 de Março de 1989 (JO L 61, p. 43).

7 Essa disposição está redigida como se segue:

«1. Os produtores de carne de bovino podem beneficiar de um prémio especial. Esse prémio será concedido, a pedido dos produtores, para os bovinos machos com pelo menos nove meses que tenham engordado na exploração desses produtores.

O prémio limitar-se-á a noventa animais por ano civil e por exploração...

O prémio só será concedido uma vez para cada animal. Será pago ao ou reverterá a favor do produtor.»

8 Outras regras relativas às condições de concessão do prémio especial carne de bovino figuram no Regulamento (CEE) n.° 468/87 do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1987, que estabelece as regras de execução do regime do prémio especial concedido aos produtores de carne de bovino (JO L 48, p. 4), com as alterações do Regulamento (CEE) n.° 572/89 do Conselho, de 2 de Março de 1989 (JO L 63, p. 1).

9 O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 468/87, com as alterações do Regulamento n.° 572/89, prevê:

«Para a aplicação do prémio referido no artigo 4.°A do Regulamento (CEE) n.° 805/68 cada animal só é elegível uma única vez na sua vida.

Só podem ser objecto de um pedido de prémio os animais que, à data da apresentação do pedido, tenham, pelo menos, 6 meses...»

10 As regras que têm em vista fazer respeitar essas condições materiais figuram no Regulamento n.° 714/89.

11 Tais regras dizem respeito:

— às indicações relativas à idade dos animais em causa (artigo 2.°);

— à identificação dos animais em causa (artigo 7.°);

— ao controlo administrativo e às inspecções no local por parte das autoridades nacionais competentes (artigo 8.°).

12 O ponto 4.10.4.2.1 do relatório de síntese enuncia cinco acusações relàtivas: A. Aos controlos administrativos em geral; B. Aos controlos administrativos relativos à indicação da idade dos animais; C. Aos critérios de selecção dos requerentes com vista à inspecção das explorações no local; D. Às inspecções no local, no que respeita à identificação dos animais; e E. Às outras insuficiências das inspecções no local.

A — *Controlos administrativos em geral*

13 O artigo 8.° do Regulamento n.° 714/89 dispõe:

«1. 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 de prémio especial. Essas inspecções devem incidir num número mínimo de explorações, a fixar pela Comissão... O controlo incidirá, nomeadamente:

a) No número de bovinos machos presentes na exploração gerida pelo produtor e que são objecto do pedido...;

b) Na exactidão das declarações previstas e na observância dos compromissos assumidos pelo produtor;

c) Na observância das normas relativas à identificação ou à marcação referidas no artigo 7.°

2. Os Estados-Membros, com o objectivo de permitir o exercício de um controlo suficiente dos pedidos apresentados nos termos do artigo 2.°, fixarão um período mínimo durante o qual os bovinos machos devem ser mantidos na exploração após a data da apresentação do pedido. Este período não pode ser inferior a dois meses nem superior a cinco meses.»

14 No relatório de síntese, a Comissão declara:

«Afigurou-se que o controlo administrativo dos pedidos não considerados para ser objecto de uma inspecção de exploração consistia unicamente em verificar se os requerentes preenchiam o seu formulário e apresentavam o seu pedido em conformidade com as prescrições e em assegurar-se de que o número máximo de 90 animais por ano civil era na verdade respeitado...

O FEOGA demonstrou que os controlos administrativos levados a cabo pelas autoridades alemãs não eram, de forma nenhuma, os pretendidos pela legislação em vigor e não representavam uma garantia mínima para o Fundo.»

15 A este propósito, o Governo recorrente alega, em primeiro lugar, que a noção de «controlo administrativo» corresponde a uma verificação eficaz da plausibilidade dos pedidos. Não seria razoável exigir de um controlo administrativo resultados quase tão fiáveis como os que resultam de uma inspecção no local.

16 A Comissão expõe que a crítica que formulou no relatório de síntese não equivale de modo nenhum a considerar que o controlo administrativo deve conduzir a um grau de certeza aproximadamente igual ao obtido aquando de uma inspecção no local. Na altura do controlo administrativo, as autoridades nacionais deviam, em particular, verificar a exactidão e a credibilidade dos números e dos compromissos

ou das declarações que figuram nos pedidos, com vista a assegurar-se que as condições de concessão dos prémios foram observadas.

17 Importa declarar, a este propósito, que o controlo administrativo, que precede as inspecções no local, deve ser efectuado de maneira a permitir às autoridades nacionais tirar todas as conclusões possíveis, certezas ou dúvidas, quanto ao respeito das condições da concessão dos prémios. Por isso, esse controlo devia consistir na verificação da regularidade dos pedidos e dos compromissos ou das declarações que os acompanham, na comparação dos pedidos com os eventualmente apresentados pelo mesmo produtor nos anos anteriores, na sua comparação com os relativos a outras explorações, sobretudo as mais importantes, e no exame dos elementos recolhidos, em conjugação com os dados estatísticos disponíveis, e de qualquer outro dado útil, a fim de detectar os processos suspeitos.

18 O Governo recorrente sustenta, em segundo lugar, que os serviços competentes de ambos os *Länder* controlados pela Comissão procederam a uma verificação administrativa eficaz da plausibilidade dos pedidos. As indicações que figuram nos pedidos de prémio foram, de um modo geral, comparadas com as que apareciam nos pedidos do ano precedente. Além disso, para as explorações que tinham anteriormente sido objecto de uma inspecção no local, era possível proceder a uma comparação com as actas de verificação correspondentes. Quando se observava uma variação importante no número de prémios solicitados para diferentes anos, as explorações em causa eram sujeitas a controlos administrativos mais frequentes.

19 Em apoio das suas afirmações, o Governo recorrente invocou, na sua réplica, um inquérito desencadeado em 12 de Setembro de 1991, pelo Ministério da Alimenta-

ção, da Agricultura e das Florestas do *Land* da Baviera, junto de todos os serviços da agricultura da Baviera. Esse inquérito, que incidia sobre as medidas adoptadas com vista a verificar a plausibilidade das informações fornecidas nos pedidos, revelou que certos serviços estavam em condições de verificar um grande número de informações.

20 A Comissão objecta que o Governo recorrente deixou caducar o direito de apresentar, nessa fase do processo, o inquérito em questão. A data-limite para a apresentação das informações complementares que os Estados-Membros desejassem fornecer foi fixada em 15 de Dezembro de 1992, por decisão da Comissão de 6 de Novembro de 1992, adoptada ao abrigo do artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70), com as alterações do Regulamento (CEE) n.° 422/86 da Comissão, de 25 de Fevereiro de 1986 (JO L 48, p. 31). Além disso, o artigo 42.°, n.^{os} 1 e 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça proibia o Governo recorrente de invocar novos elementos de prova ou novos fundamentos.

21 A Comissão contesta, além disso, as afirmações do Governo recorrente, segundo as quais os serviços competentes dos dois *Länder* controlados pela Comissão procederam a uma verificação administrativa eficaz da plausibilidade dos pedidos. Em particular, Malcolm Slade, funcionário da Comissão e controlador responsável no caso em apreço, declarou na audiência que, aquando dos controlos que efectuou nos *Länder* da Baviera e de Bade-Vurtemberga, as autoridades não puderam apresentar qualquer documento (nota, relatório ou formulário completado pelo funcionário nacional competente) comprovativo de que tinham sido realmente efectuadas comparações e de que os dados estatísticos disponíveis tinham sido tomados em conta no quadro do controlo administrativo. Além disso, não existia qualquer documento atestando que o ministério competente do *Land* em causa tinha encarregado os serviços de controlo interessados de proceder dessa forma.

22 O Governo recorrente retorque que os agentes encarregados do controlo, tendo eles próprios efectuado inspecções no local, tinham um conhecimento de tal forma preciso das explorações que não era necessário proceder à redacção de um relatório.

23 Cabe, antes de mais, salientar que o inquérito de 12 de Setembro de 1991, uma vez que foi invocado pela primeira vez pelo Governo recorrente na réplica, não pode ser tomado em conta pelo Tribunal de Justiça, porque constitui um elemento de prova extemporâneo. Com efeito, por decisão de 6 de Novembro de 1992, adoptada ao abrigo do artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1723/72, com as alterações do Regulamento n.° 422/86, a Comissão fixou em 15 de Dezembro de 1992 a data-limite para o envio pelos Estados-Membros das informações complementares. Ora, o Governo recorrente não apresentou nesse prazo os resultados do inquérito em causa e também não invocou perante o Tribunal de Justiça circunstâncias excepcionais susceptíveis de justificar o atraso verificado (v., igualmente, acórdão de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.^{os} 13 a 15).

24 Há que salientar, em seguida, que, na ausência de qualquer elemento escrito capaz de infirmar as conclusões do relatório de síntese, de que os serviços competentes não efectuaram um controlo como o descrito no ponto 16, *supra*, as alegações do Governo recorrente relativas ao teor dos controlos administrativos efectuados nos dois *Länder* devem ser consideradas não fundadas.

25 Por isso, os argumentos apresentados pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa aos controlos administrativos em geral devem ser rejeitados.

B — *Controlos administrativos relativos à indicação da idade dos animais*

26 O artigo 2.° do Regulamento n.° 714/89 dispõe:

«Os pedidos de prémio... incluirão...:

— indicações relativas à idade dos animais em causa...»

27 No relatório de síntese, a Comissão declara:

«... as autoridades alemãs não pediam essa informação, antes se contentando com uma simples declaração dos requerentes de que todos os animais objecto de um pedido tinham pelo menos seis meses.

Não deve perder-se de vista que, na Alemanha:

— os animais são por vezes mantidos até uma idade que ultrapassa vinte e quatro meses,

— o período de pedido repete-se todos os oito meses,

— são os próprios requerentes que perfuram as orelhas dos animais.

É evidente que uma indicação mais precisa da idade dos animais teria melhorado:

— o controlo administrativo,

— a selecção dos pedidos com vista às inspecções na exploração,

— a qualidade das inspecções na exploração, na medida em que isso indicava claramente que os animais objecto de um pedido são os que são inspeccionados, isto é, que dez animais objecto de um pedido com a idade de seis meses devem ter, três meses mais tarde, a aparência de nove meses...».

28 O Governo recorrente alega que os pedidos apresentados estão em conformidade com o disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 714/89, pois esta disposição não submete a indicação relativa à idade dos animais a qualquer condição de forma.

29 Além disso, segundo o Governo recorrente, o sistema estabelecido na Alemanha para a aplicação do regime do prémio especial tinha sido organizado de tal forma que era impossível uma dupla concessão do prémio para o mesmo animal. Em particular, esse sistema previa marcações diferenciadas apostas alternativamente, em função do período do pedido, na orelha esquerda ou direita do animal elegível. A manutenção dos animais na exploração até um novo período de marcação idêntico não era economicamente rentável para o produtor, tendo em conta, por um lado, o facto de que a idade mínima para que um animal seja elegível é de seis meses e de que os períodos de apresentação dos pedidos decorrem com um intervalo de oito meses e, por outro, o facto de que os produtores recebem melhor preço se o animal for abatido com dezoito meses, estando então a qualidade da carne no seu apogeu.

30 Segundo a Comissão, o facto de o artigo 2.° do Regulamento n.° 714/89 não determinar a maneira como as indicações relativas à idade dos animais devem ser fornecidas não significa que a forma como essa idade é indicada nos formulários alemães corresponda às exigências do direito comunitário. Se assim fosse, a legislação comunitária bem podia renunciar a essa indicação. Em particular, a indicação, no pedido, não da idade do animal em causa mas da idade mínima requerida pela regulamentação, não permitia tirar qualquer conclusão no quadro do controlo administrativo ou da inspecção no local, sendo impossível demonstrar a concordância entre os animais referidos no pedido e os controlados no local.

31 Além disso, os argumentos invocados pelo Governo recorrente quanto à impossibilidade de um duplo pagamento do prémio assentavam na fiabilidade do sistema de marcação alemão, que é precisamente contestada pela Comissão.

32 Cabe declarar a este propósito que o artigo 2.° do Regulamento n.° 714/89 deve ser interpretado à luz da finalidade desse regulamento, que reside na adopção de um processo de controlo eficaz que garanta a observância das condições materiais de que depende a concessão do prémio.

33 A indicação concreta da idade do animal em causa reveste, a este propósito, uma importância fundamental, pois só tal indicação permite assegurar a concordância entre os animais sobre que incide o pedido e aqueles que estão presentes na exploração aquando da inspecção no local.

34 Os argumentos que o Governo recorrente extrai da forma como o regime do prémio especial carne de bovino é posto em prática na Alemanha não são de natureza a pôr em causa esta conclusão. Isto é tanto mais assim quanto a marcação dos animais é efectuada pelos requerentes.

35 Por conseguinte, os argumentos apresentados pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa aos controlos administrativos da indicação da idade dos animais devem ser rejeitados.

C — *Critérios de selecção dos requerentes com vista à inspecção das explorações no local*

36 No relatório de síntese, figura a declaração seguinte quanto à selecção dos requerentes:

«O FEOGA não observou um modo de selecção sistemática dos requerentes com vista à inspecção das explorações, e considera que essa insuficiência enfraqueceu o conjunto do regime de controlo.»

37 O Governo recorrente alega que o processo aplicado, que consistia em deixar, o mais das vezes, actuar o acaso na selecção das explorações a inspeccionar, conduz, na prática, a uma repartição satisfatória e objectiva, não podendo assim as explorações anteriormente inspeccionadas sentir-se «ao abrigo» por alguns anos.

38 Todavia, as explorações em relação às quais o controlo administrativo ou experiências precedentes tinham conduzido os serviços competentes a considerar particularmente oportuna uma inspecção no local foram consideradas com prioridade. O mesmo aconteceu para os pedidos que comportavam indicações obscuras. Além disso, as autoridades competentes receberam instruções no sentido de aumentar de maneira apropriada o número de verificações em caso de multiplicação das irregularidades. O Governo recorrente invoca a este propósito as cartas do ministério competente bávaro, de 24 de Janeiro de 1989 e de 13 de Agosto de 1990, bem como

a carta do Ministério do Espaço rural, da Alimentação, da Agricultura e das Florestas de Bade-Vurtemberga, de 7 de Junho de 1989.

39 Além disso, segundo o Governo recorrente, os Estados-Membros têm um largo poder de apreciação quanto ao processo de selecção dos requerentes que devem ser objecto de uma inspecção no local. A própria Comissão, numa carta de 9 de Agosto de 1991, teria reconhecido que esse poder tinha sido correctamente exercido pela República Federal da Alemanha.

40 A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que, em conformidade com o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 714/89, os Estados-Membros devem assegurar um controlo suficientemente eficaz, mesmo que só sejam obrigados a inspeccionar um número mínimo de explorações. Era portanto pouco indicado recorrer ao acaso para escolher os requerentes a submeter a uma inspecção no local. A República Federal da Alemanha devia, pelo contrário, ter estabelecido critérios de escolha adaptados aos riscos existentes aquando da concessão dos prémios.

41 Em seguida, a afirmação do Governo recorrente quanto à escolha prioritária de certas explorações ficava por provar. Com efeito, o Governo alemão tinha deixado caducar o direito de invocar pela primeira vez na réplica a carta do ministério bávaro competente, de 24 de Janeiro de 1989. Quanto à do mesmo ministério, com data de 13 de Agosto de 1990, não podia ter tido praticamente efeito ao longo do exercício em litígio.

42 Finalmente, a Comissão entende que da sua carta de 9 de Agosto de 1991 não resulta admitir o princípio de uma escolha ao acaso. Pelo contrário, nela indicou expressamente que era importante combinar, de forma apropriada, diversos critérios de escolha.

43 Cabe salientar, a este propósito, que o controlo administrativo e a inspecção no local foram concebidos pelo legislador comunitário como dois meios de verificação que, embora distintos, se completam reciprocamente no quadro do processo de controlo previsto pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 714/89.

44 Tendo em conta as conclusões a que se chegou no n.° 17 do presente acórdão quanto ao teor do controlo administrativo, a selecção dos requerentes que devem ser submetidos a uma inspecção no local deve efectuar-se com base numa combinação de critérios apropriados e não unicamente, nem mesmo principalmente, ao acaso. Assim, as inspecções no local, para assegurar a eficácia do processo de controlo, podem, por exemplo, incidir prioritariamente sobre as explorações mais importantes ou sobre as que, com base nos resultados do controlo administrativo, se afigurem suspeitas, podendo as outras ser controladas ao sabor do acaso.

45 O argumento do Governo recorrente, segundo o qual, não obstante a aplicação do princípio da selecção ao acaso, as explorações suspeitas foram inspeccionadas com prioridade, não pode ser acolhido em virtude da inexistência de qualquer elemento de prova que o demonstre. Por outro lado, as cartas dos ministros competentes da Baviera e de Bade-Vurtemberga, às quais se referiu o Governo recorrente, não dizem respeito aos critérios de selecção dos requerentes, mas ao número das explorações a inspeccionar.

46 Nessas condições, os argumentos apresentados pelo Governo recorrente, a propósito da acusação relativa aos critérios de selecção dos requerentes com vista à inspecção das explorações no local, devem ser rejeitados.

D — *Inspecções no local no que respeita à identificação dos animais*

47 O artigo 7.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 714/89 dispõe:

«Os animais que são objecto de um pedido de prémio referido no artigo 2.° serão portadores, nos prazos fixados pelos Estados-Membros e, o mais tardar, cinco semanas após a data de apresentação do pedido, de uma identificação bem visível e permanente. Esta identificação consistirá numa marcação indelével de uma orelha do animal, quer por uma perfuração da orelha quer pela fixação de uma marca na orelha quer por um entalhe na orelha.»

48 No relatório de síntese, a Comissão declara:

«Na Alemanha, [a] marca de identificação consiste numa perfuração circular ou na colocação de uma marca auricular metálica de cor lilás; estas são apostas pelos requerentes, sem controlo oficial. O método de marcação é decidido pelos requerentes...

O FEOGA não está convencido de que esse sistema de marcação seja suficientemente seguro, pois:

— as marcas auriculares metálicas podem ser facilmente retiradas (quer por acidente, quer deliberadamente),

— a perfuração mínima, que é de 1 cm, tem tendência a fechar-se,

— as actividades comerciais ou veterinárias estão muitas vezes na origem de toda uma série de outros furos e cicatrizes.

... os controlos efectuados pelo FEOGA na Alemanha confirmaram plenamente, em graus surpreendentes, a existência de riscos reais de irregularidades decorrentes das possibilidades teóricas que acabam de ser descritas.»

49 O Governo recorrente alega, em primeiro lugar, que a marcação praticada na Alemanha está em conformidade com o disposto no artigo 7.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 714/89. Os casos em que os furos nas orelhas dos animais não são suficientemente identificáveis ou as marcas na orelha se perdem eram raros e excepcionais. A este propósito, o Governo recorrente invoca, na sua réplica, um relatório de peritagem, datado de 7 de Julho de 1994, mas referente a um inquérito efectuado em 1987. Além disso, mesmo nesses casos, os requerentes tinham, tal como resulta de uma carta de 25 de Setembro de 1989 do Ministério Federal da Agricultura enviada aos *Länder*, a obrigação de marcar de novo os animais. Finalmente, os pedidos de prémio para animais que não estivessem marcados de forma irrepreensível tinham sido indeferidos, o que gerou diferentes processos nos tribunais administrativos alemães.

50 O Governo recorrente sustenta em seguida que a Comissão, após lhe ter sido comunicado, em conformidade com o disposto no Regulamento n.° 714/89, o sistema adoptado na Alemanha, reconheceu a conformidade do método de marcação praticado com o artigo 7.°, n.° 1, desse regulamento. Refere-se, a esse propósito, a uma carta de 23 de Novembro de 1989 que a Comissão enviou à República Federal da Alemanha, bem como a um telex de 2 de Julho de 1987, igualmente enviado pela Comissão a este Estado-Membro, e que dizia respeito à conformidade do mesmo método de marcação com as regras análogas contidas, nessa altura, no artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 859/87 da Comissão, de 25 de Março de 1987,

que estabelece as normas de execução do regime do prémio especial em favor dos produtores de carne de bovino (JO L 82, p. 25).

51 Segundo o Governo recorrente, essa afirmação era corroborada pelo facto de, noutros casos, a Comunidade ter definido regimes de identificação similares ao praticado na Alemanha. Assim acontecia, nomeadamente, com a Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais (JO L 355, p. 32).

52 Em contrapartida, a Comissão afirma, em primeiro lugar, que, embora o sistema de marcação praticado na Baviera e em Bade-Vurtemberga recorresse a dois dos meios expressamente autorizados para esse efeito pelo artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 714/89, não satisfazia, no entanto, as exigências do direito comunitário. Não permitia, em particular, a identificação bem visível e permanente, nem a marcação indelével de uma orelha do animal. Tanto os controlos como certos depoimentos recolhidos pelos funcionários da Comissão junto dos produtores alemães confirmavam a insuficiência do sistema de identificação aplicado. Na audiência, a Comissão declarou, a esse propósito, que os animais apresentavam «múltiplas» perfurações que tornavam difícil, ou até impossível, uma identificação correcta.

53 Em segundo lugar, a Comissão entende que o Governo recorrente deixou caducar o direito de invocar o relatório de peritagem.

54 Em terceiro lugar, observa que, na sua carta de 23 de Novembro de 1989, invocada pelo Governo recorrente, confirmou unicamente a fiabilidade da perfuração auricular, enquanto tal, sem fazer qualquer apreciação positiva quanto à maneira como essa perfuração era praticada na Alemanha, tanto mais que, na época, não conhecia os detalhes, o que é confirmado nomeadamente pelo facto de nunca ter mencionado a identificação por meio de «marcas auriculares de cor lilás» que são igualmente utilizadas na Alemanha.

55 Em quarto lugar, a Directiva 92/102 invocada pelo Governo recorrente não tinha qualquer efeito em relação ao exercício financeiro de 1990.

56 Importa salientar, antes de mais, que, no relatório de síntese, a Comissão não criticou, *in abstracto,* o método de marcação existente na Alemanha, mas a forma concreta como este foi aplicado.

57 Ora, o Governo recorrente não conseguiu demonstrar que essa conclusão era errónea.

58 O relatório de peritagem invocado pela primeira vez na réplica não pode ser tomado em conta pelo Tribunal de Justiça, porque constitui um elemento de prova extemporâneo. Independentemente da questão de saber se é exacta a afirmação do Governo recorrente, feita na audiência, segundo a qual a Comissão só o informou, pela primeira vez, das suas críticas quanto à identificação dos animais, alguns dias após o termo do prazo que ela própria tinha fixado para a transmissão pelos Estados-Membros das informações complementares, a República Federal da Alemanha tinha a possibilidade de obter uma peritagem em tempo útil e, portanto, de a apresentar com a sua petição.

59 Tendo em conta as verificações feitas no local pelos funcionários da Comissão e as declarações dos seus agentes na audiência, a carta de 25 de Novembro de 1989 do Ministério Federal da Agricultura não prova que a obrigação aí mencionada, de marcar de novo os animais em caso de marcação deficiente, foi efectivamente respeitada pelos requerentes. Aliás, o contencioso submetido aos tribunais administrativos alemães confirma, mais do que refuta, a existência de problemas importantes quanto à maneira como a marcação foi feita.

60 Quanto ao argumento extraído da carta da Comissão de 23 de Novembro de 1989, também não é de natureza a pôr em causa a conclusão que figura no relatório de síntese. Com efeito, nessa carta, a Comissão pronunciou-se, *in abstracto*, sobre a conformidade com o Regulamento n.° 714/89 de um dos dois métodos de marcação utilizados na Alemanha, sem emitir qualquer apreciação quanto à maneira como esse método era concretamente aplicado.

61 Finalmente, o argumento extraído da Directiva 92/102 não é pertinente, sendo essa directiva posterior e estranha aos factos controvertidos.

62 Por conseguinte, os argumentos apresentados pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa às inspecções no local, no que respeita à identificação dos animais, devem ser rejeitados.

E — *Outras insuficiências das inspecções no local*

63 O artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 714/89 prevê a existência de um documento que acompanhe o animal ou de um registo do efectivo, quando um Estado-Membro utilize, no quadro do regime do prémio especial, um sistema de identificação aplicado igualmente fora desse quadro específico.

64 No relatório de síntese, a Comissão observa que as inspecções no local estavam fundamentalmente viciadas, pois «eram levadas a cabo unicamente com o objectivo de fazer coincidir o número de animais convenientemente marcados, presentes na exploração no momento da inspecção, com o número de animais que foram objecto de um pedido». Acrescenta que «os requerentes não eram obrigados a manter registos de gado ou de outras contas susceptíveis de provar a presença e a idade dos animais que realmente foram objecto de um pedido.»

65 O Governo recorrente entende que esta acusação assenta em dados de facto inexactos. Considera que os conhecimentos dos inspectores alemães quanto ao meio local e a sua capacidade para avaliar a idade dos animais graças ao seu papel de especialista, combinados com os dados recolhidos aquando do controlo administrativo, permitiram proceder a inspecções no local eficazes. Além disso, o ponto 7 do formulário do relatório de controlo obrigava expressamente os inspectores a verificar se o período mínimo de presença do animal em causa na exploração tinha sido respeitado.

66 Segundo o Governo recorrente, a acusação da Comissão não é também juridicamente fundada. Resultava, *a contrario,* do artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 714/89 que, quando um Estado-Membro utiliza, no quadro do regime do prémio especial, um sistema de identificação específico (Alemanha) e não um sistema preexistente, o direito comunitário não impõe qualquer obrigação quanto à manutenção de um registo do efectivo ou de outras contas.

67 A Comissão dá razão ao Governo recorrente quando este afirma que a regulamentação comunitária não exige expressamente a manutenção de um registo ou de uma contabilidade. Isto não significava, no entanto, que, aquando da inspecção no local, os funcionários alemães pudessem limitar-se a verificar se o número dos animais presentes no momento da inspecção correspondia ao número indicado no pedido. Deviam pelo menos tentar determinar, além disso, se, aquando da apresentação do pedido, o número indicado de bovinos de pelo menos seis meses estava presente na exploração e se aí tinham sido mantidos durante o período mínimo. Deviam igualmente ter interrogado os proprietários da exploração a esse respeito. Ora, os controladores do FEOGA puderam verificar que os inspectores alemães não colocaram a questão correspondente, reproduzida no ponto 7 do formulário do relatório de controlo.

68 Importa salientar que a acusação formulada no relatório de síntese não é sobre uma inexistência de registos ou de outras contas, mas sobre as carências das inspecções efectuadas quanto à verificação da idade e da presença na exploração dos animais que foram objecto de um pedido de prémio.

69 O Governo recorrente não contesta que os inspectores tinham a obrigação de sobre isso interrogar os recorrentes, pois alega que no formulário do relatório de controlo figuravam questões nesse sentido.

70 Assim, a questão que se coloca é a de saber se essas questões foram efectivamente postas aos requerentes pelos inspectores alemães.

71 A Comissão nega-o baseando-se nas conclusões dos controladores do FEOGA.

72 O Governo recorrente, por seu lado, não apresentou qualquer elemento susceptível de provar que os inspectores alemães colocaram efectivamente aos requerentes questões relativas ao ponto 7 do relatório de controlo.

73 Nestas condições, o argumento apresentado pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa às outras insuficiências das inspecções no local deve ser rejeitado.

II — Quanto à correcção relativa à importação e à exportação de animais que beneficiam de um prémio (ponto 4.10.4.2.2 do relatório de síntese)

74 Este ponto do relatório de síntese diz respeito: A. À importação de animais da Bélgica e de França, e B. Às exportações de animais para Itália.

A — *Importação de animais da Bélgica e de França*

75 No relatório de síntese, declara-se:

«Os animais provenientes desses dois países sofreram uma perfuração específica da orelha, mas as autoridades alemãs não provaram ter tomado as medidas necessárias (por exemplo, sob a forma de instruções aos requerentes e aos controladores) para evitar o pagamento posterior de um segundo prémio na Alemanha.»

76 O Governo recorrente sustenta que o perigo da dupla concessão do prémio a animais importados da Bélgica e de França, munidos de uma marca de identificação análoga à alemã, foi por diversas vezes referido à Comissão, oralmente e por escrito, em Dezembro de 1989, e de novo, mais tarde, numa carta de 16 de Novembro de 1990. No entanto, foi apenas em 3 de Maio de 1991 que a Comissão informou o Governo federal que esses dois Estados-Membros iam introduzir uma marca de exportação sob a forma de uma perfuração triangular da orelha.

77 A Comissão, embora confirme esta alegação, considera que as autoridades alemãs deviam ter cumprido as obrigações gerais que incumbem a qualquer Estado-Membro na execução da Política Agrícola Comum, para evitar a dupla concessão do prémio.

78 Importa declarar a este propósito que, na época dos factos, nenhuma disposição de direito comunitário impunha ao Estado-Membro de importação a obrigação de tomar medidas para identificar os animais importados de uma maneira específica e diferente da praticada nesse Estado.

79 Além disso, a adopção das medidas necessárias para assegurar a livre circulação dos bovinos, sem risco de dupla concessão do prémio, pressupõe uma coordenação dos diferentes sistemas nacionais. Ora, essa tarefa incumbe, por definição, às instituições comunitárias e não aos Estados-Membros.

80 Nessas condições, o argumento apresentado pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa à importação de animais da Bélgica e de França deve ser acolhido e a correcção correspondente, num montante de 838 636 DM, deve ser anulada.

B — *Exportações de animais para Itália*

81 A fim de garantir que cada animal seja objecto de um só prémio na sua vida, o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 714/89 estabeleceu regras em matéria de identificação.

82 O primeiro parágrafo dessa disposição, reproduzido no n.° 47 do presente acórdão, impõe uma «marcação indelével de uma orelha do animal, quer por uma perfuração da orelha quer pela fixação de uma marca na orelha quer por um entalhe na orelha».

83 De acordo com o segundo parágrafo, quando um Estado-Membro aplique um sistema de identificação fora do regime do prémio especial, pode utilizá-lo igualmente nesse âmbito, desde que esse sistema comporte a fixação de um número na orelha do animal ou de uma marca auricular e que, nomeadamente, exista um documento de acompanhamento por cada animal ou um registo.

84 O terceiro parágrafo da mesma disposição prevê:

«Todavia, os animais assim identificados que são expedidos, após o pagamento do prémio, para outro Estado-Membro devem ser marcados, aquando da sua expedição, de uma forma específica.»

85 No relatório de síntese, a Comissão declara:

«A Alemanha não procedeu à marcação específica requerida dos animais exportados para Itália, não existindo, portanto, obstáculo ao pagamento de um segundo prémio nesse Estado-Membro.»

86 O Governo recorrente entende que a obrigação de marcação específica dos animais exportados só existe no caso referido no artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 714/89 e, portanto, unicamente para os Estados-Membros que utilizam um sistema de marcação igualmente aplicado fora do regime do prémio especial. Em contrapartida, aqueles que, como a República Federal da Alemanha, utilizam um sistema de marcação específico para os animais que beneficiaram do prémio não tinham a obrigação de marcar de novo os animais exportados.

87 Além disso, as marcações efectuadas na Alemanha (marca auricular metálica de cor lilás, em que está impressa a informação «Prémio especial — Regulamento n.° 468/87», ou perfuração circular da orelha do animal) não podiam ser utilizadas para pedir o prémio especial em Itália, já que este país previu uma identificação diferente (marca auricular branca e verde).

88 A Comissão sustenta, pelo contrário, que a marcação específica se impõe para todos os animais expedidos, após o pagamento do prémio, para qualquer outro Estado-Membro. O terceiro parágrafo do n.° 1 do artigo 7.° referia-se não somente aos animais identificados por um sistema referido no segundo parágrafo mas igualmente aos que são identificados em conformidade com o primeiro parágrafo desse mesmo número.

89 Não há portanto que examinar se a expressão «assim identificados», que figura no terceiro parágrafo do n.° 1 do artigo 7.° se refere somente ao segundo parágrafo ou se se refere igualmente ao primeiro parágrafo da mesma disposição.

90 Importa salientar, em primeiro lugar, que a disposição em litígio deve ser interpretada à luz da finalidade prosseguida pelo artigo 7.°, n.° 1, que é a de evitar o duplo pagamento do prémio em relação ao mesmo animal.

91 Tendo em conta esta finalidade, há que declarar que a exigência de uma marcação específica suplementar, prevista no terceiro parágrafo do n.° 1 do artigo 7.°, tem em vista unicamente os animais a que diz respeito o parágrafo anterior, a saber, o segundo parágrafo.

92 Com efeito, quando um Estado-Membro aplica o mesmo sistema de marcação tanto nos bovinos que são objecto do prémio especial como para outros efeitos, é impossível, para as autoridades dos Estados-Membros para onde esses bovinos são expedidos, verificar se a marca que o animal traz tem a ver com o pagamento do prémio especial ou com outra razão. É por isto que se aconselha uma identificação específica suplementar.

93 Em contrapartida, os animais que trazem já uma marca específica, que é somente utilizada no quadro do regime do prémio especial e que está em conformidade com o primeiro parágrafo, podem ser identificados pelas autoridades do Estado-Membro para onde são expedidos.

94 Essa interpretação é corroborada, tal como o advogado-geral demonstrou no n.º 48 das suas conclusões, pela génese da disposição considerada. Resulta dessa génese que a obrigação de uma marcação específica suplementar para os animais expedidos para outro Estado-Membro, inicialmente prevista para qualquer animal marcado segundo o sistema-padrão, e mais tarde alargada aos animais expedidos que tinham sido marcados segundo o sistema de identificação derrogatório, foi finalmente suprimida pelo Regulamento n.º 714/89 em relação aos animais da primeira categoria.

95 Nestas condições, o argumento apresentado pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa às exportações de bovinos para Itália deve ser acolhido e a correcção correspondente, num montante de 311 529 DM, deve ser anulada.

III — Quanto à correcção relativa à aplicação das disposições transitórias para os animais mais velhos (ponto 4.10.4.2.3 do relatório de síntese)

96 O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 714/89, por derrogação ao artigo 2.º do mesmo regulamento, estabeleceu um período transitório ao longo do qual podem ser apresentados pedidos, para animais mais velhos, pelos produtores dos Estados-Membros que aplicam pela primeira vez o prémio especial.

97 Os n.os 2 e 3 da mesma disposição estabelecem:

«2. Os Estados-Membros a que não se aplica o disposto no n.º 1 podem abrir, de 3 de Abril a 4 de Junho de 1989, um período de apresentação de pedidos transitórios em relação a animais cuja engorda está quase terminada.

Neste caso, o produtor deve declarar no seu pedido:

— que os animais em causa têm, no mínimo, a idade de doze meses na data da apresentação do pedido,

— que os mantém na sua exploração durante, pelo menos, um mês,

— que os animais serão abatidos ou exportados para um país terceiro antes de 3 de Setembro de 1989.

3. Os animais em causa devem ser portadores de uma identificação bem visível e permanente.»

98 O ponto 4.10.4.2.3 do relatório de síntese comporta conclusões sobre: A. A identificação dos animais, B. A dupla concessão provável do prémio, C. Os documentos comprovativos do abate e D. A fiscalização central.

A — *Identificação dos animais*

99 Segundo o relatório de síntese,

«As regras normais em matéria de inspecção na exploração e de marcação permanente e visível dos animais eram aplicáveis...

Além do sistema normal (na exploração) de marcação auricular ou de perfuração da orelha, os requerentes foram autorizados a escolher uma terceira alternativa, que consiste em colorir a cabeça ou o dorso dos animais que são objecto de um pedido no quadro do regulamento já referido...

No que toca à marcação visível e permanente dos animais, o FEOGA formulou igualmente críticas, pois uma proporção importante dos animais mais velhos que foram objecto de um pedido apenas trazia como marca a coloração não específica da cabeça ou do dorso.»

100 O Governo recorrente considera que a disposição aplicável para a marcação desses animais não é o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 714/89, que contém as «regras normais», mas o artigo 11.°, n.° 3, do mesmo regulamento, enquanto *lex specialis.* O oitavo considerando do Regulamento n.° 714/89 referia, aliás, que importava prever para esses bovinos, que são de manejo difícil devido à sua idade, uma «derrogação ao sistema de marcação previsto».

101 Além disso, dado que os animais deviam ser abatidos antes de 3 de Setembro de 1989, só era necessário uma marcação para um período máximo de seis meses. Tendo em conta a lentidão do crescimento do pêlo dos animais, bastava, portanto, uma marca por coloração; essa marca devia ser renovada sempre que, devido a circunstâncias extraordinárias, já não fosse claramente reconhecível.

102 O Governo recorrente acrescenta que, dado que todos os bovinos em causa foram abatidos ou exportados para um país terceiro antes de 3 de Setembro de 1989 e que as verificações do FEOGA tiveram lugar em Maio de 1991, a Comissão não estava em condições de verificar se os animais tinham sido marcados segundo um sistema inapropriado.

103 A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que a identificação para efeitos de aplicação do artigo 11.° do Regulamento n.° 714/89 devia, para ser fiável, satisfazer as exigências normais relativas à boa visibilidade e à permanência da marcação. Ora, a marcação praticada na Alemanha era insuficiente.

104 Alega, em seguida, que as suas conclusões assentam no exame aprofundado dos 296 pedidos introduzidos, no total, na Baviera e em Bade-Vurtemberga. Na carta de 29 de Setembro de 1992, que enviou ao Governo recorrente, citou, a título de exemplo, dois casos que ilustram a insuficiência da marcação. Além disso, verificou que nem os inspectores alemães nem os requerentes tinham sido informados da cor prescrita e das disposições específicas que deviam respeitar. Na audiência, precisou que as autoridades alemãs não tinham especificado a cor a utilizar para marcar os animais e que os requerentes podiam assim utilizar cores diferentes.

105 Importa salientar a este propósito que, segundo o oitavo considerando do Regulamento n.° 714/89, foi autorizado um sistema de marcação derrogatório em relação ao previsto pelo artigo 7.°, n.° 1, para os animais a que respeita o regime transitório estabelecido pelo artigo 11.°, n.° 2, do regulamento. Resulta todavia do artigo 11.°, n.° 3, que essa marcação derrogatória devia ser bem visível e permanente. Devia

igualmente ser da mesma cor para todos os animais em causa, em razão do objectivo prosseguido. O legislador comunitário quis assim assegurar que a aplicação do sistema de marcação derrogatório apresentaria as garantias necessárias para a identificação dos animais a que respeita o regime transitório.

106 A Comissão sustenta que a marcação praticada no caso em apreço (coloração da cabeça e do dorso) não satisfazia as exigências do regulamento porque os serviços nacionais não tinham dado instruções específicas quanto à cor a utilizar pelos requerentes, o que originou diferenças de uma exploração para outra, e que os inspectores nacionais não estavam informados da cor estabelecida.

107 O Governo recorrente não avançou qualquer elemento susceptível de desmentir estas declarações.

108 Nestas condições, há que considerar que a marcação praticada não apresentava as garantias necessárias para a identificação dos bovinos a que respeita o regime transitório.

109 Por conseguinte, o argumento apresentado pelo Governo recorrente a propósito da acusação respeitante à identificação dos animais deve ser rejeitado.

B — *Dupla concessão provável do prémio*

110 No relatório de síntese, a Comissão declara:

«Dado o calendário dos eventos e a inexistência de controlos eficazes, o FEOGA considera que, muito provavelmente, certos animais que foram objecto de um pedido entre as idades de seis e de nove meses, em Setembro de 1988, foram objecto de um novo pedido (num sistema de marcação diferente), ao abrigo da derrogação prevista no artigo 11.°, em Abril ou Maio de 1989.

Em virtude da inexistência de instruções precisas e a julgar pelas inspecções realizadas na exploração pelo FEOGA, os 10% de inspecções aí realizadas não teriam necessariamente permitido detectar esse facto, contentando-se os inspectores em recensear os animais coloridos de modo diferente, sem tentar determinar se as cicatrizes de furos nas orelhas dos animais eram vestígio de perfurações anteriores ou de um número indeterminado de antigas marcas auriculares regulamentares e/ou comerciais.»

111 O Governo recorrente entende que estas conclusões assentam na premissa de que os animais que foram objecto de um processo normal de pedido em Setembro de 1988 não foram marcados, contrariamente ao direito em vigor, ou de que os inspectores alemães não assinalaram a dupla marcação. Ora, a Comissão não aduziu qualquer prova a esse respeito.

112 No relatório de controlo a efectuar aquando da inspecção no local, os inspectores foram expressamente convidados a verificar se os animais estavam marcados e de que maneira. As ausências de marcas ou as duplas marcações foram observadas e mencionadas. Os inspectores deviam, por outro lado, determinar se havia lugar

para acreditar que o requerente já tinha beneficiado de um prémio especial para os animais visados, ou se certas circunstâncias, que lhes cabia salientar, impediam a concessão do prémio.

113 Finalmente, o regulamento alemão sobre o prémio carne de bovino e de ovino obrigava à manutenção de um registo do efectivo, desde o dia da apresentação do pedido até à última data possível de abate, 2 de Setembro de 1989. Esses registos foram controlados aquando das inspecções no local.

114 A Comissão sublinha que o Governo recorrente não fornece qualquer indicação concreta quanto à intensidade real dos controlos. As condições postas pelo formulário do relatório de controlo eram insuficientes e confirmavam as críticas emitidas pelos controladores do FEOGA. Em particular, os inspectores não eram obrigados a verificar se os animais com uma marca de cor tinham vestígios de perfuração durável nas orelhas.

115 A Comissão afirma igualmente que o registo do efectivo tinha um alcance limitado, pois devia ser mantido separadamente para os animais que relevam do regime especial do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 714/89. Não revelava, portanto, se esses animais tinham já beneficiado do prémio, nem se as outras condições para a sua concessão estavam preenchidas.

116 Importa salientar, em primeiro lugar, que, pela acusação formulada no relatório de síntese, a Comissão censura o Governo recorrente por não ter tomado todas as medidas apropriadas, nomeadamente ao nível da identificação dos animais e da eficácia das inspecções no local, para impedir que os animais que foram objecto de um pedido de prémio no quadro do regime geral possam ainda ser objecto de um novo pedido de prémio no quadro do regime transitório.

117 Há que recordar, em seguida, que, como foi declarado nos n.os 56 a 62 e 105 a 109 do presente acórdão, a identificação dos animais, como é praticada na Alemanha, tanto no quadro do regime geral como no quadro do regime transitório, não satisfazia as exigências da regulamentação comunitária e, portanto, não era de natureza a garantir a individualização dos animais que foram objecto de um pedido de prémio.

118 Essa circunstância tornou certamente mais difíceis as verificações efectuadas aquando das inspecções no local. Ora, segundo o relatório de síntese, os controladores do FEOGA puderam verificar que os inspectores alemães se tinham contentado «em recensear os animais coloridos de modo diferente, sem tentar determinar se as cicatrizes de furos nas orelhas dos animais eram vestígio de perfurações anteriores ou de um número indeterminado de antigas marcas auriculares regulamentares e/ou comerciais».

119 Nestas condições, os argumentos apresentados pelo Governo recorrente, segundo os quais o formulário do relatório de controlo permitiu aos inspectores detectar os duplos pedidos de prémio, devem ser considerados inoperantes, pois não dizem respeito ao que os inspectores fizeram efectivamente, mas ao que deviam ter feito.

120 Finalmente, a existência de um registo para os animais abrangidos pelo regime transitório não pode excluir a possibilidade de dupla concessão do prémio, uma vez que esse registo não continha qualquer indicação sobre a identidade dos animais a que respeita o regime geral.

121 Por conseguinte, o argumento apresentado pelo Governo recorrente a propósito da acusação relativa à dupla concessão provável do prémio deve ser rejeitado.

C — *Documentos comprovativos do abate*

122 O relatório de síntese dá conta de uma série de irregularidades que dizem respeito aos documentos comprovativos do abate aceites pelas autoridades regionais da Baviera ou de Bade-Vurtemberga, tal como a inexistência:

— da data e do lugar do abate dos animais comprados vivos pelos negociantes;

— de uma definição clara do (dos) animal (animais) visado(s);

— do preço e/ou do peso dos animais;

— do nome do requerente ou do negociante.

123 O relatório de síntese contém igualmente as seguintes conclusões:

«É certo que os documentos menos conformes diziam respeito a transacções com animais vivos, comprovadas unicamente pelas facturas dos negociantes.

Mesmo nos casos em que, aparentemente, foi apresentada uma prova satisfatória, de uma forma directa (por exemplo, facturas do matadouro), afigurou-se impossível provar, por um lado, que os animais em causa eram aqueles que foram objecto

de um pedido no quadro da derrogação prevista no artigo 11.° e, por outro, que não tinham igualmente sido objecto de um pedido, no quadro do sistema de prémio na exploração, em Abril de 1989 ou em Setembro de 1988...

Quase todos os certificados de abate (Bestätigungen) foram preenchidos por negociantes e muito poucos traziam o visto do matadouro em causa, que não foi de qualquer forma controlado.»

124 O Governo recorrente alega que a declaração da Comissão, segundo a qual «quase todos os certificados de abate» foram preenchidos por negociantes, é errónea, pois as provas apresentadas provinham de negociantes apenas em relação a cerca de metade dos casos verificados no *Land* de Bade-Vurtemberga. Além disso, muitos matadouros surgiram a partir de comércios de gado e agiam, portanto, sempre na qualidade de negociantes.

125 Ademais, provas complementares e indicações acessórias permitiam estabelecer com certeza, mesmo a partir das facturas dos negociantes, que o animal foi abatido (por exemplo: atestado de peso emitido pelo matadouro ou documentos de venda que deixam transparecer níveis de peso que mostram que seria totalmente absurdo, de um ponto de vista económico, engordar ainda esses animais durante oito meses suplementares; resumo dos resultados da classificação da carcaça do animal por um perito independente). Se essas indicações fossem duvidosas, devia ter sido instaurado um processo-crime por fraude contra a empresa que elaborou os documentos.

126 De qualquer forma, segundo o Governo alemão, as condições de fundo relativas à concessão do prémio tinham sido satisfeitas, mesmo nos casos em que os elementos de prova apresentados revelavam lacunas formais, graças, nomeadamente, ao bom conhecimento dos usos locais pelos controladores regionais.

127 A Comissão mantém as acusações formuladas no relatório de síntese. Refere-se igualmente às conclusões que figuram na carta que enviou, em 29 de Setembro de 1992, ao Governo recorrente. Nessa carta, observou que as contas apresentadas

pelos comerciantes de animais não provavam que os animais tivessem sido abatidos sem passar pelas mãos de outro criador que podia ter reclamado uma segunda vez o prémio e nos prazos prescritos, isto é, antes de 2 de Setembro de 1989.

128 Importa declarar, a este propósito, que, pela sua argumentação, o Governo recorrente não contesta a existência de irregularidades, mas tenta explicar as razões dessas irregularidades, ao mesmo tempo que afirma que as condições de fundo relativas à concessão do prémio foram respeitadas, porque os controladores regionais conheciam os usos locais.

129 Disto decorre que o Governo recorrente não conseguiu demonstrar que a acusação formulada no relatório de síntese não era fundada.

130 Por conseguinte, o argumento apresentado contra a acusação relativa aos documentos comprovativos do abate deve ser rejeitado.

D — *Fiscalização central*

131 No mesmo ponto 4.10.4.2.3 do relatório de síntese, a Comissão declara:

«Essas correcções só se aplicam aos *Länder* da Baviera e de Bade-Vurtemberga, que são os mais descentralizados da Alemanha, na medida em que compreendem, os dois, cerca de 120 unidades de controlo administrativo (no âmbito dos regimes

de prémio), um elemento que, somado à ausência de fiscalização central, se considera como agravante das dificuldades que se levantavam.»

132 O Governo recorrente sustenta que, pela crítica relativa à inexistência de fiscalização central, que é formulada de maneira geral, a Comissão tenta manifestamente pôr em causa a eficácia da execução, na Alemanha, do regime do prémio especial e do seu controlo.

133 A Comissão replica que não censurou de modo nenhum a República Federal da Alemanha pela inexistência de controlo pelas autoridades centrais. Unicamente observou, no relatório de síntese, que as dificuldades e insuficiências mencionadas a propósito da aplicação do regime especial para os animais mais velhos eram ainda agravadas pela inexistência de controlo por parte das autoridades centrais.

134 Importa declarar, a este propósito, que a passagem contestada do relatório de síntese não comporta uma acusação distinta das que foram formuladas a propósito das outras conclusões contidas no ponto 4.10.4.2.3 do relatório de síntese, relativo ao regime transitório, mas antes uma consideração de ordem geral da Comissão.

135 Nestas condições, a argumentação apresentada pelo Governo recorrente é desprovida de objecto.

IV — Quanto aos fundamentos extraídos da notificação à Comissão do processo alemão de aplicação do regime do prémio especial

136 O artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento n.° 714/89, dispõe:

«Os Estados-Membros comunicarão à Comissão, o mais tardar dez dias após a data do início de aplicação, as medidas adoptadas para execução do Regulamento (CEE) n.° 468/87 e do presente regulamento.»

137 O Governo recorrente alega que, uma vez que a Comissão foi informada do processo alemão de aplicação do regime do prémio, em conformidade com o disposto no artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento n.° 714/89, não pode contestar *a posteriori* esse processo, não somente nos seus detalhes, mas também nos seus elementos essenciais, sem ter dado ao Governo recorrente a oportunidade de o melhorar. Procedendo dessa forma, a Comissão violou a obrigação das instituições comunitárias de cooperar lealmente com os Estados-Membros (acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Recueil, p. 255, n.° 38).

138 Cabe salientar a este propósito que as acusações formuladas pela Comissão no relatório de síntese não dizem respeito às disposições adoptadas pelas autoridades nacionais para aplicação do prémio especial, e que foram comunicadas à Comissão, mas a irregularidades relativas à aplicação concreta, na Alemanha, das regras do direito comunitário em matéria de prémio especial.

139 Por conseguinte, os argumentos apresentados a esse propósito pelo Governo recorrente devem ser rejeitados.

V — Quanto ao fundamento extraído das lacunas do direito comunitário

140 O Governo recorrente sustenta ainda que, se o Tribunal de Justiça considerar que o regime do prémio, tal como foi aplicado na Alemanha, tem lacunas, estas têm a sua origem no direito comunitário.

141 Há que salientar a este propósito que, para além da acusação relativa à importação na Alemanha de animais da Bélgica e de França, em relação à qual, aliás, o Tribunal de Justiça acolheu o argumento do Governo recorrente, o exame do relatório de síntese não permitiu chegar à conclusão de que as irregularidades observadas na Alemanha têm a sua origem no direito comunitário.

142 Por conseguinte, este argumento do Governo recorrente deve ser igualmente rejeitado.

143 Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, a Decisão 93/659 deve ser anulada na medida em que não pôs a cargo do FEOGA um montante de 838 636 DM a título das despesas relativas à importação na Alemanha de animais provenientes da Bélgica e de França e um montante de 311 529 DM a título das despesas relativas à exportação de animais para Itália.

Quanto às despesas

144 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Todavia, segundo o n.° 3, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma suporte as suas próprias despesas. Tendo a República Federal da Alemanha e a Comissão sido vencidas parcialmente nos seus fundamentos, há que decidir que cada uma das partes suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) A Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990, é anulada na medida em que não pôs a cargo do FEOGA um montante de 838 636 DM a título das despesas relativas à importação na Alemanha de animais provenientes da Bélgica e de França e um montante de 311 529 DM a título das despesas relativas à exportação de animais para Itália.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) **Cada uma das partes suportará as suas despesas.**

Kakouris Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Outubro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris