CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 27 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main (República Federal da Alemanha) apresentou ao Tribunal, por despacho de 16 de Março de 1989, uma questão prejudicial relativa ao problema de saber se é válido o terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 2499/82 da Comissão, de 15 de Setembro de 1982 [1], na medida em que prevê o reembolso total da ajuda paga ao destilador se este não tiver pago ao produtor de vinho o preço mínimo de compra determinado pelo dito regulamento num prazo de 90 dias.

2. Esta questão surgiu a propósito do diferendo que opõe a firma Otto Lingenfelser (adiante «firma Lingenfelser»), pequena empresa de destilação sediada em Achern-Großweiler, ao Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, organismo de intervenção competente na República Federal da Alemanha no quadro do citado regulamento. Dado que a firma Lingenfelser pagou à união de produtores de vinho «Deutsches Weintor» o preço mínimo de compra correspondente a três lotes de vinho mais de 90 dias depois da entrega de cada um deles, o organismo de intervenção exigiu a restituição da ajuda atribuída pelos três lotes em causa. Foi o recurso interposto perante o Verwaltungsgericht contra o reembolso da ajuda que deu origem ao processo principal.

3. O Regulamento n.° 2499/82 fixou, para a campanha vitícola de 1982/1983, as disposições relativas ao regime de destilação preventiva, cujo princípio foi previsto no Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979 [2], modificado pelo Regulamento (CEE) n.° 2144/82 do Conselho, de 27 de Julho de 1982 [3]. Estas disposições organizam um sistema nos termos do qual o produtor entrega ao destilador a quantidade de vinho contratualmente prevista contra um preço mínimo de compra fixado pelo artigo 5.° do Regulamento n.° 2499/82, no quadro de contratos entre produtores de vinho e destiladores, aprovados pelo organismo de intervenção competente. Nos termos do n.° 1 do artigo 9.° deste regulamento, o destilador deve pagar aquele preço, o mais tardar, 90 dias depois da entrada do vinho na destilaria. Recebe uma ajuda do organismo de intervenção, o mais tardar, 90 dias depois de apresentar prova da destilação, nos termos do primeiro parágrafo do n.° 2 da mesma disposição. O terceiro parágrafo deste número, finalmente, dispõe que o destilador tem que fornecer ao organismo de intervenção prova de que pagou o preço mínimo de compra num prazo de 90 dias a contar da entrega efectiva do vinho, e precisa que, se esta prova não for apresentada dentro dos 120 dias subsequentes à data da apresentação da

* Língua original: francês

1 — Que estabelece as disposições relativas à destilação preventiva para a campanha vitícola de 1982/1983 (JO L 267 de 16.9.1982, p. 16).

2 — Que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 54 de 5.3.1979, p. 1; EE 03 F 15, p. 160).

3 — Que altera o Regulamento (CEE) n.° 337/79, que estabelece a organização comum de mercado vitivinícola (JO L 227 de 3.8.1982, p. 1; EE 03 F26 p. 18).

prova de destilação, «o organismo de intervenção recuperará os montantes pagos».

4. No caso em apreciação, a firma Lingenfelser pagou o preço mínimo de compra pelos três lotes de vinho, respectivamente, 92, 93 e 91 dias após a entrega efectiva do vinho. Como já foi indicado na audiência, estes atrasos muito pouco significativos devem-se a uma confusão da firma quanto ao momento de início da contagem do prazo de 90 dias. Com efeito, aquela estava convencida de que o prazo corria, como parece ser uso nas transacções comerciais na Alemanha, a partir da recepção da factura do produtor e não a partir da entrega efectiva.

5. A este respeito, refira-se desde já que o argumento textual apresentado resumidamente pela firma Lingenfelser, a propósito de uma contradição entre a versão alemã e as versões francesa e inglesa do Regulamento n.° 2499/82, não parece pertinente. As palavras «innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei» não podem ser interpretadas como respeitando à chegada da factura à destilaria. Tratam, sem dúvida, da «entrée dans la distillerie» do vinho, tal como se refere na versão francesa.

6. A questão do Verwaltungsgericht respeita à validade do Regulamento n.° 2499/82 na medida em que este prevê a perda na totalidade da ajuda em caso de ultrapassagem do prazo de 90 dias para pagamento do preço mínimo de compra. Surge a este respeito uma primeira dificuldade quanto à localização da disposição que determina esta perda na totalidade. O juiz *a quo* referiu expressamente o terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 2499/82. Se se atentar nesta disposição, verificar-se-á que ela formalmente só prevê a recuperação pelo organismo de intervenção dos montantes pagos se o destilador não fornecer, nos 120 dias subsequentes à apresentação da prova da destilação, prova de que pagou o preço mínimo no prazo de 90 dias a contar da entrega do vinho. Assim, podemos perguntar-nos se existe no Regulamento n.° 2499/82 base textual para o reembolso da ajuda na sua totalidade pelo organismo de intervenção em caso de pagamento do preço mínimo posterior em mais de 90 dias à entrega do vinho. Será necessário considerar que este reembolso se baseia *implicitamente* na mencionada disposição legal? A Comissão, por seu lado, indicou na audiência que o organismo de intervenção pode recuperar a ajuda na sua totalidade desde que não se encontrem reunidas as condições a que estava subordinada a sua atribuição, sem que para tal seja necessária a sua previsão expressa no regulamento. O agente da Comissão falou, em resposta a uma questão do Tribunal, de um direito ao reembolso na totalidade decorrente de princípios jurídicos gerais.

7. Neste estádio da discussão, note-se que a tese da Comissão, não sendo juridicamente inexacta, não deixa de apresentar inconvenientes. A partir do momento em que um regulamento agrícola relativo a um regime de ajuda tem o cuidado de especificar *alguns casos* que podem dar lugar à recuperação total da ajuda pelo organismo de intervenção, estará, em meu entender, a facilitar-se a ocorrência de erros de interpretação por parte dos operadores, na medida em que não são especificados *todos os casos* cominados com aquela sanção. Parece-me não ser muito feliz o entendimento de que, no âmbito de uma regulamentação que pode comportar consequências graves para os operadores, algumas dessas consequências estão expressamente previstas e outras terão que ser presumidas. Não vai ainda, com certeza, facilitar a fiscalização que o Tribunal possa ser levado a efectuar quanto à validade do reembolso da ajuda na sua totalidade, como ilustra o presente caso. Com efeito, pode re-

velar-se trabalhosa a apreciação do respeito da legalidade comunitária, nomeadamente do princípio da proporcionalidade, por uma disposição implícita de um regulamento. Esperemos que a Comissão zele por não se instalar no conforto dos «princípios jurídicos gerais», sobretudo estando em causa dispositivos que têm por finalidade punir a inexecução, por parte dos operadores, das obrigações que lhes incumbem. Por nosso lado, no presente caso preferimos considerar que a sanção da perda total de ajuda, em caso de pagamento efectuado depois de ter passado o prazo de 90 dias, se deduz implicitamente do terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 2499/82, que prevê esta sanção para o caso de não ser apresentada dentro de um certo prazo prova de que o preço mínimo de compra foi pago dentro de 90 dias.

8. A firma Lingenfelser colocou em dúvida, no quadro do litígio principal, a validade do reembolso da totalidade da ajuda em caso de ultrapassagem do prazo de 90 dias, em relação a dois aspectos. O primeiro, formulado mais na audiência de discussão que nas observações escritas, respeita aos limites da habilitação dada à Comissão pelo citado Regulamento n.° 337/79 do Conselho. O segundo tem a ver com o princípio da proporcionalidade.

9. Note-se, desde já, que não ficámos mais convencidos do que a Comissão ou o organismo de intervenção pelos argumentos da firma Lingenfelser no sentido de que a fixação de um prazo máximo de 90 dias fosse entendida como um «excesso de regulamentação inútil», não coberto pela habilitação do Regulamento n.° 337/79.

10. Examinemos este primeiro ponto. O Regulamento n.° 337/79 tinha por objectivo alcançar, no sector vitivinícola, «a estabilização dos mercados e a garantia de nível de vida equitativo da população agrícola interessada» [4]. Nesta perspectiva, previu «autorizar, em certas condições, a destilação preventiva a um preço de compra que não constitua um encorajamento a uma produção de vinho de qualidade insuficiente» [5]. Assim, o artigo 11.° do mesmo regulamento define o quadro geral da destilação preventiva com a determinação dos vinhos a que aquela pode respeitar bem como dos preços de compra a que o preço pago pelo destilador não pode ser inferior. O n.° 5 daquele artigo dispõe que «a decisão de proceder à destilação ... bem como as modalidades de aplicação do presente artigo serão adoptados de acordo com o procedimento previsto no artigo 67.°». Este procedimento permite à Comissão decidir sobre medidas através da consulta de um «comité de gestão». Foi neste enquadramento que a Comissão publicou o Regulamento n.° 2499/82 e fixou um prazo máximo de 90 dias para o pagamento do preço de compra ao produtor pelo destilador.

11. A firma Lingenfelser baseia-se no carácter inútil que assumiria a fixação do prazo de 90 dias para entender que houve «excesso regulamentar» por parte da Comissão e, assim, ultrapassagem dos termos da sua habilitação. Parece-nos que está fora de causa dar início a uma discussão perante o Tribunal quanto ao grau de utilidade dos diferentes prazo fixados pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 2499/82, para determinar se a Comissão respeitou os limites da habilitação decorrente do Regulamento n.° 337/79. Um debate deste tipo ignoraria o largo poder de apreciação que, a este respeito, foi deixado à Comissão, num domínio que se situa no cerne da política agrícola comum. Quer com isto dizer-se que a fisca-

4 — Terceiro considerando do Regulamento n.° 337/79.

5 — Nono considerando do Regulamento n.° 337/79.

lização da legalidade a efectuar num caso destes não pode consistir numa verificação da correcção de cada uma das medidas. Esta fiscalização só pode incidir sobre a censura de ultrapassagens manifestas dos limites do poder de apreciação conferido à Comissão. Ora, não nos parece que, ao impor ao destilador um prazo determinado para o pagamento do preço mínimo de compra ao produtor, aquela tenha criado uma regra de aplicação manifestamente estranha ao regime de destilação preventiva cujo âmbito geral tinha sido fixado pelo Conselho. A determinação de um prazo no qual o produtor tem a garantia de receber, da parte do destilador, o preço mínimo previsto pelo Regulamento n.° 337/79, não parece em si estranha aos objectivos almejados no quadro de uma política que assenta no estímulo aos produtores para que retirem os vinhos do mercado para os entregar para destilação.

12. Acrescente-se a este respeito, uma vez que tal apresenta aqui alguma pertinência, que os outros prazos mencionados no artigo 9.° do Regulamento n.° 2499/82 não parecem, *a priori*, constituir de forma alguma uma repetição inútil em relação ao prazo em questão de 90 dias. O prazo máximo de 90 dias a contar da apresentação da prova da destilação, dentro do qual o organismo de intervenção deve pagar a ajuda ao destilador, não implica por si qualquer garantia quanto ao prazo no qual o produtor receberá o preço mínimo de compra. Quanto ao prazo de 120 dias a contar da apresentação daquela prova, não é evidente a equivalência de garantias que poderia à primeira vista apresentar para o produtor, em comparação com um prazo de 90 dias a contar da entrega do vinho por este último.

13. Também do ponto de vista da crítica das ultrapassagens manifestas — a única a apreciar quanto à fiscalização do respeito, por parte da Comissão, da habilitação concedida pelo Conselho — não nos parece que tenha sido salientado qualquer elemento de molde a pôr em causa a validade da fixação de um prazo máximo de pagamento ao produtor.

14. Convém, agora, abordar a questão da proporcionalidade do reembolso na sua *totalidade* da ajuda paga ao destilador quando este não tiver pago ao produtor o preço mínimo de compra no prazo de 90 dias.

15. Não parece inútil recordar os princípios formulados pela jurisprudência do Tribunal nesta matéria. Assim, face a uma sanção consistente na perda de caução por desrespeito de um prazo de apresentação de provas, o Tribunal considerou que era necessário examinar se aquela

«excede os limites do que é apropriado e necessário para alcançar o fim em vista» [6].

A respeito de uma perda de caução em consequência de o operador não ter apresentado prova de que algumas quantidades de manteiga não tinham sido transformadas no prazo prescrito na regulamentação comunitária, o Tribunal indicou que a fiscalização da conformidade de uma disposição de direito com o princípio comunitário da proporcionalidade conduzia a

«verificar, em primeiro lugar, se os meios utilizados para realizar o objectivo pretendido estão de acordo com a importância

6 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni/FORMA, n.° 16 (122/78, Recueil, p. 677); fórmula idêntica no acórdão de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, n.° 25 (15/83, Recueil, p. 2171).

deste e, em segundo lugar, se são necessários para o alcançar» [7].

No acórdão de 24 de Setembro de 1985, Man/IBAP, o Tribunal, depois de ter recordado a fórmula relativa à necessidade de verificar se os meios utilizados «são apropriados e necessários para alcançar o objectivo pretendido», indicou a este respeito:

«quando uma regulamentação comunitária cria uma distinção entre uma obrigação principal, cujo cumprimento é necessário para alcançar o objectivo pretendido, e uma obrigação secundária, de natureza essencialmente administrativa, não pode, sem desrespeito do princípio da proporcionalidade, sancionar com igual severidade o incumprimento da obrigação secundária e da obrigação principal» [8].

16. O acórdão do Tribunal de 27 de Novembro de 1986 (Maas) veio, em meu entender, precisar os princípios formulados daquela forma. Indica-se naquele acórdão que, para responder a uma questão relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade, num caso de não cumprimento do prazo regulamentar para embarque de lotes de cereais e arroz destinados a ajuda comunitária, é necessário verificar,

«conforme jurisprudência constante, se as obrigações em causa devem ser consideradas obrigações principais, cujo respeito é de fundamental importância para o bom funcionamento de um sistema comunitário e cuja violação pode ser sancionada com a perda total da caução, sem que isso signifique violação do princípio da proporcionalidade, ou se se trata de obrigações secundárias, cuja violação não deveria ser sancionada com o mesmo rigor que o não cumprimento de uma obrigação principal» [9].

17. Parece-nos que a precisão consiste, aqui, numa certa sistematização da distinção entre obrigação principal e secundária. Na jurisprudência anterior, a utilização do princípio da proporcionalidade tinha, decerto, levado a referir aquela distinção nalguns casos, mas sem, por exemplo, associar tão estreitamente a obrigação principal à sanção da perda da caução na sua totalidade como o faz o acórdão Maas. O já citado acórdão Man/IBAP indicava que o respeito do princípio da proporcionalidade impõe que não seja possível punir com a mesma severidade o incumprimento das obrigações secundária e principal. O acórdão Maas parece sugerir a ideia de que a violação de uma obrigação principal pode, *a priori*, ser sancionada de uma forma determinada e grave, naquele caso a perda de uma caução na sua totalidade. Assim, a jurisprudência mais recente do Tribunal parece de algum modo estabelecer a presunção de que a perda na totalidade de uma caução ou uma ajuda está em proporção com o incumprimento de uma obrigação principal. Mas esta presunção não pode ser ilidida? Note-se, a este respeito, que os acórdãos anteriores do Tribunal dão provas de um certo *relativismo*, ao indicar que a sanção de uma obrigação acessória não pode ser tão severa como a de uma obrigação principal, sem, por outro lado, consagrar *formalmente* uma proporcionalidade *de princípio* das perdas na totalidade — da ajuda ou da caução — enquanto sanções das obrigações principais.

7 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais/FORMA, n.° 8 (66/82, Recueil, p. 395); fórmula idêntica no acórdão de 1 de Outubro de 1985, OBEA/Corman, n.° 36 (125/83, Recueil, p. 3039).

8 — 181/84, Recueil 1985, p. 2889, n.° 20.

9 — 21/85, Colect. 1986, p. 3537, n.° 15.

18. Pode observar-se que, nos processos em que o Tribunal se preocupou com que as sanções de obrigações acessórias não sejam tão severas como as de obrigações principais, as segundas consistiam, muito frequentemente, em perdas totais. Mas, em nosso entender, afirmar em vários acórdãos que a sanção da perda na totalidade, determinada por um regulamento a respeito de uma obrigação principal, é desproporcionada quando sanciona, no mesmo regulamento, uma obrigação acessória à primeira, não equivale necessariamente a declarar que a violação de uma obrigação principal pode, em princípio, implicar a perda total. Do mesmo modo, não nos parece que o Tribunal tenha consagrado a proporcionalidade *de princípio* das perdas da ajuda ou da caução na totalidade em consequência da *mínima* violação, qualquer que fosse, de qualquer obrigação principal, ao admitir a proporcionalidade da perda na totalidade de uma ajuda ou caução em caso de incumprimento de uma obrigação cuja natureza essencial ou principal está expressamente ligada ao risco de descaminho do produto a que a ajuda respeita, como no acórdão de 2 de Dezembro de 1982 (RU-MI/FORMA) [10], ou ao de especulações, como no já citado acórdão Fromançais.

19. Do próprio acórdão Maas se podem retirar algumas conclusões a este respeito. Neste, o Tribunal, depois de ter sublinhado que não podia ser contestada a qualificação como obrigação principal da obrigação de embarcar a mercadoria dentro de um determinado período, indicou contudo que,

«em matéria de transporte marítimo, um atraso de alguns dias no embarque da mercadoria e na partida do navio não pode ser considerado como violação daquela obrigação» [11].

Também ao considerar que, naquele caso concreto, não era contestado o respeito pela data de chegada do navio ao porto de destino, e concluindo, assim, «que um ligeiro atraso na data de embarque» não justificava a perda da caução desde que não afectasse o «bom funcionamento do sistema da ajuda alimentar», o Tribunal introduziu um correctivo na proporcionalidade de princípio das perdas totais como sanção de obrigações principais. Note-se que este correctivo se coloca no campo da apreciação da violação da obrigação. Consiste em dizer que, se a violação de uma obrigação principal pode, *a priori*, ser sancionada por uma perda total, um qualquer desrespeito de uma obrigação daquele tipo não constitui forçosamente uma violação que acarrete aquela sanção.

20. O Tribunal parece assim entender que o princípio da aplicação de uma sanção como a perda total em caso de violação de uma obrigação principal pode ser suavizado. Na verdade, o Tribunal permite assim que o princípio da proporcionalidade continue a produzir efeitos no domínio da violação de obrigações principais, apesar da proporcionalidade de princípio anteriormente referida, quando estão em causa perdas na totalidade. Nestas circunstâncias, se se admitir, como o faz o Tribunal, que não desapareceu toda a exigência de proporcionalidade no âmbito da violação de obrigações principais, não seria apropriado acentuar as formulações utilizadas nos acórdãos anteriores ao acórdão Maas? Já vimos que a jurisprudência do Tribunal comporta duas formulações que se completam. A primeira é de que o respeito pelo princípio da proporcionalidade conduz a verificar, em primeiro lugar, se a disposição de direito comunitário em causa utiliza meios que estejam de acordo com a importância do objectivo pretendido, e em segundo lugar, se aqueles são necessários para o alcançar. A segunda consiste em recordar que uma regulamentação comunitária não pode sancionar com a mesma se-

10 — 272/81, Recueil 1982, p. 4167.
11 — 21/85, acima citado, n.° 17.

veridade o incumprimento de obrigações secundárias e principais. Estas formulações parecem responder suficientemente às finalidades da fiscalização da proporcionalidade pelo Tribunal. Pensamos, com efeito, que a jurisprudência do Tribunal é sobretudo inspirada pela preocupação de não excluir qualquer actividade da exigência de proporcionalidade, o que é melhor conseguido pela maleabilidade daquelas duas formulações do que o seria por uma associação demasiado estreita da noção de obrigação principal com um determinado tipo de sanção. Pela nossa parte, é a esta concepção maleável e mais claramente favorável a uma eficácia óptima do princípio da proporcionalidade que nos referiremos no seguimento da exposição.

21. Para verificar se o princípio da proporcionalidade foi respeitado no presente caso é necessário, antes de mais, determinar com que objectivo foi imposta a obrigação em causa. Uma vez que se trata precisamente do prazo de 90 dias, este deve ser examinado à luz do décimo primeiro considerando do Regulamento n.° 2499/82. Este indica que «convém prever que o preço mínimo assegurado aos produtores lhes seja pago, regra geral, em prazos que lhes permitam alcançar um lucro comparável ao que obteriam se se tratasse de uma venda comercial» [12]. Em relação à finalidade geral do regime de destilação preventiva dos vinhos, parece, *a priori*, importante incitar um grande número de agricultores a não escoar para o mercado vinhos de qualidade insuficiente, propondo-lhes a sua venda a destiladores. Deste ponto de vista, a venda para destilação deve aparecer atractiva aos produtores. Um elemento desta atracção reside na determinação do preço mínimo de compra que será pago pelos destiladores aos produtores. Um outro elemento está associado ao prazo de pagamento deste preço de compra, no sentido de que é importante que, no quadro das vendas para destilação, os produtores não sejam pagos mais tarde do que seriam em caso de venda comercial normal. É este último ponto que é salientado pelo mencionado décimo primeiro considerando. Neste plano, a exigência de pagamento em prazos comparáveis aos que são praticados no comércio pode ser considerada essencial para o bom funcionamento do regime de destilação preventiva.

22. Tendo em atenção esta importância, será necessário prever um prazo imperativo cuja ultrapassagem, por parte do destilador, por mínima que seja, implique a perda da ajuda na sua totalidade? Para responder em sentido afirmativo seria necessário, de certo modo, admitir que a existência de uma ultrapassagem mínima, mesmo que apenas de um dia, significaria que na destilação preventiva os vinhos não são pagos em condições comparáveis às das transacções normais e que a mínima tolerância a este respeito dissuadiria os produtores de vender aos destiladores. Não nos pareceu que qualquer elemento do processo permitisse a conclusão de que uma ligeira ultrapassagem do prazo de 90 dias tivesse um tal alcance. Pelo contrário, podemos mesmo perguntar-nos se o regime de prazo de pagamento assim concebido não irá um pouco além da exigência de «lucro comparável» formulada no décimo primeiro considerando. Com efeito, tendo em atenção os usos comerciais da viticultura na República Federal da Alemanha, nos termos em que foram expostos perante o Tribunal, parece que o prazo previsto no Regulamento n.° 2499/82, que começa a contar a partir da chegada do vinho à destilaria, é mais curto do que o do comércio, que corre a partir da recepção da factura pelo destilador. Neste contexto, parece ser, pelo menos, difícil afirmar que uma ultrapassa-

12 — Primeira frase.

gem, por mínima que seja, colocaria o produtor numa situação em que este se poderia considerar menos bem tratado do que numa venda normal. É mesmo verosímil que um pagamento que exceda em alguns dias o prazo regulamentar tenha lugar ainda dentro do prazo habitualmente praticado no comércio na República Federal da Alemanha.

23. Assim, se bem que se deva ter em conta a margem de apreciação de que a Comissão dispõe para fixar as regras de aplicação da regulamentação no quadro de uma organização comum dos mercados, parece já à primeira vista discutível que a sanção da perda da ajuda na sua totalidade seja absolutamente necessária, em caso de ultrapassagem por alguns dias, para garantir o bom funcionamento do regime da destilação preventiva e, dentro desta, o pagamento do preço ao produtor em condições comparáveis às do comércio.

24. A necessidade da perda da ajuda na sua totalidade como sanção para qualquer ultrapassagem dos 90 dias é passível de discussão a outro título. Com efeito, admitindo que o pagamento dentro de um prazo comparável ao dos usos comerciais seja indispensável ao bom funcionamento do sistema, não é de forma alguma evidente que a diminuição da ajuda em função da importância da ultrapassagem acarrete a garantia desejável. No regime criado pelo Regulamento n.° 2499/82 é a certeza do pagamento da ajuda que permite ao destilador o pagamento do preço mínimo de compra ao produtor. O agente da Comissão sublinhou muito particularmente este ponto na audiência. Assim, qualquer redução da ajuda afectará o lucro que o destilador espera da operação. Nestas condições, pode calcular-se que a perspectiva de uma diminuição significativa, mas parcial, constituiria, por si só, um incitamento suficiente para o destilador respeitar o prazo fixado.

25. Finalmente, ocorrem algumas reflexões face às disposições do artigo 12.° do Regulamento n.° 2499/82 relativas à hipótese de a destilação ter tido lugar em relação a uma quantidade de vinho diferente da que estava prevista no contrato. Com efeito, dispõe-se que o organismo de intervenção paga a ajuda pela quantidade de vinho efectivamente destilada, desde que a diferença em relação à quantidade prevista no contrato não exceda a margem de tolerância de 10 %. Raciocinando *a contrario*, terá que se supor que para além de 10 % de diferença a ajuda já não é de todo paga. É perfeitamente compreensível que a legislação comunitária tenha em conta as circunstâncias independentes da vontade dos operadores em questão que pudessem conduzir a uma diminuição da quantidade do vinho efectivamente destilado. Em todo o caso, deve notar-se que, uma vez que está em causa um regime de destilação preventiva que tem por finalidade a subtracção ao mercado do máximo possível de vinhos de qualidade insuficiente, a fim de o manter estável, o Regulamento n.° 2499/82 admite, *em termos fixos*, uma variação quantitativa de 10 %, tendo por única consequência o pagamento proporcional da ajuda. Porém, o objectivo fundamental do regime de destilação preventiva é que os vinhos sejam retirados do mercado. Os diferentes mecanismos previstos no Regulamento n.° 2499/82 destinam-se a alcançar este objectivo. Todavia, a Comissão entendeu que uma variação quantitativa no limite de 10 %, *sem verificação das respectivas causas*, era compatível com um pagamento parcial da ajuda, enquanto que a ultrapassagem, ainda que mínima, de um prazo relativo, não ao objectivo fundamen-

tal do regime de destilação preventiva, mas a uma das obrigações que contribuem para a realização deste objectivo, é sancionada com a perda da ajuda na sua totalidade.

26. Isto conduz-nos a pensar que, se é possível, de acordo com a Comissão, admitir que a ajuda seja paga proporcionalmente no caso de a diminuição da quantidade destilada atingir 10 % sem que os objectivos essenciais da campanha de destilação preventiva sejam colocados em risco, é difícil admitir que seja absolutamente indispensável para a salvaguarda daqueles objectivos um regime de perda da ajuda na totalidade para a *mínima* ultrapassagem do prazo de pagamento de que o destilador dispõe. Não se trata, em nosso entender, de saber se os erros decorrentes de negligência humana são menos desculpáveis que os processos químicos como a evaporação, como sugere a Comissão. Ao que se deve atender é ao impacto do incumprimento desta ou daquela obrigação sobre a realização daqueles objectivos. E não se encontrou neste processo qualquer elemento que permita afirmar que uma ultrapassagem por alguns dias do prazo de pagamento constitua uma ameaça de tal ordem que seja necessário associar-lhe consequências sensivelmente mais severas do que as que correspondem a uma diminuição da quantidade de vinho efectivamente retirado do mercado.

27. Chegados ao termo destas observações, desejaríamos fazer um último comentário sobre a coerência do Regulamento n.° 2499/82. Não é possível deixar de sentir uma certa perplexidade face a esta curiosa mistura de sanções expressamente previstas e de sanções implícitas e a esta proximidade de obrigações principais e acessórias sancionadas de forma igualmente severa com a perda da ajuda na sua totalidade, em desrespeito pela jurisprudência do Tribunal evocada pela própria Comissão. O terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 9.° é duplamente típico a este respeito, pois prevê formalmente a perda da ajuda na sua totalidade quando não for apresentada dentro de um certo prazo prova da execução de uma obrigação acessória e prevê implicitamente a mesma sanção quando não for executada a obrigação propriamente dita. Sublinhe-se, finalmente, que a questão de saber se o regime criado pelo Regulamento n.° 2499/82 tem por objectivo impedir o destilador de receber a ajuda antes de ter pago o preço mínimo ao produtor ou, pelo contrário, permiti-lo, está longe de ficar esclarecida depois da leitura do processo e das explicações dadas na audiência. O regulamento permite as duas possibilidades, consoante as disponibilidades de tesouraria e a boa vontade do organismo de intervenção. Isto não contribui, evidentemente, para valorizar a lógica interna deste regime, nem para delimitar com a precisão ideal o real alcance do prazo em disputa e da sua eventual ultrapassagem. Também a este título é difícil concluir que a perda da ajuda na sua totalidade seja imposta pela necessidade.

28. Parece-nos em resumo que, mesmo que a exigência de um prazo de pagamento comparável ao que é praticado nas relações comerciais normais seja essencial para o regime de destilação preventiva regulado pelo Regulamento n.° 2499/82 e que seja da competência da Comissão a determinação da extensão do prazo, não foi demonstrado que a ultrapassagem do prazo fixado, por mínima que seja, afecte os objectivos essenciais deste regime em termos tais que tenha que ser sancionada, em qualquer caso, com a perda da ajuda na sua totalidade. Assim, parece-nos que, nesta medida, não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

29. Concluímos assim propondo ao Tribunal que declare:

«O terceiro parágrafo do n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 2499/82 é inválido na medida em que pune com a perda da ajuda na sua totalidade qualquer ultrapassagem do prazo imposto ao destilador para o pagamento do preço mínimo de compra ao produtor.»