CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO
apresentadas em 13 de Dezembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No decurso da campanha vitivinícola de 1986/1987, a sociedade Otto Pressler, recorrente no processo principal, mandou destilar 230,28 hectolitros de vinho de mesa com base numa declaração de destilação aprovada em 9 de Junho de 1987, pelo Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (a seguir «Bundesamt»). Por carta de 27 de Julho de 1987 a recorrente apresentou um pedido de ajuda, a que juntou uma declaração dos serviços aduaneiros segundo a qual a destilação tinha sido efectuada em conformidade com a declaração de destilação aprovada.

No âmbito de um controlo posterior, o Bundesamt verificou que a prevista declaração de existência dos mostos não tinha sido apresentada dentro da data-limite de 7 de Setembro, mas apenas a 11 de Setembro de 1986 e, por conseguinte, recusou a ajuda solicitada.

É pacífico entre as partes que a recorrente cumpriu todas as obrigações previstas no artigo 41.°, n.° 8, do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola [1], conjugado com o Regulamento (CEE) n.° 603/87 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1987 [2], e que por isso tem direito a uma ajuda no montante de 22 871,24 DM, nos termos do artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 603/87.

Este direito é posto em causa, todavia, com base no artigo 10.°-A do Regulamento (CEE) n.° 2102/84 da Comissão, de 13 de Julho de 1984, relativo às declarações de colheita, de produção e de existências de produtos do sector vitivinícola [3], com a redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2459/84 da Comissão, de 20 de Agosto de 1984 [4], uma vez que, com base no referido artigo, as entidades sujeitas à obrigação de apresentação da declaração de existências prevista no artigo 4.° do referido regulamento estão excluídas do benefício de tais medidas, entre as quais as previstas no artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho [5], se não apresentarem a declaração na data fixada no artigo 5.°, n.° 3, ou seja, o mais tardar até 7 de Setembro.

A reclamação apresentada por Otto Pressler contra a recusa da ajuda foi indeferida pelo Bundesamt por decisão de 4 de Janeiro de 1988. O Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, para o qual a Pressler recorreu a fim de obter a anulação desta decisão, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal

* Língua original: italiano.

1 — JO L 84, p. 1.

2 — JO L 58, p. 53.

3 — JO L 194 p. 1; EE 03 F31 p. 169.

4 — JO L 231, p. 5; EE 03 F32 p. 68.

5 — JO L 54, p. 1; EE 03 F15 p. 160. A disciplina considerada no artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 337/79 foi substituída pelas regras consideradas no artigo 41.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87, com base nas quais a recorrente pediu a ajuda.

de Justiça a questão da validade do artigo 10.° do Regulamento n.° 2102/84 à luz do princípio da proporcionalidade.

2. A Comissão contesta as dúvidas levantadas pelo tribunal de reenvio, observando que o artigo 10.°-A do citado Regulamento n.° 2102/84 não pode ser considerado como uma disposição que preveja uma sanção. Lembra, na verdade, que, no processo C-217/88 [6], o Tribunal entendeu que uma disposição análoga, ou seja o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 337/79 que exclui os produtores de várias medidas voluntárias quando não cumprem a obrigação de entregar o vinho de mesa à destilação obrigatória, não constitui uma sanção, antes se limitando a enunciar uma condição para a concessão do benefício de determinadas medidas de intervenção.

Muito embora reconhecendo que a disposição em questão tem em comum com a sanção o facto de ligar à falta de cumprimento de uma obrigação um efeito jurídico negativo para o interessado, a Comissão sublinha que da jurisprudência do Tribunal resulta que só se está em presença de uma sanção no verdadeiro sentido do termo, à qual é possível aplicar um critério estrito de proporcionalidade, quando a medida ofende um direito já existente ou, pelo menos, uma legítima expectativa do interessado.

3. Confesso ter não poucas dificuldades em estabelecer uma distinção precisa entre disposições que prevêem condições ou obrigações cujo desrespeito é susceptível de acarretar consequências jurídicas desfavoráveis para o interessado e disposições que prevêem a recusa de um benefício que o interessado pode legitimamente esperar, apenas estas últimas constituindo sanções em sentido estrito [7].

Não considero, todavia, que a solução de tal problema seja essencial para efeitos do presente litígio, já que não me parece que na jurisprudência do Tribunal seja possível colher um tratamento diferente em relação às duas hipóteses acima mencionadas. Na realidade, o Tribunal exerceu um rigoroso controlo à luz do referido princípio de proporcionalidade, não apenas em relação a disposições que prevêem a perda de um direito ou a ofensa de uma legítima expectativa do interessado, mas igualmente em relação a disposições cujo não cumprimento origina a perda do direito a um benefício.

Já nos processos RU-MI [8] e Société laitière de Gacé [9], o Tribunal tinha de facto examinado, respondendo aliás afirmativamente, o problema de saber se as disposições comunitárias que prevêem a perda da ajuda no caso de inobservância das *condições de transformação* de determinados produtos eram conformes ao princípio da proporcionalidade.

6 — Acórdão de 10 de Julho de 1990, Comissão/Alemanha, n.° 18 Colect., p. I-2879.

7 — Que a linha da demarcação entre as duas hipóteses não é particularmente evidente é patenteado pelo facto de que, no citado processo Comissão/Alemanha, o advogado-geral Jacobs qualificava como sanções as medidas em questão e que o próprio Regulamento n.° 2459/84 da Comissão, que introduziu o artigo 10.°-A no Regulamento n.° 2102/84, indica no terceiro considerando a necessidade de prever «sanções a aplicar quer no caso de falta de declaração quer no caso de apresentação de declarações falsas ou incompletas».

8 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1982 (272/81, Recueil, p. 4167).

9 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1982 (273/81, Recueil, p. 4193).

O mesmo controlo foi em seguida exercido pelo Tribunal no processo Denkavit Nederland [10] quanto às disposições que prevêem o respeito de modalidades especiais de controlo administrativo com vista a autorizar a concessão de uma ajuda.

No processo ulterior Denkavit France [11], no qual era contestada a fixação de um prazo peremptório para apresentação de pedidos de pagamento de montantes compensatórios monetários, o Tribunal, embora reconhecendo que a preclusão por virtude da apresentação tardia do processo é, regra geral, a consequência normal da expiração de qualquer prazo peremptório e não uma sanção, verificou sempre, contudo, se tal disposição era necessária e adequada face à importância do fim prosseguido.

Mais recentemente, nos processos Hopermann I [12] e Hopermann II [13], o Tribunal verificou a validade de disposições que previam, sob pena de preclusão, um prazo para apresentação de pedidos de ajuda e para o cumprimento de determinadas operações anteriores à apresentação do pedido, considerando aliás tais previsões conformes ao princípio da proporcionalidade: mas apenas na medida em que o respeito dos prazos previstos foi considerado *indispensável para garantir o bom funcionamento* do sistema de ajudas.

4. Da referida jurisprudência, parece resultar com suficiente clareza que, em termos gerais, as disposições susceptíveis de comportar consequências jurídicas desfavoráveis para o interessado devem ser conformes ao princípio da proporcionalidade.

Em tal contexto, não nos parece pois decisiva a circunstância, igualmente invocada pela Comissão, de que a disposição impugnada se limite a excluir o interessado do benefício de uma medida que não foi ainda aplicada no momento da inobservância da obrigação; não me parece, de facto, que o carácter lesivo de uma disposição desapareça ou seja de qualquer forma atenuado pelo facto de excluir uma pessoa da possibilidade de usufruir vantagens futuras e ainda não bem especificadas, mas cuja adopção possível está expressamente prevista.

Deve, pois, examinar-se se a disposição que constitui o objecto da questão prejudicial é conforme ao princípio da proporcionalidade, segundo o qual é necessário que a norma não ultrapasse o que é apropriado e necessário para atingir o fim pretendido e, mais exactamente, se os meios que utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a sua importância e se são necessários para o alcançar [14].

5. Uma breve descrição do sistema de intervenção no sector vitivinícola ajudará a melhor compreender o alcance da disposição impugnada.

10 — Acórdão de 17 de Maio de 1984 (15/83, Recueil, p. 2171).

11 — Acórdão de 22 de Janeiro de 1986 (266/84, Colect., p. 149).

12 — Acórdão de 2 de Maio de 1990 (C-357/88, Colect., p. I-1669).

13 — Acórdão de 2 de Maio de 1990 (C-358/88, Colect., p. I-1687).

14 — Ver, por último, acórdão de 27 de Novembro de 1991, Italtrade, n.° 12 (C-199/90, Colect., p. I-5545); acórdão de 12 de Julho de 1990, Philipp Brothers, n.° 34 (C-155/89, Colect., p. I-3265); acórdão de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser, n.° 12 (C-118/89, Colect., p. I-2637).

O ponto de referência essencial para as medidas de intervenção é o balanço previsional que deve ser elaborado antes de 10 de Dezembro de cada ano e que comporta, entre os seus elementos, as indicações das existências de vinho e de mosto (artigo 31.° do Regulamento n.° 822/87). Tendo em conta estas indicações, decide-se em seguida a concessão de ajudas à armazenagem (artigo 32.° do Regulamento n.° 822/87), que constitui a base da concessão de ajuda ao rearmazenamento dos vinhos (artigo 34.° do Regulamento n.° 822/87) e da ajuda à destilação prevista no artigo 42.° do Regulamento n.° 822/87.

Com base no balanço previsional e nas comunicações de produção e de colheita que os Estados-membros estão obrigados a efectuar até 15 de Fevereiro, decide-se, em seguida, antes de 28 de Fevereiro, se cabe proceder à destilação obrigatória (artigo 39.°), decisão que determina por seu turno a abertura automática da destilação «de apoio» prevista no artigo 41.° do Regulamento n.° 822/87, para a qual a recorrente no processo principal havia solicitado a concessão da ajuda.

Como já foi indicado anteriormente, o respeito da data de 10 de Dezembro, limite no qual a Comissão é obrigada a elaborar o balanço previsional, constitui um ponto de referência importante para garantir o bom funcionamento do sistema. É para esse efeito que o Regulamento n.° 2102/84 impõe, por um lado, aos operadores interessados a obrigação de comunicarem às autoridades nacionais até 7 de Setembro as existências de mostos e de vinho detidos à data de 31 de Agosto (artigo 5.°, n.° 3); e, por outro, estabelece que os Estados-membros comunicarão tais dados à Comissão antes de 30 de Novembro (artigo 8.°, n.° 2).

A escolha da data de 7 de Setembro, cujo desrespeito acarreta, de acordo com a disposição impugnada no caso vertente, a perda da possibilidade de obter determinados benefícios previstos pela regulamentação comunitária, foi determinada, como esclarece a Comissão, por uma dupla exigência de obter informações fiáveis numa data o mais próxima possível de 31 de Agosto, data de encerramento da campanha de comercialização, e de conceder às autoridades nacionais um lapso de tempo suficientemente longo para recolher, elaborar e transmitir tais declarações.

6. Do quadro normativo acima descrito, ressalta a existência de um certo nexo entre a participação voluntária numa medida no âmbito da organização comum dos mercados vitivinícolas e a apresentação das declarações de existências, na medida em que tais declarações permitem à Comissão avaliar a situação do mercado e adoptar as medidas adequadas. E resulta também evidente que é necessário fixar o prazo para a apresentação das declarações a fim de garantir o correcto desenvolvimento das medidas de intervenção.

Todavia, se se tiver em conta o facto de que o prazo de 7 de Setembro é já estabelecido numa data muito próxima do momento do fim da campanha de comercialização e que isso permite também às autoridades nacionais dispor de mais de 80 dias para recolher, elaborar e enviar os dados à Comissão, não me parece que o objectivo de assegurar à Comissão uma informação tempestiva e fiável possa ser de algum modo prejudicado pela ligeira ultrapassagem do prazo de apresentação das declarações de existências.

Nota-se, pois, que o excessivo rigor da disposição constante do n.° 1 do artigo 10.°-A do Regulamento n.° 2102/84 é dificilmente compatível com o disposto no número seguinte, nos termos do qual as entidades sujeitas à obrigação de apresentação de declarações de colheita, de produção e de existências que tenham apresentado declarações reconhecidas incompletas ou inexactas pelas autoridades competentes dos Estados-membros podem, apesar disso, beneficiar das medidas previstas no Regulamento n.° 337/79 (actualmente substituído pelo Regulamento n.° 822/87), se o conhecimento dos elementos omissos ou inexactos não for essencial a uma aplicação correcta das medidas em causa.

Por fim importa precisar, se bem que a mais recente jurisprudência evidencie a superação da tradicional distinção entre obrigações principais e secundárias, verificando mesmo em relação às primeiras se os meios utilizados para realizar o objectivo pretendido estão de acordo com tal objectivo e se são necessários para a sua realização [15], que no caso dos autos a obrigação de apresentação tempestiva das declarações de existências representa uma obrigação secundária em relação à obrigação principal de destilação a que é subordinada a concessão da ajuda.

Em síntese, não me parece resultar dos elementos de que o Tribunal dispõe que a ultrapassagem ainda que mínima do prazo estabelecido seja susceptível de ter consequências tais sobre o funcionamento do sistema que deva implicar para o interessado a exclusão completa do benefício de algumas medidas de intervenção. Considero pois que o princípio da proporcionalidade foi violado.

7. A luz das considerações acima desenvolvidas, sugiro portanto ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão colocada pelo Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

«O artigo 10.°-A, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2102/84 da Comissão, de 13 de Julho de 1984, relativo às declarações de colheita, de produção e de existências de produtos do sector vitivinícola, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2459/84 da Comissão, de 20 de Agosto de 1984, é inválido na parte em que prevê a exclusão do benefício das medidas previstas no artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 337/79 (substituído pelo artigo 41.° do Regulamento n.° 822/87) como consequência de qualquer ultrapassagem do prazo previsto para apresentação das declarações de existências.»

15 — Acórdão de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser, já citado; acórdão de 30 de Junho de 1987, Roquette (47/86, Colect., p. 2889); acórdão de 27 de Novembro de 1986, Maas (21/85, Colect., p. 3537).