CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 14 de Março de 1995 *

Índice

A — Os factos ..... I - 1654

B — Análise ..... I - 1657

I — Admissibilidade ..... I - 1657

1. Admissibilidade do recurso na medida em que visa a decisão da Comissão de 1992 ..... I - 1657

a) As consequências da primeira prorrogação do enquadramento comunitário nos efeitos jurídicos da decisão ..... I - 1658

b) Efeitos jurídicos da decisão de 1992 devido à presunção de validade dos actos comunitários ..... I - 1661

c) Quanto ao pedido de declaração de inexistência da decisão. ..... I - 1663

d) Efeitos jurídicos da decisão em consequência de uma escolha entre várias possibilidades ..... I - 1663

2. Admissibilidade do recurso na medida em que é dirigido contra a primeira prorrogação do enquadramento comunitário ..... I - 1664

a) Artigo 184.° do Tratado CEE ..... I - 1665

b) Inexistência da decisão ..... I - 1665

c) Considerações sobre o primeiro pedido ..... I - 1665

II — Procedência ..... I - 1666

1. Incompetência da Comissão ..... I - 1666

2. Violação de formalidades essenciais ..... I - 1668

a) Artigo 93, n.° 1, do Tratado CEE ..... I - 1668

b) Artigo 190.° do Tratado CEE ..... I - 1669

c) Artigo 12.°, n.° 1, do regulamento interno da Comissão ..... I - 1670

Despesas ..... I - 1671

C — Conclusão ..... I - 1672

A — Os factos

1. Em 22 de Dezembro de 1988, a Comissão adoptou um enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis. Este enquadramento previa a notificação prévia de todos os auxílios importantes, qualquer que fosse o seu objectivo, bem como a elaboração de relatórios anuais sobre todos os auxílios concedidos. Por ofício de 31 de Dezembro de 1988, a Comissão informou disso o ministro espanhol dos Negócios Estrangeiros, tendo-lhe solicitado que lhe comunicasse a aceitação deste enquadramento no prazo de um mês. Além disso, o enquadramento foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 18 de Maio de 1989 [1]. No ponto 1, intitulado «Necessidade e âmbito da medida», a Comissão assinala expressamente que decidiu adoptar «medidas adequadas» «... com base no n.° 1 do artigo 93.° do Tratado CEE». Indica ainda que estas medidas tinham sido anteriormente examinadas pelos representantes dos Estados-Membros numa reunião.

2. A entrada em vigor do enquadramento comunitário estava prevista para 1 de Janeiro de 1989 (ponto 2.5.). Como a Comissão indicou mais tarde na nota 2 da decisão de prorrogação do enquadramento comunitário [2], a sua aplicação foi, numa primeira fase, adiada por seis meses. O Reino de Espanha só aceitou este enquadramento em Janeiro de 1990 e a República Federal da Alemanha em Maio do mesmo ano.

3. O ponto 2.5 prevê ainda a duração da vigência do enquadramento comunitário. Indica que este será aplicável durante um período de dois anos. Em seguida, «a Comissão reapreciará a utilidade e o âmbito do enquadramento».

4. Passados dois anos, isto é, no final de 1990, a Comissão efectuou o reexame previsto e comunicou o resultado aos Estados-Membros — também por ofício. Tendo em conta a experiência positiva resultante do enquadramento comunitário, considerava conveniente prorrogá-lo.

* Língua original: alemão.

1 — N.° 89/C 123/03 (JO L 123, p. 3).

2 — N.° 91/C 81/05 (JO 1991, C 81, p. 4).

5. A primeira prorrogação do enquadramento comunitário foi objecto de comunicação no Jornal Oficial [3]. Nessa comunicação, a Comissão refere mais uma vez que o enquadramento comunitário foi adoptado com base no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE.

6. No quarto parágrafo expõe o resultado da reapreciação do enquadramento comunitário: «a Comissão considera necessário renovar o enquadramento dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis [4] na sua formulação actual». Para além disso, assinala uma única alteração: a aplicação do enquadramento comunitário alarga-se a Berlim Oeste e ao território da antiga RDA, que fazem agora parte da Comunidade. Esta primeira prorrogação prevê, também, um reexame ao fim de dois anos: «após dois anos, o enquadramento será revisto pela Comissão. Se forem necessárias alterações (ou a possível revogação do enquadramento), serão decididas pela Comissão após consulta aos Estados-Membros».

7. Tendo em vista este novo reexame, a Comissão convidou os Estados-Membros para uma reunião, prevista para o mês de Dezembro de 1992. Para preparação dessa reunião, distribuiu um documento de trabalho destinado a servir de base à discussão. Esse documento apresentava brevemente a perspectiva histórica do enquadramento comunitário e descrevia a situação do sector dos veículos automóveis em 1992. Continha também considerações relativas a certos problemas, nomeadamente os de saber se o enquadramento comunitário deveria ser prorrogado ou revogado, se a definição do sector dos veículos automóveis devia ser alargada e se os critérios de avaliação deviam ser reexaminados para reforçar ainda mais a segurança jurídica.

8. No âmbito da reunião, o director-geral da concorrência declarou, a pedido da delegação espanhola, que o enquadramento comunitário não expirava no final de 1992, uma vez que tinha sido prorrogado, na primeira renovação, por tempo indeterminado. A delegação espanhola manifestou dúvidas quanto a este ponto.

9. A Comissão indicou igualmente que a reunião não constituía a consulta dos Estados-Membros prevista no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE e que essa consulta só se realizaria se se afigurasse útil uma alteração do enquadramento comunitário.

10. Em Fevereiro de 1993, o director-geral da concorrência comunicou, por ofício, que a Comissão tinha decidido, em Novembro de 1992, não alterar o enquadramento. Além disso, esclarecia mais uma vez que o enqua-

3 — V. nota 2.

4 — As versões francesa e espanhola não contêm a passagem «... na sua formulação actual».

dramento comunitário não era prorrogado de novo, dado que já o fora por tempo indeterminado pela primeira prorrogação.

11. Esta decisão da Comissão foi também objecto de uma comunicação no Jornal Oficial [5]. Também aí a Comissão salienta que o enquadramento foi adoptado com base no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE. O texto diz expressamente: «em Dezembro de 1990, a Comissão decidiu prorrogar o enquadramento sem estabelecer um prazo para a sua validade». Como conclusão da reunião destinada ao reexame do enquadramento comunitário, na qual a maioria dos Estados-Membros se declarou satisfeita com ele, a Comissão indica ter decidido que «o actual enquadramento não será modificado». Prevê-se para o futuro que o enquadramento comunitário «permanecerá em vigor até um próximo reexame a ser empreendido pela Comissão».

12. Em 5 de Abril de 1993, o Reino de Espanha interpôs um recurso no qual conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) declarar inexistente ou, em alternativa, anular a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992, comunicada por ofício do director-geral da concorrência de 3 de Fevereiro de 1993, pela qual se decide não alterar o enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis e prorrogar a sua vigência até que a Comissão proceda à sua revisão e, por outro lado, anular a prorrogação do referido enquadramento, efectuada pela Decisão 91/C 81/05 [6], na medida em que esta constitui a base da decisão de 23 de Dezembro de 1992 [7].

2) condenar a Comissão nas despesas.

13. Em 12 de Maio de 1993, a Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade e conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar inadmissível o recurso de anulação interposto pelo Reino de Espanha no presente processo,

2) condenar o Reino de Espanha nas despesas da instância.

O Tribunal de Justiça decidiu apreciar a questão prévia juntamente com o mérito.

5 — N.° 93/C 36/06 (JO 1993, C 36, p. 17).

6 — JO 1991, C 81, p. 4.

7 — A presente tradução difere da publicada no Jornal Oficial (JO C 139, p. 11).

B — Análise

I — *Admissibilidade*

14. A recorrida sustenta que o recurso é inadmissível.

1. Admissibilidade do recurso na medida em que visa a decisão da Comissão de 1992

15. Na medida em que o recurso é interposto contra a decisão de 1992 de prorrogar o enquadramento comunitário por tempo indeterminado, a recorrida alega que esta decisão é um mero acto confirmativo de uma decisão anterior. Em seu entender, o enquadramento comunitário foi já prorrogado por tempo indeterminado através da primeira decisão de prorrogação, permanecendo portanto em vigor sem que seja necessária a adopção de nova decisão. Considera que a decisão de 1992 se limita a confirmar esta situação jurídica já existente, pelo que se trata de uma decisão que não produz efeitos jurídicos e que não é susceptível de recurso com base no artigo 173.° do Tratado CEE.

16. Como o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão Comissão/Conselho [8], são susceptíveis de recurso de anulação todas as disposições tomadas pelas instituições que visem produzir efeitos jurídicos. Não é líquido que a decisão da Comissão de 1992 preencha essas condições, dado que, segundo a argumentação da recorrida, apenas a primeira prorrogação do enquadramento comunitário produz efeitos jurídicos.

17. Também não é evidente que o recorrente tenha interesse em agir. Se a decisão de 1992 não for, efectivamente, mais do que uma confirmação da primeira prorrogação do enquadramento comunitário, a posição jurídica do recorrente não é modificada. Deste modo, a posição jurídica do recorrente permanece inalterada, mesmo que a decisão de 1992 seja declarada nula.

18. Importa portanto começar por examinar a questão de saber se a referida decisão de 1992 produziu efeitos jurídicos e, em caso afirmativo, quais. A resposta a esta questão depende, por um lado, do efeito da primeira decisão de prorrogação no período de vigência do enquadramento comunitário. O recorrente pretende que esta questão seja analisada juntamente com o mérito, considerando que a decisão de 1992, produz indubitavelmente, efeitos jurídicos. Em seu entender, a Comissão efectuou uma escolha entre várias possibilidades à sua disposição, tendo adoptado uma decisão da qual resultam efeitos jurídicos. No entanto, esta afirmação do recorrente deve, também ela, começar por ser

8 — Acórdão de 31 de Março de 1971 (22/70, Recueil, p. 263, n.os 38 e 42).

analisada. Uma vez que a admissibilidade do recurso depende do resultado dessa análise, esta não deve ser remetida para a análise de mérito.

a) As consequências da primeira prorrogação do enquadramento comunitário nos efeitos jurídicos da decisão

19. No contexto da sua argumentação, a recorrida dá particular importância à redacção da primeira prorrogação, por oposição à redacção inicial do enquadramento comunitário.

Enquanto a redacção inicial do enquadramento comunitário dispõe expressamente no ponto 2.5, que «... as medidas adequadas serão válidas por um período de dois anos», a primeira prorrogação, no seu quinto parágrafo, limita-se a afirmar que: «após dois anos, o enquadramento será revisto pela Comissão». Só é prevista uma decisão da Comissão, com intervenção dos Estados-Membros, «se forem necessárias alterações». A Comissão entende que não é obrigada a actuar, e não o fará, se após o exame que efectuar concluir que não há necessidade de alterar o enquadramento comunitário. No entanto, esta interpretação só tem lógica se o enquadramento comunitário permanecer em vigor, mesmo na ausência de medidas posteriores da Comissão. Se assim não fosse, seria obrigada a actuar, em qualquer caso.

20. Se se tiver unicamente em conta a redacção do quinto parágrafo da primeira prorrogação, certos elementos militam a favor da ideia de uma duração de aplicação ilimitada do enquadramento comunitário.

21. Não se pode aceitar a afirmação do Reino de Espanha de que a redacção inicial do enquadramento comunitário obriga a Comissão a fixar um novo prazo. O texto não fornece nenhum elemento susceptível de corroborar esta interpretação. Indica unicamente que a Comissão reapreciará o âmbito do enquadramento comunitário. Isto não exclui que possa também examinar o seu alcance temporal. Em parte alguma se menciona a necessidade de fixar um novo prazo após esse exame.

22. O recorrente sustenta igualmente que o texto da primeira prorrogação não é tão claro como a recorrida alega. Considera, especialmente, que a duração da sua vigência não é perfeitamente clara e que isso também resulta do facto de os Estados-Membros deverem ser consultados antes das alterações, que, segundo o recorrente, também englobam as alterações da duração. Em qualquer caso, o recorrente considera que é indispensável que a Comissão emita um parecer sobre a prorrogação da vigência e que, na falta de opinião ou decisão da Comissão, o enquadramento comunitário deixa de estar em vigor.

23. As dúvidas do recorrente quanto à clareza da redacção da primeira prorrogação do enquadramento comunitário são justificadas. O quinto parágrafo não deve ser visto isoladamente, mas tendo também em conta o parágrafo anterior, que tem a seguinte redacção:

«Tendo em conta as considerações precedentes, a Comissão considera necessário renovar o enquadramento dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis na sua (*formulação actual* [9]). *A única alteração* [10] que a Comissão decidiu introduzir consiste em alargar a obrigação de notificação prévia da República Federal da Alemanha a Berlim (Oeste) e ao território da antiga RDA [11]».

Isto só pode ser interpretado no sentido de que nada foi alterado no texto do enquadramento comunitário. As suas normas permanecem em vigor, incluindo a disposição que prevê que o enquadramento só será aplicável por um período de dois anos, excepto se se partir da ideia de que ela foi substituída pelas disposições que constam do texto da primeira prorrogação. Ora, para tal, seriam necessárias mais indicações quanto a uma eventual alteração ou revogação desta disposição específica.

24. É certo que resulta do ponto 2.5 do enquadramento comunitário inicial que devem ser adoptadas novas medidas, o mais tardar dois anos após a sua entrada em vigor. No entanto, embora as novas medidas não contenham indicações expressas quanto ao período de vigência ou quanto a uma revogação eventual do antigo prazo de dois anos e disponham expressamente, pelo contrário, que o enquadramento comunitário se mantém em vigor na formulação inicial e que a única alteração consiste em alargar o seu âmbito de aplicação territorial, permanece aplicável o limite de dois anos.

25. É possível que os Estados-Membros tenham decidido noutro sentido numa reunião multilateral realizada no âmbito da preparação da prorrogação. Todavia, isto não altera de modo nenhum a manutenção em vigor do limite de vigência de dois anos, uma vez que o que é determinante é o significado objectivo do texto [12].

26. A recorrida alega, em seguida, que a primeira prorrogação atribuiu, apesar de tudo, um período de vigência ilimitado ao enquadramento comunitário, uma vez que foi aceite por todos os Estados-Membros, incluindo o Reino de Espanha. Alega, além disso, que o Reino de Espanha continuou, como prevê o enquadramento comunitário, a notificar os auxílios previstos e a enviar o relatório anual.

9 — Sublinhado meu. (Esta passagem não existe nas versões francesa e espanhola da primeira prorrogação).

10 — Sublinhado meu.

11 — V. nota 2.

12 — Acórdão de 24 de Março de 1993, CIRFS e o. (C-313/90, Colect., p. I-1125).

27. O Reino de Espanha não o contesta, mas alega que aceitou a primeira prorrogação a título de prorrogação por dois anos e não por tempo indeterminado. Sustenta que os Estados-Membros não podiam prever uma alteração tão importante, que lhe parece contrária à segurança jurídica e à confiança legítima dos mesmos Estados-Membros. Em qualquer caso, o Reino de Espanha considera que o facto de ter continuado a notificar os auxílios previstos não pode ser considerado um consentimento à prorrogação por um prazo superior a dois anos.

28. Quanto a este ponto, o Reino de Espanha invoca as minhas conclusões no processo CIRFS e o. [13]. Neste processo, tratava-se de saber se uma disciplina em matéria de auxílios instituída pela Comissão podia ser limitada por uma decisão desta última. A referida decisão fora comunicada a todos os Estados-Membros, não tendo sido impugnada por nenhum. Este silêncio do processo CIRFS não podia, em meu entender, ser interpretado como um consentimento, uma vez que os Estados-Membros não estavam conscientes deste significado; havia portanto que recusar uma alteração da disciplina por um acto unilateral da Comissão.

29. No caso vertente, os Estados-Membros não guardaram propriamente silêncio, mas aceitaram a prorrogação do enquadramento comunitário. No entanto, não tinham consciência do significado atribuído pela Comissão ao seu comportamento. Também não resulta do teor da prorrogação, nem do ofício da Comissão de 31 de Dezembro de 1990, que o enquadramento comunitário deveria ser prorrogado por tempo indeterminado, não podendo, portanto, os Estados-Membros apresentar observações a esse respeito. Relativamente a uma prorrogação do enquadramento comunitário por tempo indeterminado, os Estados-Membros guardaram, pois, silêncio. Este silêncio ainda pode menos ser considerado um consentimento do que no processo CIRFS, já referido; de facto, neste anterior processo, os Estados-Membros não tinham apresentado observações, embora tivessem conhecimento de todos os elementos. O acordo dado pelos Estados-Membros no caso em apreço não pode ser interpretado como um consentimento a uma prorrogação *sine die*.

30. É preciso ainda examinar a questão de saber se a Comissão podia eventualmente prorrogar o enquadramento comunitário por tempo indeterminado através de um acto unilateral. Para isso, é preciso aprofundar um pouco a análise da natureza do enquadramento comunitário.

31. Na redacção inicial do enquadramento comunitário, a Comissão indica que adoptou «... um enquadramento (comunitário)... sob a forma de medidas adequadas, com base no n.° 1 do artigo 93.° do Tratado CEE». As normas do enquadramento comunitário são portanto as «medidas adequadas» previstas no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE. Numa primeira fase, a Comissão limitou-se a

13 — Conclusões de 17 de Setembro de 1992 no processo CIRFS, p. 1148, ponto 130.

propô-las. Devem ser entendidas como recomendações na acepção do artigo 189.° do Tratado CEE, sem nenhum carácter vinculativo [14]. Estas medidas só se impõem aos Estados-Membros quando estes tenham consentido nisso [15].

32. A exigência de um consentimento dos Estados-Membros não é aliás objecto de nenhuma controvérsia entre as partes. A própria Comissão assinalou, várias vezes, que o enquadramento comunitário só entrou em vigor após o consentimento dos Estados-Membros.

33. O mesmo se aplica à primeira prorrogação, que tem por efeito tornar o enquadramento comunitário de novo aplicável por uma duração determinada (dois anos, como indiquei anteriormente). Tratando-se da duração de validade, as normas da primeira prorrogação do enquadramento comunitário são iguais às normas iniciais. Aliás, era exactamente este o objectivo procurado, uma vez que resulta da redacção da primeira prorrogação que o enquadramento comunitário se destinava a ser prorrogado com a formulação que tinha. Daqui decorre que a primeira prorrogação devia, também, ser aceite pelos Estados-Membros para adquirir força obrigatória. Em apoio desta posição, pode igualmente salientar-se que o texto da primeira prorrogação remete mais uma vez para o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE, por força do qual os Estados-Membros devem concordar com as medidas propostas pela Comissão. Além disso, está expressamente indicado, no quarto parágrafo, que a Comissão «considera» necessário renovar o enquadramento comunitário. Trata-se de uma proposta, e não de uma disposição no sentido da prorrogação. Do mesmo modo que a decisão inicial, a primeira prorrogação do enquadramento comunitário só podia tornar-se obrigatória com o consentimento dos Estados-Membros. A Comissão, por si só, não podia, nem queria, adoptar uma medida vinculativa.

34. É portanto pacífico que a primeira prorrogação só prolongou o enquadramento comunitário por dois anos. A segunda prorrogação não podia portanto — contrariamente ao que afirma a recorrida — constituir uma simples confirmação da primeira, cuja vigência expirava, de facto, ao fim de dois anos. Contudo, a segunda prorrogação podia perfeitamente destinar-se a produzir efeitos jurídicos, uma vez que indica que o enquadramento comunitário permanece em vigor até ao próximo reexame, o que não corresponde à situação jurídica efectiva, tal como foi anteriormente descrita.

b) Efeitos jurídicos da decisão de 1992 devido à presunção de validade dos actos comunitários

35. Na opinião do recorrente, a Comissão prorrogou *sine die* o enquadramento comu-

14 — Von Wallenberg, *in* Grabitz/Hilf: «Kommentar zur Europäischen Union», volume I (Setembro de 1974), artigo 93.°, nota 8.

15 — V. também as minhas conclusões no processo CIRFS e o., já referidas (nota 13), ponto 30.

nitário através da sua decisão de 1992, isto é, um acto unilateral — portanto de forma irregular. Afigura-se difícil atribuir este significado à decisão se se considerar o que a Comissão pretendia realmente obter ao adoptá-lo. Ora, não tinha precisamente a intenção de adoptar um acto vinculativo, uma vez que, em seu entender, o enquadramento comunitário estava já em vigor, sem limite de duração, desde a primeira prorrogação. Com a sua decisão, pretendia confirmar de novo a situação jurídica já existente. Este resultado pode ser obtido através de uma decisão com carácter declarativo que confirme de novo o carácter vinculativo da situação jurídica existente, sem no entanto introduzir qualquer alteração jurídica [16].

36. Por razões de segurança jurídica e de protecção da confiança legítima, a apreciação de um acto jurídico não pode basear-se na intenção que tinham os membros da instituição em causa no momento da sua adopção. O critério determinante é o de saber se existe uma intenção objectivamente verificável [17].

37. É portanto conveniente examinar, neste momento, a questão de saber se, objectivamente considerada, a segunda prorrogação do enquadramento comunitário, tal como foi publicada no Jornal Oficial, evidencia a vontade da Comissão de conferir ao enquadramento comunitário uma validade ilimitada. O primeiro parágrafo assinala que o enquadramento comunitário tinha já uma duração de validade ilimitada devido à primeira prorrogação. Pode inferir-se daí que a segunda decisão não visa prorrogar o enquadramento comunitário, o que era, aliás, inútil. Ao declarar, em conclusão, que decidira não modificar o enquadramento comunitário, a Comissão dá simultaneamente a conhecer a sua decisão de manter o enquadramento comunitário em vigor, sem qualquer alteração. Considera, é certo, que isso não produz efeitos jurídicos, mas nem por isso deixa de suscitar, em qualquer caso, a impressão de que o enquadramento comunitário permanece em vigor. No texto da segunda prorrogação, nada indica que a Comissão esteja equivocada quando afirma que o enquadramento comunitário já adquiriu uma vigência ilimitada por força da primeira prorrogação. Uma vez que os actos das instituições comunitárias gozam, em princípio, de uma presunção de validade, eles produzem efeitos jurídicos mesmo quando feridos de irregularidade [18]. No caso vertente, isto significa que os Estados-Membros continuam a ser obrigados a notificar previamente a Comissão dos auxílios que pretendem conceder e a elaborar um relatório anual sobre todos os auxílios concedidos. O acto jurídico da Comissão aqui em análise produz assim os mesmos efeitos jurídicos que uma prorrogação expressa do enquadramento comunitário por tempo indeterminado. Para efeitos do recurso de anulação, deve portanto ser visto como se tratasse de uma decisão de prorrogação, uma vez que, por razões de segurança jurídica e de confiança legítima, os Estados-Membros devem ter a possibilidade de obter

16 — Grabitz, *in* Grabitz, *ibidem*, artigo 189.°, nota 65.
17 — V. nota 16.
18 — Acórdão de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92, Colect., pp. 2555, 2629 e 2646, n.° 48).

a anulação de um acto jurídico da Comissão cujo conteúdo é contrário à situação jurídica real.

38. Aliás, a Comissão não contesta expressamente que o acto jurídico controvertido possa ser considerado uma decisão de prorrogação da sua parte. No entanto, em seu entender, os Estados-Membros deviam também consentir na prorrogação.

39. Como anteriormente demonstrei, a decisão de prorrogação de Dezembro de 1992 pode ser impugnada através de recurso de anulação com base no artigo 173.° do Tratado CEE.

c) Quanto ao pedido de declaração de inexistência da decisão

40. O recorrente sustenta que a decisão da Comissão deve ser considerada inexistente. Isto pressupõe que se trata de um acto jurídico com vícios particularmente graves e evidentes. Tal acto não pode ser tolerado pela ordem jurídica comunitária, nem produzir efeitos jurídicos — ainda que provisórios [19]. Em semelhante caso, o acto jurídico em causa pode ser qualificado de inexistente. A inexistência pode também ser invocada no âmbito de um litígio [20]. Foi o que fez o Reino de Espanha ao pedir que a decisão seja declarada inexistente ou nula, conforme o caso.

41. A irregularidade particularmente grave e evidente deve detectar-se na leitura do acto jurídico em causa [21]. Na decisão de Dezembro de 1992, ora em análise, tal irregularidade não é evidente. A redacção não contém elementos susceptíveis de levar a pensar que a primeira prorrogação não prolongou o enquadramento comunitário por tempo indeterminado. A decisão controvertida não tem, portanto, vícios graves e evidentes e não é, pois, inexistente. A inexistência dos actos jurídicos deve ser limitada a casos muito excepcionais.

d) Efeitos jurídicos da decisão em consequência de uma escolha entre várias possibilidades

42. Finalmente, é preciso ainda examinar a questão de saber se, como alega o recorrente, a decisão de 1992 produz, em qualquer caso, efeitos jurídicos, uma vez que implica uma

19 — Acórdão Comissão/BASF e o., já referido (*ibidem*, n.° 49).

20 — Acórdão de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (15/85, Colect., p. 1005, n.° 10).

21 — Acórdão Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão, já referido na nota 20, n.os 10 e segs.).

escolha entre várias medidas de que a Comissão dispunha. O recorrente precisa que esta instituição tinha a possibilidade de revogar o enquadramento comunitário, de o alterar, de o prorrogar por tempo indeterminado ou de fixar um novo prazo de vigência. Mesmo no caso de decidir manter o enquadramento comunitário sem o alterar, a Comissão teria, no entender do recorrente, efectuado uma escolha entre várias soluções e adoptado assim uma medida com efeitos jurídicos [22].

43. No caso em apreço, a Comissão não dispunha verdadeiramente de uma escolha entre várias soluções. Numa primeira fase, tinha unicamente que verificar se era necessário alterar o enquadramento comunitário. Devia comunicar o resultado desse exame. No entanto, essa comunicação não se destina propriamente a produzir efeitos jurídicos. Tais efeitos só se verificam se for efectivamente decidido modificar o enquadramento comunitário. Mesmo que, após o seu exame, a Comissão concluísse pela necessidade de alterar o enquadramento comunitário e comunicasse essa conclusão, nem assim a situação jurídica existente se alterava. A própria comunicação da Comissão da sua decisão de alterar o enquadramento comunitário não implicava ainda uma alteração da situação jurídica, uma vez que não tinha sido ainda comunicada a maneira pela qual a Comissão pretendia efectuar essa alteração.

22 — Acórdão de 30 de Junho de 1992, Espanha/Comissão (C-312/90, Colect., p. I-4117).

Segundo as regras da primeira prorrogação, a Comissão estaria obrigada, para tal, a começar por consultar os Estados-Membros. Não se pode portanto aceitar a opinião do recorrente quando afirma que a decisão de 1992 produz, em qualquer caso, efeitos jurídicos na medida em que constitui uma escolha entre várias soluções possíveis.

44. No entanto, como a decisão produz efeitos jurídicos — como acima demonstrei — devido à presunção de validade dos actos jurídicos das instituições comunitárias, é susceptível de ser impugnada com base no artigo 173.° do Tratado CEE. É portanto admissível o recurso pelo qual o recorrente solicita que a decisão da Comissão de 1992 seja declarada nula.

2. Admissibilidade do recurso na medida em que é dirigido contra a primeira prorrogação do enquadramento comunitário

45. A Comissão alega que é igualmente inadmissível o recurso contra a primeira decisão de prorrogação uma vez que já expirou o prazo de recurso previsto no artigo 173.°, terceiro parágrafo, do Tratado CEE.

a) Artigo 184.° do Tratado CEE

46. O recorrente alega que pode impugnar a primeira prorrogação, mesmo após a expiração do prazo de recurso. Sustenta que, como o presente litígio põe em causa a validade da primeira prorrogação, a nulidade desta pode ser invocada com base no artigo 184.°

47. O artigo 184.°, propriamente dito, só menciona esta possibilidade relativamente aos regulamentos. A sua finalidade é a de permitir que um particular que não possa interpor recurso jurisdicional contra um regulamento, com base no artigo 173.°, seja protegido da aplicação de um regulamento ilegal [23]. O artigo 184.° permite impugnar não apenas os regulamentos, mas também os actos jurídicos das instituições comunitárias cujos efeitos são análogos aos de um regulamento [24]. Dado que o artigo 184.° não pode em caso algum servir para tornear o prazo de recurso do artigo 173.°, só oferece ao particular um meio para agir contra actos jurídicos que este não possa impugnar com base no artigo 173.°

48. Ora, isto não se verifica no caso presente, uma vez que o recorrente tinha a possibilidade de agir contra a primeira prorrogação do enquadramento comunitário.

49. Ele devia mesmo aprovar esta primeira prorrogação e, recusando essa aprovação, teria podido impedir que a decisão se tornasse obrigatória. Não é portanto preciso dar-lhe uma possibilidade de acção contra a primeira prorrogação após a expiração do prazo de recurso [25]. Na medida em que é dirigido contra a primeira decisão de prorrogação, o recurso é portanto inadmissível devido a expiração do prazo.

b) Inexistência da decisão

50. Além do que ficou dito, o recorrente invoca ainda a inexistência do acto jurídico. No entanto, como a primeira decisão de prorrogação também não apresenta vícios graves e evidentes, não se pode admitir a sua inexistência.

c) Considerações sobre o primeiro pedido

51. Para terminar, é preciso ainda examinar o argumento do recorrente de que só pretende

23 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Wöhrmann/Comissão (31/62 e 33/62, Recueil, pp. 965, 1027 e 1042).

24 — Grabitz, *in* Grabitz, *ibidem*, artigo 184.°, nota 15.

25 — Grabitz, *in* Grabitz, artigo 184.°, notas 15 e segs.

impugnar a primeira renovação se esta habilitar a Comissão a prorrogar o enquadramento comunitário por tempo indeterminado, através de um acto unilateral. Não é, no entanto, o que resulta do primeiro pedido, cujos termos indicam unicamente que a primeira prorrogação é impugnada na medida em que constitui a base da decisão de 1992. De facto, a primeira prorrogação constitui a base da decisão de 1992. Não resulta portanto do primeiro pedido que a decisão de 1990 só é impugnada em certas condições.

52. Como conclusão do exame da admissibilidade, é portanto possível afirmar que o recurso do Reino de Espanha é inadmissível na medida em que visa que seja declarada inexistente a decisão da Comissão de Dezembro de 1992 e na medida em que é dirigido contra a primeira prorrogação do enquadramento comunitário. Só é admissível na parte em que visa a anulação da decisão da Comissão de 1992.

II — *Procedência*

53. O exame da procedência limita-se ao exame da petição inicial na medida em que se dirige contra a decisão de 1992, pedindo a sua anulação.

54. Como já se viu no âmbito do exame da admissibilidade, a decisão de Dezembro de 1992 deve considerar-se uma prorrogação por tempo indeterminado. É duvidoso que a Comissão tenha competência para adoptar tal decisão por um acto unilateral. Seja como for, os Estados-Membros não deram o seu acordo. Aliás, destinando-se a decisão apenas a constituir uma confirmação da primeira prorrogação, não estava prevista a aprovação pelos Estados-Membros. Daqui resulta que a prorrogação só pode ser válida se a Comissão pudesse fazê-la sem o consentimento dos Estados-Membros. A forma jurídica que se deve adoptar para esta medida é a decisão prevista no artigo 155.° do Tratado CEE.

1. Incompetência da Comissão

55. O recorrente sustenta que a Comissão não está habilitada a prorrogar *sine die* o enquadramento comunitário apenas por decisão sua. Baseia-se portanto num dos fundamentos previstos no artigo 173.° do Tratado CEE.

56. Como já se disse a propósito do exame da admissibilidade, a aprovação dos Estados-Membros era necessária quer para o estabelecimento do enquadramento comunitário, quer para a sua primeira prorrogação. A este respeito, importa salientar mais uma vez que

a redacção inicial do enquadramento comunitário refere expressamente o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE e que resulta do texto da primeira prorrogação que a Comissão apenas pretendia apresentar uma proposta que devia ser aceite pelos Estados-Membros. Importa agora examinar a questão de saber se o mesmo se aplica à decisão de 1992.

57. A redacção desta última não se opõe, em qualquer caso, a que seja qualificada de decisão na acepção do artigo 155.° do Tratado CEE. No último parágrafo, a Comissão indica que «decidiu» não introduzir alterações. Não se menciona um consentimento ou uma consulta dos Estados-Membros antes da decisão. A base deste acto jurídico é constituída pela primeira prorrogação do enquadramento comunitário. Esta prevê que, numa primeira fase, a Comissão reexamine o enquadramento comunitário. Se não for necessária nenhuma alteração, também não é necessário o consentimento dos Estados-Membros. É a Comissão que examina a necessidade de introduzir alterações. No caso de entender que deve ser efectuada uma alteração, os Estados-Membros devem ser consultados antes da adopção de uma decisão. Caso contrário, pode decidir que não será feita nenhuma alteração. Na decisão controvertida de 1992, ela decidiu, no entanto, muito mais. Prorrogou o enquadramento comunitário por tempo indeterminado. Pode perguntar-se se a Comissão estava também habilitada a tomar uma decisão de tão vasto alcance. Para elucidar este ponto, é preciso atender às formulações utilizadas na primeira prorrogação do enquadramento comunitário, que foi aceite pelos Estados-Membros e, portanto, também pelo Reino de Espanha. Aí se lê: «se forem necessárias alterações... serão decididas pela Comissão após consulta aos Estados-Membros».

58. O termo «alterações» deve entender-se como visando também as alterações temporais e, por maioria de razão, a prorrogação *sine die* de um enquadramento comunitário inicialmente limitado no tempo.

59. A Comissão avança a ideia de que a decisão relativa à duração de aplicação do enquadramento comunitário lhe foi talvez delegada, sendo que, no entanto, esta decisão só tem efeitos após o consentimento dos Estados-Membros.

60. Trata-se de saber em que categoria se deve classificar a consulta dos Estados-Membros prevista no texto: simples pedido de parecer prévio ou exigência de um consentimento prévio.

61. A redacção não é inteiramente clara. Os Estados-Membros são consultados. Isto pode significar que têm simplesmente a possibilidade de darem a conhecer o seu parecer. No entanto, está-se ainda perante um enquadramento comunitário baseado no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE. Isto poderia levar a concluir que todas as medidas relacionadas com o enquadramento comunitário exigem o consentimento dos Estados-Membros. A maneira concreta de proceder também não se alterou relativamente à redacção inicial. É a Comissão que examina o enquadramento comunitário. Se considerar necessária uma alteração, deve consultar os Estados-Membros. Aqui ainda, é preciso previamente que a Comissão proponha uma determinada alteração. Este procedimento não se distingue do procedimento previsto na redacção inicial do enquadramento comunitário. Aí também não se mencionava o consentimento dos Estados-Membros, mas este era, no entanto, indispensável. Sobretudo, deve igualmente assinalar-se que as partes estão de acordo quanto à exigência de um consentimento dos Estados-Membros. Decorre obrigatoriamente do que precede que a decisão de 1992 só podia tornar-se vinculativa após o consentimento dos Estados-Membros.

62. Este consentimento poderia, é certo, ter sido dado no âmbito da reunião prévia dos Estados-Membros. Não se pode no entanto partir desta ideia, dado que ambas as partes concordam em que era indispensável um consentimento posterior. É portanto pacífico que nenhuma das declarações feitas na reunião prévia se destinava a constituir um consentimento para a prorrogação do enquadramento comunitário, não devendo ser vistas como tal. Além disso, após esse encontro, o Reino de Espanha exprimiu dúvidas quanto à manutenção em vigor do enquadramento comunitário. Como já indiquei no exame da admissibilidade, teria sido necessário assinalar aos Estados-Membros, também no âmbito dessa reunião prévia, que o enquadramento comunitário seria prorrogado por tempo indeterminado.

63. Daqui resulta que não houve consentimento dos Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão não podia proceder à prorrogação *sine die*.

2. Violação de formalidades essenciais

a) Artigo 93, n.° 1, do Tratado CEE

64. Deste modo — como sustenta o recorrente — o procedimento do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE, que era preciso seguir, também não foi respeitado. Contrariamente ao parecer do Reino de Espanha, isto não torna, porém, o acto inexistente. Como já se viu a propósito da admissibilidade, não existem vícios evidentes e particularmente graves

no acto jurídico em causa. No entanto, está-se em presença de um outro fundamento previsto no artigo 173.°, isto é, a violação de formalidades essenciais.

b) Artigo 190.° do Tratado CEE

65. O recorrente invoca, além do mais, a violação do artigo 190.° Considera que não foi indicada a base da decisão de Dezembro de 1992. A própria decisão menciona o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE e a primeira prorrogação do enquadramento comunitário como bases jurídicas. Segundo o recorrente, o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE não pode constituir a base jurídica, uma vez que não estão satisfeitas as suas condições.

66. No entanto, o que é importante é que a decisão indique uma base. Isto verifica-se. Ela está portanto «fundamentada» [26] e satisfaz a exigência do artigo 190.° no que se refere à indicação da base jurídica. A circunstância de a Comissão se basear eventualmente numa concepção jurídica errada não prejudica o acto [27].

26 — Artigo 190.° do Tratado CEE.

27 — Grabitz, *in* Grabitz, *ibidem*, artigo 190.°, nota 6; acórdão de 20 de Março de 1957, Geitling (2/56, Recueil, pp. 9 e 38).

67. O recorrente alega igualmente que o artigo 190.° do Tratado CEE foi infringido por a decisão da Comissão não estar *suficientemente fundamentada.*

68. A Comissão sustenta que não era necessária uma fundamentação, porque se tratava de um acto jurídico que não tinha efeitos obrigatórios e que exigia o acordo dos Estados-Membros. Acrescenta, no entanto, que a carta que informou o Reino de Espanha da decisão da Comissão, bem como o documento de trabalho distribuído para a preparação da reunião de Dezembro de 1992, continham uma fundamentação suficiente.

69. A este propósito, convém, também, ter em conta que a decisão da Comissão foi publicada no Jornal Oficial.

70. O texto da decisão publicado no Jornal Oficial expõe sucintamente os antecedentes históricos do enquadramento comunitário e recorda as disposições da primeira prorrogação. Além disso, menciona a reunião de Dezembro de 1992, convocada para examinar o enquadramento comunitário, e apresenta o seu resultado. É igualmente claro que a decisão da Comissão resulta desse exame. O Tribunal de Justiça considera que é respeitada a obrigação de fundamentar quando estejam expostas as principais considerações

de direito e de facto [28]. O raciocínio que levou à adopção do acto jurídico deve ser compreensível.

71. É o que se verifica no caso vertente. Estão expostos os principais pontos que serviram de apoio à decisão da Comissão. Compreende-se que a decisão assenta na reunião dos Estados-Membros que foi convocada para examinar o enquadramento comunitário e na qual estes se declararam satisfeitos com o mesmo.

72. Quanto a isto, importa também salientar que participaram nessa reunião de Dezembro de 1992 representantes do Reino de Espanha. Pode portanto admitir-se que os argumentos e os fundamentos da decisão da Comissão eram do conhecimento deste Estado-Membro. Acresce que, no âmbito da preparação desta reunião, foi distribuído um documento de trabalho contendo numerosas informações. Não há portanto dúvida de que o Reino de Espanha tinha sido informado de todos os elementos. O facto de ter já sido informado numa fase preliminar reduz ainda mais o alcance da obrigação de fundamentar da Comissão [29].

c) Artigo 12.°, n.° 1, do regulamento interno da Comissão

73. No âmbito do fundamento baseado na insuficiência da fundamentação, o recorrente alega basicamente que a decisão da Comissão não foi levada ao seu conhecimento segundo as formalidades exigidas. Foi informado apenas através de um ofício da Comissão. Ora, em seu entender, esse ofício não lhe permite, por si só, verificar se foram respeitadas as exigências de forma básicas necessárias para que o acto possa ser considerado como juridicamente existente. Entende, especialmente, não estar em condições de verificar se foram respeitadas as regras do artigo 12.° do regulamento interno da Comissão. Alega que o ofício só indicava a data e o conteúdo da decisão, o que não permitia saber se o referido conteúdo correspondia ao adoptado pela Comissão.

74. A Comissão replica que o recorrente não forneceu elementos suficientes e suficientemente precisos para alegar que a Comissão infringiu o artigo 12.° do seu regulamento interno.

75. O artigo 12.°, n.° 1, do regulamento interno da Comissão, a que se refere o recorrente, prevê a autenticação dos actos jurídicos. A versão em vigor no momento dos

28 — Acórdão de 4 de Julho de 1963, Alemanha/Comissão (24/62, Recueil, pp. 129, 141 e 145).

29 — Schmidt, *in* Von der Groeben, Thiesing/Ehlermann: «Kommentar zum EWG Vertrag», 4.ª edição, 1991, volume 4, artigo 190.°, nota 12, e acórdão de 11 de Janeiro de 1973, Países Baixos/Comissão (13/72, Recueil, p. 27, n.os 11 e 12).

factos determinava que os actos formais adoptados pela Comissão, em reunião ou por procedimento escrito, deviam ser assinados pelo presidente e pelo secretário executivo na língua, ou línguas, que fizessem fé. Esta regra constitui uma formalidade essencial na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE [30]. A autenticação aí prevista destina-se a permitir, em caso de impugnação, verificar se o texto notificado ou publicado corresponde ao que foi realmente adoptado pela Comissão. No caso em apreço, o recorrente não afirma que não houve autenticação, mas apenas que o ofício através do qual a Comissão lhe comunicou a decisão não fornece nenhuma informação que permita saber se o acto foi autenticado e se o conteúdo do ofício coincide com o da decisão da Comissão, nem se existe possibilidade de o verificar (recorrendo ao acto autenticado). No entanto, esta possibilidade também não existe nos casos normais. A decisão é notificada ao destinatário, que deve presumir que o texto corresponde ao adoptado pela Comissão. O texto notificado não permite saber se é realmente esse o caso.

76. No caso vertente, nem o ofício da Comissão nem a publicação da decisão no Jornal Oficial contêm o mais pequeno elemento que possa levar a pensar que o texto da comunicação não corresponde ao adoptado pela Comissão. Ora, para poder invocar uma violação do artigo 12.°, é preciso que o recorrente forneça esses elementos. O Tribunal de Justiça examinou e declarou uma irregularidade deste tipo num caso em que da simples apresentação tipográfica do texto notificado resultava que certas passagens tinham sido posteriormente acrescentadas [31].

77. Estes indícios não existem no caso em apreço, e, aliás, o recorrente não os alegou. Não apresentou, portanto, elementos suficientes para poder invocar uma violação de formalidades essenciais na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE.

78. No entanto, a decisão da Comissão não é correcta, uma vez que se provou serem procedentes outros fundamentos de recurso previstos no artigo 173.° Ela deve, portanto, ser declarada nula em aplicação do artigo 174.° do Tratado CEE.

Despesas

Como o recorrente teve vencimento no essencial, há que condenar a recorrida nas despesas, em aplicação do artigo 69.°, n.° 2, primeira frase, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

30 — Acórdão Comissão/BASF e o., já referido, n.os 74 e 76.

31 — Acórdão já referido na nota 18, n.os 57, 77 e segs.

C — Conclusão

79. Proponho que:

«1) se declare nula a decisão da Comissão de Dezembro de 1992 relativa à prorrogação do enquadramento comunitário dos auxílios de Estado no sector dos veículos automóveis,

2) se julgue, quanto ao restante, o recurso inadmissível,

3) se condene a Comissão nas despesas».