CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

G. Federico Mancini

apresentadas em 24 de Maio de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por requerimento registado na Secretaria em 20 de Julho de 1987, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal que declare que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelo Tratado de Roma. Com efeito, a República Helénica não terá adoptado dentro do prazo as medidas internas necessárias para executar a Decisão 85/276/CEE da Comissão, de 24 de Abril de 1985, relativa aos seguros, na Grécia, dos bens públicos e dos créditos concedidos pelos bancos públicos gregos (JO L 152, p. 25).

Os factos. O artigo 13.° da Lei n.° 1256/82, de 28 e 31 de Maio de 1982, que modificou os artigos 31.°, n.° 1, e 54.°, n.° 1, da Lei n.° 400/970, de 13 e 17 de Janeiro de 1970, dispõe que: a) todos os bens públicos, incluindo os das empresas públicas gregas, são segurados exclusivamente em companhias do sector público, b) os bancos do sector público devem recomendar por escrito aos seus clientes que façam os seus seguros junto de companhias dependentes e controladas pelo sector bancário público.

Por julgar que tal norma está em conflito com o artigo 90.°, n.° 1, em ligação com os artigos 52.°, 53.°, 5.°, segundo parágrafo, e 3.°, alínea f), do Tratado, a Comissão notificou em 30 de Maio de 1985 o Governo de Atenas da Decisão 85/276/CEE, pedindo-lhe que lhe comunicasse dentro de dois meses as medidas adoptadas para eliminar a referida incompatibilidade. Por nota de 30 de Setembro de 1985, o prazo foi prorrogado até 18 de Outubro, mas foi só a 29 desse mês que a Grécia respondeu à instituição assegurando que as modificações pedidas seriam rapidamente promulgadas. Dado que essa promessa não teve qualquer sequência, a Comissão iniciou em 8 de Abril de 1986 o processo de infracção, enviando à República Helénica a habitual notificação por incumprimento, seguida de uma insistência algumas semanas mais tarde (26 de Maio).

Em 11 de Julho de 1986, a Grécia confirmou que a norma em causa seria modificada e que o respectivo projecto de lei seria apresentado a breve prazo no Parlamento. Esta intenção foi repetida tanto no encontro a nível ministerial ocorrido em Atenas em 21 e 29 de Julho como na carta de 4 de Novembro de 1986, com a qual a Grécia respondeu a uma nova insistência feita pela Comissão em 13 de Outubro. O executivo comunitário tomou nota dessas garantias (1 de Dezembro) e declarou-se disposto a suspender o processo de infracção se o Governo helénico dirigisse «aux instances concernées» uma circular que «enjoindrait aux banques publiques et aux compagnies d'assurance de se conformer immédiatement aux dispositions... modifiant la loi n° 1256/82 dans l'attente de l'approbation formelle du text par le Parlement».

No entanto, não foi adoptada qualquer circular. Em 17 de Fevereiro de 1987, em consequência, a Comissão emitiu o parecer fun-

* Tradução do italiano.

damentado previsto no Tratado, convidando a Grécia a adoptar as medidas necessárias no prazo de dois meses após a notificação. O Governo de Atenas não respondeu e a Comissão apresentou a acção que o Tribunal é chamado a decidir.

2. A defesa do Estado demandado baseia-se em dois argumentos: a) o carácter não vinculante e b) a ilegitimidade de Decisão 85/276/CEE.

No que respeita ao primeiro aspecto, a Grécia afirma, por um lado, que a Comissão recorreu pela primeira vez ao n.° 3 do artigo 90.° do Tratado como base jurídica para uma decisão e, por outro, que a natureza deste acto não é pacífica: com efeito, um sector autorizado da doutrina orientou-se no sentido de nele identificar um parecer, se bem que dotado de um considerável «peso moral» (Pappalardo, Régime de l'article 90 du traité CEE: Les aspects juridiques dans L'entreprise publique et la concurrence, Les articles 90 et 37 du traité CEE et leurs relations avec la concurrence, *Semaine de Bruges 1968*, Bruges 1969, p. 81). O facto de o mesmo não ter sido impugnado não implica pois o reconhecimento da sua validade e não impede a respectiva impugnação no presente contexto. Uma solução diferente privaria os Estados-membros da garantia que o artigo 169.° lhes concede no plano pré-contencioso e jurisdicional, em medida mais ampla do que o processo «sumário» resultante da combinação do disposto nos artigos 90.° e 173.°

Quanto ao segundo aspecto, o Governo helénico sustenta que a pretensa incompatibilidade do artigo 13.° da Lei n.° 1256/82 não se baseia numa análise realista e objectiva do mercado nacional dos seguros: em particular, a Comissão não provou que a norma levante obstáculos ao comércio intracomunitário, ao livre jogo da concorrência ou ao estabelecimento na Grécia das companhias de seguros de outros Estados-membros e seja portanto contrária aos artigos 3.°, alínea f), 5.°, segundo parágrafo, 52.° e 53.° do Tratado. Por último, a medida adoptada parece ignorar o princípio da proporcionalidade.

3. Em minha opinião, os argumentos assim resumidos devem ser rejeitados. Observo em primeiro lugar que a legitimidade da decisão 85/276 não é contestável neste processo. Para o demonstrar, todavia, é desnecessário apreciar a admissibilidade da excepção prevista no artigo 84.° no âmbito de uma acção por incumprimento (para um quadro exaustivo da doutrina e da jurisprudência sobre esta questão ver no entanto Kovar, «Contentieux de la légalité — L'exception de l'illégalité», *Jurisclasseur de droit international*, 1981, fasc. 161-C, terceira parte, n.os 19 a 25). Basta com efeito salientar que, segundo a Jurisprudência do Tribunal, esta excepção não pode ser invocada relativamente às decisões individuais, salvo na hipótese extrema de colisão com um princípio constitucional (acórdãos de 10 de Dezembro de 1969 nos processos apensos 6 e 11/69, Comissão/França, Recueil, p. 523; de 12 de Julho de 1973 no processo 70/72, Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil, p. 813; e de 12 de Outubro de 1978 no processo 156/77, Comissão/Bélgica, Recueil, p. 1881; e as conclusões dos advogados-gerais Roemer e Mayras nos dois primeiros processos).

Dito isto, saliento, para usar os termos do acórdão dos processos 6 e 11/69, que a Decisão 85/276/CEE não é «destituída de fundamento jurídico na ordem comunitária» (n.° 13); nos termos do artigo 90.°, n.° 3,

com efeito, «a Comissão velará pela aplicação do disposto... (relativamente às empresas públicas) e dirigirá... aos Estados-membros as directivas ou *decisões* adequadas» (sublinhado meu). Naturalmente, a medida poderia ter sido impugnada nos termos previstos pelo artigo 173.° Sabemos no entanto que a Grécia deixou caducar o respectivo prazo sem agir; e não é concebível que dois anos depois possa remediar a sua inércia de 1985. A razão é evidente. O referido prazo tem por objectivo evitar que os actos comunitários sejam postos em questão *ad infinitum*: é pois numa aplicação do primeiro e mais importante princípio — o da certeza jurídica — que se inspira o sistema de recursos instituídos pelo Tratado (ver, com referência às decisões visadas no artigo 93.°, n.° 2, primeiro parágrafo, o citado acórdão de 12 de Outubro de 1978, n.° 24).

4. Chegados a este resultado analisarei os argumentos que o Governo grego invoca contra a decisão apenas para ser exaustivo.

A afirmação de que, em sede de aplicação do artigo 90.°, não havia precedentes para a decisão (que — acrescentaremos — conhece apenas um outro exemplo: a decisão de 22 de Junho de 1987, relativa às reduções das tarifas dos transportes aérios e marítimos reservadas aos residentes espanhóis das ilhas Canárias e Baleares; JO L 194, p. 28), é exacta mas juridicamente totalmente irrelevante. Por seu turno é claramente errado contestar que a decisão seja redutível ao modelo do artigo 189.° e, por essa via, que ela se possa apresentar como acto plenamente vinculativo para os destinatários. Em particular, não é pertinente a invocação que a Grécia faz da posição do Professor Pappalardo. Na citada obra, de facto, este jurista afirmou que o poder conferido à Comissão não é exagerado porque «si l'État en cause ne se conforme pas à... la décison, il ne reste que le recours à l'article 169.°». A comparação, de resto não muito feliz, que o autor estabelece entre o acto previsto no artigo 90.°, n.° 3, e o parecer, deve ser interpretada a esta luz.

São também inconsistentes as censuras que o Estado demandado dirige à fundamentação do acto, para demonstrar a sua ilegalidade. A Comissão examinou de forma aprofundada todos os obstáculos que a norma controvertida coloca tanto à concorrência dos seguradores privados, em particular das agências, sucursais e filiais pertencentes a companhias de outros Estados-membros, como ao direito de estabelecimento. O artigo 13.° da Lei n.° 1256/82 impede na prática estas empresas de segurarem os bens públicos, relativamente aos quais são pagos prémios que constituem cerca de um quarto do mercado dos seguros nacional.

Direi por último que a decisão em apreço está longe de violar o princípio da proporcionalidade. Ela constitui antes um dos instrumentos que o Tratado confere à Comissão para o exercício do poder — dever de vigiar as normas estatais em matéria de empresas públicas.

5. Perante estas considerações, proponho ao Tribunal que declare que, não tendo adoptado no prazo prescrito as medidas necessárias para executar a Decisão 85/276/CEE da Comissão, de 24 de Abril de 1985, relativa ao seguro na Grécia dos bens públicos e dos créditos concedidos pelos bancos gregos do sector público, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelo Tratado CEE.

Por outro lado, sugiro que se decida quanto às despesas segundo o critério da sucumbência.