CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 26 de Setembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Com o objectivo de estabilizar o mercado do vinho, o Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979 [1], instituiu um sistema de ajudas para a destilação preventiva, permitindo retirar do mercado determinadas quantidades de vinho que podem ser compradas pelos destiladores a um preço suficientemente atractivo para o produtor. Esta ajuda é dada pelo organismo de intervenção nacional ao destilador que a devolve ao produtor no momento em que compra o vinho para destilar a um «preço mínimo».

2. No decorrer da campanha vitivinícola de 1983/1984, os destiladores puderam beneficiar de um *adiantamento* da ajuda comunitária à destilação preventiva sob reserva de constituição de uma caução. O regime geral deste adiantamento foi estipulado pelo Regulamento (CEE) n.° 2179/83 do Conselho, de 25 de Julho de 1983 [2], que no seu artigo 9.° dispõe que «o destilador... pode pedir que lhe seja adiantado um *montante igual à ajuda* mais baixa fixada nos termos do artigo 8.° para a destilação em causa, desde que tenha constituído uma *caução igual a 110 % do montante da ajuda* a favor do organismo de intervenção» [3], sendo a caução liberada apenas no caso de ser apresentada prova, nos prazos a determinar, de que o vinho foi destilado na totalidade e o preço de compra pago ao produtor nos prazos fixados.

3. As condições de liberação da caução foram especificadas pelo artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 2373/83 da Comissão [4] que dispõe no seu n.° 2:

«Para fins de liberação da caução prevista no n.° 1, a prova de que a quantidade total de vinho foi destilada bem como, dado o caso, a prova do pagamento do preço de compra do vinho nos prazos fixados serão apresentadas o mais tardar em 31 de Outubro de 1984.

Contudo, se as provas referidas no primeiro parágrafo forem apresentadas depois da data fixada no mesmo parágrafo, mas antes de 1 de Fevereiro de 1985, o montante a liberar será igual a 80 % da caução, ficando retida a quantia restante.

Se as mesmas provas não forem apresentadas antes de 1 de Fevereiro de 1985, a caução fica retida na totalidade.»

4. Dado um grande número de destilarias não se encontrar em condições de respeitar os prazos previstos, as duas últimas datas foram adiadas de dois meses, para 31 de Dezembro de 1984 e 1 de Abril de 1985, respectivamente, pelo Regulamento (CEE) n.° 3501/83 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1983 [5].

* Língua original: francês.

1 — Regulamento que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 54, p. 1; EE 03 F15 p. 160).

2 — Regulamento que estabelece as regras gerais relativas à destilação do vinho e dos subprodutos da vinificação (JO L 212, p. 1; EE 03 F28 p. 159).

3 — Sublinhado nosso.

4 — Regulamento de 22 de Agosto de 1983 que estabelece as modalidades de aplicação do regime da destilação prevista no artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 337/79 para a campanha vitícola 1983/1984 (JO L 232, p. 5).

5 — Regulamento que modifica o já citado Regulamento (CEE) n.° 2373/83 (JO L 350, p. 5).

5. No decorrer da campanha de 1984, a sociedade Italtrade comprou importantes quantidades de vinho que destilou. Ao pedir um adiantamento da ajuda comunitária, constituiu, a favor da Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (a seguir «AIMA»), organismo de intervenção italiano, as cauções requeridas por intermédio das Assicurazioni generali. As partes no processo principal não contestam que os produtores tenham sido pagos e o vinho efectivamente destilado.

6. Em relação a uma parte dos contratos, representando aproximadamente vinte e oito mil hectolitros de vinho, a sociedade Italtrade apresentou à AIMA, em 2 de Abril de 1985, com dois dias de atraso portanto, os documentos comprovativos do pagamento do preço ao produtor. Devido a este atraso, e em conformidade com o artigo 8.°, n.° 2, terceiro parágrafo do Regulamento n.° 2373/83, a AIMA reteve a totalidade das garantias correspondentes aos contratos em causa.

7. É no âmbito do processo de reembolso destas cauções[6] intentado pela Italtrade, que o Tribunale civile di Roma pergunta ao Tribunal de Justiça, por um lado, se a perda total da caução implica a perda do direito de exigir a ajuda (primeira questão) e, por outro, se a sanção imposta pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 2373/83 está de acordo com o princípio da proporcionalidade (segunda e terceira questões).

8. Antes de mais, examinemos a argumentação da Italtrade sustentando que a Comissão, por não ter sido expressamente autorizada pelo Conselho, não tinha poderes para impor, devido ao atraso na apresentação das provas, uma sanção que levasse à perda da ajuda comunitária.

9. Resulta da combinação dos artigos 11.°, n.° 4, e 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 337/79 que a Comissão obteve do Conselho poderes para fixar as modalidades de aplicação do regime da destilação preventiva, mediante o parecer de um comité de gestão dos vinhos.

10. O artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2179/83 do Conselho dispõe que «... as medidas a tomar em caso de não pagamento do preço mínimo de compra ou de *falta da prova* do seu pagamento são adoptadas no âmbito das modalidades de aplicação»[7].

11. Quanto à própria questão dos adiantamentos, o artigo 9.°, n.° 2, do mesmo regulamento prevê que a caução prestada pelo destilador só será liberada se este apresentar, nos prazos a determinar, as provas do pagamento do preço ao produtor e da realização total das operações de destilação.

12. Expressamente autorizada a aplicar sanções na falta de prova, a Comissão tinha, necessariamente, poder para as fixar relativamente ao caso de um atraso na sua apresentação que é, nem mais nem menos, a falta de prova no termo do prazo imperativamente previsto para a sua produção.

13. Além disso, o vigésimo considerando do Regulamento n.° 2179/83 incitava a prever uma medida de proporcionalidade para o

6 — E de outras garantias estranhas às questões prejudiciais suscitadas.

7 — Sublinhados nossos.

caso em que o destilador, tendo cumprido as suas obrigações principais, *delas apresentasse prova tardiamente.*

14. Os referidos regulamentos do Conselho permitiam pois à Comissão fixar uma sanção para o caso de não cumprimento dos prazos de apresentação das provas.

15. A medida prevista pelo artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2373/83 é uma simples penalidade que pode levar à perda total da caução ou implica, além disso, a prescrição do direito à ajuda? Esta é, em suma, a primeira questão do juiz *a quo.*

16. Antes de mais, é necessária uma distinção. Por um lado, os regulamentos n.os 2179/83 e 2373/83 fixam as condições para obtenção da ajuda: o destilador deve apresentar prova das operações de destilação, sendo a ajuda paga num prazo de três meses a contar daquela apresentação [8]. A *prova* do pagamento do preço ao produtor deve ser entregue num prazo de quatro meses a contar da apresentação da prova das operações de destilação. Na sua falta, a ajuda é perdida parcialmente ou na totalidade, de acordo com o atraso na sua apresentação [9]. É o que se poderia chamar o *regime da ajuda.* Por outro lado, o destilador pode beneficiar de um adiantamento igual à ajuda menos elevada, sendo a constituição de uma caução a única condição para a obter [10]. Tanto a prova das operações de destilação como a do pagamento ao produtor devem ser apresentadas antes de 31 de Dezembro de 1984. A apresentação das provas, após esta data, é sancionada com a perda parcial ou total da ajuda, de acordo com a importância do atraso [11]. É o que se poderia chamar o *regime do adiantamento.* A principal diferença entre estes dois regimes diz respeito à *prova da destilação.* Esta prova só deve ser apresentada depois de pago o adiantamento. Ela é, *a contrario,* a condição de pagamento da ajuda.

17. Como é natural, o regime do adiantamento prevê a constituição de uma caução «para garantir que o organismo de intervenção não fique sujeito a riscos injustificados» [12].

18. A caução é pois *inerente* ao *adiantamento* e não é mais que uma modalidade de pré-financiamento. Como tal, o nono considerando do Regulamento n.° 2373/83 dispõe que «é conveniente prever que o preço mínimo assegurado aos produtores lhes seja pago, regra geral, dentro de prazos que lhes permitam realizar um lucro comparável ao que obteriam se se tratasse de uma venda comercial... nestas condições, torna-se indispensável adiantar, o mais possível, o pagamento das ajudas devidas pela destilação em causa sem deixar de garantir, mediante um regime de caucionamento apropriado, *o bom desenrolar das operações*» [13].

19. Por conseguinte, a caução não tem outro fim que o de garantir o reembolso do adiantamento da ajuda no caso de se verificar, ulteriormente, que esta não era devida.

8 — Artigo 7.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2179/83.
9 — Artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2373/83.
10 — Artigo 9.°, n.° 1, já referido, do Regulamento n.° 2179/83.
11 — Artigo 8.°, n.° 2, modificado, já referido, do Regulamento n.° 2373/83.
12 — Oitavo considerando do Regulamento n.° 2179/83.
13 — Sublinhado nosso.

20. O adiantamento e a ajuda obedecem, portanto, a regimes de prova diferentes. Contudo, nenhum texto exclui, formalmente, o beneficiário do adiantamento, sancionado com a perda total da caução, do benefício da ajuda. No entanto, simples considerações de prazo podem impedi-lo de a obter.

21. Com efeito, não podendo as operações de destilação ser efectuadas após 31 de Agosto de 1984 [14], o produtor devia ser pago no prazo de três meses a contar da data da entrada do vinho na destilaria, isto é, o mais tardar em 30 de Novembro de 1984. A prova do pagamento do preço ao produtor devia ser apresentada no prazo de quatro meses a contar da data de apresentação da prova da destilação, o mais tardar em 28 de Fevereiro de 1985 [15]. *A partir desta data, a ajuda seria reembolsada na totalidade pelo organismo de intervenção* [16]. Sobre isto, o artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2373/83, alterado pelo Regulamento n.° 3501/83, é formal.

22. Daqui resulta que o beneficiário do adiantamento que fornecesse as provas requeridas após 28 de Fevereiro de 1985 perderia a caução (pelo menos parcialmente) e ficaria privado do direito à ajuda. Lembramos que a Italtrade só apresentou a prova do pagamento ao produtor em 2 de Abril de 1985.

23. Por conseguinte, propomos que se responda à primeira questão que a perda da caução prevista pelo artigo 8.°, n.° 2, modificado, do Regulamento n.° 2373/83 não implica, por si mesma, a perda do direito à ajuda, mas esta nunca pode ser exigida após o termo dos prazos previstos pelo artigo 7.°, n.° 2, modificado, do mesmo regulamento.

24. A segunda e terceira questões, uma e outra, levam o Tribunal a verificar a compatibilidade do artigo 8.°, n.° 2, com o princípio da proporcionalidade. Propomos que sejam examinadas em conjunto e que seja dada uma resposta comum.

25. Lembramos que em conformidade com as prescrições do Regulamento n.° 2179/83 do Conselho, cujo vigésimo considerando dispõe que «é ... indicado prever uma medida de proporcionalidade para o caso em que o destilador, tendo cumprido as suas obrigações principais, delas apresente prova tardiamente», o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2373/83 da Comissão prevê que, em caso de atraso igual ou inferior a três meses na produção das provas de pagamento aos produtores, a caução apenas se perde em 20 % e em caso de atraso superior, na totalidade.

26. Note-se que, do mesmo modo simétrico, o destilador que, sem passar pelo regime do adiantamento e da caução, beneficiou da ajuda, também a pode perder, em 20 % ou na totalidade, de acordo com a importância do atraso na apresentação da prova do pagamento ao produtor [17].

27. O Tribunal, em presença de uma sanção como a não liberação da caução por desrespeito de um prazo de apresentação de provas, considera que se deve examinar se esta

14 — Artigo 3.°, modificado, do Regulamento n.° 2373/83.

15 — Artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2373/83, modificado pelo artigo 1.°, n.° 2, primeiro travessão, do Regulamento n.° 3501/83.

16 — Idem.

17 — Artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 2373/83.

«ultrapassa os limites do adequado e necessário para alcançar o objectivo visado» [18].

O Tribunal decidiu que a não liberação total da caução, por ultrapassagem do prazo, era adequada a este objectivo.

28. Este exame já foi efectuado pelo Tribunal no processo Fromançais SA/FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles) [19]. Com o fim de escoar os excedentes de manteiga, o Regulamento (CEE) n.° 1259/72 permitia a determinadas empresas de transformação da Comunidade a compra da manteiga a preço reduzido, de acordo com um sistema de adjudicação. Em contrapartida da redução do preço, o adjudicatário obrigava-se a transformar a manteiga em determinados produtos. Devia pagar o preço reduzido e constituir uma caução de transformação que cobrisse a diferença entre o preço no mercado da manteiga e o preço mínimo de venda. Como uma parte da manteiga, comprada pela sociedade Fromançais, não foi transformada nos prazos devidos, a FORMA recusou-se a liberar uma parte das cauções por ela constituídas. O Tribunal decidiu que:

«A fim de verificar se uma disposição comunitária é conforme ao princípio da proporcionalidade, há que examinar, em primeiro lugar, se os meios que utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a sua importância e, em segundo lugar, se são necessários para o alcançar.

As disposições que prevêem a perda total da caução, no caso de ultrapassagem do prazo de transformação, visam impedir que os adjudicatários da manteiga vendida a preço reduzido possam constituir reservas para fins especulativos» [20].

29. O Tribunal adopta o mesmo critério em matéria de restituições à exportação. Assim, no processo Man Sugar [21], o exportador, beneficiário de uma adjudicação para a exportação de açúcar destinada a países terceiros, tinha constituído uma caução para obter restituições à exportação. O atraso na entrega dos pedidos de certificados de exportação era sancionado com a perda total da caução. Após ter verificado que aqueles certificados serviam apenas para seguir os movimentos de exportação e não forneciam novas e essenciais informações, o Tribunal concluiu que:

«Se com a preocupação de uma boa gestão administrativa, a Comissão tinha o direito de fixar um prazo para a apresentação dos pedidos de certificados de exportação, ela deveria punir o seu desrespeito com uma sanção sensivelmente menos pesada para os operadores económicos, que aquela que prevê a perda total da caução, e mais adequada aos *efeitos práticos* de tal omissão.» [22]

30. No nosso caso, o objectivo da fixação de um prazo imperativo para a entrega da prova da destilação e do pagamento aos produtores é enunciado pelo vigésimo considerando do Regulamento n.° 2179/83, nos termos do qual «... para beneficiar da ajuda, devem os interessados apresentar um pedido acompanhado de um determinado número de documentos justificativos ... para assegurar um *funcionamento uniforme do sistema*

18 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, n.° 16 (122/78, Recueil, p. 677); ver, igualmente, acórdão de 17 de Maio de 1984, Denkavit, n.° 25 (15/83, Recueil, p. 2171).

19 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983 (66/82, Recueil, p. 395).

20 — N.os 8 e 9.

21 — Acórdão de 24 de Setembro de 1985 (181/84, Recueil, p. 2889).

22 — N.° 30, sublinhado nosso.

nos Estados-membros, deve prever-se que a apresentação do pedido bem como o pagamento da ajuda devida aos destiladores se façam em prazos a determinar» [23]. A fixação de prazos imperativos para apresentar ao organismo de intervenção a prova do bom desenrolamento das operações tem pois como motivos evidentes a boa gestão administrativa do sistema de adiantamento e o respeito do princípio da igualdade de tratamento dos operadores económicos. Estes prazos também têm uma outra razão de ser. No seu decurso, a caução fica imobilizada nas mãos do fiador e o organismo de intervenção paga um adiantamento que não pode recuperar e cujo fundamento não pode, ainda, verificar. No caso do adiantamento se revelar indevido, o organismo de intervenção só pode cobrar a caução no termo do prazo de entrega das provas. A fim de preservar os interesses financeiros da Comunidade, é pois necessário prever um prazo razoável para a apresentação das provas e impedir o seu atraso com uma sanção suficientemente dissuasiva para que o destilador não tente obter um adiantamento que não possa justificar ou que justifique em prazos excessivamente dilatados, pois a caução não cobre o adiantamento e as despesas suportadas pela Comunidade.

31. Tendo em conta a natureza da obrigação violada (desrespeito dos prazos de produção da prova), a perda da caução é adequada a estes objectivos?

32. No acórdão Buitoni [24], O Tribunal estabeleceu uma importante distinção de acordo com a natureza das obrigações em causa. O artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 499/76 da Comissão [25] sancionava com a perda total da caução que garantia a obrigação de exportar, imposta no intuito de uma boa gestão administrativa, o desrespeito do prazo previsto para a entrega dos certificados de importação, enquanto o incumprimento da obrigação principal de exportar era apenas penalizado de modo proporcional ao mesmo incumprimento. A sociedade Buitoni, beneficiária de certificados de importação, tinha efectuado as operações correspondentes nos devidos prazos. Mas as respectivas provas foram apresentadas com atraso. O FORMA recusou-se a liberar a caução. O Tribunal decidiu que:

«... esta sanção *fixa*, que pune uma violação claramente menos grave que a violação, punida com uma sanção de natureza essencialmente proporcional, do incumprimento da obrigação que a própria caução se destina a garantir, deve ser qualificada como *excessivamente rigorosa em relação ao objectivo* de uma boa gestão administrativa, no quadro do sistema de certificados de importação e de exportação» [26].

O Tribunal recordou, claramente, as consequências desta distinção entre obrigações principais e obrigações acessórias, no referido acórdão Man Sugar:

«quando uma regulamentação comunitária estabelece uma distinção entre uma obrigação principal, cujo cumprimento é necessário para atingir o objectivo visado, e uma obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, não pode, sem ignorar

23 — Sublinhado nosso.

24 — Acórdão 122/78, já referido.

25 — Regulamento de 5 de Março de 1976 que modifica o Regulamento (CEE) n.° 193/75 que estabelece as modalidades comuns de aplicação do regime de certificados de importação, exportação e prefixação para os produtos agrícolas (JO L 59, p. 18).

26 — N.° 20, sublinhado nosso.

o princípio da proporcionalidade, penalizar tão severamente o incumprimento da obrigação secundária e o da obrigação principal» [27].

33. A este respeito, o Tribunal verificará que o Regulamento n.° 2373/83, que contêm certas disposições cuja validade é contestada pela Italtrade, só prevê sanções progressivas para o incumprimento das obrigações de prova, que o Tribunal qualifica de obrigações acessórias.

34. No entanto, o Tribunal diminuiu o alcance inicial da distinção entre obrigações principais e obrigações acessórias. O Tribunal recusou, claramente, qualquer automatismo ao observar que não podia haver, neste campo, proporcionalidade que qualificasse, *a priori*, as perdas totais — da ajuda ou da caução — como sanção das obrigações principais. Como tal, no acórdão Lingenfelser [28], relacionado com o regulamento da Comissão que organiza a destilação preventiva do vinho para a campanha de 1982/1983, o Tribunal decidiu que a perda total da ajuda concedida ao destilador para sancionar uma ligeira ultrapassagem de um prazo de três meses para pagar ao produtor era desproporcionada *relativamente ao objectivo visado*, não obstante se tratar do incumprimento pelo destilador da sua obrigação principal:

«É necessário recordar, a este propósito, que o objectivo da fixação de um prazo para o pagamento do preço de compra pelo destilador ao produtor... é garantir que o preço mínimo assegurado ao produtor seja pago, regra geral, em prazos que lhe permitam realizar um lucro comparável ao que obteria se se tratasse de uma venda comercial. A fixação de um prazo de pagamento do preço de compra ao produtor pelo destilador destina-se assim a estimular aquele a apresentar para destilação vinhos que podiam pôr em causa o nível qualitativo elevado dos vinhos colocados no mercado.

Nestas condições, não se pode considerar que seja comprometedora para o objectivo do regime de destilação a ultrapassagem do prazo de pagamento que não tenha por consequência o desenrolar da operação em condições sensivelmente diferentes das que se verificam nas transacções comerciais normais, a ponto de desencorajar o produtor de apresentar o vinho para destilação» [29].

Note-se que, neste processo, o desrespeito do prazo fixado era directamente sancionado com a perda *total* da ajuda, sem prazo intermédio que permitisse uma perda parcial, não existindo assim qualquer elemento de proporcionalidade.

35. Simetricamente, no acórdão Philipp Brothers [30], o Tribunal decidiu que a perda total da restituição à exportação, recebida adiantadamente, podia sancionar validamente o incumprimento de uma obrigação secundária. O Regulamento (CEE) n.° 2730/79 da Comissão, de 21 de Novembro de 1979, permitia aos Estados-membros adiantarem ao exportador a totalidade ou uma parte do montante da restituição, a partir do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação, na condição de se garantir, com a constituição de uma caução, o montante desse adiantamento acrescido de 15 %. A Philipp Brothers tinha ob-

27 — N.° 20.

28 — Acórdão de 27 de Junho de 1990 (C-118/89, Colect., p. I-2637).

29 — N.os 13 e 14.

30 — Acórdão de 12 de Julho de 1990 (C-155/89, Colect., p. I-3265).

tido os certificados de exportação de trigo, procedido às exportações e recebido os adiantamentos das restituições, mediante a constituição de uma caução. Por ter apresentado as provas requeridas (e, nomeadamente, as formalidades aduaneiras de exportação) fora do prazo, foi exigido a este exportador o pagamento de uma quantia igual ao montante da caução liberada indevidamente. O Tribunal decidiu que «... o estabelecimento de um prazo imperativo para a apresentação dos documentos necessários para fazer a prova da exportação é uma medida necessária para evitar que o exportador beneficie de uma vantagem indevida» [31].

«... na hipótese de os documentos regulamentares não serem apresentados no prazo de seis meses, a sanção consiste na perda da caução ou no pagamento de um montante correspondente quando a caução tiver sido liberada não é desproporcionada em relação aos objectivos da regulamentação em causa e às exigências inerentes à gestão administrativa dos processos relativos às restituições prefinanciadas» [32].

Por conseguinte, o Tribunal admitiu, neste caso, que por não ter respeitado os prazos de apresentação das provas, o exportador devia reembolsar a restituição acrescida de 15 %, portanto, sofrer uma perda.

36. Este último acórdão apresenta um certo número de pontos comuns com o nosso processo. Trata-se, nos dois casos, de um sistema de adiantamento de uma ajuda comunitária da qual nem o destilador nem o exportador são os únicos beneficiários finais. Com efeito, o adiantamento concedido ao destilador permite-lhe comprar o vinho a um preço suficientemente atractivo *para o produtor.* Do mesmo modo, a restituição permite, ao exportador de trigo, compensar a diferença entre os preços comunitários e os preços — menos elevados — do mercado mundial e baixar o preço de venda ao nível dos países terceiros concorrentes, o que, indirectamente, beneficia o produtor comunitário.

37. A caução paga pela Philipp Brothers era igual ao adiantamento obtido acrescido de 15 %. A caução paga pela Italtrade correspondia a 110 % do montante da ajuda, sem esquecer que o adiantamento é sempre igual à ajuda menos elevada. Nestas duas hipóteses, a sanção correspondente à perda da caução, no caso de não apresentação das provas, está pois directamente relacionada com o montante do adiantamento obtido.

38. A SA Philipp Brothers podia obter, além de seis meses, prazos suplementares para provar o cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação se provasse que tinha feito diligências para obter os documentos necessários nos prazos impostos [33].

39. Os destiladores visados pelo Regulamento n.° 2373/83 não beneficiaram, realmente, de uma prorrogação de prazo. Com efeito, se o Regulamento n.° 3501/83 da Comissão adiou as datas inicialmente fixadas para a produção das provas, também antecipou a data-limite da destilação: portanto, todas as operações sofreram uma alteração de dois meses.

31 — N.° 38.

32 — N.° 42.

33 — Artigo 31.° do Regulamento (CEE) n.° 2730/79.

40. Em compensação, a Italtrade, como todos os destiladores, beneficiava automaticamente de um prazo de oito meses para apresentar as provas, sem ter de seguir outros trâmites. O Regulamento n.° 2373/83 prevê assim um regime mais favorável ao operador económico que aquele a que estava sujeita a Philipp Brothers, que só favorecia o operador económico diligente que requeresse prazos suplementares.

41. No processo Philipp Brothers, a relação entre os montantes da caução e do adiantamento e a atenuação do rigor dos prazos através da possibilidade da sua prorrogação constituíam outros tantos elementos de proporcionalidade que levaram o Tribunal a julgar válida a sanção prevista.

42. O artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2373/83 propõe ao Tribunal um outro tipo de sanção e outra forma de proporcionalidade. A sanção já não se determina apenas em função do montante do adiantamento mas é também proporcional ao atraso, sendo a ultrapassagem de uma primeira data sancionada com a perda parcial da caução e a ultrapassagem de uma segunda data com a sua perda total. Uma pequena ultrapassagem do prazo — especialmente a que pode ser justificada por mera negligência — é assim objecto de uma sanção mínima. Já não estamos perante uma sanção *fixa* como a que foi censurada pelo Tribunal no acórdão Buitoni [34].

43. A sanção da perda total da caução parece-nos ser a contrapartida de prazos especialmente longos concedidos ao destilador para apresentar as provas. Até 31 de Dezembro de 1984, o destilador não se expunha a nenhuma sanção. Até 1 de Abril de 1985, sofria apenas uma perda parcial. Só a partir desta última data, perdia a totalidade da caução.

44. O destilador só tinha que apresentar simples provas documentais — não tinha de entregar, nomeadamente, documentos aduaneiros — e o Regulamento n.° 2179/83 salvaguardava o caso de força maior [35].

45. Finalmente, a economia geral do regulamento litigioso visa aproximar as modalidades de concessão das ajudas comunitárias (especialmente os prazos) das práticas comerciais normais [36]. Não parece, a este respeito, que um prazo de oito meses, para comprovar as operações de destilação e o pagamento aos produtores, seja inferior aos prazos geralmente praticados para este tipo de operações.

46. Lembramos um aspecto capital: ao receber o adiantamento da ajuda à destilação, o destilador beneficiava de uma *vantagem financeira* suplementar já que podia dispor de quantias relativas a uma ajuda que ainda não era exigível, apenas com a constituição de uma caução. Podia assim pagar aos produtores sem ter que adiantar qualquer montante. Além disso, o regime do adiantamento era um regime *facultativo* do qual o

34 — Acórdão 122/78, já referido.

35 — Artigo 23.°

36 — Ver o nono considerando do Regulamento n.° 2373/83.

destilador conhecia as condições, vantagens e desvantagens, que aceitava livremente.

47. Deste modo, consideramos que a sanção prevista pelo artigo 8.°, n.° 2, mesmo que implique a perda total da caução, não é desproporcionada em relação ao principal objectivo visado: garantir um funcionamento satisfatório do sistema muito específico, do adiantamento, respeitando o princípio da igualdade entre os operadores económicos e os interesses financeiros da Comunidade.

48. Por conseguinte, concluímos que o Tribunal deve declarar que:

«1) A perda da caução prevista pelo artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2373/83 da Comissão, de 22 de Agosto de 1983, modificado pelo artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 3501/83 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1983, não implica, por si só, a perda do direito de exigir a ajuda; porém, a ajuda nunca pode ser exigida após o termo dos prazos previstos pelo artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2373/83, modificado pelo artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3501/83, já referido;

2) O exame da segunda e terceira questões não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 8.°, do Regulamento n.° 2373/83 da Comissão, de 22 de Agosto de 1983, modificado pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 3501/83, já referido.»