

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
29 de Junho de 1995 *

No processo C-135/93,

Reino de Espanha, representado por Alberto Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, e por Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, do serviço de contencioso comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Francisco Enrique González Díaz e Michel Nolin, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto, por um lado, obter a declaração de inexistência ou, em alternativa, a anulação da decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 de não

* Língua do processo: espanhol.

alterar o enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis e de prorrogar a sua vigência até que a Comissão proceda a sua revisão e, por outro, a anulação da prorrogação do referido enquadramento, efectuada pela Decisão 91/C 81/05 (JO 1991, C 81, p. 4), na medida em que esta constitui a base da decisão de 23 de Dezembro de 1992,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. A. Schockweiler (relator) e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: R. Grass

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Março de 1995,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Abril de 1993, o Reino de Espanha pediu, nos termos do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, ao Tribunal de Justiça, que, por um lado, declarasse inexistente ou, em alternativa, anulasse a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 de não alterar o enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos

veículos automóveis e de prorrogar a sua vigência até que a Comissão proceda à sua revisão e, por outro, anular a prorrogação do referido enquadramento, efectuada pela Decisão 91/C 81/05 (JO 1991, C 81, p. 4), na medida em que esta constitui a base da decisão de 23 de Dezembro de 1992.

- 2 Por ofício de 31 de Dezembro de 1988, a Comissão informou o Governo espanhol de que, na sua reunião de 22 de Dezembro de 1988 e na sequência da sua decisão de 19 de Julho de 1988 de criar um enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis baseado no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado, fixara as condições de aplicação do referido enquadramento, reproduzidas em documento anexo ao ofício. A Comissão precisou que este documento tinha em conta as principais observações formuladas pelos representantes dos Estados-Membros na reunião multilateral de 27 de Outubro de 1988. Solicitou ao Governo espanhol que lhe comunicasse, no prazo de um mês, a aceitação do enquadramento.

- 3 O enquadramento foi objecto de uma comunicação (89/C 123/03) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1989, C 123, p. 3). No seu ponto 2.2., exige que os Estados-Membros notifiquem à Comissão as diferentes categorias de auxílios e lhe apresentem um relatório anual com informações sobre todos os auxílios concedidos, incluindo aqueles que não estão abrangidos pela obrigação de notificação prévia.

- 4 O ponto 2.5. do enquadramento dispõe que as medidas apropriadas «entrarão em vigor em 1 de Janeiro de 1989» e que «serão válidas por um período de dois anos, findo o qual a Comissão reapreciará a utilidade e âmbito do enquadramento».

- 5 Enquanto se aguardava a sua aceitação por todos os Estados-Membros, a aplicação do enquadramento foi adiada para o segundo semestre de 1989 para dez Estados-

-Membros, para Janeiro de 1990 para a Espanha e até Maio de 1990 para a Alemanha. Por ofício de 5 de Fevereiro de 1990, o Governo espanhol comunicou que só aceitava a aplicação do enquadramento à Espanha a partir de 1 de Janeiro de 1990.

6 Por ofício de 31 de Dezembro de 1990, a Comissão informou o Governo espanhol de que tinha reapreciado a utilidade e o âmbito do enquadramento e que, tendo em conta a situação da indústria comunitária dos veículos automóveis, considerava necessário proceder à sua prorrogação.

7 A decisão da Comissão de prorrogar o enquadramento foi igualmente objecto de uma comunicação (91/C 81/05) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1991, C 81, p. 4). Esta comunicação indica, no seu quarto parágrafo, que «a única alteração que a Comissão decidiu introduzir consiste em alargar a obrigação de notificação prévia da República Federal da Alemanha a Berlim (Oeste) e ao território da antiga RDA».

8 O quinto parágrafo tem a seguinte redacção:

«Após dois anos, o enquadramento será revisto pela Comissão. Se forem necessárias alterações (ou a possível revogação do enquadramento), serão decididas pela Comissão após consulta aos Estados-Membros».

9 Por ofício de 27 de Janeiro de 1993 do director-geral da Direcção-Geral da Concorrência, a Comissão começou por recordar ao Governo espanhol que em Dezembro de 1990 tinha decidido prorrogar o enquadramento sem limitar a sua vigência, não obstante se ter comprometido a reapreciá-lo após dois anos e a

modificá-lo ou revogá-lo, caso se justificasse, após consulta dos Estados-Membros. Indicou, em seguida, que, de acordo com o compromisso assumido no seu ofício de 31 de Dezembro de 1990, procedera a essa reapreciação com os Estados-Membros numa reunião multilateral efectuada em 8 de Dezembro de 1992, na qual a grande maioria dos Estados-Membros manifestara a sua satisfação relativamente à aplicação actual do enquadramento e o desejo de que ele fosse mantido nos próximos anos. Por fim, informou o Governo espanhol de que, conseqüentemente, tinha decidido, em 23 de Dezembro de 1992, não alterar o enquadramento, acrescentando que este permaneceria em vigor «até à próxima revisão organizada pela Comissão».

- 10 Esta decisão da Comissão foi também objecto de uma comunicação (93/C 36/06) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1993, C 36, p. 17).
- 11 Considerando que a referida decisão era ilegal, ou mesmo inexistente, uma vez que fora adoptada em violação das formalidades essenciais, do artigo 190.º do Tratado e do princípio da segurança jurídica, e que essa ilegalidade afectava igualmente a prorrogação do enquadramento decidida no final do ano de 1990, na medida em que servia de fundamento à decisão de 23 de Dezembro de 1992, o Reino de Espanha interpôs o presente recurso.
- 12 Por requerimento separado que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Maio de 1993, a Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade do recurso, nos termos do artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento de Processo. Por decisão de 14 de Dezembro de 1993, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, decidiu conhecer da questão prévia juntamente com o mérito.

Quanto à admissibilidade

- 13 A Comissão sustenta que a decisão de 23 de Dezembro de 1992, na medida em que prorroga a vigência do enquadramento por tempo indeterminado, é um acto mera-

mente confirmativo de uma decisão anterior, isto é, a decisão de prorrogação de 1990. Alega igualmente que, uma vez que a decisão de 1992 não altera o conteúdo do enquadramento, ela tem carácter puramente interno e não altera a situação jurídica do recorrente criada pela decisão de prorrogação de 1990. Finalmente, no que se refere a esta última decisão, a Comissão considera que o recurso não foi interposto no prazo previsto no artigo 173.º do Tratado.

14 O Reino de Espanha contesta que a decisão de prorrogação de 1990 pudesse, só por si, prorrogar a vigência do enquadramento por tempo indeterminado, dado que uma alteração tão substancial da natureza do enquadramento exigiria o consentimento expresse dos Estados-Membros. Considera que a decisão de 23 de Dezembro de 1992 produz necessariamente efeitos jurídicos, uma vez que obriga os Estados-Membros a respeitarem o regime de enquadramento durante a sua vigência, e que constitui a expressão de uma escolha entre diferentes possibilidades de que a Comissão dispunha.

15 O Reino de Espanha alega em seguida que só impugna a decisão de prorrogação de 1990 de forma indirecta, nos termos do artigo 184.º do Tratado, invocando a sua ilegalidade em apoio do recurso interposto contra a decisão de 23 de Dezembro de 1992. Acrescenta que, ao pôr em causa, na petição, a própria existência da decisão de prorrogação de 1990, aponta violações da ordem pública de que o Tribunal deve conhecer a todo o momento, independentemente do quadro processual em que sejam invocadas.

16 Quanto ao recurso interposto contra a decisão de prorrogação de 1990, importa salientar que o Reino de Espanha, na petição, não invoca a ilegalidade desta decisão como fundamento para a anulação da decisão de 23 de Dezembro de 1992, mas

solicita formalmente a sua anulação. Para ser admissível, esse pedido deveria ter sido apresentado no prazo de dois meses previsto no artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado.

- 17 Em qualquer caso, admitir que um recorrente possa, no âmbito de um recurso de anulação de uma decisão, invocar, através de excepção, a ilegalidade de um acto anterior da mesma natureza, de que teria podido pedir directamente a anulação, permitiria pôr indirectamente em causa decisões anteriores não impugnadas no prazo de recurso previsto no artigo 173.º do Tratado e, desse modo, tornar esse prazo.
- 18 Finalmente, no que se refere ao argumento de que o Tribunal pode, independentemente do momento em que sejam invocados, conhecer de vícios graves e evidentes susceptíveis de afectar a própria existência de um acto jurídico, importa sublinhar que o Reino de Espanha não solicitou ao Tribunal de Justiça que declarasse a inexistência da decisão de prorrogação de 1990. Além disso, não resulta do ofício de 31 de Dezembro de 1990, pela qual a Comissão informou o Governo espanhol da sua decisão de prorrogar o enquadramento, nem da respectiva comunicação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, que esta decisão esteja ferida de uma irregularidade de gravidade tão evidente que não possa ser tolerada pela ordem jurídica comunitária.
- 19 O recurso deve, portanto, ser julgado inadmissível na parte em que se dirige contra a decisão de prorrogação de 1990.
- 20 Quanto ao recurso da decisão de 23 de Dezembro de 1992, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, é possível interpor recurso de anulação de todas as disposições adoptadas pelas instituições — quais-

quer que sejam as suas natureza e forma — que visem produzir efeitos jurídicos (acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263, n.º 42).

21 A admissibilidade do recurso da decisão de 23 de Dezembro de 1992 depende, portanto, da questão de saber se esta alterou a situação jurídica resultante da decisão de prorrogação de 1990.

22 Para apreciar se foi esse o caso, há que efectuar uma análise do conteúdo desta última decisão à luz não apenas da sua redacção, mas também do seu contexto e do enquadramento jurídico em que se situava.

23 Nos termos do ponto 1, quarto parágrafo, da comunicação relativa ao enquadramento inicial, este foi adoptado com base no n.º 1 do artigo 93.º do Tratado.

24 Nos termos dessa disposição, a Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. Aquela instituição proporá aos Estados-Membros as medidas adequadas que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum. Esta disposição implica, assim, uma obrigação de cooperação regular e periódica para a Comissão e os Estados-Membros, de que nem a Comissão nem um Estado-Membro podem eximir-se por um período indefinido, dependente da vontade unilateral de uma ou de outro.

25 É à luz desta obrigação que deve ser analisado o âmbito da decisão de prorrogação do enquadramento de 1990.

- 26 A este respeito, há que verificar antes de mais que, ao fazer depender a aplicação do enquadramento da aceitação dos Estados-Membros e ao prever uma vigência de dois anos, finda a qual a Comissão devia reapreciar a sua utilidade e o seu âmbito, o enquadramento inicial tinha plenamente em conta a obrigação de cooperação regular e periódica que o artigo 93.º, n.º 1, do Tratado impõe à Comissão e aos Estados-Membros.
- 27 Atendendo a esta obrigação, importa admitir em seguida que, ao prever uma nova reapreciação após dois anos de aplicação, a decisão de prorrogação de 1990, apesar de uma formulação ligeiramente diferente, pretendeu reconduzir o enquadramento por um novo período de dois anos, no final do qual devia ser tomada uma decisão quanto à sua manutenção, alteração ou revogação.
- 28 Esta intenção de reconduzir a cláusula do ponto 2.5. do enquadramento inicial relativa à sua vigência é alias confirmada pelo quarto parágrafo da comunicação correspondente, segundo o qual a decisão de prorrogação de 1990 introduziu uma única alteração ao enquadramento inicial, relativa ao alargamento do seu âmbito de aplicação a Berlim (Oeste) e ao território da antiga República Democrática Alemã.
- 29 Em consequência, na falta de uma nova prorrogação, o enquadramento, reconduzido pela decisão de 1990 para um novo período de dois anos a partir de 1 de Janeiro de 1991, teria expirado em 31 de Dezembro de 1992. Daqui decorre que a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 de prorrogar a validade do enquadramento para além deste prazo produziu efeitos jurídicos próprios.
- 30 Nestas condições, o recurso é admissível na parte em que é dirigido contra a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992.

Quanto ao mérito

- 31 Em apoio do seu recurso, o Reino de Espanha invoca vários fundamentos baseados respectivamente na falta de aparência externa da decisão de 23 de Dezembro de 1992, na incompetência da Comissão, na inobservância do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado e na violação do artigo 190.º do Tratado, por falta de base jurídica.
- 32 Sustenta, em primeiro lugar, que o texto do ofício de 27 de Janeiro de 1993, pela qual a Comissão o informou de que decidira, em 23 de Dezembro de 1992, prorrogar o enquadramento, não permite verificar se essa pretensa «decisão» da Comissão satisfaz as exigências mínimas para ter existência legal.
- 33 Considera, em segundo lugar, que, ao decidir prorrogar a vigência do enquadramento até a Comissão organizar uma próxima revisão, esta instituição alterou a própria natureza do enquadramento, conferindo-lhe uma vigência por tempo indeterminado. Ora, segundo o Reino de Espanha, ao efectuar unilateralmente esta transformação da natureza do enquadramento, sem consultar previamente os Estados-Membros e sem ter obtido o consentimento destes, a Comissão ultrapassou os limites das suas competências previstas no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado e, deste modo, também violou esta disposição.
- 34 O Reino de Espanha alega, finalmente, que, embora remetendo, tanto no ofício de 27 de Janeiro de 1993 como na comunicação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, para o artigo 93.º, n.º 1, do Tratado enquanto base do enquadramento que decidira prorrogar, a Comissão não indicou a base jurídica que utilizou para a adopção da própria decisão de prorrogação.

- 35 Importa notar que, com estes fundamentos, o recorrente pretende contestar que a Comissão pudesse prorrogar a vigência do enquadramento por tempo indeterminado sem consultar os Estados-Membros, ou mesmo sem obter o seu consentimento.
- 36 No entanto, não é evidente que, com a sua decisão de 23 de Dezembro de 1992, a Comissão tenha efectivamente prorrogado por tempo indeterminado o enquadramento inicialmente acordado com os Estados-Membros.
- 37 É, de facto, jurisprudência constante que, quando um texto de direito comunitário derivado é susceptível de mais do que uma interpretação, se deve dar preferência àquela que torna a disposição conforme com o Tratado, em vez da que leva a declarar a sua incompatibilidade com este (acórdão de 13 de Dezembro de 1983, Comissão/Conselho, 218/82, Recueil, p. 4063, n.º 15). Deste modo, mesmo que a disposição que prevê que o enquadramento permanecerá válido até à próxima revisão organizada pela Comissão possa parecer ambígua, ela deve ser interpretada num sentido conforme com a disposição do Tratado que pretende aplicar (v., para um exemplo de aplicação deste princípio, o acórdão de 25 de Novembro de 1986, Klensch e o., 201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 21).
- 38 Ora, como se recordou no n.º 24 do presente acórdão, a obrigação de cooperação regular e periódica prevista no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado opõe-se a que regimes de auxílios existentes sejam examinados segundo regras estabelecidas ou acordadas para um período indefinido, dependente da vontade unilateral da Comissão ou dos Estados-Membros.

- 39 Nestas condições, a decisão de 23 de Dezembro de 1992 deve ser interpretada como só tendo prorrogado o enquadramento até à sua próxima reapreciação, que, como as precedentes, devia efectuar-se no final de um novo período de aplicação de dois anos.
- 40 Os fundamentos invocados pelo Reino de Espanha contra a decisão de 23 de Dezembro de 1992, de prorrogar a vigência do enquadramento até a Comissão ter organizado a sua revisão, baseavam-se na premissa errada de que a decisão teria alterado a duração do enquadramento, prorrogando-o por tempo indeterminado, pelo que devem ser rejeitados.
- 41 Deste modo, deve negar-se provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

- 42 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, o Tribunal de Justiça pode repartir as despesas ou decidir que cada parte suporte as suas próprias despesas se as partes obtiverem vencimento parcial em um ou vários pedidos, ou em circunstâncias excepcionais. Estas circunstâncias excepcionais verificam-se no caso em apreço, uma vez que, apesar de se dever negar provimento ao recurso do Reino de Espanha, a posição jurídica que este defendeu foi, numa parte substancial, acolhida. Assim, é equitativo decidir que cada parte suporte as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) Cada parte suportará as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Kapteyn	Mancini
Kakouris	Moitinho de Almeida	Murray	Edward
Hirsch	Ragnemalm		Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Junho de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias