ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

31 de Março de 2011 *

No processo C-407/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 228.º CE, entrada em 22 de Outubro de 2009,

Comissão Europeia, representada por M. Condou-Durande e A.-M. Rouchaud-Joët, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por K. Samoni-Rantou e N. Dafniou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel (relator), M. Ilešič, M. Safjan e M. Berger, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Setembro de 2010,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de Dezembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que:

— declare que, ao não adoptar as medidas necessárias que a execução do acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Grécia (C-26/07), implicava, no qual o Tribunal de Justiça decidiu que, não tendo adoptado, no prazo estabelecido, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade (JO L 261, p. 15, a seguir «directiva»), a República Helénica não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força desta directiva, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º, n.º 1, CE;

— ordene à República Helénica que pague à Comissão, na conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória proposta no montante de 72 532,80 euros por dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/Grécia, já referido, a contar da prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que for dada execução ao referido acórdão Comissão/Grécia;

— ordene à República Helénica que pague à Comissão, na mesma conta, uma quantia fixa cujo montante se obtém multiplicando o montante de 10 512 euros por dia

de atraso a contar do dia da prolação do acórdão Comissão/Grécia, já referido, e até à data em que for proferido o acórdão no presente processo ou até à data da adopção das medidas necessárias para dar execução ao referido acórdão Comissão/Grécia, caso a adopção dessas medidas se verifique antes, e

— condene a República Helénica nas despesas.

Acórdão Comissão/Grécia

2 Em 25 de Janeiro de 2007, a Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 226.º CE, intentou uma acção por incumprimento contra a República Helénica, devido ao facto de esta não ter procedido à transposição da directiva para a sua ordem jurídica, cujo prazo de transposição foi inicialmente estabelecido até ao dia 1 de Julho de 2005.

3 No n.º 1 do dispositivo do acórdão Comissão/Grécia, já referido, o Tribunal de Justiça pronunciou-se do seguinte modo:

«Não tendo adoptado, no prazo previsto, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à [directiva], a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.»

Procedimento pré-contencioso

4 Em 29 de Fevereiro de 2008, a Comissão enviou à República Helénica uma carta de notificação para cumprir na qual lhe pedia que prestasse informações sobre as medidas que tinha tomado para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Grécia, já referido.

5 Na sua resposta de 10 de Setembro de 2008, este Estado-Membro indicou que se encontrava em fase final de elaboração um projecto de lei destinado a pôr termo ao incumprimento declarado.

6 Constatando que a República Helénica continuava sem dar execução ao acórdão Comissão/Grécia, já referido, a Comissão, em 23 de Setembro de 2008, dirigiu um parecer fundamentado a este Estado-Membro, no qual o convidava a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao referido acórdão no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer fundamentado. Neste, a Comissão chamava igualmente a atenção da República Helénica para as sanções pecuniárias que o Tribunal de Justiça pode impor, em conformidade com o disposto no artigo 228.º, n.º 2, CE, a um Estado-Membro que não dê cumprimento a um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia que tenha declarado um incumprimento.

7 Em 10 de Setembro de 2009, após a troca de várias cartas, a República Helénica informou a Comissão de que, devido à convocação de eleições legislativas antecipadas, o Parlamento grego teve de interromper, em 7 de Setembro de 2009, os trabalhos de adopção da lei que visava assegurar a transposição da directiva. Na Grécia, a realização de eleições parlamentares implica que todos os projectos de lei que estejam em fase de adopção devem ser remetidos à Administração, com vista à reabertura

do processo legislativo posteriormente à eleição dos membros do novo Parlamento, independentemente da fase de adopção em que os projectos se encontrem.

8 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Desenvolvimentos ocorridos durante o presente processo

9 Em 18 de Dezembro de 2009, foi publicada no *Jornal Oficial da República Helénica* a Lei n.º 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009), que assegura, segundo o Estado-Membro demandado, a execução completa do acórdão Comissão/Grécia, já referido.

10 Após ter examinado o conteúdo da referida lei, a Comissão, na sua réplica, considerou que a República Helénica tinha tornado a sua legislação conforme com o acórdão Comissão/Grécia, já referido.

11 Por conseguinte, a Comissão já não pede a fixação de uma sanção pecuniária compulsória. Todavia, mantém o seu pedido relativo ao pagamento de uma quantia fixa.

Quanto ao incumprimento

Argumentação das partes

12 No que respeita ao incumprimento alegado, a Comissão recorda que, em conformidade com o disposto no artigo 228.º, n.º 1, CE, quando o Tribunal de Justiça declara que um Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE, esse Estado-Membro deve tomar as medidas que a execução do acórdão do Tribunal de Justiça implica. Quanto ao prazo no qual deve ser dada execução a esse acórdão, a Comissão precisa que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o interesse na aplicação imediata e uniforme do direito da União impõe que essa execução seja iniciada imediatamente e esteja concluída no mais curto prazo possível.

13 Na medida em que, no presente caso, não é contestado que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 23 de Setembro de 2008, a República Helénica ainda não tinha adoptado as medidas legislativas necessárias que a execução do acórdão Comissão/Grécia, já referido, implica, está claramente provado o incumprimento que lhe é imputado.

14 A República Helénica não contesta que não adoptou as medidas em causa dentro do prazo fixado no referido parecer fundamentado. A título de justificação, este Estado-Membro alega que se deparou com circunstâncias imprevisíveis relacionadas, nomeadamente, com a procura de recursos para proceder ao pagamento das indemnizações previstas no âmbito do sistema instituído pela directiva e com a convocação de eleições legislativas antecipadas. Por este motivo, o projecto de lei, cujo processo de aprovação pelo Parlamento grego já se encontrava numa fase bastante adiantada,

teve de ser remetido aos serviços competentes da Administração, para ser novamente submetido a este mesmo processo no Parlamento saído das eleições.

15 A República Helénica considera que, na medida em que a Comissão foi devidamente informada tanto do estado de adiantamento do processo de adopção da proposta de lei em questão como da organização de eleições legislativas antecipadas, esta instituição violou o dever de cooperação leal que lhe incumbe, ao intentar a presente acção pouco tempo antes da adopção da lei que pôs termo ao incumprimento. Nestas condições, a acção deve ser julgada improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

16 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações verificadas posteriormente não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça, ainda que constituam uma transposição correcta da norma de direito da União que constitui o objecto da acção por incumprimento (v., nomeadamente, acórdãos de 3 de Dezembro de 2009, Comissão/Bélgica, C-475/08, Colect., p. I-11503, n.º 30, e de 9 de Dezembro de 2010, Comissão/Espanha, C-340/09, n.º 39).

17 Como a República Helénica admitiu, as medidas legislativas necessárias para assegurar a execução do acórdão Comissão/Grécia, já referido, só foram adoptadas com a Lei n.º 3811/2009, publicada em 18 de Dezembro de 2009, por conseguinte, muito depois do prazo de dois meses fixado para o efeito no parecer fundamentado de 23 de Setembro de 2008.

18 Nestas condições, há que declarar que, não tendo adoptado, na data em que expirou o prazo fixado no parecer fundamentado emitido em 23 de Setembro de 2008 pela Comissão nos termos do artigo 228.º CE, as medidas que implicava a execução do acórdão Comissão/Grécia, já referido, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do n.º 1 do referido artigo.

Quanto à sanção pecuniária

Argumentação das partes

19 A Comissão considera que, atendendo à duração e à gravidade do incumprimento imputado à República Helénica, se justifica a condenação desta no pagamento de uma quantia fixa.

20 Com efeito, por um lado, decorreu um lapso de tempo considerável, a saber, 29 meses, entre a data da prolação, em 18 de Julho de 2007, do acórdão Comissão/Grécia, já referido, e a data da adopção, em 18 de Dezembro de 2009, das medidas nacionais necessárias para o executar. Por outro lado, o incumprimento imputado foi especialmente grave porque dizia respeito à não transposição de uma directiva que, devido à finalidade e à natureza das suas disposições, tem repercussões transfronteiriças, uma vez que visa tanto as pessoas que residem no território grego como os cidadãos de outros Estados-Membros que são vítimas de actos criminosos quando exercem o seu direito à livre circulação na Grécia.

21 A Comissão acrescenta que, no presente caso, há circunstâncias agravantes que devem também ser tomadas em consideração na determinação da quantia fixa.

22 Assim, antes de mais, tanto as disposições da directiva como o dispositivo do acórdão Comissão/Grécia, já referido, são muito claros e não suscitam dificuldades de interpretação. Em seguida, não existe nenhum problema especial relacionado com o processo de transposição da referida directiva para o direito nacional. Por último, a República Helénica reagiu ao parecer fundamentado com sete meses de atraso.

23 Na audiência, a Comissão propôs reduzir o montante fixo diário, que tinha fixado inicialmente em 10 512 euros, para 10 248 euros. Este montante obtém-se, em conformidade com o disposto na Comunicação SEC(2005) 1658 da Comissão, de 13 de Dezembro de 2005, relativa à aplicação do artigo 228.º CE, multiplicando o montante fixo de base uniforme de 200 euros pelo coeficiente de gravidade 12 e pelo factor «n», que, no caso da República Helénica, passou a ser 4,27, e não 4,38. Há ainda que aplicar este montante fixo diário a todo o período de inexecução mencionado no n.º 20 do presente acórdão.

24 A título principal, a República Helénica alega que, no presente caso, não deve ser condenada no pagamento de uma quantia fixa. Em apoio das suas pretensões, salienta que, antes de mais, deu cumprimento ao acórdão que declarou o incumprimento, Comissão/Grécia, já referido, antes de o Tribunal de Justiça proferir o acórdão ao abrigo do artigo 228.º, n.º 2, CE e, seja como for, num prazo razoável, atendendo às dificuldades económicas por que recentemente passou e com as quais actualmente ainda se debate. Em seguida, sustenta que, no presente caso, não há risco de reincidência. Por fim, acrescenta que o incumprimento alegado não deve ser considerado especialmente grave porque as consequências da não execução do referido acórdão Comissão/Grécia para os interesses públicos e privados foram apenas indirectas e não revestiram um carácter real e efectivo.

25 A título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça venha, no entanto, a considerar que a acção é procedente e a impor o pagamento de uma quantia fixa à República Helénica, recorda que cabe ao Tribunal de Justiça fixar tal montante de forma a que o mesmo seja proporcional, nomeadamente, «à capacidade de pagamento» do Estado-Membro, conforme esta se apresenta actualmente.

26 A este respeito, alega que o factor de 4,27 utilizado pela Comissão para exprimir a capacidade de pagamento da República Helénica, que foi fixado com base em dados económicos relativos ao ano de 2008, não corresponde à realidade económica actual, porque o produto interno bruto da Grécia voltou a diminuir sensivelmente durante os anos de 2009 e 2010. Além disso, a capacidade de pagamento de um Estado-Membro não pode ser correctamente avaliada, se não forem tomados em consideração, nomeadamente, o défice público e a dívida pública deste Estado ou a taxa de inflação que nele se regista.

27 Atendendo a estas considerações, a República Helénica considera que a quantia fixa deve ser reduzida para o montante mínimo previsto pela Comissão na sua Comunicação SEC(2005) 1658, a saber, 2 190 000 euros. Por outro lado, pediu, na audiência, para ser autorizada a proceder a um pagamento fraccionado, sem juros, da quantia fixa em que, se for caso disso, vier a ser condenada pelo acórdão a proferir.

Apreciação do Tribunal de Justiça

28 Há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que se a imposição de uma sanção pecuniária compulsória parece ser especialmente adaptada para incitar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, teria tendência para persistir, a imposição do pagamento de uma quantia fixa assenta essencialmente na apreciação das consequências da não execução das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos, designadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo

período após o acórdão que inicialmente o declarou (v., nomeadamente, acórdão de 9 de Dezembro de 2008, Comissão/França, C-121/07, Colect., p. I-9159, n.º 58).

29 Incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso concreto que lhe foi submetido bem como do nível de persuasão e de dissuasão que lhe pareça necessário, adoptar as sanções pecuniárias adequadas para assegurar a execução mais rápida possível do acórdão que anteriormente tenha declarado um incumprimento e prevenir a repetição de infracções análogas ao direito da União (v. acórdão Comissão/França, já referido, n.º 59).

30 No que respeita à eventual imposição do pagamento de uma quantia fixa, há que recordar que esta deve, em cada caso concreto, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento declarado como com a atitude do Estado-Membro demandado no processo iniciado com base no artigo 228.º CE (v., nomeadamente, acórdão Comissão/França, já referido, n.º 62).

31 Seja como for, se o Tribunal de Justiça decidir impor o pagamento de uma quantia fixa, incumbe-lhe, no exercício do seu poder de apreciação, fixá-la de modo a que seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcional ao incumprimento declarado bem como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (acórdão de 4 de Junho de 2009, Comissão/Grécia, C-568/07, Colect., p. I-4505, n.º 47).

32 Por conseguinte, para decidir do pedido de imposição do pagamento de uma quantia fixa à República Helénica, há que ter em conta todas as circunstâncias do incumprimento que lhe é imputado, nomeadamente a sua atitude, a duração bem como a gravidade da infracção.

33 Assim, no que respeita, em primeiro lugar, à atitude do referido Estado-Membro, saliente-se que as autoridades helénicas responderam com atrasos importantes tanto à carta de notificação para cumprir como ao parecer fundamentado. Além disso, como resulta da carta da República Helénica de 22 de Junho de 2009, é facto assente que, nessa data, o projecto de lei necessário para dar execução ao acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Grécia, já referido, ainda não tinha sido submetido para adopção ao Parlamento grego, embora a acção exigida para sanar o incumprimento declarado nesse acórdão não apresentasse dificuldades especiais.

34 No que respeita, em segundo lugar, à duração do incumprimento que é objecto da presente acção, importa recordar que, embora o artigo 228.º CE não especifique o prazo dentro do qual deve ter lugar a execução de um acórdão, é no entanto facto assente que a execução deve ser iniciada imediatamente e estar concluída o mais rapidamente possível (v., nomeadamente, acórdão de 4 de Junho de 2009, Comissão/Grécia, já referido, n.º 51).

35 No presente litígio, há que salientar que decorreram 29 meses desde a data em que foi proferido o acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Grécia, já referido, até à data da publicação, em 18 de Dezembro de 2009, da Lei n.º 3811/2009 que tornou a legislação nacional conforme com o dispositivo do referido acórdão.

36 As justificações invocadas pela República Helénica a este respeito, a saber, o facto de o atraso na execução do referido acórdão se dever a dificuldades internas, relacionadas com o processo legislativo e com a realização de eleições antecipadas, não podem ser aceites. Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito da União (v., nomeadamente, acórdão de 4 de Junho de 2009, Comissão/Grécia, já referido, n.º 50).

37 Há assim que constatar que o incumprimento imputado à República Helénica persistiu durante um período de tempo significativo.

38 No que se refere, em terceiro lugar, à gravidade da infracção, cabe constatar que o incumprimento imputado prejudicou a realização de uma liberdade fundamental, neste caso, a livre circulação de pessoas num espaço único de liberdade, segurança e justiça.

39 Com efeito, como o advogado-geral indicou no n.º 43 das suas conclusões quando se referiu ao segundo considerando da directiva, o legislador da União considera que a protecção da integridade física de um cidadão da União Europeia que se desloca de um Estado-Membro para outro constitui o corolário do direito à livre circulação das pessoas e que as medidas destinadas a facilitar a indemnização das vítimas da criminalidade previstas na directiva contribuem para a realização dessa liberdade.

40 Atendendo ao acima referido, o Tribunal de Justiça considera que, no presente caso, é justificado impor à República Helénica o pagamento de uma quantia fixa.

41 No que respeita ao montante da referida quantia fixa, importa, por um lado, salientar que, não obstante as considerações expostas nos n.os 33 a 39 do presente acórdão, a República Helénica pôs termo ao incumprimento que lhe foi imputado.

42 Deve, por outro lado, tomar-se em consideração a capacidade de pagamento do referido Estado-Membro, conforme esta se apresenta tendo em conta os últimos dados económicos submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça.

43 Atendendo a tudo o que foi acima referido, é feita uma justa apreciação das circunstâncias do caso concreto, fixando em três milhões de euros o montante da quantia fixa que a República Helénica deverá pagar nos termos do artigo 228.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

44 Há, portanto, que condenar a República Helénica a pagar à Comissão, na conta «Recursos próprios da União Europeia», o montante fixo de três milhões de euros.

Quanto às despesas

45 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida nos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) Não tendo adoptado, na data em que expirou o prazo fixado no parecer fundamentado emitido em 23 de Setembro de 2008 pela Comissão das Comunidades Europeias nos termos do artigo 228.º CE, as medidas que implicava a execução do acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Grécia (C-26/07), a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do n.º 1 do referido artigo.

2) A República Helénica é condenada a pagar à Comissão Europeia, na conta «Recursos próprios da União Europeia», o montante fixo de três milhões de euros.

3) A República Helénica é condenada nas despesas.

Assinaturas