RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-199/90 *

I — Factos e tramitação processual

1. O Regulamento (CEE) n.° 337/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 54, p. 1; EE 03 F15 p. 160), modificado pelo Regulamento (CEE) n.° 2144/82 do Conselho, de 27 de Julho de 1982 (JO L 227, p. 1; EE 03 F26 p. 18), estabelece, no seu artigo 11.°, um regime de destilação preventiva do vinho de mesa para a hipótese de, em determinado momento, as quantidades de vinho de mesa de todos os tipos sob contrato de armazenagem serem iguais ou superiores a uma determinada quantidade.

2. O Regulamento (CEE) n.° 2179/83 do Conselho, de 25 de Julho de 1983, ao estabelecer as regras gerais relativas à destilação do vinho e dos subprodutos da vinificação (JO L 212, p. 1; EE 03 F28 p. 169) permite, no seu artigo 9.°, n. 1, o pagamento, ao destilador ou ao produtor que efectue a destilação, de um adiantamento da ajuda sob reserva de constituição de uma caução. Nos termos do n.° 2,

«a caução só será liberada se nos prazos a determinar for apresentada prova:

— de que a quantidade total de vinho que figura no contrato ou na declaração foi destilada,

— de que foi pago ao produtor o preço mínimo de compra nos prazos fixados...»

3. O Regulamento (CEE) n.° 2373/83 da Comissão, de 22 de Agosto de 1983, que estabelece as modalidades de aplicação do regime da destilação, previsto no artigo 11.° do Regulamento n.° 337/79, para a campanha vitícola de 1983/1984 (JO L 232, p. 5), prevê, no seu artigo 8.°, n.° 2, que

«para fins de liberação da caução ... a prova de que a quantidade total do vinho foi destilada bem como, se for 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, mas antes de 1 de Fevereiro de 1985, o montante a liberar será igual a 80 % da caução, ficando retida a restante quantia.»

4. O Regulamento (CEE) n.° 3501/83 da Comissão, de 12 de Dezembro de 1983 (JO L 350, p. 5), modificou o n.° 2 do artigo 8.° do citado Regulamento n.° 2373/83, substituindo a data de 31 de Outubro de 1984 pela de 31 de Dezembro de 1984 e a de 1 de Fevereiro de 1985 pela de 1 de Abril de 1985.

* Língua do processo: italiano.

5. A Italtrade SpA efectuou a destilação do vinho em 1984 e obteve, mediante a constituição de uma caução, o pagamento de adiantamentos sobre as ajudas comunitárias.

Por ter apresentado a prova do pagamento do preço mínimo ao produtor pouco depois de 1 de Abril de 1985, o organismo nacional competente, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, decidiu proceder à retenção de 1 242 588 560 LIT do montante das ajudas previstas para uma quantidade de 28 000 hectolitros de vinho.

6. A Italtrade interpôs recurso desta decisão argumentando que o artigo 8.°, n. 2 do citado Regulamento n.° 2373/83 é ilegal, na medida em que a sanção da perda total da caução viola o princípio geral da proporcionalidade.

7. Considerando que o litígio suscita uma questão de interpretação e apreciação da validade do artigo 8.° do Regulamento n.° 2373/83, já referido, o Tribunale civile di Roma decidiu, por despacho de 29 de Março de 1990, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, suspender a instância até que o Tribunal de Justiça decida, a título prejudicial, sobre as questões seguintes:

«1) O prazo previsto pelo artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 2373/83 da Comissão, prorrogado pelo Regulamento (CEE) n.° 3501/83, deve ser interpretado como um prazo imperativo cujo desrespeito implica não uma sanção mas a prescrição, para o beneficiário, do direito de exigir a ajuda prevista para a destilação do vinho?

2) No caso de resposta negativa à primeira questão, devem as referidas disposições ser consideradas inválidas visto que a sanção prevista (perda da ajuda) viola o princípio da proporcionalidade quer por ser excessiva relativamente à infracção cometida (puramente formal) quer por sancionar, de forma igualmente severa, infracções de gravidade diferente (incumprimento de obrigações substantivas relacionadas com operações de destilação e simples atrasos na produção das provas relativas ao desenrolar destas operações)?

3) Supondo que se admite a existência de tal desproporção, a invalidade deve, em qualquer caso, ser excluída, tendo em conta o facto de as disposições em causa preverem uma graduação das sanções (a perda, respectivamente, de 20 % ou a totalidade dos montantes da ajuda) em função da importância do atraso (ultrapassagem do prazo de 31 de Dezembro de 1984 ou de 31 de Março de 1985)?»

8. A decisão do Tribunale civile di Roma deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Junho de 1990.

9. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Tribunal de Justiça CEE, foram apresentadas observações escritas, em 27 de Setembro de 1990, pela Italtrade SpA, representada por Fausto Capelli, advogado no foro de Milão, e Andrea Giardina, advogada no foro de Roma, em 12 de Outubro de 1990, pelo Governo italiano, representado por Oscar Fiumara, avvocato dello

Stato, e em 2 de Outubro de 1990, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March e Patrick Hetsch, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

10. O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

11. Por decisão de 24 de Abril de 1991, tomada ao abrigo do artigo 95.°, n.os 1 e 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal atribuiu o processo à Sexta Secção.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

1. A *Italtrade*, recorrente no processo principal, alega, em relação à primeira questão, que o Regulamento n.° 2179/83, já referido, que constitui a base da adopção, pela Comissão, do Regulamento n.° 2373/83, já referido, só prevê a possibilidade de sanções de recusa do pagamento da ajuda ou da liberação da caução na hipótese de as quantidades destiladas excederem a quantidade declarada ou quando as provas exigidas não forem apresentadas. Em relação ao prazo de apresentação das provas, a Italtrade argumenta que o Regulamento n.° 2179/83, já referido, refere expressamente os princípios da proporcionalidade e da equidade. Ao adoptar o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2373/83, já referido, a Comissão teria, deste modo, excedido os poderes que lhe foram atribuídos pelo Conselho.

Mesmo supondo que a Comissão não cometeu excesso de poder, seria preciso admitir que a perda do direito à ajuda e a retenção da caução são incompatíveis com o princípio da proporcionalidade, consagrado pelo Tribunal (ver acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Buitoni, 122/78, Recueil, p. 677; de 24 de Setembro de 1985, Man Sugar, 181/84, Recueil, p. 2889). De acordo com esta jurisprudência, o Tribunal teria, além disso, distinguido entre o incumprimento de uma obrigação importante, como, no caso em apreço, a falta de destilação ou de pagamento de preço ao produtor, que pode ser sancionada com a perda total da caução, e o incumprimento de uma obrigação acessória, como, no caso vertente, a falta de apresentação das provas das operações realizadas nos prazos fixados, que já não incorreria na mesma sanção.

A propósito da segunda questão, a Italtrade salienta, mais uma vez que, de acordo com o Tribunal (ver acórdãos de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit, 266/84, Colect., p. 149; de 18 de Novembro de 1987, Maizena, 137/85, Colect., p. 4587; de 8 de Março de 1988, McNicholl, 296/86, Colect., p. 1491), só o incumprimento de uma obrigação principal, cuja execução tenha uma importância fundamental para o funcionamento de um sistema comunitário, pode ser sancionado com a perda total da caução, sem afectar o princípio da proporcionalidade. Ora, no caso vertente, a Italtrade executou qualquer das suas obrigações principais, tais como a destilação do vinho e o pagamento do preço aos agricultores, consistindo a sua única infracção no atraso na produção das provas.

Quanto à terceira questão, a Italtrade argumenta que a simples fixação de um prazo intermédio que se junta ao prazo final não basta para satisfazer o princípio da proporcionalidade. Além disso, resulta do terceiro

considerando do Regulamento n.° 3501/83, já referido, que as prorrogações dos prazos foram decididas pela Comissão devido à dificuldade de se efectuar a destilação dos volumes de vinho existentes dentro dos prazos inicialmente fixados. Ao adiar os prazos, a Comisssão não concedeu qualquer vantagem especial às empresas interessadas. A questão jurídica em causa consiste na avaliação da gravidade do incumprimento do prazo final fixado, independentemente de os prazos intermédios, inicialmente previstos, também não terem sido respeitados.

Para terminar, a Italtrade lembra que, num acórdão recente de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser (118/89, Colect., p. I-2637), o Tribunal invalidou um regulamento da Comissão que previa a perda da ajuda no caso de desrespeito de um prazo fixado para a execução de uma obrigação principal, a saber, o pagamento do preço mínimo ao produtor. Esta solução deveria, por maioria de razão, ser aplicada ao incumprimento de uma obrigação secundária.

2. O *Governo italiano* observa que o Regulamento n.° 2179/83, já referido, sujeita a confirmação da ajuda paga adiantadamente e a liberação da caução à entrega do produto nas quantidades e com as qualidades indicadas e ao pagamento do preço mínimo ao produtor, bem como à obrigação de apresentar a prova do cumprimento das referidas obrigações nos prazos a determinar.

O Regulamento n.° 2373/83, já referido, estabeleceu, no seu artigo 8.°, n.° 2, um regime segundo o qual o operador económico incorre numa perda parcial da caução se a prova exigida for apresentada com um determinado atraso e numa perda total se a prova não for apresentada antes da expiração de um segundo prazo de tolerância. Este regime responde, perfeitamente, ao princípio da proporcionalidade visto conter uma graduação das consequências do incumprimento das obrigações.

No acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Denkavit, já referido, o Tribunal admitiu que a preclusão imposta ao incumprimento de um prazo de entrega de uma determinada documentação não era contrária ao princípio de proporcionalidade visto tratar-se da consequência normal da expiração de qualquer prazo imperativo e não de uma sanção. O Tribunal também reconheceu, no acórdão de 18 de Novembro de 1987, Maizena, já referido, que a perda de uma caução que devia garantir a execução de um compromisso voluntariamente assumido, no momento em que este não foi ou não pôde sê-lo, faz parte integrante do sistema. Finalmente, no acórdão de 8 de Março de 1988, McNicholl, já referido, o Tribunal salientou que, no caso de uma caução destinada a garantir uma obrigação de exportação, o princípio da proporcionalidade não era violado se o montante da caução a confiscar fosse fixado com base na quantidade não exportada.

Deste modo, o Governo italiano propõe que se responda às questões colocadas nos termos seguintes:

«1) O prazo de 1 de Abril de 1985, previsto pelo artigo 8.°, n.° 2, ponto 4, do Regulamento n.° 2373/83, prorrogado pelo Regulamento n.° 3501/83, é um prazo imperativo cujo incumprimento implica a prescrição do direito à ajuda prevista para a destilação do vinho.

2) Não existem razões suficientes para considerar inválidas as disposições relativas à retenção, parcial ou total, da caução prevista pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 2373/83, modificado pelo Regulamento n.° 3501/83.»

3. A Comissão recorda que o Regulamento n.° 2179/83 do Conselho prevê, no seu artigo 9.°, n.° 2, a liberação da caução se, nos prazos a determinar, for produzida a prova de que o vinho foi destilado e o preço pago ao produtor».

A *Comissão,* por sua vez, observa que no seu Regulamento n.° 2373/83, já referido, estabeleceu as modalidades dos regimes de destilação ao fixar, por um lado, os prazos para apresentação das provas documentais e, por outro, as medidas que devem ser tomadas no caso de incumprimento dos mesmos prazos.

Examinando em conjunto as três questões, a Comissão insiste nos objectivos das disposições litigiosas que resultam do oitavo e vigésimo considerandos do Regulamento n.° 2179/83, já referido. Trata-se de instituir um regime de garantia no caso de adiantamento da ajuda, de assegurar que a apresentação dos pedidos e o pagamento da ajuda se efectuem nos prazos a determinar e, por último, de prever uma medida de proporcionalidade para o caso de o destilador, embora respeitando as obrigações principais, não apresentou a prova atempadamente. Nestas condições, a imposição de prazos imperativos para a apresentação da prova do correcto desenrolar das operações aos organismos de intervenção constitui um elemento necessário ao sistema de adiantamentos.

Quanto à avaliação das consequências do incumprimento destes prazos, à luz do princípio da proporcionalidade, a Comissão alega que o regime do adiantamento é um regime voluntário destinado a favorecer os operadores económicos que conhecem as suas condições, vantagens e riscos. Entre estes, contam-se a perda do adiantamento e da caução no caso de apresentação tardia das provas, como consequência normal da expiração de qualquer prazo imperativo. O referido Regulamento n.° 2373/83 também se conforma com o princípio da proporcionalidade na medida em que fixa, não para as operações principais, mas para a apresentação das provas, um prazo duplo, levando o desrespeito do primeiro a uma perda parcial da caução e o do segundo à sua perda total. Deste modo, o regulamento estabelece uma clara distinção entre a execução das obrigações principais e a apresentação das provas, no tratamento das consequências de um atraso.

A Comissão conclui que o artigo 8.° do Regulamento n.° 2373/83, já referido, obedece ao princípio da proporcionalidade tal como é interpretado pela jurisprudência do Tribunal e propõe que se responda do modo seguinte às questões apresentadas.

«O exame das questões formuladas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 8.° do Regulamento n.° 2373/83...»

F. A. Schockweiler
Juiz-relator