CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 1 de Março de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O presente processo diz respeito à questão de saber se a Grécia não deu cumprimento à Decisão 86/187/CEE da Comissão (JO 1986, L 136, p. 61, a seguir designada «decisão»), cuja validade está em causa no processo Grécia/Comissão. Para mais detalhes do esquema de auxílio em questão remeto para as minhas conclusões nesse processo (onde considero que a decisão não deve ser anulada). Contudo, para efeitos deste processo, a validade da decisão presume-se por força do artigo 185.° do Tratado, que dispõe que «o recurso perante o Tribunal de Justiça não tem efeito suspensivo». Deste modo a decisão deve ser considerada válida desde a data da sua adopção e executória em relação à Grécia pela sua notificação, por força do artigo 191.° A sua continuação em vigor é sublinhada pelo facto do presidente do Tribunal ter recusado, por despacho de 30 de Abril de 1986 no processo 57/86 R (Colect., p. 1497), suspender a sua execução. Mesmo que o Tribunal a anule no seu acórdão final no processo 57/86, a Grécia não estaria a cumprir as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado ao não ter dado cumprimento à decisão até essa data, independentemente do que tenha feito a seguir.

O sistema de bonificação de juros foi introduzido em Abril de 1983. A decisão foi tomada em 30 de Novembro de 1985 e comunicada às autoridades gregas a coberto de uma carta do comissário Andriessen, de 23 de Dezembro de 1985. A Comissão parece considerar essa data como a da notificação. Podem ter-se dúvidas sobre este ponto, uma vez que a carta foi expedida para Atenas na antevéspera do Natal. Contudo, a Grécia não levanta a questão e, nas circunstâncias deste processo, não é necessário que o Tribunal determine a data exacta na qual a decisão foi notificada às autoridades gregas.

O requerimento da Grécia no processo 57/86 foi apresentado no Tribunal em 26 de Fevereiro de 1986 e o seu pedido de medidas provisórias de 13 de Março de 1986 foi indeferido por despacho de 30 de Abril de 1986.

Em 23 de Maio de 1986, a Comissão enviou um telex às autoridades gregas solicitando-lhes que a informassem, no prazo de duas semanas, das medidas que tinham tomado para dar cumprimento à decisão, em especial na sequência do despacho do presidente. Nunca foi enviada qualquer resposta oficial, embora a Comissão tenha tido conhecimento não oficial de duas decisões do governador do Banco da Grécia para pretenso cumprimento da decisão, ou seja, a Decisão n.° 790, de 5 de Junho de 1986, que reduziu a taxa de bonificação para 5 %, com efeitos a partir de 9 de Junho de 1986, e a decisão n.° 936, de 29 de Janeiro de 1987, que a reduziu de 5 para 3 % em relação ao período compreendido entre 1 de

* Traduzido do inglês.

Fevereiro de 1987 e 31 de Dezembro de 1987, inclusive, e suprimiu a bonificação a partir de 1 de Janeiro de 1988.

Com a acção proposta, ao abrigo do n.° 2 do artigo 93.°, a Comissão visa obter a declaração de que, ao não dar cumprimento à decisão «no prazo fixado», a Grécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Se não existisse o acórdão do Tribunal de 2 de Fevereiro de 1988, no processo 213/85 (Comissão/Países Baixos, Colect. p. 281), consideraria que a decisão não podia ser razoavelmente interpretada no sentido de que fixa um prazo para cumprimento. O artigo 1.° ordenou às autoridades gregas que suprimissem as bonificações de juros, sem fixar data limite; o artigo 2.° exige que a Grécia informe a Comissão das medidas que tiver tomado para dar cumprimento a esta decisão no prazo de um mês a contar da notificação. Pelas razões que dei nas conclusões no processo 213/85, sou de opinião de que é necessário entender a decisão como obrigando as autoridades gregas a tomar essas medidas «com toda a diligência», como o Tribunal o enunciou no processo 173/73 (Comissão/Itália, Recueil 1974, p. 709), e a informar a Comissão, no prazo de um mês, das medidas adoptadas nessa data para pôr em prática a decisão (uma obrigação que aparentemente não foi cumprida, embora a Comissão não solicite uma declaração a esse respeito). Na audiência do presente processo, a Comissão admitiu que a decisão era ambígua sobre esse ponto. Na minha opinião, a Comissão não tinha uma razão válida para não especificar claramente que a Grécia devia adoptar as medidas necessárias no prazo de um mês, se essa era a sua intenção.

No entanto, no n.° 19 do acórdão no processo 213/85, o Tribunal decidiu que a fixação de uma data limite para a comunicação à Comissão das medidas adoptadas para dar cumprimento a uma decisão implicava que essas medidas deviam ser adoptadas nessa data. Nesta base, no presente processo ser-se-á necessariamente levado a declarar que a Grécia não deu cumprimento à decisão no prazo fixado.

A jurisprudência do Tribunal parece admitir dois meios de defesa no caso do não cumprimento das decisões da Comissão neste domínio. O primeiro é o de a decisão ser obscura ou ambígua. No processo 70/82 (Comissão/Alemanha, Recueil 1973, p. 813), o Tribunal julgou improcedente a acção da Comissão destinada a obter a declaração de que a República Federal da Alemanha não tinha dado cumprimento a uma decisão tomada nos termos do n.° 2 do artigo 93.°, pela razão de que o objecto da obrigação imposta era indeterminado. Este processo foi invocado no processo 52/83 (Comissão/França, Recueil 1983, p. 3707), no qual o Tribunal decidiu que a decisão dirigida à França lhe impunha uma obrigação clara. A Comissão invoca o processo contra a França, mas a Grécia não alega a ambiguidade, e não vejo como o poderia fazer com sucesso.

O segundo fundamento de defesa é a impossibilidade. A principal jurisprudência na matéria é o processo 52/84 (Comissão/Bélgica, Colect. 1986, p. 89), no qual o Tribunal enunciou, no n.° 14, na p. 104: «... o único meio de defesa que o Governo belga ainda podia fazer valer contra a acção por incumprimento seria a alegação de uma impossibilidade absoluta de executar correcta-

mente a decisão... A decisão exige a supressão de uma participação... efectuada por uma *holding* público reginal, e... tal exigência é suficientemente precisa para ser executada. O facto de, por razões que se prendem com a situação financeira da empresa, as autoridades belgas não poderem recuperar o montante aplicado não constitui uma impossibilidade de execução, desde logo porque o objectivo da Comissão era a supressão do auxílio, o que, como o Governo belga admite, era susceptível de ser alcançado pela liquidação da sociedade...».

No caso em apreço, a Grécia devia claramente suprimir o sistema de bonificação no prazo de um mês a contar da notificação da decisão impugnada. De igual modo, parece-me claro, que apenas a última das três fases de eliminação progressiva da bonificação pelas decisões do Banco da Grécia dá plenamente cumprimento à decisão.

Deste modo, o processo gira à volta da questão de saber se era absolutamente impossível à Grécia dar cumprimento à decisão em causa. A impossibilidade pode dizer respeito ao objecto da decisão e/ou ao seu calendário. Noutros termos, um Estado-membro pode alegar a impossibilidade de dar cumprimento à decisão quer de um modo geral, quer dentro do «prazo fixado».

A Grécia solicita ao Tribunal que reconheça que as medidas adoptadas eram apropriadas, tendo em consideração todas as circunstâncias, e que, deste modo, ao adoptá-las, tinha dado o cumprimento adequado à decisão. Sustenta que era impossível dar-lhe cumprimento «dentro do prazo» porque as bonificações estavam ligadas a compromissos a médio e a longo prazo dos exportadores gregos e a revogação do regime teria tido, quanto a eles, consequências excepcionalmente desastrosas e imprevisíveis e, por extensão quanto à política grega em matéria económica, monetária e de exportação. Dado que o sistema de bonificação fazia parte integrante de todo o sistema monetário instituído em Abril de 1983, não era possível suprimi-lo sem rever completamente esse sistema, o que exigiria um prazo considerável para proceder às apreciações necessárias.

A Comissão responde essencialmente que não era impossível dar cumprimento à decisão, mesmo que houvesse dificuldades ou inconvenientes. A segunda decisão do governador demonstra a possibilidade do cumprimento.

Na minha opinião, em resumo, era manifestamente possível dar cumprimento à decisão quanto ao seu objecto. A Comissão pode validamente invocar a segunda a decisão do governador em apoio desta afirmação.

A Comissão considera igualmente que era possível não só dar cumprimento à decisão quanto ao seu objecto, mas também dentro do prazo de um mês.

O sistema em causa forma um todo autónomo, independentemente de fazer parte ou não de uma série de medidas da política económica e monetária grega. A Grécia não invocou qualquer razão técnica (por exemplo, relativamente ao processo das decisões do governador do Banco da Grécia) para que o sistema não pudesse ser suprimido dentro de um mês ou de qualquer outro prazo. Na minha opinião, o sistema podia ter sido suprimido mais cedo e a Grécia não

me convenceu, de que não podia ter sido suprimido dentro do prazo de um mês ou de um prazo razoável mais curto que o que efectivamente decorreu. As dificuldades dos exportadores são as que habitualmente sofrem os beneficiários de auxílios ilegais e nenhum argumento foi apresentado segundo o qual a decisão era ilegal por ter sido frustrada a confiança legítima (processo 52/83, *ibidem*, p. 3715).

Além disso, a Comissão sustenta que os argumentos da Grécia foram já desatendidos pelo despacho do presidente. Essa afirmação é incorrecta. No que diz respeito ao argumento da política monetária, o presidente decidiu que o Governo grego não tinha justificado, *prima facie*, a medida solicitada (n.° 11); o prejuízo sofrido pelos exportadores foi reconhecido, mas confrontado com os interesses dos concorrentes nos outros Estados-membros (n.° 12).

Embora a brevidade do prazo fixado para cumprimento da decisão (à luz da decisão do Tribunal no processo 213/85, já citado) possa ser considerada, em processos futuros, susceptível de: a) afectar a validade de uma decisão que ordene que seja posto termo a um auxílio ou, pelo menos, b) fornecer um meio de defesa de impossibilidade, não considero que isso tenha sido, respectivamente: a) invocado ou b) provado nos presentes autos.

Deste modo, a única questão que resta examinar é a de saber se as negociações entre a Comissão e a Grécia, subsequentes à decisão impugnada e respeitantes à balança de pagamentos da Grécia, ocasionaram o levantamento da obrigação de dar cumprimento à decisão ou uma prorrogação do prazo fixado para lhe dar cumprimento. Porque esta matéria não foi tratada nos memorandos da Comissão, o Tribunal colocou-lhe uma questão escrita, de cuja resposta resulta que, embora mostrando-se, de modo geral, compreensiva em relação às dificuldades atravessadas pela economia grega, não tomou posição específica em relação ao sistema de bonificação de juros em causa no presente processo e no processo 57/86, que estava já pendente perante o Tribunal quando tiveram lugar as negociações. A Comissão acrescenta que o compromisso da Grécia de eliminar progressivamente o sistema nos termos das duas decisões do governador do Banco da Grécia não prejudicava a solução desses processos.

A decisão foi preferida em 30 de Novembro de 1985. Nos termos do n.° 3 do artigo 108.°, a Comissão tomou duas decisões favoráveis à Grécia, respectivamente, datadas de 22 de Novembro de 1985 (JO L 373, p. 9) e de 16 de Dezembro de 1986 (JO L 357, p. 28), ambas autorizando a eliminação progressiva de um sistema grego de auxílio à exportação que, todavia, é diferente do de bonificação de juros pendente no Tribunal. Deste modo, resulta que a Comissão não empreendeu qualquer acção formal para dispensa do dever de dar cumprimento à decisão. Em especial, não a revogou nem desistiu da acção em Tribunal.

Pode chegar-se ao mesmo resultado apenas porque houve negociações respeitantes às dificuldades? No n.° 16 do acórdão no processo 52/84 (acima citado), o Tribunal declarou: «O facto de um Estado-membro destinatário não poder alegar, contra uma acção como a em análise, senão a existência de uma impossibilidade absoluta de execu-

ção não impede que um Estado-membro que, quando da execução de tal decisão, depare com dificuldades imprevistas e imprevisíveis ou tome consciência de consequências não encaradas pela Comissão, submeta estes problemas à apreciação desta última, propondo modificações apropriadas à decisão em causa. Em tal caso, a Comissão e o Estado-membro devem, por força da regra que impõe aos Estados-membros e às instituições Comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal e que inspira nomeadamente o artigo 5.° do Tratado, colaborar de boa fé com vista a superar as dificuldades, no pleno respeito das disposições do Tratado e, nomeadamente, das que dizem respeito aos auxílios. Ora, no caso concreto, nenhuma das dificuldades invocadas pelo Governo belga apresenta tal característica e o Governo não propôs à Comissão a adopção de quaisquer outras medidas apropriadas...» (*loc. cit.*, p. 105) (tradução provisória).

Como no processo 5/86 (Comissão/Bélgica, acórdão de 9 de Abril de 1987, Colect., p. 1773) a Comissão não teve, na minha opinião, uma atitude contrária ao que o Tribunal declarou no processo 52/84, nem despropositada ao não aceitar as dificuldades alegadas como um fundamento de não exigência da execução da decisão.

Assim, a minha conclusão é de que a Grécia não deu cumprimento à decisão no prazo previsto. A Comissão tem o direito de obter uma declaração nesse sentido e o reembolso das despesas no presente processo.