CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Setembro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Os presentes autos suscitam uma importante questão de princípio relativa ao sistema das vias de recurso estabelecido pelo Tratado CEE: trata-se de saber se os beneficiários de auxílios estatais que a Comissão declarou ilícitos podem, quando as autoridades nacionais lhes venham reclamar a restituição das ajudas em conformidade com a decisão da Comissão, contestar a validade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais, e perante o Tribunal de Justiça no âmbito de um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo órgão jurisdicional nacional nos termos do artigo 177.° do Tratado, apesar de não terem interposto recurso directo contra a decisão da Comissão no Tribunal de Justiça nos termos do artigo 173.° do Tratado.

2. A recorrente na causa principal, a sociedade TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (a seguir «TWD»), fabrica várias fibras sintéticas na Alemanha e noutros países. Em 1983 e 1984, recebeu subsídios ao investimento de um montante total de 6,12 milhões DM do Ministério federal da Economia alemão. Recebeu também das autoridades da Baviera um empréstimo de um montante de 11 milhões DM a uma taxa de juro de 5%. Posteriormente, a Comissão teve conhecimento desses auxílios e deu início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do Tratado. Em 21 de Maio de 1986, a Comissão adoptou a Decisão 86/509/CEE relativa a auxílios concedidos pela República Federal da Alemanha e pelo estado federado da Baviera a um produtor de poliamida e fio de poliéster situado em Deggendorf [1], decisão cujo artigo 1.° declarou que os auxílios eram a) ilegais, dado que não foram notificados à Comissão nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado e b) incompatíveis com o mercado comum. O artigo 2.° da decisão impunha às autoridades alemãs exigirem a restituição dos auxílios e informarem a Comissão, no prazo de dois meses, das medidas tomadas para esse efeito.

3. A decisão foi dirigida apenas à República Federal da Alemanha e não menciona expressamente a TWD; em vez disso, refere «um produtor de poliamida e fio de poliéster

* Língua original: inglês.

1 — JO 1986, L 300, p. 34.

situado em Deggendorf». Todavia, a identidade desse fabricante nunca esteve em causa e, por carta de 1 de Setembro de 1986, o Ministério federal da Economia informou a TWD da Decisão 86/509 da Comissão. Esta carta referia que o ministério era da opinião de que as perspectivas de um recurso bem sucedido contra essa decisão, interposto nos termos do artigo 173.° do Tratado, eram poucas e precisava, seguidamente, que o recurso podia ser, em certas circunstâncias, interposto por pessoas singulares ou colectivas. A carta citava integralmente o teor do artigo 173.° Nem o Governo alemão nem a TWD interpuseram recurso ao abrigo do artigo 173.°

4. O ministro federal da Economia revogou, por decisão de 19 de Março de 1987, os certificados que constituíam a base jurídica das subvenções concedidas à TWD. O efeito desta revogação é ficar a TWD obrigada à restituição dos auxílios. Em 16 de Abril de 1987, a TWD interpôs recurso de anulação da decisão do ministro federal de 19 de Março de 1987. Não tendo o seu recurso sido provido pelo Verwaltungsgericht Köln, interpôs recurso no Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Este órgão jurisdicional considerou que o mérito do recurso da TWD dependia da validade da Decisão 86/509 da Comissão, mas suscitou certas dúvidas quanto ao direito da TWD de pôr em causa a validade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais, dado que essa sociedade não tinha interposto recurso contra a decisão nos termos do artigo 173.° do Tratado dentro do prazo previsto de dois meses. Portanto, o Oberverwaltungsgericht submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os *tribunais nacionais* estão vinculados pelas decisões tomadas pela Comissão, nos termos do artigo 93.° do Tratado CEE, no caso de o beneficiário do auxílio e destinatário das medidas de execução interpor para um desses tribunais um recurso relativo à execução daquelas decisões pelas autoridades nacionais, com fundamento na respectiva ilegalidade, e no caso de, apesar de o Estado-membro lhe ter dado conhecimento por escrito da decisão da Comissão das Comunidades Europeias, o beneficiário do auxílio não ter interposto, ou não o ter feito atempadamente, o recurso previsto no segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE?

2) Se a resposta do Tribunal de Justiça à primeira questão for negativa:

A Decisão 86/509/CEE da Comissão das Comunidades Europeias, de 21 de Maio de 1986 (JO L 300, de 24.10.1986, p. 34), é total ou parcialmente inválida pelo facto de os auxílios concedidos serem, contrariamente à convicção da Comissão, total ou parcialmente compatíveis com o mercado comum?»

5. Foram apresentadas observações escritas pela TWD, a Comissão e os Governos alemão e francês. Todos, salvo a TWD, limitaram as suas observações à primeira questão e o Tribunal também decidiu analisar apenas esta questão nesta fase do processo. A TWD e o Governo francês sustentam que o facto de que uma pessoa singular ou colectiva teria podido interpor recurso contra uma decisão nos termos do artigo 173.° mas não o fez não exclui que possa contestar a validade da decisão no recurso posteriormente interposto nos órgãos jurisdicionais nacionais. A Comissão e o Governo alemão são do entendimento contrário. Todavia, a Comissão observa que, apesar do carácter definitivo da decisão não ter sido impugnado dentro do prazo, o beneficiário de um auxílio estatal pode, em certas circunstâncias excepcionais, invocar a sua confiança legítima quanto à legalidade do auxílio.

6. A TWD e o Governo francês sustentam, essencialmente, que as vias de recurso instituídas pelos artigos 173.° e 177.° do Tratado são autónomas, estando cada uma delas sujeita às suas próprias condições de admissibilidade. O facto de não ter interposto recurso directo contra a decisão da Comissão nos termos do artigo 173.° não impedirá, portanto, que uma pessoa conteste indirectamente a validade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais e, ao abrigo do artigo 177.°, perante o Tribunal de Justiça. A TWD sustenta que, se assim não fosse, estaríamos perante o resultado paradoxal de uma pessoa a quem uma decisão diz directa e individualmente respeito ser obrigada a utilizar a via de recurso prevista no artigo 173.°, que é mais difícil, mais onerosa e está, além disso, sujeita ao prazo de dois meses, enquanto uma pessoa a quem uma decisão não diz directa e individualmente respeito dispõe da via de recurso prevista no artigo 177.°, que é mais simples, menos onerosa e não está sujeita a qualquer prazo.

7. Tanto a TWD como o Governo francês citam o acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Universität Hamburg/ /Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder [2]. Neste processo, o importador de um aparelho científico contestava a decisão das autoridades aduaneiras nacionais de não autorizarem a importação com franquia fiscal do aparelho. Esta recusa fundava-se numa decisão da Comissão, que tinha por destinatários os Estados-membros, na qual esta declarava que as condições para a importação com franquia fiscal não estavam preenchidas porque eram fabricados na Comunidade aparelhos de valor científico equivalente. O Tribunal considerou que o importador, que não tinha interposto recurso contra a decisão da Comissão nos termos do artigo 173.° do Tratado, não estava impedido de contestar a sua validade num processo perante um órgão jurisdicional nacional, podendo, portanto, a questão da validade da decisão ser submetida ao Tribunal de Justiça para a sua decisão a título prejudicial. O Tribunal observou que a competência do órgão jurisdicional nacional para submeter ao Tribunal de Justiça a questão da validade de uma decisão da Comissão correspondia a um princípio geral do direito que foi consagrado no artigo 184.° do Tratado.

2 — Acórdão de 27 de Setembro de 1983 (216/82, Recueil, p. 2771).

8. O ponto de vista da Comissão funda-se, em parte, no princípio da segurança jurídica que exige que, quando uma decisão se tenha tornado definitiva no termo do prazo de recurso previsto no artigo 173.°, a sua validade já não possa ser contestada, e, em parte, na necessidade de assegurar a coesão do sistema de vias de recurso instituído pelo Tratado. A Comissão sustenta que a via de recurso apropriada para contestar a decisão em questão é o recurso directo com base no artigo 173.° A TWD foi informada pelo Governo alemão não apenas da decisão da Comissão, mas também da possibilidade de interpor recurso nos termos do artigo 173.° Teria podido, sem dúvida alguma, interpor este recurso, uma vez que a decisão lhe dizia directa e individualmente respeito e, não o tendo feito no prazo de dois meses, está-lhe agora vedado impugnar uma decisão que se tornou definitiva.

9. A Comissão apoia-se fortemente no acórdão do Tribunal de Justiça no processo Comissão/Bélgica [3]. Nesse processo, a Comissão pedia ao Tribunal de Justiça que declarasse que, ao não dar cumprimento a uma decisão da Comissão que lhe impunha *pôr termo ao regime dos auxílios estatais* a favor dos caminhos-de-ferro belgas, a Bélgica não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado. Na sua contestação, a Bélgica tentou pôr em causa a validade da decisão que lhe impunha pôr termo ao auxílio em questão. O Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que a Bélgica não tinha interposto recurso contra a decisão *nos termos do artigo 173.° dentro do prazo* previsto, não podia pôr em causa a sua validade nos termos de um processo posterior apresentado nos termos do artigo 93.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Tratado. O Tribunal fundou a sua decisão, em parte, no facto de que «os prazos de recurso destinam-se a salvaguardar a segurança jurídica, evitando que sejam indefinidamente postos em causa os actos comunitários que produzem efeitos jurídicos».

10. O Governo alemão, cujo ponto de vista é largamente idêntico ao da Comissão, invoca igualmente o princípio da segurança jurídica e sustenta que é importante para os concorrentes do beneficiário de um auxílio saberem com certeza se o auxílio é ou não compatível com o mercado comum.

11. A minha opinião sobre a questão fundamental que suscita os presentes autos é a seguinte.

12. Em primeiro lugar, é de notar que esta questão não parece estar resolvida na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Nenhum dos processos citados é exactamente similar ao presente processo. O processo Universität Hamburg é diferente, na medida em que a decisão em causa nesse

3 — Acórdão de 12 de Outubro de 1978 (156/77, Recueil, p. 1881).

processo tinha por destinatários todos os Estados-membros e era de natureza geral: destinava-se a ser aplicada a todas as importações do tipo do aparelho científico em questão, e não apenas à importação efectuada pelo Universidade de Hamburgo. A decisão em causa nos presentes autos foi dirigida a um único Estado-membro e diz exclusivamente respeito aos auxílios concedidos a uma única empresa. Por outro lado, o acórdão Comissão/Bélgica também não tem relação directa com os presentes autos. Nesse processo, o Tribunal considerou que um Estado-membro que não impugnou a decisão que lhe foi dirigida dentro do prazo previsto não pode contestar a validade dessa decisão quando a Comissão pretende obter a declaração de que o Estado-membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem ao não ter dado cumprimento à decisão. Isso não significa necessariamente que uma empresa afectada por semelhante decisão, de que não é destinatária, se encontre na mesma situação caso não recorra directamente da decisão dentro do prazo previsto.

13. O princípio de base deve ser de que os artigos 173.° e 177.° instituem vias de recurso autónomas, cada uma delas estando sujeita às suas próprias condições de admissibilidade. Obviamente, devem existir certas excepções a este princípio: por exemplo, o destinatário de uma decisão individual que dela não recorra directamente dentro do prazo previsto não deverá poder impugná-la indirectamente quando sejam tomadas medidas para a sua execução nos tribunais nacionais. Caso fosse permitido ao destinatário de uma decisão individual impugná-la nos tribunais nacionais, deixaria de ter qualquer significado o prazo de dois meses previsto no terceiro parágrafo do artigo 173.° Acresce ainda que o artigo 173.° institui o processo mais apropriado para a impugnação de semelhante medida, pelas razões que indicarei mais adiante (pontos 20 a 22).

14. No outro extremo, um particular que é afectado por um acto de alcance geral, como um regulamento, mas que poderá ter dificuldade em fazer admitir que o acto lhe diz directa e individualmente respeito, como exige o segundo parágrafo do artigo 173.°, não deverá ser impedido de impugnar indirectamente a sua validade com o fundamento de que não interpôs um recurso directo, que facilmente poderia ter sido julgado inadmissível. Quanto aos regulamentos, isto resulta claramente do teor do artigo 184.°, que prevê:

«Mesmo depois de terminar o prazo referido no terceiro parágrafo do artigo 173.°, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento do Conselho ou da Comissão, invocar os meios previstos no primeiro parágrafo do artigo 173.° para arguir, perante o Tribunal de Justiça, a inaplicabilidade desse regulamento».

Contudo, resulta do acórdão Universität Hamburg, entre outros, que o princípio consagrado no artigo 174.° não se limita apenas aos regulamentos mas é também aplicável às decisões na presença de uma verdadeira dúvida sobre a questão de saber se o particular em questão tinha o direito de impugnar a decisão ao abrigo do artigo 173.° O acórdão do Tribunal de Justiça no processo

Simmenthal/Comissão [4] sugere que o artigo 184.° apenas pode ser invocado contra actos normativos que as pessoas singulares ou colectivas não teriam podido impugnar ao abrigo do artigo 173.°

15. O presente processo situa-se algures entre os dois extremos anteriormente descritos. Por um lado, é diferente do tipo de processo no qual uma decisão individual é impugnada pela pessoa que era a sua destinatária. Não tendo a decisão em questão nos presentes autos sido dirigida à TWD, esta empresa não dispunha automaticamente do direito de recorrer ao abrigo do artigo 173.°, mas teria que fazer prova de que preenche a condição da decisão em questão lhe dizer directa e individualmente respeito. Por outro lado, os presentes autos diferem em muitos aspectos do tipo de casos nos quais um acto de alcance geral, como um regulamento, é impugnado por uma pessoa singular ou colectiva. A decisão aqui em causa não reveste um carácter geral mas individual. Diz apenas respeito aos auxílios concedidos à TWD pelas autoridades alemãs em 1983 e 1984. Embora a TWD não seja expressamente designada na decisão, está claramente identificada pelo teor da decisão. A TWD é a única empresa directamente afectada pela decisão e isto não devido ao facto de fazer parte de determinada categoria de empresas, mas em razão da sua qualidade de única beneficiária do auxílio que deve ser restituído em conformidade com o disposto na decisão. Nestas circunstâncias, não há qualquer dúvida de que a TWD teria podido satisfazer a condição de fazer prova de que a decisão lhe diz directa e individualmente respeito, como prevê o segundo parágrafo do artigo 173.° Com efeito, o Tribunal de Justiça já reconheceu expressamente que a decisão da Comissão que declara o auxílio incompatível com o mercado comum diz directa e individualmente respeito ao beneficiário do auxílio [5].

16. Em meu entender, o presente tipo de casos deve ser tratado do mesmo modo que os casos nos quais uma decisão individual é impugnada pela pessoa a quem foi dirigida, com o resultado de que a sua não impugnação directa nos termos do artigo 173.° impede uma impugnação indirecta pela via do artigo 177.° As razões que justificam que não se autorize ao destinatário de uma decisão individual impugná-la indirectamente ao abrigo do artigo 177.° quando a não tenha impugnado directamente ao abrigo do artigo 173.° valem, com o mesmo peso, para o presente tipo de casos.

17. O recurso interposto nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.° constitui manifestamente a via de recurso adequada para a impugnação por uma pessoa singular ou colectiva da validade de uma decisão individual de que é destinatária ou que lhe diz

4 — Acórdão de 6 de Março de 1979 (92/78, Recueil, p. 777, n.os 39 e 40); v. também o acórdão de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/Parlamento (294/83, Colect., p. 1339, n.° 23).

5 — Acórdão de 27 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão (730/79, Recueil, p. 2671, n.° 5); v. igualmente as conclusões do advogado-geral M. Darmon apresentadas no processo Deufil/Comissão (310/85, Colect. 1987, pp. 901 a 913).

directa e individualmente respeito. Isto resulta claramente do teor da disposição. Este recurso deve ser interposto no prazo de dois meses previsto no terceiro parágrafo do artigo 173.° A inobservância do prazo origina a caducidade do direito de recorrer [6]. Este prazo perderia todo o sentido e objecto caso a pessoa que tem indubitavelmente legitimidade para impugnar uma decisão ao abrigo do artigo 173.° pudesse simplesmente ignorá-la e impugnar a sua validade no âmbito de uma acção posterior que foi intentada para obter a sua execução.

18. A finalidade do prazo curto que está previsto no artigo 173.° é a de promover a segurança jurídica [7]. No termo do prazo, a decisão torna-se definitiva e, em princípio, irrecorrível. Como o Governo alemão sublinhou, existem boas razões para desejar a segurança jurídica no contexto dos auxílios estatais: os concorrentes do beneficiário do auxílio têm interesse em saber se o auxílio será revogado, pois que isso poderá influenciar as suas próprias decisões de investimento. A segurança jurídica não constitui, evidentemente, uma exigência absoluta, como o prova a possibilidade de certos actos normativos virem a ser declarados inválidos muitos anos após a sua adopção. Mas é uma consequência necessária da legitimidade limitada que têm os particulares para impugnarem directamente os actos normativos, em conjunção com o princípio de que qualquer acto que produza efeitos jurídicos vinculativos deve poder ser impugnado pelas pessoas que afecte. Isto não justifica a introdução de uma derrogação ao princípio da segurança jurídica a favor de pessoas que tinham indubitavelmente o direito de directamente impugnarem uma decisão individual, mas não o fizeram.

19. Assim como também não existe qualquer consideração de oportunidade que milite a favor da concessão a uma empresa que se encontre na situação da TWD de uma segunda possibilidade para impugnar uma decisão que não contestou ao abrigo do artigo 173.° Não há qualquer razão imperativa para se ser condescendente com pessoas que não utilizam no prazo previsto a via de recurso de que dispõem. Pelo contrário, convém aplicar a máxima *vigilantibus non dormientibus subveniunt jura.* Quanto ao argumento invocado pela TWD a propósito do paradoxo que consiste em se prever uma via de recurso simples e pouco onerosa, não sujeita a qualquer prazo, para as pessoas a quem uma decisão não diz directa e individualmente respeito, enquanto aquelas a quem ela diz respeito apenas dispõem de uma via de recurso menos satisfatória, pode-se questionar se um recurso indirecto ao abrigo do artigo 177.° é mais simples e menos oneroso do que um recurso directo ao abrigo do artigo 173.° A existir um paradoxo, considero que este tipo de paradoxo é inevitável em qualquer sistema de vias de recurso razoavelmente completo.

20. A coerência do sistema das vias de recurso seria bem mais afectada caso uma empresa pudesse impugnar indirectamente, ao abrigo do artigo 177.°, uma decisão contra a qual a via de recurso apropriada é manifestamente a do recurso directo ao abrigo do

6 — V., por exemplo, o acórdão de 17 de Novembro de 1965, Colloti/Tribunal de Justiça (20/65, Recueil, pp. 1045 a 1050).

7 — V. Comissão/Bélgica, referido na nota 3, n.° 21.

artigo 173.° Apesar de os artigos 173.° e 177.° poderem conduzir substancialmente ao mesmo resultado, ou seja, a declaração de invalidade de um acto, existem importantes diferenças entre estes dois tipos de processos [8]. Um recurso directo nos termos do artigo 173.°, que implica uma troca completa de alegações, por oposição a uma simples apresentação de observações, é, de modo geral, mais adequado para decidir da matéria de facto do que um pedido prejudicial apresentado nos termos do artigo 177.°, no âmbito do qual a tarefa do Tribunal de Justiça é essencialmente a de decidir questões de direito. Mas a validade de uma decisão individual, mais precisamente de uma decisão que declara que um auxílio estatal é incompatível com o mercado comum, dependerá frequentemente da matéria de facto e, por vezes, de matérias complexas que implicam a apreciação de dados económicos. É evidentemente desejável que estas matérias sejam decididas no âmbito do processo que é o mais adequado para a sua resolução.

21. Na audiência, a Comissão chamou a atenção sobre outra diferença processual entre o recurso directo e um pedido de decisão prejudicial. No caso do recurso directo, os concorrentes do beneficiário do auxílio são informados da existência do recurso através da comunicação publicada no Jornal Oficial e podem, caso façam prova de um interesse suficiente, nele intervir em conformidade com o disposto no artigo 37.° do Estatuto do Tribunal de Justiça. No caso de um pedido prejudicial, os concorrentes não têm o direito de apresentar observações nos termos do artigo 20.° do Estatuto, a menos que possam intervir no processo perante o órgão jurisdicional nacional, o que pode ser difícil, sobretudo para um concorrente de outro Estado-membro que provavelmente não terá conhecimento da existência da acção. Em meu entender, esta é mais uma razão para se considerar que o recurso directo ao abrigo do artigo 173.° é o processo adequado para impugnar o tipo de decisão em causa.

22. O argumento que se funda na necessidade de preservar a coerência do sistema de vias de recurso ficou reforçado com a criação do Tribunal de Primeira Instância, que foi instituído especificamente para controlar a legalidade das decisões individuais nos recursos interpostos pelas pessoas singulares e colectivas e que não é, evidentemente, competente para se pronunciar a título prejudicial. A possibilidade de impugnar perante os órgãos jurisdicionais nacionais e perante o Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.°, uma decisão cuja legalidade devia, em princípio, ser controlada pelo Tribunal de Primeira Instância teria por efeito subtrair o litígio ao órgão jurisdicional competente.

23. A recente extensão das competências do Tribunal de Primeira Instância, que passou a vigorar em 1 de Agosto de 1993, vem ainda reforçar este argumento [9]. Apesar desta decisão não produzir directamente efeitos quanto ao processo que nos ocupa, pois que a sua adopção é posterior ao início dos presentes autos, pode-se, contudo, referir que as

8 — V., a este propósito, as conclusões que apresentei no processo C-358/89, Extramet Industrie/Conselho (Colect. 1991, p. I-2501, n.os 71 a 74).

9 — Decisão 93/350/Euratom/CECA/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993 (JO 1993, L 144, p. 21).

pessoas singulares e colectivas que pretendam impugnar as decisões da Comissão quanto a auxílios estatais devem agora fazê-lo perante o Tribunal de Primeira Instância. Portanto, há dois órgãos jurisdicionais diferentes que são competentes no domínio dos auxílios estatais conforme o processo tenha por base o artigo 173.° ou o artigo 177.° Futuramente, será ainda mais inapropriado que o artigo 177.° possa ser utilizado como uma alternativa ao artigo 173.° neste tipo de casos.

24. Nenhum dos referidos argumentos seria decisivo caso a TWD tivesse sido impedida de impugnar a decisão devido ao prazo ter expirado antes de ter podido tomar conhecimento da existência da decisão. Mas resulta claramente das circunstâncias dos presentes autos que não existe semelhante denegação de justiça. A TWD foi informada da decisão pelo Governo alemão por carta de 1 de Setembro de 1986 (isto é, várias semanas antes da publicação da decisão no Jornal Oficial, que apenas ocorreu em 24 de Outubro de 1986). Portanto, não é necessário analisar a difícil questão de saber se o prazo previsto no artigo 173.° terá começado a correr a contar da publicação da decisão no Jornal Oficial em 24 de Outubro de 1986, mesmo caso a TWD apenas tivesse sido expressamente informada desse facto em data posterior. O que importa é que a TWD teve realmente conhecimento da decisão e não tomou as medidas necessárias para dar início ao processo adequado para a impugnar.

25. O autor de um artigo consagrado à questão de princípio que os presentes autos suscitam avança [10], a acrescer aos argumentos que já analisei, dois outros argumentos a favor de se permitir à pessoa, que teria podido impugnar directamente a decisão de que é destinatária outra pessoa, impugná-la indirectamente nos tribunais nacionais e no Tribunal de Justiça nos termos do artigo 177.° Afirma-se, em primeiro lugar, que a competência para submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à validade de uma decisão incumbe ao tribunal nacional e que apenas as dúvidas que este último tenha quanto à validade — e não as de um particular — são relevantes. Portanto, o facto de a empresa interessada não ter impugnado a decisão directamente não pode privar o órgão jurisdicional nacional da sua competência para submeter a questão da validade ao Tribunal de Justiça. Em meu entender, este argumento não tem em conta o carácter definitivo de uma decisão individual que não foi impugnada através do processo adequado e dentro do prazo fixado por qualquer das pessoas que estão habilitadas a interpor semelhante recurso. Também não tem em conta o facto de que o recurso directo ao abrigo do artigo 173.° constitui a via de recurso adequada para impugnar uma decisão individual sem efeitos normativos. Seria um erro pôr em risco a coerência do sistema de vias de recurso para preservar o suposto poder ilimitado dos órgãos jurisdicionais nacionais de questionarem a validade de qualquer decisão adoptada por uma instituição comunitária. É incontestável que certas decisões apenas podem ser impugnadas por meio do recurso directo previsto no artigo 173.°

26. O outro argumento é de que, caso se aceite que determinadas decisões não podem

10 — Gerhard Bebr: «Direct and indirect judicial control of Community acts in pratice: the relation between Articles 173 and 177 of the EEC Treaty», em *The Art of Governance*, Festschrift em homenagem de Eric Stein, 1987, p. 91.

ser impugnadas perante os órgãos jurisdicionais nacionais, mesmo pelas pessoas que são suas destinatárias, pelo facto de que apenas podem ser impugnadas por meio de um recurso directo ao abrigo do artigo 173.°, os tribunais nacionais terão que decidir se uma decisão diz directa e individualmente respeito à pessoa em causa antes de poderem tomar posição sobre a questão de saber se serão competentes para analisar a validade da decisão e para reenviar o processo ao Tribunal de Justiça. Os órgãos jurisdicionais nacionais deverão, pois, resolver uma questão prévia complexa (ou seja, a da legitimidade ao abrigo do artigo 173.°) antes de poderem decidir da questão de saber se deverão apresentar um pedido de decisão prejudicial quanto ao mérito (ou seja, quanto à validade da decisão). A resposta a esta objecção é de que não existe esta dificuldade num caso como o em apreço, no qual a legitimidade da TWD ao abrigo do artigo 173.° não levanta qualquer dúvida. Em meu entender, é apenas para as situações nas quais a legitimidade ao abrigo do artigo 173.° é manifestamente indubitável que a possibilidade de se interpor recurso directo ao abrigo dessa disposição impedirá que uma pessoa singular ou colectiva impugne indirectamente uma decisão que tem como destinatária outra pessoa. A adopção desta abordagem suprime a obrigação para o órgão jurisdicional nacional de resolver a questão prévia complexa da legitimidade nos termos do artigo 173.° Esta abordagem tem, além disso, o mérito de satisfazer o princípio de que os direitos dos particulares não devem ser prejudicados devido à imprecisão da lei. Acresce ainda que é compatível com a jurisprudência resultante de ambos os acórdãos Comissão/Bélgica e Universität Hamburg.

27. Um último ponto, que apenas menciono devido à importância que lhe dá a Comissão, é a sugestão avançada por esta última, de que o Tribunal devia invocar no seu acórdão a possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais lhe submeterem questões de interpretação referentes às circunstâncias excepcionais nas quais o beneficiário de um auxílio pode invocar o princípio da confiança legítima numa acção intentada para obter a restituição do auxílio. Em meu entender, o Tribunal de Justiça não deve analisar expressamente esta questão, que não foi suscitada pelo Oberverwaltungsgericht e que, em todo o caso, não diz respeito à validade da decisão da Comissão. Caso o tribunal nacional decida posteriormente submeter semelhante questão ao Tribunal de Justiça, é evidentemente livre de o fazer.

Conclusão

28. Por conseguinte, proponho ao Tribunal que responda às questões submetidas pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen do seguinte modo:

«Quando a Comissão tenha dirigido a um Estado-membro ao abrigo do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 93.° do Tratado CEE uma decisão impondo-lhe a

obrigação de reclamar a restituição do auxílio que concedeu ilegalmente a uma empresa, e quando a empresa em questão não tenha exercido dentro do prazo previsto o seu direito de recorrer dessa decisão ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, a validade da decisão não pode ser posta em causa num processo perante os tribunais nacionais no âmbito do qual a empresa se opõe às medidas tomadas pelo Estado-membro para obter a restituição dos auxílios.»