

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL DA UNIÃO EUROPEIA ESCLARECE AS COMPETÊNCIAS DA COMISSÃO NO ÂMBITO DE PROCESSOS POR INCUMPRIMENTO

Em 29 de Março último o Tribunal Geral anulou uma decisão da Comissão Europeia (“Comissão”), refutando a interpretação abrangente que esta instituição fazia das suas competências em sede de processos contra Estados-Membros por alegado incumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados, ao abrigo dos arts. 226.º e 228.º TCE (actuais arts. 258.º e 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – “TFUE”) (processo T-33/09, *República Portuguesa c. Comissão*).

O processo teve a sua origem no acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 2004 que declara que “*Ao não revogar o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, que subordina a indemnização das pessoas lesadas em consequência da violação do direito comunitário em matéria de contratos de direito público ou das normas nacionais que o transpõem à prova da existência de culpa ou dolo, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e de fornecimentos [JO L 395, p. 33].*» (sublinhados acrescentados) (processo C-275/03, *Comissão c. República Portuguesa*) (“acórdão de 2004”). Como tal, a República Portuguesa estava obrigada a “tomar as medidas necessárias à execução do acórdão”, nos termos do agora art. 260.º, n.º 1 TFUE.

Incumbe à Comissão instruir uma nova fase administrativa do processo (já de “duplo incumprimento”) e, considerando manter-se o incumprimento declarado no primeiro acórdão, submeter novamente o caso ao Tribunal de Justiça, o que veio a suceder em 7 de Fevereiro de 2006. O Tribunal proferiu o acórdão respeitante a este processo em 10 de Janeiro de 2008, nos termos do qual constata o incumprimento por Portugal do dever de execução do acórdão de 2004 (“declaração do duplo incumprimento”) e impõe o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória de 19.392 euros por cada dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar cumprimento ao mesmo acórdão (processo C-70/06, *Comissão c. República Portuguesa*) (“acórdão de 2008”).

Nas reuniões que se seguiram entre os representantes da Comissão e as autoridades Portuguesas, discutiu-se qual ou quais seriam as medidas completas e adequadas para executar o acórdão de 2004, tendo as últimas defendido que a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro de 2007, que fora entretanto publicada¹, assegurava o cumprimento do dever de execução do acórdão. Esta Lei aprova o Regime da Responsabilidade Civil

¹ Cfr. *Diário da República*, 1.a série, n.º 251, de 31 de Dezembro de 2007.



EUROPEU E
CONCORRÊNCIA

O Tribunal Geral anulou uma decisão da Comissão Europeia, refutando a interpretação abrangente que esta instituição fazia das suas competências em sede de processos contra Estados-Membros por alegado incumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados

Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o seu artigo 5.º revoga expressamente o Decreto-Lei n.º 48051, tendo-se estabelecido a sua entrada em vigor para 30 de Janeiro de 2008. Em 25 de Abril de 2008, as autoridades portuguesas comunicaram à Comissão uma proposta de lei de modificação da Lei n.º 67/2007 através da qual se propunham ultrapassar as dúvidas de interpretação suscitadas pela Comissão em relação à mesma Lei – não obstante não as subscrevessem - e assim cessar o processo por incumprimento. Esta proposta de lei veio a ser aprovada como Lei n.º 31/2008, em 17 de Julho. Esta Lei prevê a sua entrada em vigor para o dia seguinte e a sua aplicação retroactiva para a mesma data da entrada em vigor da Lei n.º 67/2007 – ou seja, 30 de Janeiro de 2008. Contudo, a Comissão vem considerar na Decisão C(2008) 7419 final, de 25 de Novembro de 2008, que apenas a Lei n.º 31/2008 dá adequada execução ao acórdão, pelo que o cálculo que a Comissão faz da referida sanção aplicada pelo Tribunal de Justiça abrange o período entre a prolação do acórdão e a entrada em vigor desta última Lei – ou seja, 18 de Julho de 2008.

Portugal interpôs recurso de anulação da referida decisão da Comissão junto do Tribunal Geral. No essencial, Portugal alega que no acórdão de 2008 o Tribunal de Justiça declarara com clareza que o incumprimento resultava do facto de não ter sido revogado o Decreto-Lei n.º 48051 e, como tal, ao prever no art. 5.º a revogação do mesmo diploma, a Lei n.º 67/2007 deu integral execução ao acórdão. Acresce que o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a conformidade da nova Lei com o regime jurídico de responsabilidade civil extra-contratual do Estado que decorre do direito da União Europeia. Como tal, incumbia à Comissão intentar nova acção de incumprimento², uma vez que apenas o Tribunal de Justiça tem competência para decidir de modo definitivo sobre a incompatibilidade de comportamentos dos Estados-Membros com o Tratado.

A competência da Comissão em sede de verificação da execução de um acórdão por um Estado-Membro e exigência de pagamento da sanção pecuniária compulsória imposta pelo Tribunal de Justiça limita-se à aferição da compatibilidade das medidas nacionais de execução com o disposto na parte operativa do mesmo acórdão

A título de considerações preliminares, o Tribunal Geral clarifica qual o âmbito da sua competência de apreciação da legalidade da decisão da Comissão³, a quem incumbe cobrar os montantes devidos ao orçamento da União em execução do acórdão do Tribunal de Justiça que fixou a sanção. Neste sentido, o Tribunal Geral recorda que o acórdão do Tribunal de Justiça de 2008 constitui o culminar de um processo executivo, na medida em que é proferido no contexto de um processo judicial especial de execução de um acórdão anterior (de 2004). Como tal, e atendendo a que não existem disposições especiais em matéria de resolução de litígios que surjam entre um Estado-Membro e a Comissão a propósito da liquidação e cobrança da sanção acima enunciada, a competência para conhecer do recurso da decisão da Comissão é do próprio Tribunal Geral, de acordo com as regras gerais do contencioso de anulação. Em seguida, o mesmo Tribunal clarifica os limites da sua competência ao considerar que a sua pronúncia sobre questões relativas ao incumprimento das obrigações que incumbem a um Estado-Membro por força do Tratado extravasa a sua competência – em sede de recurso de anulação de uma decisão da Comissão relativa à execução de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara o incumprimento por parte do mesmo Estado-Membro - se o Tribunal de Justiça não tiver decidido previamente sobre as mesmas questões.

² Nos termos e para os efeitos do art. 260.º TFUE.

³ Com base nos arts. 256.º, n.º 1 e 263.º TFUE.

Uma vez revogado o regime jurídico considerado pelo Tribunal de Justiça como único fundamento para a declaração de incumprimento, se o novo regime jurídico aprovado em substituição do primeiro suscitar dúvidas à Comissão quanto à sua compatibilidade com o Direito da União, a Comissão deverá iniciar um novo processo por incumprimento

Em concreto, na medida em que a análise da compatibilidade da Lei n.º 67/2007 com o direito da União Europeia não foi feita pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 2008, não poderia o Tribunal Geral vir agora efectuá-la, sob pena de usurpar a competência exclusiva do primeiro Tribunal. Considera, em seguida, que, na medida em que resulta claro da parte decisória do acórdão de 2008 que bastava a Portugal revogar o Decreto-Lei n.º 48051 para executar o acórdão de 2004, e que a sanção pecuniária compulsória era devida até à mesma revogação, a competência do Tribunal Geral limita-se ao controlo formal para determinar se o referido diploma foi ou não revogado. Assim, o Tribunal Geral conclui pela anulação da decisão em resultado do desrespeito pela Comissão da parte decisória do acórdão de 2008. A este propósito, o Tribunal Geral refuta a tese da Comissão nos termos da qual lhe deve ser concedido um poder de apreciação no que respeita à execução de um acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça num processo por “duplo incumprimento”. A admitir-se essa tese, explica o Tribunal Geral, na sequência do recurso que lhe dirige um Estado-Membro de uma interpretação da Comissão que ultrapasse os termos exactos da parte decisória do acórdão do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral seria inevitavelmente levado a pronunciar-se sobre a compatibilidade da legislação nacional com o direito da União Europeia. Segundo o Tribunal Geral, semelhante análise não só prejudicaria os direitos processuais dos Estados-Membros, como prejudicaria a competência exclusiva do Tribunal de Justiça, o que não é admitido pelo Tratado. Com efeito, nos termos dos arts. 258.º e 260.º TFUE a determinação dos direitos e obrigações dos Estados-Membros e o julgamento do seu comportamento só podem resultar de um acórdão do Tribunal de Justiça.

Conclusões

Este acórdão do Tribunal Geral constitui um passo muito importante na delimitação das competências da Comissão em sede de processos por incumprimento contra Estados-Membros e na verificação da execução pelos mesmos de acórdãos do Tribunal de Justiça quando, para mais, os condenam ao pagamento de sanções pecuniárias compulsórias.

Com efeito, o Tribunal Geral:

- Confirma que a medida adequada à execução de um acórdão do Tribunal de Justiça que constata o incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que incumbem nos termos do Tratado por não revogar um determinado regime jurídico é somente a revogação do mesmo;
- Confirma que a competência da Comissão em sede de verificação da execução de um acórdão por um Estado-Membro e exigência de pagamento da sanção pecuniária compulsória imposta pelo Tribunal de Justiça se limita à aferição da compatibilidade das medidas nacionais de execução com o disposto na parte decisória do mesmo acórdão (e correspondente cálculo do montante a pagar unicamente em função da adopção das mesmas medidas);
- Confirma que, uma vez revogado o regime jurídico considerado pelo Tribunal de Justiça como único fundamento para a declaração de incumprimento, se o novo regime jurídico aprovado em substituição do primeiro suscitar dúvidas à Comissão

Apenas o Tribunal de Justiça tem competência para decidir de modo definitivo sobre a compatibilidade de um regime jurídico nacional com o Direito da União

Este acórdão assume uma importância acrescida atendendo às modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa nos arts. 258.º e 260.º TFUE.

Tendo em conta este reforço das competências da Comissão nos processos por incumprimento, ganha particular acuidade a clarificação que o Tribunal Geral faz do âmbito das mesmas competências e igualmente das competências dos dois tribunais em sede de escrutínio do exercício das primeiras

quanto à sua compatibilidade com o Direito da União, a Comissão deverá iniciar um novo processo por incumprimento;

- Confirma que apenas o Tribunal de Justiça tem competência para decidir de modo definitivo sobre a compatibilidade de um regime jurídico nacional com o Direito da União;
- Confirma que a competência do Tribunal Geral em sede de apreciação de um recurso interposto por um Estado-Membro de uma decisão da Comissão que exige o pagamento da sanção pecuniária compulsória a pagar pelo mesmo se limita ao controlo formal dessa decisão face ao disposto no acórdão do Tribunal de Justiça.

Este acórdão assume uma importância acrescida atendendo às modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa nos arts. 258.º e 260.º TFUE. Na verdade, por um lado é de realçar que a fase administrativa anterior à segunda acção judicial por incumprimento é mais célere, uma vez que foi suprimida a emissão de parecer fundamentado pela Comissão⁴. Tal, implica, na prática, o aumento da “pressão” sobre os Estados-Membros na discussão da compatibilidade das medidas de execução de acórdão que declara o incumprimento logo na fase da notificação para cumprimento, uma vez que se a Comissão considerar que a resposta não é satisfatória e o incumprimento não cessou, poderá em seguida intentar a acção por “duplo incumprimento” junto do Tribunal de Justiça. Por outro lado, a Comissão dispõe de uma nova competência que consiste na faculdade de indicar logo na primeira acção judicial por incumprimento o montante da sanção a pagar pelo Estado-Membro que não terá cumprido a obrigação de comunicação das medidas de transposição de uma directiva. Tendo em conta este reforço das competências da Comissão nos processos por incumprimento, ganha particular acuidade a clarificação que o Tribunal Geral faz do âmbito das mesmas competências e igualmente das competências dos dois tribunais em sede de escrutínio do exercício das primeiras.

⁴ Anteriormente a Comissão estabelecia um prazo no parecer fundamentado para o Estado poder executar o acórdão que declara o incumprimento, o que, na prática, conferia ao Estado mais tempo para ponderar sobre as medidas de execução a adoptar.

Contacto

Margarida Rosado da Fonseca | Margarida.rfonseca@mlgts.pt

MORAIS LEITÃO, GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA


 ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

www.mlgts.pt

LISBOA

Rua Castilho, 165
1070-050 Lisboa
Tel.: (+351) 213 817 400
Fax: (+351) 213 817 499
mlgtslisboa@mlgts.pt

PORTO

Av. da Boavista, 3265 - 5.2
Edifício Oceanvs – 4100-137 Porto
Tel.: (+351) 226 166 950
Fax: (+351) 226 163 810
mlgtsporto@mlgts.pt

MADEIRA

Avenida Arriaga, Edifício Marina Club, 73, 2º
Sala 212 – 9000-060 Funchal
Tel.: (+351) 291 200 040
Fax: (+351) 291 200 049
mlgtsmadeira@mlgts.pt

MEMBER
LEX MUNDI
THE WORLD'S LEADING ASSOCIATION OF INDEPENDENT LAW FIRMS

São Paulo, Brasil (em parceria)
Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr.
e Quiroga Advogados

Luanda, Angola (em parceria)
Filipe Duarte, Helena Prata & Associados

Maputo, Moçambique (em parceria)
SCAN – Advogados e Consultores

Macau, Macau (em parceria)
MdME | Lawyers | Private Notaries