



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOLZI
apresentadas em 17 de janeiro de 2013¹

Processo C-117/10

**Comissão Europeia
contra**

Conselho da União Europeia

«Auxílios de Estado — Competência do Conselho — Artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE — Regimes de auxílios existentes — Proposta de medidas adequadas — Efeitos — Regulamento n.º 659/1999 — Auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas na Polónia»

1. Com o presente recurso, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão 2010/10/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2009, relativa à concessão de ajuda estatal pelas autoridades da República da Polónia para a aquisição de terras agrícolas entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013 (a seguir «decisão recorrida»)².
2. Através de três outros recursos apresentados paralelamente, a Comissão impugnou outras tantas decisões do Conselho, relativas a ajudas do mesmo tipo concedidas pela República da Lituânia (processo C-111/10), pela República da Letónia (processo C-118/10) e pela República da Hungria (processo C-121/10).
3. Todos os recursos suscitam a mesma questão sensível: uma proposta de medidas adequadas, apresentada pela Comissão no quadro do exame permanente dos regimes de auxílios existentes nos Estados-Membros, efetuado nos termos do artigo 88.º, n.º 1, CE (ou do artigo 108.º, n.º 1, TFUE, no que respeita aos processos C-111/10, C-118/10 e C-121/10), constitui uma tomada de posição definitiva da referida instituição sobre a compatibilidade do regime em questão com o mercado comum, suscetível de impedir o Conselho de exercer a competência que lhe é conferida no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE (ou no artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE) para autorizar auxílios em derrogação do artigo 87.º CE (ou do artigo 107.º TFUE) e das outras disposições aplicáveis, se circunstâncias excecionais o justificarem?

I — Quadro jurídico

4. Embora tenha sido publicada depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a decisão recorrida foi adotada com base nas disposições do Tratado CE. Portanto, é a estas últimas que há que fazer referência nas presentes conclusões.

1 — Língua original: italiano.

2 — JO 2010, L 4, p. 89.

5. O artigo 88.º, n.º 1, CE dispõe:

«A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum.»

6. O n.º 2 deste artigo, no terceiro e quarto parágrafos, prevê o seguinte:

«A pedido de qualquer Estado-Membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir que um auxílio, instituído ou a instituir por esse Estado, deve considerar-se compatível com o mercado comum, em derrogação do disposto no artigo 87.º ou nos regulamentos previstos no artigo 89.º, se circunstâncias excepcionais justificarem tal decisão. Se, em relação a este auxílio, a Comissão tiver dado início ao procedimento previsto no primeiro parágrafo deste número, o pedido do Estado interessado dirigido ao Conselho terá por efeito suspender o referido procedimento até que o Conselho se pronuncie sobre a questão.

Todavia, se o Conselho não se pronunciar no prazo de três meses a contar da data do pedido, a Comissão decidirá.»

7. O anexo IV, capítulo 4, do Ato de Adesão da Polónia à União Europeia (a seguir «Ato de Adesão de 2003»)³, na parte relativa às condições de aplicação das regras de concorrência do Tratado CE, prevê:

«Sem prejuízo dos procedimentos relativos aos auxílios existentes previstos no artigo 88.º do Tratado CE, os regimes de auxílio e os auxílios individuais concedidos a atividades associadas à produção, transformação ou comercialização dos produtos enumerados no anexo I do Tratado CE, com exceção dos produtos da pesca e produtos derivados, em execução num novo Estado-Membro antes da data da adesão e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data, devem ser considerados auxílios existentes na aceção do n.º 1 do artigo 88.º [CE], nas seguintes condições:

— as medidas de auxílio devem ser comunicadas à Comissão no prazo de quatro meses a contar da data da adesão. Essa comunicação deve incluir informações sobre o fundamento jurídico de cada medida. [...]. A Comissão deve publicar uma lista desses auxílios.

Essas medidas de auxílio devem ser consideradas ‘auxílios existentes’ na aceção do n.º 1 do artigo 88.º [CE] até ao final do terceiro ano a contar da data da adesão.

Os novos Estados-Membros devem alterar, sempre que necessário, as medidas de auxílio a fim de cumprir as orientações aplicadas pela Comissão o mais tardar até ao final do terceiro ano a contar da data da adesão. Depois dessa data, os auxílios incompatíveis com as orientações supramencionadas serão considerados novos auxílios.»

8. Nos termos do artigo 1.º, alíneas b) e c), do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE⁴ (que passou a artigo 88.º CE), conforme alterado pelo Ato de Adesão de 2003, para efeitos deste regulamento, entende-se por:

«b) ‘Auxílios existentes’

3 — Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 236, em especial, p. 798).

4 — JO L 83, p. 1.

- i) Sem prejuízo [...] do ponto 3 do anexo IV e do apêndice a esse anexo do Ato de Adesão da [...] Polónia [...], qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Tratado no respetivo Estado-Membro, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Tratado e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data,
- ii) O auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho,

[...]

- c) 'Novo auxílio', quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;

[...]».

9. Os artigos 17.º a 19.º do Regulamento n.º 659/1999, inseridos no seu capítulo V, definem o processo aplicável aos auxílios existentes. O artigo 17.º, intitulado «Cooperação nos termos do n.º [1] do artigo [88.º CE]», dispõe o seguinte no seu n.º 2:

«Quando a Comissão considerar que um regime de auxílio existente não é ou deixou de ser compatível com o mercado [interno], informará o Estado-Membro em causa da sua conclusão preliminar e dar-lhe-á a possibilidade de apresentar as suas observações no prazo de um mês. [...]»

10. Nos termos do artigo 18.º do referido regulamento, intitulado «Proposta de medidas adequadas»:

«Quando, perante as informações prestadas pelo Estado-Membro nos termos do artigo 17.º, a Comissão concluir que um regime de auxílios existente não é ou deixou de ser compatível com o mercado comum, formulará uma recomendação propondo medidas adequadas ao Estado-Membro em causa. Esta recomendação pode consistir especialmente na:

- a) Alteração do conteúdo de regime de auxílios; ou,
- b) Introdução de requisitos processuais; ou
- c) Supressão do regime de auxílios.»

11. Finalmente, o artigo 19.º do Regulamento n.º 659/1999 define, nos n.ºs 1 e 2, as consequências jurídicas de uma proposta de medidas adequadas, nos seguintes termos:

«1. Quando o Estado-Membro em causa aceitar as medidas propostas e disso informar a Comissão, esta registará esse facto e informará o Estado-Membro. Por força dessa aceitação, o Estado-Membro fica obrigado a aplicar as medidas adequadas.

2. Quando o Estado-Membro em causa não aceitar as medidas propostas e a Comissão, tendo em conta os argumentos do Estado-Membro, continuar a considerar que essas medidas são necessárias, dará início a um procedimento nos termos do n.º 4 do artigo 4.º⁵. Os artigos 6.º, 7.º e 9.º são aplicáveis, *mutatis mutandis*.»

5 — Trata-se do procedimento formal de investigação nos termos do artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE.

12. As Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola (a seguir «Orientações agrícolas de 2000»)⁶, que deixaram de estar em vigor em 31 de dezembro de 2006, enumeravam, no ponto 4.1.1.5, quarto travessão, a compra de terras entre as despesas elegíveis para auxílios aos investimentos nas explorações agrícolas.

13. O ponto 29 das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola e florestal no período 2007-2013 (a seguir «Orientações agrícolas de 2007-2013»)⁷, que substituíram as Orientações agrícolas de 2000⁸ a partir de 1 de janeiro de 2007, dispõe:

«O auxílio ao investimento em explorações agrícolas será declarado compatível com o n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado se respeitar todas as condições previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1857/2006»⁹.

14. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 8, do Regulamento n.º 1857/2006, para o qual remete o ponto 29 das Orientações agrícolas de 2007-2013, acima referido, prevê o seguinte:

«1. Os auxílios aos investimentos em explorações agrícolas situadas no território da Comunidade com vista à produção primária de produtos agrícolas são compatíveis com o mercado comum, na aceção do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º [CE], e estão isentos da obrigação de notificação imposta pelo n.º 3 do artigo 88.º [CE] quando reúnam as condições enunciadas nos n.ºs 2 a 10 do presente artigo.

[...]

8. Podem ser concedidos auxílios para a compra de terras que não para construção de custo não superior a 10% das despesas elegíveis do investimento.»

15. Nos termos do ponto 195 das Orientações agrícolas de 2007-2013, inserido no capítulo VIII.E, intitulado «Medidas de auxílios estatais existentes nos termos do Ato de Adesão de 2003»:

«Para efeitos da avaliação dos regimes de auxílio e auxílios existentes nos termos do capítulo 4, ponto 4, do anexo IV do Ato de Adesão de 2003, as orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola aplicáveis em 31 de dezembro de 2006 mantêm-se em aplicação até 31 de dezembro de 2007, sem prejuízo do ponto 196, desde que tais auxílios respeitem as presentes orientações em 30 de abril de 2007, o mais tardar.»

16. Os pontos 196 a 198 das Orientações agrícolas de 2007-2013, que figuram no capítulo VIII.F, intitulado «Propostas de medidas adequadas», são redigidos nos seguintes termos:

«(196)

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 88.º [CE], a Comissão propõe aos Estados-Membros que alterem os seus regimes de auxílios em vigor de modo a torná-los conformes às presentes orientações até 31 de dezembro de 2007, exceto no que se refere aos regimes existentes de auxílios [...] a investimentos relacionados com a compra de terras em explorações agrícolas, que devem ser alterados em conformidade com as presentes orientações até 31 de dezembro de 2009.

(197) Os Estados-Membros são convidados a confirmar por escrito, até 28 de fevereiro de 2007, que aceitam as presentes propostas de medidas adequadas.

6 — JO 2000, C 28, p. 2.

7 — JO 2006, C 319, p. 1

8 — V. ponto 194 das Orientações agrícolas de 2007-2013.

9 — Regulamento (CE) n.º 1857/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas que se dedicam à produção de produtos agrícolas e que altera o Regulamento (CE) n.º 70/2001 (JO L 358, p. 3).

(198) Caso um Estado-Membro não confirme a sua aceitação por escrito até essa data, a Comissão aplicará o n.º 2 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 e, se necessário, dará início ao procedimento referido nessa disposição.»

17. Numa comunicação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 15 de março de 2008¹⁰, a Comissão registou, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, o «acordo incondicional e expresso» da Polónia relativamente às propostas de medidas úteis constantes do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, manifestado por escrito pelas autoridades polacas à Comissão, em 26 de fevereiro de 2007.

II — Antecedentes do litígio e decisão recorrida

18. Em 2004, dando cumprimento ao procedimento previsto no anexo IV, capítulo 4, do Ato de Adesão de 2003, reproduzido no n.º 7, *supra*, a Polónia comunicou à Comissão as medidas que pretendia fossem consideradas como auxílios existentes, na aceção do n.º 1 do artigo 88.º CE, até ao final do terceiro ano seguinte ao da adesão. Entre estas, figuravam as seguintes medidas: «Bonificações de juros dos créditos para investimentos no setor agrícola e agroalimentar» e «Venda de terras pertencentes à propriedade agrícola do erário público com reembolso em prestações da quantia em dívida e aplicação de uma taxa de juro preferencial»¹¹.

19. Por carta de 30 de maio de 2005, a Comissão convidou os Estados-Membros a apresentarem propostas destinadas a simplificar as regras em matéria de auxílios no setor agrícola. Por carta de junho de 2006, o Governo polaco, comentando o projeto das novas orientações que a Comissão lhe tinha enviado em 19 de maio de 2006, pediu a esta última para manter a possibilidade de atribuir auxílios aos investimentos na compra de terras agrícolas. Por carta de 3 de novembro de 2006, o Governo polaco solicitou à Comissão que alterasse o projeto de Regulamento n.º 1857/2006, suprimindo o artigo 4.º, n.º 8 [v. n.º 14, *supra*] e incluindo a compra de terras agrícolas entre as despesas elegíveis para auxílios aos investimentos enumeradas no artigo 4.º, n.º 4. A mesma proposta foi avançada pela Polónia na reunião de 25 de outubro de 2006 entre a Comissão e os Estados-Membros.

20. Por carta de 21 de abril de 2009, as autoridades polacas solicitaram à Comissão que alterasse o ponto 196 das Orientações de 2007-2013 [v. n.º 16, *supra*]. A Comissão respondeu por carta de 15 de maio de 2009, recordando que a possibilidade de manutenção dos regimes de auxílio existentes para os investimentos na compra de terras agrícolas tinha sido introduzida nas Orientações a título excecional, para ir ao encontro dos pedidos apresentados por alguns Estados-Membros, entre os quais a Polónia, e que não parecia possível prorrogar tal exceção por mais tempo.

21. Por carta de 12 de junho de 2009, dirigida à Presidência da União, as autoridades polacas solicitaram que os auxílios à compra de terras agrícolas na Polónia fossem autorizados a título excecional, pelo período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Um pedido do mesmo teor foi enviado, em 28 de setembro de 2009, ao Conselho «Agricultura e Pescas». A Comissão tinha manifestado em diversas ocasiões o seu desacordo quanto à medida solicitada e proposto soluções alternativas, quer no decurso de reuniões preparatórias do Comité especial de agricultura, quer no decurso de encontros com os representantes do Governo polaco.

10 — JO C 70, p. 11.

11 — JO C 147 de 17 de junho de 2005, p. 2. No que respeita à Polónia, o título dos regimes em causa consta dos pontos 2 e 5.

22. Em 20 de novembro de 2009, o Conselho adotou a decisão recorrida por unanimidade (com a abstenção de sete delegações). O artigo 1.º da referida decisão dispõe:

«É considerada compatível com o mercado comum a concessão de uma ajuda excepcional pelas autoridades da Polónia para empréstimos destinados à aquisição de terras agrícolas, num montante máximo de 400 milhões PLN e concedida entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013.»

23. O auxílio declarado compatível é descrito no nono e décimo considerandos da decisão recorrida, nos seguintes termos:

- «(9) A ajuda estatal a conceder ascende a 400 milhões PLN e deverá permitir a transação de 600 000 hectares de terras agrícolas, no período de 2010 a 2013, com o fim de criar ou alargar explorações agrícolas que correspondam ao critério de exploração familiar, ou seja, até 300 hectares. O regime deverá permitir a criação de cerca de 24 000 explorações agrícolas com uma superfície não inferior à média no voivodato em causa. O montante médio de ajuda por exploração agrícola deverá ser de cerca de 4 500 euros. O preço das terras elegíveis não deverá superar o preço médio de mercado no voivodato em causa. No que respeita às terras pertencentes à propriedade agrícola do erário público, deverá proceder-se a um concurso.
- (10) A ajuda assumirá a forma de bonificações de juros sobre empréstimos, ou seja, o pagamento da diferença entre a taxa de juro anual aplicada pelo banco, que corresponde a 1,5 vezes a taxa de redesconto aplicada aos títulos redescontados pelo Banco Nacional da Polónia, e a taxa de juro efetiva paga pelo mutuário e que é, no mínimo, de 2%»

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

24. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de março de 2010, a Comissão interpôs o presente recurso. Por despacho de 9 de agosto de 2010, a República da Hungria, a República da Lituânia e a República da Polónia foram admitidas a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

25. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular a decisão recorrida e condenar o Conselho nas despesas. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas. A Hungria, a Polónia e a Lituânia concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso. A Polónia apoia os pedidos do Conselho também no que diz respeito à condenação da Comissão nas despesas.

IV — Quanto ao recurso

26. A Comissão invoca quatro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, à incompetência do Conselho para adotar a decisão recorrida, a um desvio de poder, à violação do princípio da cooperação leal entre instituições e a um erro manifesto de apreciação. Antes de proceder ao exame destes fundamentos, é conveniente recordar brevemente a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao papel da Comissão e do Conselho no procedimento de controlo dos auxílios estatais.

A — *A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao papel da Comissão e do Conselho no procedimento de controlo dos auxílios estatais*

27. O Tribunal de Justiça pronunciou-se pela primeira vez sobre o alcance do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE no âmbito de um recurso de anulação interposto pela Comissão contra duas decisões pelas quais o Conselho tinha aprovado ajudas à destilação de determinados vinhos em Itália e em França¹². No que é relevante para o presente processo, o acórdão proferido nessa ocasião distingue-se por o Tribunal de Justiça ter considerado implicitamente que a competência do Conselho com base na referida disposição do Tratado não é posta em causa nos casos em que a Comissão tiver tomado posição no sentido da incompatibilidade do auxílio autorizado pelo Conselho, no quadro de uma decisão de abertura do procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE.

28. A orientação do Tribunal de Justiça em caso de inconciliabilidade entre a posição da Comissão e a do Conselho, quanto à compatibilidade do auxílio em causa é precisada em dois acórdãos posteriores.

29. No processo que deu lugar ao primeiro desses acórdãos, proferido em tribunal pleno, em 29 de junho de 2004¹³, a Comissão tinha declarado incompatíveis com o mercado comum, no termo do procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, algumas medidas de auxílio instituídas pela República Portuguesa no setor da suinicultura e tinha ordenado a sua recuperação. Em seguida, a pedido de Portugal, o Conselho tinha adotado uma decisão, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, pela qual declarou compatível com o mercado comum um auxílio aos suinicultores portugueses que deviam restituir os referidos auxílios. A Comissão contestou a competência do Conselho para adotar esta decisão que, em seu entender, consistia em autorizar auxílio que ela tinha declarado incompatíveis anteriormente. No referido acórdão, o Tribunal de Justiça salientou, antes de mais, que o artigo 88.º CE atribui à Comissão um papel central na decisão sobre a compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado comum, quer se trate de examinar regimes de auxílios existentes, quer de autorizar auxílios a instituir. O Tribunal de Justiça indicou em seguida que resulta dos próprios termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE que «esta disposição se destina a um caso excecional e especial»¹⁴ e que o poder conferido ao Conselho «se reveste manifestamente [...] de caráter de exceção»¹⁵. Segundo o Tribunal de Justiça, decorre daí que, «uma vez que uma decisão declarando a incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum tenha sido adotada pela Comissão, o Conselho não pode paralisar a eficácia desta decisão, declarando ele próprio o auxílio compatível com o mercado comum, com base no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE»¹⁶. O Tribunal de Justiça prosseguiu declarando que «o Conselho também não pode anular a eficácia de tal decisão, ao declarar compatível com o mercado comum, nos termos da referida disposição, um auxílio destinado a compensar, em proveito dos beneficiários do auxílio [...] declarado incompatível pela Comissão, os reembolsos a que estes são obrigados nos termos da referida decisão». O mesmo considerou esta interpretação coerente com o princípio da segurança jurídica, na medida em que «evit[a] que um mesmo auxílio [...] seja objeto de decisões contrárias tomadas sucessivamente pela Comissão e pelo Conselho» e que possa ser posto em causa «o caráter definitivo de uma decisão administrativa, adquirido com a expiração de prazos de recurso razoáveis ou por esgotamento das vias de recurso»¹⁷.

12 — Acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colet., p. I-881). Anteriormente, a questão tinha sido tratada pelo advogado-geral H. Mayras nas suas conclusões no processo Comissão/Alemanha (acórdão de 12 de julho de 1973, 70/72, Colet., p. 309).

13 — Acórdão de 29 de junho de 2004, Comissão/Conselho (C-110/02, Colet., p. I-6333).

14 — N.º 30; neste sentido, num *obiter dictum*, v., também, acórdão de 12 de outubro de 1978, Comissão/Bélgica (156/77, Recueil, p. 1881, Colet., p. 643).

15 — N.º 31.

16 — N.º 44.

17 — N.º 35.

30. Por acórdão proferido em 22 de junho de 2006¹⁸, o Tribunal de Justiça confirmou estes princípios. Nesse processo impugnava-se uma decisão pela qual o Conselho tinha autorizado o Reino da Bélgica a conceder aos centros de coordenação alguns benefícios fiscais. O regime fiscal desses centros tinha sido objeto de várias tomadas de posição por parte da Comissão, entre as quais uma decisão de incompatibilidade adotada em fevereiro de 2003, no termo do procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE. Em abril do mesmo ano, o Governo belga tinha notificado à Comissão algumas alterações à lei que instituíam os centros de coordenação, relativamente às quais tinha sido iniciado novo procedimento formal de investigação. Ao mesmo tempo, a Bélgica tinha-se dirigido ao Conselho, que, em 16 de julho de 2003, tinha adotado uma decisão, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, que prorrogava a aplicação do regime fiscal em causa a alguns centros de coordenação. Depois de ter invocado o acórdão de 29 de junho de 2004, já referido, o Tribunal de Justiça salientou que as medidas aprovadas pelo Conselho eram idênticas às que tinham sido declaradas incompatíveis com o mercado comum pela Comissão na decisão de fevereiro de 2003. Rejeitando os argumentos do Conselho, que defendia que essas medidas constituíam auxílios novos, instituídos por disposições legais novas e relativos a um número restrito e facilmente identificável de centros de coordenação, o Tribunal de Justiça anulou a decisão, por incompetência.

31. Resulta dos precedentes acima referidos, por um lado, que o critério de repartição das competências atribuídas à Comissão e ao Conselho, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE, se fundamenta no *princípio da preempção*, «para que, uma vez adotada uma decisão por qualquer dessas instituições sobre a compatibilidade de dado auxílio, a outra fique impedida de adotar uma decisão tendo por objeto esse mesmo auxílio»¹⁹ e, por outro, que, no estado atual da jurisprudência, só uma *tomada de posição definitiva* por parte da instituição que intervém em primeiro lugar é considerada suscetível de impedir o exercício da competência da outra.

B — Quanto ao primeiro fundamento de recurso, relativo à incompetência do Conselho

32. Com o seu primeiro fundamento de recurso, baseado na falta de competência do Conselho, a Comissão suscita duas críticas diferentes. Por um lado, alega que a decisão recorrida foi adotada depois de transcorrido o prazo de três meses previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE. Por outro lado, a Comissão põe em causa a própria competência do Conselho para agir nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, nas circunstâncias do caso em apreço. Embora esta última crítica coloque uma questão logicamente prévia à que é suscitada na primeira, por comodidade, adotarei na minha análise a ordem seguida pela Comissão nos seus articulados.

1. Quanto à primeira crítica do primeiro fundamento de recurso, relativa a uma violação do prazo previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE

33. A Comissão considera que o Conselho está obrigado a exercer o poder que lhe é conferido no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE no prazo de três meses a contar da data do pedido do Estado-Membro interessado. Esta limitação temporal, que se justifica tendo em conta o caráter excepcional da competência reconhecida ao Conselho, está expressamente prevista no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE (v. n.º 6, *supra*). No presente caso, dado que o pedido da Polónia foi apresentado por carta de 12 de junho de 2009, a decisão recorrida, adotada em 20 de novembro de 2009, interveio já depois de transcorrido o prazo. O Conselho contrapõe que a Comissão está a interpretar incorretamente o artigo 88.º, n.º 2, CE e que resulta de uma leitura conjugada do terceiro e quarto parágrafos dessa disposição que o prazo de três meses é aplicável unicamente nos casos em que o pedido do Estado-Membro tenha sido apresentado depois de a Comissão ter dado início ao procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

18 — Comissão/Conselho (C-399/03, Colet., p. I-5629).

19 — Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo C-110/02, já referido (n.º 20).

34. Pela minha parte, considero correta a leitura do artigo 88.º, n.º 2, terceiro e quarto parágrafos, CE proposta pelo Conselho. Se é verdade que o prazo de três meses está previsto num número diferente deste artigo, o pode levar a pensar que a referida limitação temporal tem valor geral, não obstante, a homogeneidade terminológica entre a segunda frase do terceiro parágrafo e o quarto parágrafo [«(...) o pedido do Estado interessado dirigido ao Conselho terá por efeito suspender o referido procedimento até que o Conselho *se pronuncie sobre a questão*» e «[t]odavia, se o Conselho *não se pronunciar*»]²⁰ e a formulação da última parte da frase do quarto parágrafo [«(...) a Comissão decidirá»], que parece pressupor a existência de um procedimento já iniciado, parecem-me todas elementos que militam a favor da interpretação proposta pelo Conselho²¹. Segundo essa leitura, a fixação de uma limitação temporal ao exercício da competência conferida ao Conselho no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE constitui uma parte integrante do sistema instituído pelo Tratado com a finalidade de prevenir um possível conflito de decisões, nas hipóteses em que o pedido do Estado-Membro tenha sido apresentado depois do início do procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. Nesta perspetiva, a fixação de um prazo relativamente breve destina-se a contrabalançar a obrigação que recai sobre a Comissão de suspender o procedimento, permitindo que o mesmo seja retomado em caso de inação do Conselho.

35. A interpretação proposta, aliás implicitamente apoiada pela própria jurisprudência do Tribunal de Justiça²², deixa em aberto a questão das eventuais limitações temporais aplicáveis ao exercício da competência em causa por parte do Conselho nos casos diferentes daquele que acaba de ser examinado. A esse respeito, é lícito que nos questionemos quanto a uma eventual aplicação por analogia do prazo de três meses previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE nos casos em que a Comissão pretenda dar início ao procedimento do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE *depois* de o Estado-Membro interessado ter apresentado um pedido nos termos do n.º 3 desta disposição e a medida de auxílio em causa ainda estiver a ser examinada pelo Conselho²³. Todavia, este não é manifestamente o caso no presente processo.

36. Em qualquer caso, deve considerar-se que o exercício da competência do Conselho está sujeito ao respeito de um prazo razoável com base nos princípios gerais do direito da União. Ora, à luz do conjunto de circunstâncias do caso em apreço, e independentemente de qualquer outra consideração, não considero que um prazo de cerca de cinco meses, possa ser considerado irrazoável, tendo em conta também a natureza excecional da intervenção do Conselho.

37. Com base nas considerações precedentes, em meu entender, a primeira crítica formulada pela Comissão deve ser rejeitada.

38. A título subordinado, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar aplicável no caso em apreço o prazo de três meses previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE, o Conselho alega ter-se pronunciado dentro desse prazo. Apoiado pelo Governo polaco, aquele afirma que o pedido da Polónia lhe foi validamente submetido apenas em 28 de setembro de 2009, data da carta enviada pelas autoridades polacas ao Conselho «Agricultura e Pescas». O pedido contido nessa carta, para que o Conselho interviesse nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, substituiu o pedido de idêntico teor formulado na carta de 12 de junho de 2009, que, na sequência de uma troca de

20 — O sublinhado é meu.

21 — Neste sentido aponta também a utilização da conjunção «todavia» no início do quarto parágrafo do artigo 88.º, n.º 2, CE, na maioria das versões linguísticas do Tratado.

22 — Acórdão de 29 de junho de 2004, Comissão/Conselho, já referido, n.º 33.

23 — Essa aplicação pressupõe que a Comissão tenha legitimidade para, apesar do pedido apresentado ao Conselho, decidir dar início ao procedimento formal de investigação, que, em qualquer caso, ficaria suspenso por força do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Neste caso, o prazo previsto no quarto parágrafo subsequente correria a contar da data de início do procedimento, coincidente com a data de suspensão.

correspondência entre o Conselho e as autoridades polacas, tinha sido retirado. Por esta razão, o Conselho não estava em condições de tomar posição sobre a carta de 12 de junho de 2009, que não foi distribuída nem inscrita na ordem do dia de qualquer uma das suas sessões ou de qualquer reunião de uma das suas instâncias preparatórias.

39. A este propósito, não me parece que seja constatado, nem contestável, que, tanto no que diz respeito ao seu título como ao seu conteúdo, a carta de 12 de junho de 2009 constitui, para todos os efeitos, um pedido com base no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. O Conselho não nega ter recebido a carta em causa, dirigida ao presidente do Conselho «Agricultura e Pescas» e acompanhada de uma comunicação²⁴ da representação permanente da Polónia junto da União Europeia, embora afirme, sem retirar daí qualquer consequência específica, ter recebido apenas uma cópia e não o original²⁵. Em contrapartida, nem o Conselho nem o Governo polaco fornecem qualquer elemento de prova que apoie a alegação segundo a qual o pedido contido nessa carta tinha sido retirado pelas autoridades polacas. Nestas circunstâncias, considero que o prazo de três meses previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE, pressupondo que é aplicável no caso vertente, deve ser contado a partir da data do pedido formulado na carta de 12 de junho de 2009 e que, portanto, a decisão recorrida foi adotada depois de transcorrido esse prazo. Por fim, em meu entender, o argumento que o Conselho retira da circunstância de só o pedido de 28 de setembro de 2009 ter sido «tratado» de acordo com o processo de decisão previsto deve ser igualmente rejeitado. Com efeito, a eventual inação ou o eventual atraso do Conselho na abertura do procedimento interno de apreciação não têm qualquer incidência sobre a data a partir da qual o prazo previsto no artigo 88.º, n.º 2, quarto parágrafo, CE começa a correr, que coincide com a data de apresentação do pedido.

2. Quanto à segunda crítica do primeiro fundamento de recurso, relativa à incompetência do Conselho para agir a título do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE

40. No âmbito desta crítica, a Comissão alega, no essencial, que a proposta de medidas adequadas formulada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, conjuntamente com a aceitação dessa proposta pela Polónia, constitui uma «decisão», através da qual aquela declarou incompatível com o mercado comum o regime de auxílios autorizado na decisão recorrida, relativamente a todo o período de aplicação das referidas orientações, ou seja, até 31 de dezembro de 2013.

41. O debate levado a cabo pelas partes perante o Tribunal de Justiça coloca, no essencial, quatro questões. A primeira consiste em determinar se, como a Comissão sustenta, sendo contestada pelo Conselho e pelos Estados-Membros intervenientes, o regime de auxílios à aquisição de terras agrícolas comunicado pela Polónia em 2004 tinha mantido o estatuto de «auxílio existente» até 31 de dezembro de 2009, podendo, assim, ser objeto da proposta de medidas adequadas constante do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 [v. alínea a), *infra*]. A segunda questão diz respeito ao estatuto do regime de auxílios autorizado na decisão recorrida e, em especial, exige que se aprecie se, como afirma a Comissão, esse regime é idêntico ao que foi objeto da proposta de medidas adequadas constante no ponto 196 das referidas orientações ou se, pelo contrário, como afirma o Conselho apoiado pelos Estados-Membros intervenientes, constitui um auxílio novo e diferente [v. alínea b), *infra*]. A terceira questão diz respeito aos efeitos de uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro interessado [v. alínea c), *infra*]. Por fim, a quarta questão exige que seja definido o alcance da proposta de medidas adequadas formulada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e o da respetiva aceitação por parte da Polónia [v. alínea d), *infra*].

24 — Esta comunicação é incorretamente datada em 16 de julho de 2009.

25 — A comunicação e a carta deram entrada no Secretariado do Conselho em 24 de junho de 2009.

a) Quanto ao estatuto do regime de auxílios à aquisição de terras agrícolas concedido pela Polónia até 31 de dezembro de 2009

42. A tese da Comissão baseia-se na premissa de que as medidas para apoio aos investimentos na aquisição de terras agrícolas, instituídas na Polónia antes da adesão à Comunidade, nunca deixaram de constituir um auxílio existente na aceção do artigo 88.º, n.º 1, CE, desde a data da sua comunicação à Comissão, em 2004, até 31 de dezembro de 2009. O Conselho defende, pelo contrário, que, nos termos do anexo IV, capítulo 4, ponto 4, do Ato de Adesão de 2003, os regimes de auxílios comunicados pela Polónia em 2004 só podiam ser considerados como auxílios existentes até ao final do terceiro ano seguinte ao da adesão. O mesmo defende que a Comissão não tinha legitimidade para prorrogar a aplicação desses regimes através de uma proposta de medidas adequadas nos termos do artigo 88.º, n.º 1, CE, como fez no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013. Além disso, uma proposta desse tipo não podia ter por efeito alterar as disposições de direito primário, neste caso, a regra enunciada no anexo IV do Ato de Adesão de 2003.

43. Em meu entender, os argumentos do Conselho não são convincentes.

44. O anexo IV, capítulo 4, ponto 4, do Ato de Adesão de 2003 prevê que as medidas de auxílio ao setor agrícola aplicadas nos novos Estados-Membros e comunicadas à Comissão «devem ser consideradas ‘auxílios existentes’ na aceção do n.º 1 do artigo 88.º [CE] até ao final do terceiro ano a contar da data da adesão» e que, no termo desse prazo, «os auxílios incompatíveis com as orientações [aplicadas pela Comissão] serão considerados novos auxílios». Pelo contrário, infere-se desta disposição que as medidas de auxílio compatíveis com as orientações agrícolas aplicáveis no termo do período indicado, ou seja, à data de 30 de abril de 2007, mantiveram o seu estatuto de auxílios existentes para além dessa data.

45. De acordo com o seu ponto 194, as Orientações comunitárias de 2007-2013 são aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2007. O ponto 195 instituiu, no entanto, um regime específico para os auxílios existentes nos termos do ponto 4, do capítulo 4, do anexo IV do Ato de Adesão de 2003, prevendo que as orientações agrícolas aplicáveis em 31 de dezembro de 2006, ou seja, as Orientações agrícolas de 2000, se manteriam em vigor até 31 de dezembro de 2007 para efeitos da avaliação desses auxílios. Além disso, no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, a Comissão concedeu a todos os Estados-Membros um período transitório de dois anos, que terminou em 31 de dezembro de 2009, para lhes permitir adaptarem progressivamente os regimes de auxílios à aquisição de terras agrícolas previstos pelas legislações respetivas às novas orientações.

46. Como foi indicado no n.º 12 das presentes conclusões, as Orientações agrícolas de 2000, aplicáveis até 31 de dezembro de 2007 aos auxílios a que se refere o ponto 195 das Orientações agrícolas de 2007-2013, incluíam a aquisição de terras agrícolas entre as despesas elegíveis para efeitos de auxílios ao investimento em explorações agrícolas. Decorre daí que, no termo do prazo de três anos previsto no anexo IV, capítulo 4, ponto 4, do Ato de Adesão de 2003, ou seja, em 30 de abril de 2007, as medidas de auxílio à aquisição de terras agrícolas comunicadas pela Polónia em 2004 estavam em conformidade com as orientações que lhes eram aplicáveis nessa data²⁶ e, por isso, mantiveram o seu estatuto de auxílios existentes até 31 de dezembro de 2007, data em que deixaram de ser avaliadas com base nas Orientações agrícolas de 2000. Em aplicação do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, as referidas medidas conservaram portanto a sua qualificação de auxílios existentes para além de 31 de dezembro de 2007.

26 — A conformidade das referidas medidas com as Orientações agrícolas de 2000 não é contestada nem pelo Conselho nem por qualquer dos Estados-Membros intervenientes.

47. Das considerações precedentes resulta que a Comissão não agiu em violação do procedimento previsto no artigo 88.º, n.ºs 1 e 2, CE, nem alterou disposições de direito primário através das Orientações de 2007-2013, como alega o Conselho, ao prorrogar para além do prazo previsto no anexo IV, capítulo 4, ponto 4, do Ato de Adesão de 2003 a aplicação de regimes de auxílios que, no termo desse prazo, deveriam ter sido considerados auxílios novos, na medida em que não estavam em conformidade com as orientações agrícolas aplicáveis. Com efeito, no ponto 196 das referidas orientações, a Comissão limitou-se a fasear no tempo a aplicação dos critérios de avaliação desses regimes, impedindo, de facto, em cumprimento da referida disposição do anexo IV do Ato de Adesão de 2003, que estes perdessem a sua qualificação de auxílios existentes.

48. Por conseguinte, deve concluir-se, como alega a Comissão, que os regimes de auxílios à aquisição de terras agrícolas comunicados pela Polónia em 2004 mantiveram o seu estatuto de regimes existentes na aceção do Anexo IV, capítulo 4, ponto 4, do Ato de Adesão de 2003, até 31 de dezembro de 2009, data prevista no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 para a sua conformação com as mesmas. Decorre daí que os referidos regimes podiam perfeitamente ser objeto de medidas adequadas nos termos do artigo 88.º, n.º 1, CE e do artigo 18.º do Regulamento n.º 659/1999.

b) Quanto ao regime de auxílios autorizado na decisão recorrida

49. O Conselho, apoiado pelo Governo polaco, alega que o regime de auxílio à aquisição de terras agrícolas aprovado na decisão recorrida deve, de qualquer modo, ser considerado um «novo auxílio», dado que, por um lado, apresenta um certo número de elementos que o diferenciam daquele sobre o qual a Comissão se pronunciou e, por outro, perdeu a qualificação de auxílio existente a partir de 1 de janeiro de 2010, por não ter sido alterado pela Polónia até 31 de dezembro de 2009.

50. A este respeito, observe-se antes de mais que, ao contrariamente ao que o Conselho parece considerar, o simples facto de o auxílio objeto da decisão recorrida dever ser qualificado como «novo», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999, não permite concluir que, ao adotar essa decisão, o mesmo se tenha mantido dentro dos limites da competência que lhe é conferido pelo artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Com efeito, no acórdão de 29 de junho de 2004, Comissão/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça julgou improcedente um argumento análogo do Conselho²⁷ e declarou, privilegiando uma abordagem baseada na análise dos efeitos das medidas em causa, que a competência daquela instituição a título do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE pode ser excluída não só relativamente a uma medida de auxílio já declarada incompatível com o mercado comum pela Comissão mas também relativamente a uma medida distinta, qualificável como «novo auxílio», quando entre estas duas medidas existir uma *conexão tal que seja artificial distingui-las*.

51. Nestas condições, saliento que é pacífico entre as partes que tanto o regime de auxílios aprovado pelo Conselho como aquele que foi notificado pela Polónia em 2004 e aplicado como auxílio existente até 31 de dezembro de 2009, consistem em bonificações de juros de empréstimos para aquisição de terras agrícolas. Além disso, observe-se que diversas passagens das cartas de 12 de junho e 28 de setembro de 2009, enviadas pelas autoridades polacas ao Conselho, fazem referência expressa à pretensão de «estender» ou «manter» até 31 de dezembro de 2013 a possibilidade de a Polónia conceder auxílios à aquisição de terras agrícolas²⁸, ou ainda de «continuar a aplicar» esses auxílios no período de 2010-2013²⁹, pretensão que estas autoridades já tinham invocado firmemente nas consultas realizadas com vista à adoção das Orientações agrícolas de 2007-2013 (v. n.ºs 19 e 20, *supra*).

27 — O Conselho, apoiado pelo Governo português, alegava que o auxílio controvertido constituía um «novo auxílio», dado que consistia num novo pagamento, era resultante de outra disposição nacional que não os decretos-leis que tinham instituído o regime de auxílios declarado incompatível pela Comissão e tinha condições de elegibilidade e de pagamento diferentes das aplicáveis aos auxílios concedidos com base nesse regime (n.º 21).

28 — V. ponto 4 da carta de 12 de junho de 2009 e ponto 5 da carta de 28 de setembro de 2009.

29 — V. ponto 5 da carta de 28 de setembro de 2009.

52. Perante isto, o Conselho e o Governo polaco limitam-se a alegar que o regime aprovado pelo Conselho: i) tem um âmbito temporal diferente do que é considerado no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013; ii) diz respeito a beneficiários diferentes; iii) é instituído com base num quadro regulamentar diferente, e iv) foi avaliado com base em circunstâncias diferentes daquelas que existiam à época da adoção das Orientações agrícolas de 2007-2013.

53. No que diz respeito ao primeiro dos aspetos acima enumerados, não resulta dos autos nem foi defendido pelo Conselho ou pelo Governo polaco que o regime de auxílios à aquisição de terras agrícolas notificado pela Polónia em 2004 tenha sido instituído por um período determinado. Pelo contrário, as repetidas tentativas de obter da Comissão a inserção nas Orientações agrícolas de 2007-2013 de uma disposição análoga à que constava das orientações anteriores, no que diz respeito a este tipo de auxílio, demonstram a clara vontade de as autoridades polacas manterem em vigor o referido regime durante todo o período abrangido pelas novas orientações e, portanto, para além do limite de 31 de dezembro de 2009 imposto pela Comissão. Por isso, não é correto afirmar que o regime notificado pela Polónia em 2004 tinha um âmbito temporal diferente do regime objeto da decisão recorrida. Além disso, recorro que, por força do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, a partir de 1 de janeiro de 2010 e até 31 de dezembro de 2013 os regimes de apoio à compra de terras agrícolas existentes nos Estados-Membros devem ser aplicados em conformidade com o disposto nas referidas orientações. Ora, independentemente dos efeitos dessa disposição, que serão examinados mais adiante, é indiscutível que a mesma diz respeito a auxílios destinados a serem aplicados no mesmo período de tempo que é considerado na decisão recorrida. Em qualquer caso, no n.º 36 do seu acórdão de 22 de junho de 2006, Comissão/Conselho, já referido, o Tribunal de Justiça teve ocasião de considerar que a circunstância de o regime de auxílios aprovado pelo Conselho ter um âmbito temporal diferente do do regime declarado incompatível pela Comissão não é necessariamente relevante para se concluir que a declaração do Conselho contradiz a da Comissão.

54. Igualmente irrelevante é a afirmação segundo a qual o regime de auxílios objeto da decisão recorrida se destina a beneficiários diferentes dos que apresentaram pedidos ao abrigo do regime notificado pela Polónia em 2004. Com efeito, na falta de argumentos destinados a demonstrar que a concessão de auxílios no quadro desses regimes é feita com base em requisitos subjetivos diferentes, o simples facto de os referidos auxílios poderem beneficiar, em concreto, pessoas diferentes das que já foram autorizadas a usufruir deles ou mesmo pessoas que inicialmente não eram potenciais beneficiárias dos mesmos mas que passaram a sê-lo, graças a uma mudança da sua situação de facto ou de direito, deve ser visto como um efeito normal da aplicação no tempo de um regime de auxílios. O mesmo se diga nos casos em que a legislação aplicável prevê expressamente que uma pessoa que já tenha beneficiado de um auxílio não pode apresentar novo pedido de concessão de auxílio no quadro do mesmo regime³⁰.

55. No que diz respeito à alegação segundo a qual os auxílios aprovados na decisão recorrida são concedidos com base num novo quadro jurídico nacional, observo, com base em pesquisas por mim efetuadas, que o regulamento do Conselho de Ministros de 6 de janeiro de 2010, do qual o Governo polaco apenas indica os elementos essenciais no seu articulado de intervenção, se limita a precisar algumas disposições do regulamento do Conselho de Ministros de 22 de janeiro de 2009, relativo a certas missões da Agência para a Reestruturação e Modernização da Agricultura, respeitantes a casos em que os auxílios em causa não possam ser concedidos pelo facto de o contrato de venda do terreno ser celebrado entre pessoas ligadas entre si por vínculos de parentesco ou de sucessão. Aliás, esse regulamento remete para o regulamento do Ministro da Agricultura de 19 de junho de 2007, como

30 — Não obstam a esta conclusão nem o artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999, com base no qual «as alterações a um auxílio existente» constituem um «[n]ovo auxílio», nem a jurisprudência referida pelo Conselho e pelo Governo polaco, em especial os acórdãos de 17 de junho de 1999, Piaggio (C-295/97, Colet., p. I-3735), e de 18 de junho de 2002, Alemanha/Comissão (C-242/00, Colet., p. I-5603), em que o Tribunal de Justiça reconheceu implicitamente a qualificação de «novo auxílio» a uma lista de regiões elegíveis com base em regimes de auxílios com finalidade regional, que se destinava a completar aquele que já tinha sido aprovado pela Comissão e que, portanto, visava alterar o âmbito de aplicação territorial e subjetivo do regime de auxílios existente.

quadro normativo de referência para a regulamentação dos auxílios ao setor agrícola³¹. Por conseguinte, mesmo que o ato referido pelo Governo polaco tivesse introduzido efetivamente uma alteração às regras de atribuição dos auxílios à compra de terras agrícolas em 2010, trata-se claramente de uma alteração de carácter menor, que não põe em causa a afirmação da Comissão segundo a qual estes auxílios continuam a ser concedidos com base num quadro normativo essencialmente inalterado em relação ao que estava em vigor em 31 de dezembro de 2009.

56. O argumento fundado na afirmação de que a decisão recorrida foi tomada com base em circunstâncias que não existiam à época em que foram adotadas as Orientações agrícolas de 2007-2013, na medida em que se refere aos elementos com base nos quais a Comissão e o Conselho realizaram a sua avaliação, parece-me manifestamente irrelevante para demonstrar que estas instituições se pronunciaram sobre regimes diferentes.

57. Por fim, quanto ao argumento segundo o qual, a partir de 1 de janeiro de 2010, o regime de auxílios à compra de terras agrícolas aplicado na Polónia constituía um «novo auxílio», dado o referido Estado-Membro não ter implementado até 31 de dezembro de 2009 as medidas adequadas propostas nas Orientações agrícolas de 2007-2013, saliento que essa qualificação, por um lado, não incide sobre o regime enquanto tal e, por outro, como foi explicado no n.º 50 das presentes conclusões, não é suficiente, por si só, para demonstrar a competência do Conselho para adotar a decisão recorrida, especialmente num caso como este, em que está provado que o Conselho e a Comissão se pronunciaram sobre medidas essencialmente idênticas.

58. À luz das considerações precedentes, deve concluir-se que os argumentos apresentados pelo Conselho e pela Polónia não bastam para pôr em causa a identidade essencial entre o regime de auxílios à compra de terras agrícolas em vigor neste Estado-Membro e que foi objeto da proposta de medidas adequadas constante do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e aquele que foi autorizado na decisão recorrida, como resulta de um exame do processo.

59. Resta, pois, determinar se a Comissão tomou uma posição definitiva sobre a compatibilidade do referido regime com o mercado comum suscetível de impedir o exercício da competência do Conselho nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

c) Quanto aos efeitos de uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro interessado

60. A Comissão considera que o ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, juntamente com a aceitação, pelos Estados-Membros, das medidas adequadas propostas nesse ponto produz efeitos equiparáveis a um conjunto de decisões individuais que declarem incompatíveis com o mercado comum, depois de 31 de dezembro de 2009, os regimes de auxílios à compra de terras agrícolas não conformes com as referidas orientações. A circunstância de não se tratar de decisões individuais em nada altera o facto de, mesmo assim, a Comissão ter definido a sua posição quanto à compatibilidade desses regimes, exercendo o seu poder de avaliação através de orientações, em vez de o exercer casuisticamente. No caso em apreço, a decisão aplicável aos regimes de auxílios à compra de terras agrícolas existentes na Polónia tinha obrigado esta última a suprimir esses regimes até 31 de dezembro de 2009, e a não os instituir novamente depois dessa data e até 31 de dezembro de 2013. Segundo a Comissão, decorre daí que, em aplicação dos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 29 de junho de 2004, Comissão/Conselho, e de 22 de junho de 2006, Comissão/Conselho, já referidos (v. n.ºs 29 e 30, *supra*), o Conselho não tinha competência para adotar uma decisão que autoriza novamente a Polónia a conceder tais auxílios.

31 — Dz. U.Nr 109, poz. 750.

61. O Conselho, apoiado pelo Governo polaco, contrapõe que, no caso em apreço, ao contrário do que ocorrera nos processos acima referidos, a Comissão não adotou qualquer decisão de incompatibilidade das medidas de auxílio aprovadas na decisão recorrida. Além disso, no acórdão de 22 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido (v. n.º 27, *supra*), o Tribunal de Justiça esclareceu que um simples parecer da Comissão sobre a compatibilidade de um auxílio não pode impedir o exercício da competência do Conselho a título do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Segundo a mesma instituição, a Comissão não adotou qualquer posição, seja sob a forma de decisão ou de simples parecer, sobre a compatibilidade do regime de auxílios à compra de terras agrícolas aplicável na Polónia entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013. O ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, lido em conjugação com ponto 29 das mesmas orientações, implicava apenas que, a partir de 1 de janeiro de 2010, qualquer auxílio à compra de terras agrícolas deve ser considerado um novo auxílio, cuja compatibilidade deve ser avaliada com base nos artigos 87.º CE e 88.º CE, caso não goze de uma isenção ao abrigo do Regulamento n.º 1857/2006.

62. Pela minha parte, saliento que o artigo 88.º CE, como o atual artigo 108.º TFUE, atribuía à Comissão a competência geral para decidir quanto à compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado comum, quer se tratasse de examinar regimes de auxílio existentes quer de autorizar auxílios a instituir. No exercício desta competência, nos termos do n.º 1 desse artigo, a Comissão procedia, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes.

63. As regras desse exame estão definidas, nas suas linhas gerais, nos artigos 17.º a 19.º do Regulamento n.º 659/1999, de acordo com o seguinte esquema: se considerar que um regime de auxílio existente não é ou deixou de ser compatível com o mercado interno, a Comissão propõe ao Estado-Membro em causa as medidas necessárias para solucionar os problemas observados, incluindo a eventual supressão do regime, e, em caso de o Estado-Membro não aceitar essas medidas, a Comissão dá início a um procedimento formal de investigação nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE.

64. O exame permanente dos regimes de auxílios existentes, como o exame dos projetos relativos à instituição ou à alteração de quaisquer auxílios previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE, é constituído, portanto, por duas fases, a segunda das quais meramente eventual. Contudo, enquanto no caso de novos auxílios, salvo na hipótese de retirada da notificação por parte do Estado-Membro em causa, a Comissão é obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação quando tiver sérias dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio notificado com o mercado interno ou quando estiver convencida da sua incompatibilidade, no caso de auxílios existentes, esse procedimento só é iniciado se, e na medida em que, o Estado-Membro em causa não aceitar as medidas recomendadas. Com efeito, a aceitação por parte do Estado-Membro em causa obriga-o, por força do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, a aplicar as referidas medidas, sem que a Comissão tenha de adotar uma decisão vinculativa dirigida ao mesmo. Por conseguinte, no quadro do exame dos auxílios existentes, a abertura do procedimento formal de investigação tem, essencialmente, o objetivo de tornar vinculativa a declaração de incompatibilidade com fundamento na qual a Comissão recomendou as medidas adequadas, declaração essa, por si só, privada de força obrigatória na falta de aceitação Estado-Membro em causa³².

65. No caso em apreço, dado que a Polónia aceitou a proposta de medidas adequadas formulada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, a Comissão não tinha necessidade de dar início ao procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE. Todavia, é pacífico que as autoridades polacas não procederam à aplicação dessas medidas e, em vez disso, dirigiram-se ao Conselho com o objetivo de obter uma decisão nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Nestas circunstâncias, cabe, pois, determinar quais as consequências de uma eventual violação da obrigação que incumbe aos Estados-Membros, por força do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, de aplicarem as

32 — Isto não exclui que o procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE, possa levar a Comissão a rever a sua posição, em especial à luz das observações apresentadas pelas partes interessadas. Todavia, no caso em apreço, a Comissão estaria vinculada pelas Orientações agrícolas de 2007-2013.

medidas recomendadas pela Comissão e por eles aceites. Em especial, cabe determinar se, como o Conselho e o Governo polaco sustentam, em tais circunstâncias, a Comissão é, de qualquer forma, obrigada a abrir o procedimento formal de investigação. Em caso de resposta afirmativa, a violação da obrigação constante do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 seria equivalente à falta de aceitação das medidas recomendadas e a tomada de posição da Comissão não poderia ser considerada definitiva. Os efeitos de uma proposta de medidas adequadas que o Estado-Membro tenha aceite inicialmente mas a que não tenha dado seguimento não seriam, pois, diferentes dos de uma decisão que abre o procedimento formal de investigação relativamente a um projeto de auxílios considerado *prima facie* incompatível com o mercado comum, decisão que, segundo o Tribunal de Justiça, não pode, em si mesma, impedir o exercício da competência atribuída ao Conselho pelo artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE³³. Pelo contrário, em caso de resposta negativa, uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro produziria os mesmos efeitos, ou efeitos análogos aos de uma decisão de incompatibilidade adotada com fundamento no artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE³⁴, e a jurisprudência referida nos n.ºs 29 e 30 das presentes conclusões poderia, então, ser transposta para o caso em apreço.

66. A letra do artigo 19.º do Regulamento n.º 659/1999 não fornece indicações que permitam concluir a favor de uma ou de outra solução. Em especial o n.º 2 desse artigo, na medida em que visa, de uma forma geral, a hipótese de o Estado-Membro «não aceitar as medidas propostas [pela Comissão]», não permite excluir *a priori* a sua aplicabilidade também nas hipóteses em que a não aceitação ocorra depois de, num primeiro momento, o Estado-Membro ter concordado com essas medidas. No entanto, a subdivisão deste artigo em dois números distintos, cada um deles regulando uma situação específica (aceitação da proposta no n.º 1 e não aceitação no n.º 2), fornece um argumento sistemático a favor da tese segundo a qual a abertura do procedimento formal de investigação só é necessária nos casos em que exista, desde o início, um desacordo entre Estado-Membro e Comissão quanto às medidas a aplicar. Na jurisprudência do Tribunal de Justiça podem ser encontrados mais elementos a favor desta tese. No seu acórdão IJssel-Vliet³⁵, invocando uma decisão anterior, proferida no processo CIRFS e o./Comissão³⁶, o Tribunal de Justiça reconheceu, em relação aos Países Baixos, a força vinculativa de regras para a concessão de auxílios no setor da pesca contidas em orientações adotadas pela Comissão com base no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado CE, elaboradas em cooperação com o referido Estado-Membro e expressamente aceites por este. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça sublinhou, em especial, o «quadro de cooperação» instaurado pela Comissão e pelo Governo neerlandês, que implicava obrigações das quais nem uma nem outro podiam desvincular-se unilateralmente³⁷.

67. Com base nesta jurisprudência, considero que é, precisamente, o quadro particular da cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, pretendido e até imposto pelo próprio Tratado, que constitui a chave interpretativa de todo o sistema de acompanhamento e exame dos regimes de auxílios existentes. Com efeito, é em virtude desse quadro que o Tribunal de Justiça, primeiro, e o legislador, depois, reconheceram eficácia vinculativa, no âmbito desse sistema, ao ato que constitui a materialização da referida cooperação. E, em meu entender, é por força deste mesmo quadro que deve

33 — Acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido.

34 — Com a consequência de a Comissão poder intentar uma ação contra o Estado incumpridor, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE ou do artigo 226.º CE (atualmente artigo 258.º TFUE).

35 — Acórdão de 15 de outubro de 1996 (C-311/94, Colet., p. I-5023); v., também, conclusões do advogado-geral C. O. Lenz apresentadas em 23 de maio de 1996 (Colet., p. I-5025).

36 — Acórdão de 24 de março de 1993 (C-313/90, Colet., p. I-1125).

37 — V., em especial, n.ºs 36, 37 e 41; neste sentido, v., também, acórdão de 29 de junho de 1995, Espanha/Comissão (C-135/93, Colet., p. I-1651). De acordo com uma parte da doutrina, a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os efeitos vinculativos das propostas de medidas adequadas aceites pelos Estados-Membros, apesar das suas indiscutíveis vantagens de ordem prática, suscita algumas dúvidas sob o ponto de vista dos princípios, ao introduzir, em substância, no sistema das fontes do direito comunitário uma nova tipologia de ato; v., neste sentido, por exemplo, Waelbroek, M., *Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire?*, in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003, p. 217. Apesar dessas dúvidas legítimas, essa jurisprudência encontra-se, no estágio atual, suficientemente consolidada para não tornar provável, nem desejável, um *revirement*. Além disso, como se viu, a referida jurisprudência referida encontrou no Regulamento n.º 659/1999 uma codificação precisa.

ser entendida a legitimidade da Comissão para intentar uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro que não respeite a obrigação, a que se vinculou voluntariamente, de aplicar as medidas por ela propostas³⁸. Na realidade, não seria coerente com os efeitos que são reconhecidos a uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro seu destinatário afirmar que, em semelhante hipótese, a única solução de que a Comissão dispõe é dar início do procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, o que, além disso, permitiria ao Estado-Membro em causa continuar a conceder auxílios com base no regime existente durante todo o decurso desse procedimento, apesar da obrigação anteriormente assumida.

68. Por outro lado, há que recordar que a proposta de medidas adequadas é formulada pela Comissão no final de um exame do regime em causa e que, nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 659/1999, essa proposta implica uma verificação prévia da incompatibilidade do regime, tal como aplicado pelo Estado-Membro interessado, com o mercado comum. Nos casos em que exigem a alteração de alguns aspetos do regime em causa, estas medidas constituem a correção que a Comissão considera necessária para autorizar o Estado-Membro a continuar a conceder os auxílios com base no regime existente. Decorre daí que quando, na sequência da aceitação das medidas adequadas, encerra o procedimento de exame, a Comissão *tomou formalmente posição* quanto ao regime em causa. Esta tomada de posição aponta no sentido da compatibilidade do referido regime, caso o Estado-Membro interessado aplique as medidas propostas, ou da sua incompatibilidade, se, pelo contrário, não proceder a essa aplicação³⁹.

69. Por conseguinte, pelas razões expostas, considero que, caso o Estado-Membro assuma a obrigação de aplicar as medidas adequadas propostas pela Comissão, a tomada de posição desta instituição quanto à compatibilidade do regime de auxílios em causa adquire caráter definitivo e que, em caso de incumprimento dessa obrigação, o referido regime deve ser considerado incompatível com o mercado interno⁴⁰.

70. Afirmar que uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro interessado constitui uma tomada de posição definitiva da Comissão quanto à compatibilidade do regime de auxílios em causa suscita também a delicada questão da sua impugnabilidade nos termos do artigo 230.º CE (atualmente artigo 263.º TFUE). Embora o direito de os sujeitos lesados por essa tomada de posição pedirem e obterem a sua anulação pareça decorrer logicamente da sua natureza de ato que produz efeitos jurídicos vinculativos, não se pode, contudo, deixar de ter em consideração que esses efeitos surgem na consequência da atuação de um terceiro (a aceitação por parte do Estado-Membro), sobre o qual a Comissão não tem qualquer influência, ao passo que o único ato emanado diretamente dela (a proposta de medidas adequadas) constitui uma recomendação e, por si só, não tem caráter vinculativo⁴¹.

38 — Neste sentido, no que diz respeito à violação das obrigações relativas à apresentação de relatórios anuais sobre regimes de auxílios existentes, definidas nas orientações agrícolas adotadas pela Comissão e implicitamente aceites pelo Estado-Membro em causa, v. acórdão de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Luxemburgo (C-69/05, Colet., p. I-7).

39 — Por outras palavras, nessas circunstâncias, deve considerar-se que a tomada de posição da Comissão produz efeitos análogos aos de uma decisão condicional nos termos do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999.

40 — Ao contrário do que o Conselho e o Governo polaco alegam, o n.º 35 do acórdão CIRFS, já referido, não permite chegar a uma solução diferente, fornecendo argumentos em apoio da tese segundo a qual, no caso de as medidas adequadas não serem aplicadas, *o regime de auxílios em causa* passa a ser um novo auxílio, cuja compatibilidade deve ser avaliada pela Comissão, que dá início ao procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE. Com efeito, o regime impugnado no processo que deu lugar ao acórdão CIRFS, e ao qual os Países Baixos tinham dado o seu acordo, previa unicamente a obrigação de notificar os auxílios concedidos no quadro do regime existente e não de o alterar.

41 — V. acórdão do Tribunal Geral de 22 de outubro de 1996, Salt Union/Comissão (T-330/94, Colet., p. II-1475), e conclusões do advogado-geral G. Mischo no processo C-242/00, que deu lugar ao acórdão de 18 de junho de 2002, Alemanha/Comissão, já referido. Parte da doutrina considera que os sujeitos lesados por uma proposta de medidas adequadas que o Estado-Membro tenha aceite só podem recorrer aos tribunais nacionais para impugnar o ato através do qual o referido Estado-Membro deu o seu acordo; v., neste sentido, Waelbroek, M., já referido (p. 221).

71. A este respeito, considero que o procedimento previsto nos artigos 18.º e 19.º do Regulamento n.º 659/1999 deve ser apreciado no seu conjunto e no contexto particular da cooperação entre Comissão e Estado-Membro pretendida pelo Tratado, sobre a qual se fundamenta, como já antes afirmei, todo o sistema de controlo dos regimes de auxílios existentes. No quadro desse procedimento, a proposta de medidas adequadas que a Comissão dirige ao Estado-Membro interessado não vincula este último, que permanece livre de aceitar, assumindo a obrigação de aplicar essas medidas, ou de não aceitar, ficando exposto a um procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE. Todavia, de acordo com o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, a aceitação do Estado-Membro tem carácter recetício, ou seja, não produz efeitos se não for comunicada à Comissão e se esta não a registar formalmente e informar, por sua vez, o Estado-Membro⁴². Logo, a força obrigatória da proposta de medidas adequadas decorre, em última instância, de um ato da Comissão⁴³. Por outras palavras, mediante a aceitação do Estado-Membro interessado, o registo dessa aceitação por parte da Comissão e a respetiva comunicação ao Estado-Membro, a proposta de medidas adequadas deixa de constituir uma mera recomendação, isto é, um ato por natureza desprovido de força obrigatória⁴⁴ e, em consequência, não impugnável⁴⁵, e começa a produzir os efeitos típicos de uma decisão⁴⁶. Portanto, aos sujeitos lesados por esse ato (os beneficiários dos auxílios, os candidatos aos mesmos, as entidades territoriais que concedem os auxílios, etc.) devem ser dadas condições para interpor recurso judicial nas condições previstas no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE. O Tribunal de Justiça parece ter-se inclinado neste sentido no seu acórdão de 18 de junho de 2002, Alemanha/Comissão⁴⁷, já referido, ao passo que o Tribunal Geral afirmou recentemente, de forma expressa, que uma proposta de medidas adequadas aceite por um Estado-Membro, nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, era um ato impugnável⁴⁸.

42 — A este respeito, cabe recordar que, nos termos do artigo 26.º do Regulamento n.º 659/1999, a Comissão «publicará no Jornal Oficial [...] um resumo das decisões que tomar nos termos [...] do artigo 18.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 19.º», e que essa comunicação deve mencionar «a possibilidade de se obter um exemplar da decisão na versão ou versões linguísticas que fazem fé». Sobre os efeitos dessa publicação, v. acórdão do Tribunal Geral de 11 de março de 2009, TF1/Comissão (T-354/05, Colet., p. II-471).

43 — A este respeito, no seu acórdão TF1/Comissão, já referido, o Tribunal Geral observa que «só quando a Comissão decide, no exercício da sua competência exclusiva para apreciar a compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado comum, aceitar os compromissos do Estado, por darem resposta às suas preocupações, o procedimento de exame [permanente dos regimes de auxílios existentes] termina» (n.º 70).

44 — Artigo 249.º, quinto parágrafo, CE (atualmente artigo 288.º, quinto parágrafo, TFUE). Em determinados casos limitados, o Tratado reconhece efeitos jurídicos às recomendações; v. artigo 97.º, n.º 2, CE (atualmente artigo 117.º TFUE). V. acórdão do Tribunal Geral de 15 de dezembro de 1999, Freistaat Sachsen e o./Comissão (T-132/96 e T-143/96, Colet., p. II-3663, n.º 209); conclusões do advogado-geral H. Mayras no processo 70/72, já referido (p. 834); e do advogado-geral C. O. Lenz no processo C-313/90, já referido.

45 — Artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE (atualmente artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE). No acórdão Salt Union/Comissão, já referido, o Tribunal Geral excluiu que a recusa da Comissão em propor a um Estado-Membro medidas adequadas, pelo facto de este não estar obrigado a aceitá-las, seja impugnável.

46 — No acórdão TF1/Comissão, já referido, o Tribunal Geral definiu o procedimento dos artigos 17.º, 18.º e 19.º do Regulamento n.º 659/1999 como um procedimento «pela sua [...] natureza, [...] decisório» (v. n.º 69).

47 — No processo que deu lugar a esse acórdão (C-242/00, Colet., p. I-5603), a República Federal da Alemanha interpôs recurso de anulação contra uma decisão através da qual, segundo a recorrente, a Comissão só tinha considerado compatíveis com o mercado comum os auxílios regionais que diziam respeito às zonas correspondentes a uma determinada percentagem da população alemã. Na questão prévia que suscitou quanto à admissibilidade do recurso, a Comissão alegava, entre outras coisas, que a decisão impugnada pelo Governo alemão era meramente confirmativa de duas tomadas de posição anteriores adotadas em aplicação das orientações relativas aos auxílios regionais, nas quais a Comissão tinha fixado os limites máximos de cobertura, expressos em termos de população, dos auxílios com finalidade regional para os anos de 2000-2006, e tinha pedido ao Governo alemão que adaptasse os seus regimes de auxílios existentes a fim de os tornar compatíveis com as referidas orientações. Afastando esta argumentação, o Tribunal de Justiça, declarou, antes de mais, que as referidas tomadas de posição, qualificadas no acórdão como «decisões», faziam «parte integrante das orientações relativas aos auxílios regionais[...] [...] só tendo, por si próprias, força vinculativa se aceites pelos Estados-Membros». Em seguida, observou, embora tivessem aceite a adaptação proposta pela Comissão, as autoridades alemãs haviam, contudo, formulado expressamente uma reserva quanto ao método de cálculo dos limites máximos. Com base nestas premissas, o Tribunal de Justiça concluiu que a parte das orientações relativas aos auxílios regionais relacionada com o método de cálculo do limite máximo de cobertura não era oponível à Alemanha, com a consequência de as tomadas de posição invocadas pela Comissão não poderem ser consideradas atos que a decisão recorrida — a primeira dotada de efeito vinculativo relativamente a esse Estado-Membro — se tivesse limitado a confirmar. Portanto, o Tribunal de Justiça não afastou *a priori* a possibilidade de uma proposta de medidas adequadas aceite por um Estado-Membro constituir um ato impugnável, tendo-se limitado a excluir, em síntese, que tal ocorresse naquele caso.

48 — Acórdão TF1/Comissão, já referido (n.ºs 60 a 81).

72. Com base no conjunto de considerações que precedem, estou de acordo com a tese da Comissão segundo a qual uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro ao qual é dirigida constitui uma tomada de posição definitiva da Comissão quanto à compatibilidade do regime de auxílios em causa, que produz efeitos jurídicos obrigatórios análogos aos de uma decisão. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada nos n.ºs 29 a 30 das presentes conclusões, esse ato é, pois, suscetível de impedir que uma decisão em sentido contrário seja adotada com base no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

73. Neste ponto, há que definir o alcance, por um lado, da tomada de posição quanto à compatibilidade dos auxílios à compra de terras agrícolas adotada pela Comissão no âmbito da proposta de medidas adequadas constante do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e, por outro, das obrigações assumidas pela Polónia com a aceitação dessa proposta. De facto, a eventual declaração da incompetência do Conselho para adotar a decisão recorrida depende do resultado deste duplo exame.

d) Quanto ao alcance das medidas adequadas contidas no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e da aceitação da Polónia

74. As Orientações agrícolas de 2007-2013 fixam os critérios que a Comissão pretende seguir para efeitos de avaliação dos auxílios no setor agrícola no período compreendido entre 31 de dezembro de 2007 e 31 de dezembro de 2013. No que diz respeito ao auxílio ao investimento em explorações agrícolas, o ponto 29 das referidas orientações estabelece que o mesmo será considerado compatível com o mercado interno se respeitar todas as condições previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1857/2006, que, no seu n.º 8, prevê que «[p]odem ser concedidos auxílios para a compra de terras que não para construção de custo não superior a 10% das despesas elegíveis do investimento». Por conseguinte, é verdade que, como a Comissão alega, as Orientações agrícolas de 2007-2013 tomam posição no sentido da incompatibilidade, de princípio, dos auxílios aos investimentos na compra de terras agrícolas não conformes com o n.º 8 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1857/2006. No entanto, *no caso dos novos regimes de auxílio e dos novos auxílios individuais*, essa tomada de posição não pode, por si só, ser considerada definitiva, estando a Comissão obrigada, por força do ponto 183 das referidas orientações, a verificar e a declarar a incompatibilidade desses auxílios através do procedimento de controlo previsto no artigo 88.º CE. Portanto, não é correto afirmar, como parece fazê-lo a Comissão em algumas passagens dos seus articulados apresentados ao Tribunal de Justiça, que as referidas orientações «declaram» incompatíveis com o mercado comum, a partir de 31 de dezembro de 2007 e até 31 de dezembro de 2013, *todos* os auxílios aos investimentos na compra de terras agrícolas que não são conformes com as referidas orientações. Nesta perspetiva, são de partilhar os argumentos do Conselho segundo os quais adotar essa tese significaria reconhecer à Comissão um poder regulamentar derogatório do procedimento previsto no artigo 88.º CE.

75. No que diz respeito aos regimes de auxílio à compra de terras agrícolas *existentes* à data da adoção das Orientações agrícolas de 2007-2013, o ponto 196 das referidas orientações propõe aos Estados-Membros que os alterem em conformidade com as mesmas até 31 de dezembro de 2009. O fundamento desta proposta é a tomada de posição constante do ponto 29 das orientações, nos termos da qual esses auxílios são incompatíveis com o mercado comum se não respeitarem as condições

estabelecidas no artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento n.º 1857/2006. No caso em apreço, é pacífico que a Polónia comunicou à Comissão o seu acordo em aplicar as medidas adequadas recomendadas, acordo esse que Comissão tratou de tornar público, segundo as formas previstas no artigo 26.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, nos seguintes termos:

«Por força do ponto 196 das Orientações [agrícolas de 2007-2013], os Estados-Membros devem alterar os seus regimes de auxílios em vigor de modo a torná-los conformes às orientações até 31 de dezembro de 2007, exceto no que se refere aos regimes de auxílios [...] a investimentos relacionados com a compra de terras em explorações agrícolas, que devem ser alterados em conformidade com as orientações até 31 de dezembro de 2009.

O ponto 197 das mesmas Orientações convida os Estados-Membros a confirmar por escrito que aceitam as referidas propostas de medidas adequadas o mais tardar em 28 de fevereiro de 2007.

A necessidade de aceitar as medidas adequadas acima referidas foi lembrada aos Estados-Membros num ofício da Comissão de 29 de janeiro de 2007.

Os seguintes Estados-Membros manifestaram o seu acordo incondicional e expresso relativamente à proposta de medidas adequadas através dos seguintes ofícios:

[...]

Polónia 26 de fevereiro de 2007

[...]

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999, a Comissão regista este acordo incondicional e expresso dos Estados-Membros acima mencionados relativamente às medidas adequadas.»

76. Ao contrário daquilo que o Conselho sustenta, o conteúdo e o alcance da obrigação assumida deste modo pela Polónia emergem claramente da leitura do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, conjugado com o ponto 29 das mesmas orientações e com o artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento n.º 1857/2006: esse Estado-Membro obrigava-se a alterar os seus regimes de auxílios aos investimentos na compra de terras agrícolas em vigor, suprimindo a possibilidade de subvencionar a compra de terras agrícolas em medida superior ao limite previsto no artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento n.º 1857/2006.

77. Ao manter em vigor esses regimes e ao não ter procedido à sua alteração, a Polónia não cumpriu esta obrigação.

e) Conclusões quanto à competência do Conselho para adotar a decisão recorrida

78. Do conjunto das considerações anteriores decorre que, ao autorizar medidas de auxílio essencialmente idênticas às que a Polónia tinha aceitado suprimir, o Conselho não só dispensou, de facto, este Estado-Membro da obrigação que tinha assumido perante a Comissão, legitimando desse modo a violação de um acordo celebrado em aplicação do artigo 88.º, n.º 1, CE, mas também adotou uma decisão abertamente contrária à posição definitiva assumida pela Comissão no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 quanto à compatibilidade das referidas medidas com o mercado comum.

79. Nestas circunstâncias, proponho que o Tribunal de Justiça acolha a segunda crítica do primeiro fundamento de recurso e declare, em aplicação da jurisprudência invocada nos n.ºs 29 e 30 das presentes conclusões, que o Conselho não tinha competência para adotar a decisão recorrida. Em meu entender, o recurso da Comissão deve, pois, ser julgado procedente e a decisão recorrida deve ser anulada. Procederei ao exame dos restantes fundamentos de recurso invocados pela Comissão, para o caso de o Tribunal de Justiça não partilhar da solução por mim proposta.

C — Quanto aos segundo e terceiro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, a um desvio de poder e à violação do dever de cooperação leal

80. Com o seu segundo fundamento de recurso, a Comissão afirma, no essencial, que, ao autorizar medidas de auxílio declaradas incompatíveis com o mercado comum no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, o Conselho utilizou a competência que lhe é conferida pelo artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE para fins diversos dos previstos no Tratado. Em sua opinião, esta disposição legitima o Conselho para, em circunstâncias excecionais, declarar compatível com o mercado comum um auxílio que a Comissão não tinha condições de autorizar, mas lhe confere o poder de neutralizar a avaliação da Comissão sobre a compatibilidade de um auxílio constante de um ato com força obrigatória.

81. A este respeito, limito-me a observar que o presente fundamento de recurso se apoia na mesma premissa em que baseia o primeiro fundamento, ou seja, que o ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, conjugado com a aceitação, por parte da Polónia, das medidas adequadas nele apresentadas, constitui uma tomada de posição definitiva e vinculativa da Comissão sobre a compatibilidade com o mercado comum de medidas substancialmente idênticas às que são objeto da decisão recorrida. Por isso, caso o Tribunal de Justiça considere correta essa premissa, como propus, o fundamento relativo ao desvio de poder seria absorvido pelo primeiro fundamento, relativo à incompetência do Conselho, ao passo que, no caso contrário, deveria ser declarado improcedente pelas mesmas razões de rejeição do primeiro fundamento de recurso.

82. Com o seu terceiro fundamento de recurso, a Comissão alega que, ao adotar a decisão recorrida, o Conselho dispensou a Polónia do dever de cooperação que lhe incumbe no âmbito do exame permanente dos regimes de auxílios existentes previsto no artigo 88.º, n.º 1, CE e da obrigação que a mesma tinha assumido ao aceitar as medidas adequadas recomendadas pela Comissão. Desse modo, o Conselho infringiu o equilíbrio institucional estabelecido pelo Tratado, interferindo com as competências que este atribuiu à Comissão. O Conselho considera este fundamento improcedente e, por sua vez, acusa a Comissão de uma violação do dever de cooperação leal, por não ter suscitado a alegada incompetência do Conselho no decurso das sessões do Conselho «Agricultura e Pescas» em que foi discutido o pedido da Polónia, e por, numa carta de 15 de maio de 2009, lhe ter sugerido que se dirigisse ao Conselho nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

83. Parece-me que o presente fundamento só apresenta alguma autonomia em relação ao primeiro fundamento de recurso na medida em que os argumentos da Comissão sejam interpretados no sentido de que imputam ao Conselho uma violação do princípio da cooperação leal, por, nas circunstâncias do caso em apreço, não se ter absterido de adotar um ato que estava abrangido pelas competências que lhe são conferidas pelo Tratado. Ora, num primeiro exame, não considero que o dever de cooperação leal entre instituições⁴⁹, nem o princípio do equilíbrio institucional, com base no qual deve ser desenvolvido o diálogo interinstitucional no interior do sistema de decisão da União, possam impor a uma instituição que não exerça, *sem exceder os seus limites*, uma competência que lhe é própria, tem caráter excecional e derroga as normas que regulam a matéria em causa, para

49 — V. artigo 13.º, n.º 2, TUE e jurisprudência, nomeadamente, acórdãos de 27 de setembro de 1988, Grécia/Conselho (204/86, Colet., p. 5323), e de 30 de março de 1995, Parlamento/Conselho (C-65/93, Colet., p. I-643).

permitir que a instituição à qual é reconhecida uma competência geral nessa matéria o faça. No caso em apreço, concluir o contrário significaria, em suma, definir limites novos à competência atribuída ao Conselho pelo artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE relativamente aos que são previstos no Tratado e foram precisados pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência.

84. Por outro lado, estou de acordo com a Comissão em que a sugestão feita por esta à Polónia, de apresentar um pedido nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, bem como o comportamento adotado pelos seus funcionários no decurso do procedimento no Conselho não configuram uma violação do dever de cooperação leal e não podem, em qualquer caso, ser invocados pelo Conselho como elementos que justificam a violação desse dever que a Comissão lhe atribui.

D — Quanto ao quarto fundamento de recurso, relativo a um erro manifesto de apreciação no que diz respeito à existência de circunstâncias excecionais e a uma violação do Tratado e dos princípios gerais do direito da União

85. No âmbito do seu quarto fundamento de recurso, a Comissão suscita, no essencial, duas críticas. Em primeiro lugar, alega que a decisão recorrida está afetada por um erro manifesto de apreciação, dado que as circunstâncias invocadas para justificar as medidas de auxílio autorizadas não têm carácter excecional. Em segundo lugar, alega que essas medidas são desproporcionadas em relação aos objetivos prosseguidos, especialmente devido à duração da autorização concedida.

86. A título preliminar, observo que, como a própria Comissão sublinha, evocando o acórdão de 29 fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido, na aplicação do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, que o Conselho goza de um amplo poder discricionário, que justifica que a fiscalização jurisdicional se deva limitar «a examinar se este não está ferido de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação»⁵⁰. No que respeita, mais precisamente, à fiscalização efetuada pelo Tribunal de Justiça relativamente ao princípio da proporcionalidade, atendendo ao carácter excecional e derogatório da competência em causa bem como ao amplo poder de apreciação reconhecido às instituições da União no quadro da política agrícola comum⁵¹, em especial quando são chamadas a efetuar apreciações de ordem económica, política e social, e a conciliar os diferentes objetivos fixados pelo Tratado para a referida política, considero, como já resultava, de resto, do acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido,⁵² que a fiscalização do Tribunal de Justiça se deve limitar, no caso vertente, ao exame do carácter manifestamente inadequado da medida aprovada, à luz do objetivo que o Conselho pretendia prosseguir.

87. Quanto ao conceito de «circunstâncias excecionais» na aceção da norma em análise, considero estar correta a interpretação que lhe é dada pela Comissão de acordo com a qual um problema estrutural, e não simplesmente conjuntural, não pode constituir, pelo menos considerado isoladamente e pela sua própria natureza, uma circunstância desse tipo. Para utilizar as palavras utilizadas pelo advogado-geral G. Cosmas nas suas conclusões no processo C-122/94, já referido, o conceito de circunstâncias excecionais «contém a ideia do excecional e do imprevisível ou, pelo menos, do não permanente, da não repetição continuada e, naturalmente, do que se afasta da regra».

50 — N.ºs 18 e 19. Além disso, no n.º 18, o Tribunal de Justiça recorda que «quando a execução pelo Conselho da política agrícola da Comunidade implica a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, o poder discricionário de que dispõe não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das medidas a tomar, mas também, em certa medida, à verificação dos dados de base, no sentido nomeadamente de que o Conselho pode apoiar-se, se for caso disso, em apreciações globais».

51 — V., por último, acórdão de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão (C-335/09 P, n.ºs 71 e 72, relativamente aos poderes de execução da Comissão, e acórdão de 3 de setembro de 2009, Chemionova e o./Comissão (T-326/07, Colet., p. II-2685, n.ºs 194 a 196).

52 — Na medida em que, no n.º 18, recordando o n.º 25 do acórdão de 29 de outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333), o Tribunal de Justiça refere-se ao caso em que a autoridade em causa «ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação».

1. Quanto à primeira crítica, relativa a um erro manifesto de apreciação no que diz respeito à existência de circunstâncias excepcionais na aceção do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE

88. No âmbito da crítica em apreço, a Comissão alega, em primeiro lugar, que a decisão recorrida apresenta, erradamente, como circunstâncias excepcionais certos *problemas estruturais do setor agrícola na Polónia*. A esse respeito, antes de mais, estou de acordo com a Comissão, ao considerar que os elementos a que o Conselho se refere no segundo considerando da decisão recorrida, relativos à «*estrutura fundiária desfavorável das explorações agrícolas polacas*», ao «*o baixo nível dos pagamentos diretos que a Polónia recebe de acordo com o mecanismo de introdução progressiva previsto no Ato de Adesão de 2003*» e aos «*baixos rendimentos agrícolas*»⁵³, não constituem, *enquanto tais*, circunstâncias excepcionais na aceção do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Com efeito, trata-se de elementos que, por um lado, se limitam a descrever a estrutura da economia agrária polaca (o reduzido tamanho das explorações agrícolas, o baixo nível de rendimento) e, por outro, dizem respeito à aplicação de instrumentos de ajuda direta⁵⁴ previstos em atos adotados no momento da adesão à União do Estado-Membro interessado. A natureza não conjuntural destes elementos implica que os mesmos sejam desprovidos do necessário carácter excepcional⁵⁵. Em contrapartida, não estou convencido de que seja possível concluir no mesmo sentido no que diz respeito ao último dos elementos mencionados no segundo considerando da decisão recorrida, ou seja, a «*queda do valor dos pagamentos aos agricultores na sequência da descida de 10% da taxa de câmbio do euro*», que teriam diminuído ainda mais o nível dos rendimentos dos agricultores polacos em 2008. A afirmação da Comissão, segundo a qual a flutuação das taxas de câmbio das moedas nacionais em relação ao euro é um fenómeno normal, que afeta todos os Estados-Membros que ainda não adotaram o euro, não me parece, por si só, suficiente para excluir que essa flutuação possa contribuir, juntamente com outros fatores, para criar uma conjuntura excepcionalmente desfavorável num determinado setor⁵⁶. Além disso, o facto de uma determinada situação poder abranger simultaneamente vários Estados-Membros, ou, eventualmente, afetar diversos setores da economia, não impede que a mesma possa, de qualquer forma, constituir uma circunstância relevante para efeitos da aplicação do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE⁵⁷. Igualmente, não me parece possível excluir, *a priori*, que o elemento mencionado no sexto considerando da decisão recorrida, ou seja, o *agravamento do desemprego rural em 2009*, tenha carácter excepcional, em especial se se tiver em consideração que, como a própria Comissão afirma, no período anterior (2003-2007) tinha sido registada uma tendência inversa. Além disso, como o Conselho sublinha, resulta dos dados estatísticos juntos aos autos que, entre o terceiro trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, foi registado um aumento particularmente significativo (de 24,6%) da taxa de desemprego rural. A este respeito, não me parecem decisivas nem a observação de que o nível de desemprego rural na Polónia não se apresenta particularmente elevado quando comparado à média da União, nem a afirmação de que se trata de um fenómeno que tem carácter estrutural.

89. Mais difícil é avaliar a importância do fator indicado no sétimo considerando da decisão recorrida, isto é, o *aumento significativo e contínuo dos preços das terras agrícolas na Polónia, desde 2007*. Com efeito, se os números fornecidos pela Comissão mostram uma tendência constante para o aumento dos preços das terras agrícolas desde 2003, o fenómeno parece, no entanto, mais marcado a partir do

53 — O sublinhado é meu.

54 — O sistema de introdução gradual de pagamentos comunitários diretos, instituído pelo Ato de Adesão de 2003 (pp. 369 e 370), foi adaptado na Decisão 2004/281/CE do Conselho, de 22 de março de 2004, que, na sequência da reforma da política agrícola comum, adapta o Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 93, p. 1). Esta decisão foi objeto de um recurso de anulação interposto pela Polónia, a que o Tribunal de Justiça, por acórdão de 23 de outubro de 2007, Polónia/Conselho (C-273/04, Colet., p. I-8925), negou provimento. Para uma perspetiva geral do regime e do seu funcionamento, v. conclusões do advogado-geral M. Poirares Maduro, apresentadas no referido processo em 21 de junho de 2007.

55 — Todavia, saliento, à semelhança do Conselho, que o relatório constante do anexo A.11 do processo revela uma diminuição dos rendimentos dos agricultores em 2008 de 16% relativamente a 2007.

56 — Além disso, o relatório «Five years of Poland in the European Union», do qual a Comissão apresentou alguns extratos em anexo ao seu recurso parece pronunciar-se neste sentido.

57 — No n.º 22 do acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido, foi rejeitado um argumento similar da Comissão.

período indicado pelo Conselho (2007), embora sem alcançar níveis que se possam qualificar como excepcionais. A afirmação da Comissão segundo a qual este aumento depende de um fator estrutural, constituído pela escassa disponibilidade de terras agrícolas e, portanto, por uma oferta incapaz de satisfazer a procura não me parece ter importância decisiva, caso estivesse efetivamente demonstrado que a tendência para o aumento dos preços se intensificou a partir de 2007.

90. Em segundo lugar, no âmbito da crítica em apreço, a Comissão alega que o Conselho apresentou incorretamente como circunstância excepcional «a *evolução das condições de mercado*». A este propósito, observo que, no que diz respeito, em especial, ao *aumento dos «preços dos fatores de produção agrícolas»*⁵⁸ em 2009, mencionado no quarto considerando da decisão recorrida, a Comissão limita-se, no essencial, a observar que os custos dos referidos fatores aumentaram para todos os Estados-Membros. Ora, como já tive oportunidade de salientar, esta afirmação não é, por si só, suficiente para privar uma determinada circunstância do seu caráter excepcional, tendo em conta as consequências particulares que a mesma pode ter produzido num determinado Estado-Membro. Quanto às circunstâncias referidas no terceiro e quinto considerandos da decisão recorrida, ou seja, a *recessão devida à crise económica* e as *«inundações em 11 voivodatos (de um total de 16 voivodatos)»*⁵⁹, a própria Comissão afirma que as mesmas podem constituir, em abstrato, circunstâncias excepcionais.

91. Embora, da análise até aqui desenvolvida, resulte que alguns dos fatores invocados na decisão recorrida não parecem ter, por si sós, caráter excepcional, em meu entender, isso não basta para demonstrar a existência de um erro manifesto de apreciação no que diz respeito à existência de circunstâncias que justificassem o exercício do poder conferido ao Conselho no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. A abordagem proposta pela Comissão, que consiste em examinar separadamente cada fator, não me parece correta. Com efeito, resulta da decisão recorrida que a referência a determinados fatores, em especial aos que a Comissão designa como elementos «estruturais» da economia agrária polaca, serve para descrever o contexto particular em que se situam as medidas autorizadas e para avaliar as repercussões de ordem económica e social produzidas pela recessão, principal elemento com base no qual é justificada, na economia da decisão recorrida, a adoção dessas medidas. Por outro lado, resulta claramente do acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido, que, no exercício da competência prevista no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE, o Conselho se pode basear na *persistência* ou no *agravamento* de problemas estruturais de um determinado setor da economia com o objetivo de avaliar os efeitos que uma conjuntura desfavorável tem sobre esse setor⁶⁰.

92. Com base nas considerações anteriores, e tendo em conta a ampla margem de apreciação de que o Conselho goza neste âmbito, estou inclinado para concluir que a Comissão não demonstrou a existência de um erro manifesto de apreciação quanto à existência de circunstâncias suscetíveis de justificar a adoção de uma decisão nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

2. Quanto ao caráter inadequado e desproporcionado das medidas autorizadas na decisão recorrida

93. A Comissão considera que as medidas aprovadas pelo Conselho são inadequadas para resolver os problemas invocados na decisão recorrida. Em primeiro lugar, defende que essas medidas são inadequadas à prossecução do objetivo de aumentar o tamanho das explorações agrícolas, que não tinha registado qualquer evolução sensível ao longo dos anos apesar de terem sido aplicadas medidas análogas na Polónia, a partir de 1996. Segundo a Comissão, isto explica-se pelo facto de os auxílios em causa, em vez de fomentarem a reestruturação da propriedade fundiária, terem tido como único efeito o aumento do preço das terras agrícolas. Pela mesma razão, as medidas aprovadas pelo Conselho são

58 — O sublinhado é meu.

59 — O sublinhado é meu.

60 — N.º 21.

também totalmente inadequadas para corrigir a situação mencionada no sétimo considerando da decisão recorrida, ou seja, o aumento significativo e contínuo dos referidos preços desde 2007. Além disso, a Comissão observa que essas medidas não são adequadas à prossecução do objetivo de reduzir o desemprego nas zonas rurais, na medida em que visam consolidar as explorações agrícolas existentes. Por fim, a Comissão não vê de que modo o auxílio autorizado poderia solucionar o aumento dos preços e sublinha que, visto estar ligado à concessão de empréstimos, o auxílio continua, de qualquer modo, a ser inacessível para as famílias cujo nível de vida sofreu uma queda drástica em resultado do aumento dos preços dos fatores de produção agrícolas.

94. Em meu entender, os argumentos da Comissão não são suficientes para demonstrar que o Conselho ultrapassou *manifestamente* os limites do seu poder de apreciação ao considerar que as medidas em causa, que se destinam especificamente a incentivar os investimentos na compra de terras agrícolas, eram manifestamente inadequadas à prossecução do objetivo de consolidar a estrutura das explorações agrícolas existentes ou de incentivar o ingresso de desempregados na atividade agrícola (sexto considerando da decisão recorrida). De igual modo, não é demonstrada a afirmação de que as referidas medidas são a razão do contínuo aumento dos preços das terras agrícolas.

95. Em segundo lugar, a Comissão salienta que, para fazer face às consequências da crise, adotou, em 2009, uma comunicação específica que estabelece um quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica⁶¹ (a seguir «quadro temporário»), com base no qual, graças a algumas alterações posteriores⁶², foram autorizadas várias formas de intervenção dos Estados-Membros a favor das explorações agrícolas, entre as quais, em especial, um auxílio temporário num montante máximo de 15 000 euros, até final de 2010. A Comissão considera que, ao não ter tomado em consideração esse auxílio, especificamente destinado a resolver os mesmos problemas gerados pela crise e, em especial, ao não ter analisado se o referido auxílio teria permitido resolver esses problemas, o Conselho violou o princípio da proporcionalidade. Além disso, a Comissão afirma que o Conselho deveria ter tido em conta outros instrumentos adotados pela Comissão ou pelo próprio Conselho, destinados a resolver os problemas indicados na decisão recorrida ou suscetíveis de serem utilizados pela Polónia para esse fim.

96. Os argumentos da Comissão levam a que se aprecie se, em que medida, incumbia ao Conselho ter em conta medidas já adotadas a nível da União para resolver situações invocadas pelo Estado-Membro requerente a título de circunstâncias excecionais. A esse respeito, deve recordar-se que o Conselho exerce a competência conferida no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE em derrogação do disposto no artigo 87.º e nos regulamentos previstos no artigo 89.º Por isso, não se pode sustentar que, nesse contexto, o Conselho esteja vinculado pelas medidas que a Comissão ou o próprio Conselho tenham adotado em aplicação destes artigos, excetuando, naturalmente, as decisões da Comissão suscetíveis de impedir o exercício dessa competência. Afirmar o contrário resultaria numa aberta oposição ao teor inequívoco do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Todavia, ao mesmo tempo, não vejo como é possível, para apreciar se existem no caso concreto circunstâncias suscetíveis de justificar a adoção de uma decisão com base na norma em apreço, prescindir totalmente do contexto normativo e regulamentar em que se inserem as medidas a autorizar, em especial quando, ao definir essas circunstâncias, o Conselho faz referência a situações estruturais, que portanto perduram no tempo, do setor em causa. Por conseguinte, considero que esta instituição tem, pelo menos, a obrigação de tomar em consideração, na sua avaliação, as medidas preexistentes que visem *especificamente* resolver as situações suscetíveis de justificar a autorização dos auxílios em causa⁶³, sem que isto se traduza numa obrigação de o Conselho examinar ou indicar, na sua decisão, todas as regras jurídicas que regulam a matéria em causa.

61 — JO C 83, p. 1.

62 — Comunicação da Comissão que altera o quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica (JO 2009, C 261, p. 2).

63 — Neste sentido, v. também conclusões do advogado-geral G. Cosmas no processo C-122/94, já referido, em particular, n.º 85.

97. No caso em apreço, não decorre da decisão recorrida que o Conselho tenha verificado se a Polónia utilizou as possibilidades oferecidas pelo quadro temporário e quais os efeitos produzidos pelas eventuais intervenções realizadas com base no mesmo. Sublinho, no entanto, que a subvenção direta de um montante limitado, a que a Comissão se refere, por um lado, embora tivesse a função de reduzir o impacto económico da crise, não se destinava especificamente a incentivar investimentos com o fim de melhorar a estrutura das explorações agrícolas e, por outro, só podia ser concedida até 31 de dezembro de 2010. Nestas circunstâncias, o Conselho pôde considerar, em minha opinião corretamente, que uma intervenção mais orientada e com um âmbito temporal mais vasto podia simultaneamente prosseguir, eventualmente em conjunto com outros instrumentos, o objetivo de atenuar as consequências da crise financeira, em particular as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos agricultores, como também responder de forma mais adequada aos problemas estruturais da economia agrícola polaca. De igual modo, embora, em meu entender, competisse ao Conselho tomar em consideração, na decisão recorrida, as medidas de combate ao desemprego rural previstas no quadro da política comunitária de desenvolvimento rural, nos termos do Regulamento n.º 1698/2005⁶⁴, bem como os efeitos do regime de auxílios concedido pela Polónia com o objetivo de compensar as perdas sofridas pelos agricultores devido às inundações de 2009, que, segundo afirma a instituição recorrente, teria permitido cobrir cerca de 80% dessas perdas, na minha opinião, essa omissão não basta, por si só, para pôr em causa legalidade dessa decisão, tendo em conta o facto de a mesma se basear numa multiplicidade de razões e na avaliação global da situação do setor em causa numa determinada conjuntura temporal. Em contrapartida, não parece que o Conselho estivesse especificamente obrigado, como afirma a Comissão, a ter em conta outros instrumentos de auxílio, como o Regulamento n.º 1535/2007⁶⁵, a que a Polónia poderia ter recorrido para compensar algumas despesas que recaíam sobre os agricultores. Com efeito, trata-se de subvenções que não visam especificamente prosseguir os objetivos indicados na decisão. Em qualquer caso, como é salientado pelo Conselho a respeito dos instrumentos referidos em último lugar, o regime aprovado na decisão recorrida tem por objetivo incentivar o investimento na compra de terras agrícolas e, portanto, intervém a um nível distinto desses instrumentos.

98. Por último, a Comissão alega que o alargamento temporal das medidas aprovadas, bem como o prolongamento no tempo dos efeitos por elas produzidos (no caso de financiamentos através de empréstimos a longo prazo), tornam estas medidas, em si mesmas, desproporcionadas.

99. Em minha opinião, decorre do carácter excecional da competência do Conselho a título do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE que a derrogação autorizada pela referida disposição deve ser limitada no tempo e concedida apenas durante o prazo estritamente necessário à reparação das circunstâncias invocadas como fundamento da decisão⁶⁶. Isto implica que se uma decisão na aceção do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE disser respeito a regimes de auxílios destinados a serem aplicados por um período de tempo relativamente longo, como no caso em apreço, incumbe ao Conselho indicar, com exatidão, as razões pelas quais a considera necessária, à luz das circunstâncias invocadas em apoio da declaração de compatibilidade. No caso em apreço, embora seja verdade que as cartas de 12 de junho e de 28 de setembro de 2009 dirigidas pelas autoridades polacas ao Conselho e a decisão recorrida apenas facultam escassas indicações sobre as razões pelas quais foi considerado necessário autorizar o regime em causa durante um período de quatro anos, essas razões podem ser deduzidas do contexto em que se inscreve a decisão recorrida bem como da natureza das medidas autorizadas, dos problemas para cuja resolução tais medidas deviam concorrer e dos objetivos prosseguidos. Além disso, o Conselho forneceu indicações suplementares nos seus articulados.

64 — Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277, p. 1).

65 — Regulamento (CE) n.º 1535/2007 da Comissão, de 20 de dezembro de 2007, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* no setor da produção de produtos agrícolas (JO L 337, p. 35).

66 — Neste sentido, v. acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido, n.º 25.

100. No que respeita ao mérito da censura da Comissão, saliente-se que, no essencial, a mesma se baseia na constatação da coincidência entre o prazo da derrogação atribuída na decisão recorrida e o âmbito de aplicação temporal das Orientações agrícolas de 2007-2013, o que, segundo a instituição recorrente, mostra como a escolha do Conselho corresponde mais à vontade de paralisar a aplicação dessas orientações do que à de limitar a derrogação na medida estritamente necessária à correção dos desequilíbrios observados. Ora, embora reconheça essa coincidência, considero que, tendo em conta os objetivos a longo prazo que a decisão visa prosseguir e os efeitos, também eles suscetíveis de se prolongarem durante um longo período de tempo, das repercussões da crise económica e financeira, invocados como circunstâncias excecionais em apoio da referida decisão, a Comissão não conseguiu demonstrar que, ao autorizar o regime em questão, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013, o Conselho excedeu manifestamente os limites do poder discricionário de que dispõe no exercício da competência prevista no artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

101. Tendo em conta os motivos apresentados, considero que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

V — Conclusões

102. Pelas razões indicadas nos n.ºs 40 a 79, *supra*, proponho que o Tribunal de Justiça:

- julgue procedente a segunda crítica do primeiro fundamento de recurso relativo à falta de competência do Conselho,
- anule a decisão recorrida,
- condene o Conselho nas despesas, e
- declare que os Estados-Membros intervenientes suportarão as suas próprias despesas.