CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 17 de Setembro de 2002 [1]

1. O presente recurso é interposto pela Comissão das Comunidades Europeias contra o acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 14 de Dezembro de 2002 [2], que anulou a decisão da Comissão que procede a uma compensação de créditos relativamente a um organismo privado.

I — Factos na origem do litígio

4. O CCRE é uma associação de direito francês que agrupa associações nacionais de poderes locais e regionais da Europa.

5. Em 11 de Fevereiro de 1994 e 25 de Abril de 1995, este organismo celebrou três contratos de assistência técnica com a Comissão [4]. O artigo 8.° destes contratos prevê que estão submetidos à lei belga. Além disso, o seu artigo 9.° contém uma cláusula atributiva de competência aos órgãos jurisdicionais civis de Bruxelas (Bélgica) para os litígios entre as partes.

2. O Tribunal de Primeira Instância considerou que o direito da Comissão de proceder a uma compensação de créditos devia estar sujeito à condição desta verificar se a operação não comprometia a realização das acções financiadas pela Comunidade. A Comissão contesta a legalidade desta condição.

3. O processo inclui-se no âmbito de um litígio que opõe a Comissão ao Conseil des communes et régions d'Europe [3].

6. Em Janeiro de 1997, a Comissão procedeu a um controlo das contas do CCRE no âmbito da execução dos contratos MED-URBS. Considerou que o CCRE lhe devia a soma de 195 991 euros a título dos referidos contratos e elaborou, em 30 de Janeiro de 1997, uma nota de débito nesse montante. Por carta de 7 de Fevereiro de 1997, solicitou ao CCRE o respectivo reembolso.

1 — Língua original: francês.

2 — CCRE/Comissão (T-105/99, Colect., p. II-4099, a seguir «acórdão recorrido»).

3 — A seguir «CCRE».

4 — A seguir «contratos MED-URBS».

7. O CCRE contestou em correspondência diversa a posição da Comissão e recusou-se a pagar a soma reclamada.

8. Em 3 de Dezembro de 1998, a Comissão notificou-o para proceder ao reembolso deste montante. Além disso, invocou a possibilidade de cobrança desse montante por «compensação sobre as somas [devidas ao CCRE] a título de qualquer contribuição comunitária ou ainda através de qualquer via de direito, tanto em capital como em juros» [5].

9. Em resposta a esta carta, o CCRE contestou formalmente a certeza do crédito da Comissão e opôs-se à compensação.

10. Por carta de 15 de Fevereiro de 1999 [6], a Comissão fez saber que, segundo ela, o seu crédito apresentava todas as características de certeza, liquidez e exigibilidade que permitem operar a compensação. Informou então o CCRE da decisão de «proceder à cobrança do montante de 195 991,00 euros por compensação sobre as somas[que lhe eram] devidas a título das contribuições» relativas a determinadas acções comunitárias [7]. A Comissão acrescentou que «os pagamentos [deviam ser] considerado[s] recebidos pelo CCRE com as obrigações que daí decorrem, quer o pagamento constitua um adiantamento, um abono ou mesmo um pagamento final».

11. Em 20 de Abril de 1999, o CCRE interpôs recurso para o Tribunal de première instance de Bruxelas, em conformidade com a cláusula atributiva de competência contida nos contratos MED-URBS. Este recurso visava impugnar os fundamentos do crédito da Comissão e demonstrar, desse modo, a inexistência do preenchimento das condições previstas pelo direito belga para extinguir as obrigações contratuais por via da compensação.

II — O processo no Tribunal de Primeira Instância

12. Por petição entrada no dia 28 de Abril de 1999, o CCRE recorreu também para o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias. O recurso visava a anulação da decisão controvertida na parte relativa à compensação entre, por um lado, a soma de 195 991 euros dos quais a Comissão seria credora a título dos contratos MED-URBS e, por outro, os mon-

5 — Carta CBI-XIX/C1/D(98)36805 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1998 (anexo 7 da petição inicial apresentada pelo CCRE no Tribunal de Primeira Instância no processo T-105/99).

6 — A seguir «decisão controvertida».

7 — A seguir «acções controvertidas».

tantes de que é devedora a título dos programas e documentos seguintes [8]:

— 39 447,39 euros, de «seminários regionais nas zonas objectivo 2»;

— 50 000,00 euros, da «subvenção programa 1998»;

— 82 800,00 euros, da «declaração B4-3040/98/208/jnb/d3», e

— 23 743,61 euros, da «convenção SOC 98 10118505D05».

13. Em apoio do recurso, o CCRE invocava quatro fundamentos: 1) falta de base jurídica da decisão controvertida, 2) violação do princípio da segurança jurídica, 3) violação do princípio da confiança legítima, e 4) violação do dever de fundamentação previsto no artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE).

8 — A seguir «montantes controvertidos».

III — O acórdão recorrido

14. Com o primeiro fundamento, o CCRE sustentava que a decisão controvertida era desprovida de base jurídica. Salientava, nomeadamente, que o mecanismo da compensação não é um princípio geral do direito comunitário [9] e que, em qualquer caso, as condições de aplicação da compensação (a saber a existência de créditos certos, líquidos e exigíveis) não estão reunidas no caso em apreço [10].

15. O Tribunal de Primeira Instância acolheu este primeiro fundamento pelas seguintes razões:

«54 Importa recordar, por um lado, que o presente recurso tem por objecto a anulação da decisão da Comissão, contida na sua carta de 15 de Fevereiro de 1999, de opor ao recorrente uma compensação dos seus créditos recíprocos e, por outro lado, que as partes conferiram competência aos órgãos jurisdicionais civis de Bruxelas para conhecer dos litígios surgidos a propósito dos contratos MED-URBS. Assim, o Tribunal de Primeira Instância apenas deve examinar a legalidade da decisão supramencionada à luz dos seus efeitos no que se refere à falta de pagamento efectivo das somas controvertidas ao recorrente.

9 — V. n.os 29 a 31 do acórdão recorrido.

10 — V. n.os 32 a 37 do acórdão recorrido.

55 Em seguida, importa referir que, no seu estado actual, o direito comunitário não comporta regras expressas relativas ao direito da Comissão, enquanto instituição responsável pela execução do orçamento comunitário em conformidade com o artigo 205.° do Tratado CE (actual artigo 274.° CE), de opor uma compensação a entidades credoras de fundos comunitários mas igualmente devedoras de somas que têm uma origem comunitária.

56 Todavia, a compensação relativa a fundos comunitários é um mecanismo jurídico cuja aplicação foi considerada pelo Tribunal de Justiça conforme ao direito comunitário nos acórdãos DEKA/CEE [acórdão de 1 de Março de 1983, 250/78, Recueil, p. 421, a seguir 'acórdão DEKA/CEE'], Continental Irish Meat [acórdão de 15 de Outubro de 1985, 125/84, Recueil, p. 3441] e Jensen [acórdão de 19 de Maio de 1998, C-132/95, Colect., p. I-2975, a seguir 'acórdão Jensen'].

57 Contudo, esta jurisprudência do Tribunal de Justiça não contém todos os elementos que permitam decidir o presente processo.

58 Além disso, importa referir que seria preferível que os problemas suscitados pela compensação fossem regulados por disposições gerais adoptadas pelo legislador e não por decisões individuais adoptadas pelo tribunal comunitário no quadro dos litígios que lhe são submetidos.

59 Na ausência de normas expressas na matéria para determinar se a decisão controvertida tem uma base jurídica, é necessário remeter para as normas de direito comunitário aplicáveis à acção da Comissão e para a jurisprudência já referida. Neste contexto, há que, em especial, tomar em consideração o princípio da eficácia do direito comunitário para o qual esta jurisprudência remete (acórdão Jensen, n.os 54 e 67) e o princípio da boa gestão financeira.

60 O princípio da eficácia do direito comunitário implica que os fundos da Comunidade devem ser colocados à disposição e utilizados em conformidade com o seu destino.

61 Por conseguinte, no caso em apreço, a Comissão era obrigada, antes de efectuar a compensação, a verificar se, não obstante esta última operação, a utilização dos fundos em questão para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas estavam asseguradas.

62 Neste contexto, importa recordar que a compensação é um modo de extinção de duas obrigações recíprocas. No caso em apreço, segundo a Comissão, a compensação extinguiria o crédito por si invocado em relação ao CCRE a propósito dos contratos MED-URBS, assim como, pelo menos parcialmente, o do CCRE em relação à instituição a título de subsídios comunitários que deviam ser pagos a este no quadro das acções controvertidas. Além disso, deve observar-se que, na carta de 15 de Fevereiro de 1999, a Comissão precisou que os pagamentos efectuados por via da compensação deviam ser considerados recebidos pelo CCRE com as obrigações que daí decorrem. Desta forma, a Comissão exprimiu a sua exigência de ver o [CCRE] respeitar a sua obrigação de realizar as acções controvertidas.

63 Contudo, na falta de pagamento efectivo das somas destinadas à execução desta última obrigação, é evidente que estas não serão utilizadas em conformidade com o seu destino e assim as acções controvertidas correm o risco de não ser realizadas, o que é contrário à eficácia do direito comunitário e, mais especificamente, ao efeito útil das decisões de concessão das importâncias controvertidas.

64 A posição da Comissão implicava que o CCRE continuasse a ter à sua disposição os fundos atribuídos a título dos contratos MED-URBS e por ela reclamados e que, uma vez efectuada a compensação, o CCRE pudesse utilizar esses fundos para realizar as acções controvertidas.

65 Ora, é evidente que se o CCRE já não tinha à sua disposição os fundos referidos, não podia financiar a realização das acções controvertidas.

66 Assim, a decisão controvertida teve por efeito deslocar o problema da cobrança de um alegado crédito da Comissão no quadro da execução dos contratos MED-URBS para a realização das acções controvertidas, que correspondem a um interesse comunitário, a partir de então ameaçado pela compensação.

67 Ora, as somas controvertidas não se destinavam a pagar dívidas do CCRE, mas sim a realizar acções às quais estas somas tinham sido afectadas. Neste contexto, importa sublinhar que, no presente processo, ao contrário do que deu lugar ao acórdão Jensen (n.ºs 38 e 59), no qual o regulamento em questão visava garantir um determinado rendimento aos agricultores, as somas controvertidas só podiam ser utilizadas para a realização das acções para cuja finalidade estas somas eram destinadas.

68 Neste contexto, tem de se considerar que, apesar das declarações feitas pelo seu representante na audiência, a Comissão não conseguiu provar que antes de efectuar a compensação tinha, pelo menos, examinado o risco que o não pagamento efectivo das somas controvertidas ao recorrente implicava para a realização das correspondentes acções.

69 No que se refere ao princípio da boa gestão financeira, em conformidade com o qual a Comissão deve executar o orçamento comunitário nos termos do artigo 205.° do Tratado, a sua aplicação ao caso em apreço confirma a análise precedente.

70 Com efeito, no que se refere à cobrança do débito que o [CCRE] terá em relação à Comissão, importa assinalar que, como o CCRE não está em situação de insolvência, esta instituição teria podido reclamar o seu pagamento no tribunal belga competente.

71 Além disso, para garantir a boa utilização das somas controvertidas, se a Comissão tivesse tido dúvidas quanto à gestão dos fundos comunitários pelo CCRE poderia ter previsto a suspensão, a título preventivo, do pagamento destas somas a esta associação, assim como fez em relação a outros fundos que eram igualmente devidos a esta última.

72 Desta maneira, a Comissão teria podido, por um lado, obter a cobrança do débito relativo aos contratos MED-URBS e, por outro lado, assegurar que as somas controvertidas, em caso de pagamento ao CCRE, seriam efectivamente utilizadas para a realização das acções controvertidas.

73 Em definitivo, o princípio da boa gestão financeira não deve ser reduzido a uma definição puramente contabilística que teria por essencial a simples possibilidade de considerar um débito como formalmente pago. Pelo contrário, uma correcta interpretação deste princípio deve incluir uma preocupação sobre as consequências práticas dos actos de gestão financeira, tendo como referência, nomeadamente, o princípio da eficácia do direito comunitário.

74 Resulta de tudo o que antecede que a Comissão não tinha o direito de adoptar a decisão controvertida sem se assegurar previamente de que a mesma não implicava um risco relativamente à utilização dos fundos em questão para a finalidade a que eram destinados e para a realização das acções controvertidas, quando é certo que teria podido agir diferentemente sem pôr em causa a cobrança do seu alegado crédito sobre o recorrente e a boa utilização das somas controvertidas.»

16. Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância, sem analisar os outros fundamentos invocados pelo CCRE, anulou a decisão controvertida.

IV — O recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância

17. Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Fevereiro de 2001, a Comissão interpôs o presente recurso. Pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido e condenar o CCRE nas despesas das duas instâncias.

18. Em apoio do pedido invoca três fundamentos:

— violação do princípio geral do direito comunitário que autoriza a compensação dos créditos,

— violação do princípio da efectividade do direito comunitário e,

— violação dos princípios da boa gestão financeira e da boa administração da justiça.

19. Antes de analisar estes diferentes fundamentos (ponto C), importa referir os argumentos desenvolvidos pelas partes no que diz respeito ao direito aplicável ao litígio (ponto A). Será também necessário identificar a regra do direito comunitário que deverá guiar o Tribunal de Justiça na apreciação deste recurso (ponto B).

A — *Quanto ao direito aplicável*

20. No caso em apreço, a compensação controvertida incide sobre créditos que são regulados por duas ordens jurídicas distintas. O crédito da Comissão [11] tem a sua origem nos contratos MED-URBS, que estão sujeitos ao direito belga. Em contrapartida, o crédito do CCRE decorre de quatro decisões da Comissão que lhe concedem um financiamento comunitário para a realização de certas acções no domínio da política social e da coesão económica e social [12]. Apesar de o processo conter poucos elementos sobre esta matéria, é indiscutível que as condições deste financiamento são reguladas pelo direito comunitário [13].

11 — É preciso recordar que, tanto no Tribunal de Primeira Instância como no Tribunal de Justiça, o CCRE contestou o alegado crédito da Comissão a título dos contratos MED-URBS. Teremos oportunidade de voltar a este ponto no seguimento das presentes conclusões (v. n.os 119 e segs.). Contudo, por agora e por estrita comodidade de escrita, referir-nos-emos ao «crédito da Comissão» ou à «dívida do CCRE», sem recordar, de cada vez, que a existência deste crédito ou desta dívida é contestada.

12 — Anexos 10 a 13 da petição apresentada pelo CCRE no Tribunal de Primeira Instância no processo T-105/99.

13 — V. recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância (n.º 42) e alegações de defesa (n.º 6).

21. Tendo em conta esta particularidade, as partes no processo analisaram a questão do direito aplicável ao litígio [14]. As partes invocaram vários argumentos para determinar se a validade da decisão controvertida devia ser apreciada ao abrigo do direito comunitário ou do direito belga.

22. O CCRE sustenta que o Tribunal de Justiça deve aplicar simultaneamente o direito belga e o direito comunitário. Segundo ele, a compensação é uma forma de extinção de obrigações *recíprocas*. Isto significa que, se uma das obrigações é regulada por um direito nacional e a outra pelo direito comunitário, a compensação deve preencher as condições prescritas pelas duas ordens jurídicas em causa. No caso em apreço, a compensação controvertida só será admitida se estiverem reunidas as condições de aplicação previstas pelo direito belga e pelo direito comunitário.

23. A posição da Comissão é mais ambígua. Afirma que quer o direito comunitário quer o direito belga conhecem o mecanismo da compensação e que o subordinam a condições idênticas. Consequentemente, em seu entender, nada haveria a opor à operação controvertida. Todavia, a Comissão precisou que no presente processo aplicou as condições previstas pelo direito belga. A Comissão parece assim aderir à tese segundo a qual a legalidade da decisão controvertida deve ser apreciada, quer à luz do direito comunitário quer do direito belga.

24. Pela nossa parte, consideramos que tais argumentos são destituídos de fundamento.

25. Importa recordar que, por força do artigo 173.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.° CE), cabe recurso dos actos das instituições que não sejam recomendações ou pareceres. Segundo jurisprudência constante [15], a noção de acto impugnável aplica-se a qualquer medida das instituições que produza efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectarem os interesses do requerente. Assim sendo, a forma do acto adoptado é indiferente para saber se ele pode ser objecto de um recurso de anulação [16].

26. No caso em apreço, a decisão controvertida constitui um acto impugnável no

14 — Só o CCRE e a Comissão são partes no presente processo. Os Estados-Membros e as outras instituições da Comunidade não fizeram uso da faculdade concedida pelo artigo 37.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça para intervirem no Tribunal de Primeira Instância ou no Tribunal de Justiça.

15 — V., por exemplo, os acórdãos de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «AETR» (22/70, Colect., p. 69, n.° 42); de 14 de Março de 1990, Nashua Corporation e o./Comissão e Conselho (C-133/87 e C-150/87, Colect., p. I-719, n.° 9); de 30 de Junho de 1992, Itália/Comissão (C-47/91, Colect., p. I-4145, n.° 19); e de 16 de Junho de 1993, França/Comissão (C-325/91, Colect., p. I-3283, n.° 9).

16 — V., por exemplo, o acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, Recueil, p. 2639, n.° 9).

sentido da jurisprudência referida. Com efeito, esta decisão não pode ser dissociada das decisões anteriores da Comissão, pelas quais esta concedeu um financiamento comunitário ao CCRE.

Com a decisão controvertida, a Comissão opta por um modo específico de extinção das obrigações. A Comissão considera a sua dívida a título das decisões de financiamento extinta por compensação, pelo que não procederá ao pagamento material e efectivo dos montantes devidos ao CCRE. Em contrapartida, as obrigações decorrentes do recebimento destes montantes deverão ser correctamente executadas. A decisão controvertida limita assim a possibilidade do CCRE de dispor livremente dos montantes devidos a título das contribuições comunitárias, mantendo todavia as obrigações que decorrem do seu recebimento. Nestas condições, a decisão controvertida produz efeitos jurídicos obrigatórios que afectam os interesses do CCRE [17]. Trata-se assim de um acto susceptível de recurso para o Tribunal de Justiça ou para o Tribunal de Primeira Instância [18].

27. Ora, parece evidente que, no âmbito de um recurso, o juiz comunitário não pode aplicar o direito interno de um Estado-Membro. Os fundamentos de anulação estão taxativamente enumerados no artigo 173.° do Tratado e decorrem todos do direito comunitário. A este respeito, podemos, aliás, recordar que a recusa em apreciar a validade dos actos comunitários à luz do direito nacional constitui um dos fundamentos da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de direitos fundamentais.

28. Sabemos, com efeito, que no seguimento dos acórdãos Stork/Alta Autoridade [19] e Sgarlata e o./Comissão [20], o Tribunal de Justiça teve que responder aos argumentos que sustentavam que os actos das instituições são ilegais quando violam os direitos fundamentais garantidos pelas ordens jurídicas nacionais. No acórdão Internationale Handelsgesellschaft [21], o Tribunal de Justiça rejeitou estes argumentos pelas seguintes razões:

«O recurso às regras ou noções jurídicas do direito nacional, para a apreciação da validade dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade, teria por efeito pôr em causa a unidade e a eficácia do direito comunitário.

A validade desses actos não pode ser apreciada senão em função do direito comunitário.

17 — V., também, por analogia, acórdão de 26 de Maio de 1982, Alemanha/Comissão (44/81, Recueil, p. 1855, n.os 4 a 8).

18 — A solução seria evidentemente diferente se a dívida da Comissão decorresse também de um contrato. Nesse caso, a compensação ocorreria no âmbito de uma relação puramente contratual e o juiz comunitário só seria competente para a conhecer se o contrato contivesse uma cláusula compromissória no sentido do artigo 181.° do Tratado CE (actual artigo 238.° CE).

19 — Acórdão de 4 de Fevereiro de 1959 (1/58, Colect. 1954-1961, p. 293).

20 — Acórdão de 1 de Abril de 1965 (40/64, Recueil, pp. 279, 296, Colect. 1965-1968, p. 79).

21 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1970 (11/70, Colect. 1969-1970, p. 625, n.os 3 e 4).

Com efeito, ao direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, não podem, em virtude da sua natureza, ser opostas em juízo regras de direito nacional, quaisquer que sejam, sob pena de perder o seu carácter comunitário e de ser posta em causa a base jurídica da própria Comunidade;

portanto, a invocação de violações, quer aos direitos fundamentais, tais como estes são enunciados na Constituição de um Estado-Membro, quer aos princípios da estrutura constitucional nacional, não pode afectar a validade de um acto da Comunidade ou o seu efeito no território desse Estado.

Convém, no entanto, analisar se não terá sido violada qualquer garantia análoga, inerente ao direito comunitário.

Com efeito, o respeito dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça.»

29. Pensamos que o mesmo raciocínio pode ser transposto para o presente caso. Se a validade da decisão controvertida devesse ser apreciada à luz do direito belga, a unidade e a eficácia do direito comunitário seriam seriamente postas em causa. Uma tal solução teria também por efeito violar a igualdade dos cidadãos perante a lei uma vez que a questão de saber se — e em que condições — a Comissão pode operar uma compensação de créditos variaria em função do direito nacional ao qual se reportaria um dos créditos em causa.

30. Nestas condições, pensamos que a legalidade da decisão controvertida deve ser apreciada exclusivamente à luz do direito comunitário. O Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça não devem aplicar o direito belga para apreciar a legalidade da compensação controvertida [22].

31. Esta conclusão implica no entanto que identifiquemos a regra de direito comunitário que deverá orientar o Tribunal de Justiça na apreciação do recurso.

B — *Quanto à regra de direito comunitário que deve orientar a apreciação do recurso*

32. Liminarmente, recordamos que a compensação é um modo de extinção das

22 — Em contrapartida, a questão de saber se a Comissão dispõe de um crédito por força dos contratos MED-URBS releva do direito belga e da competência exclusiva das jurisdições civis de Bruxelas, em conformidade com os artigos 8.º e 9.º dos contratos MED-URBS (v., a este respeito, os n.os 119 e segs. das presentes conclusões).

obrigações. Tem por efeito extinguir simultaneamente obrigações distintas existentes entre duas pessoas que sejam devedoras uma da outra, até ao montante da dívida menos elevada. Segundo a ordem jurídica em causa, a compensação pode ser legal (quando decorre unicamente da lei), convencional (quando decorre da vontade das partes) ou judicial (quando é decidida pelo juiz).

33. No seu estado actual, o direito comunitário não regula expressamente a compensação [23]. Não comporta regras expressas relativas ao direito da Comissão, enquanto instituição responsável pela execução do orçamento, de opor uma compensação a pessoas (individuais ou colectivas) credoras de fundos comunitários mas também devedoras da Comunidade [24].

34. A questão que se coloca consiste, portanto, em saber se existe um princípio geral de direito comunitário que autoriza a compensação de créditos. A este respeito, as partes no processo apresentam argumentos divergentes.

35. O CCRE considera que o direito comunitário não contém nenhum princípio geral que autorize a compensação de créditos [25]. Baseia-se na análise da jurisprudência — a saber, os acórdãos DEKA/ /CEE, Continental Irish Meat, já referido, e Jensen — para concluir que o Tribunal de Justiça nunca reconheceu a existência de tal princípio.

36. A Comissão defende a tese contrária [26]. Refere que a maioria das ordens jurídicas nacionais conhece o mecanismo da compensação e sujeita a sua aplicação a condições idênticas. Por outro lado, a Comissão considera que os acórdãos DEKA/CEE, Continental Irish Meat, já referido, e Jensen reconheceram expressamente a existência e a utilidade da compensação de créditos na ordem jurídica comunitária. Este princípio faria assim parte dos princípios gerais do direito que se aplicam mesmo na ausência de disposição expressa.

37. Em nossa opinião, a jurisprudência actual não permite considerar que o Tribunal de Justiça tenha já expressamente reconhecido a existência de um princípio geral de direito que autorize a compensação de créditos. Com efeito, o único acórdão relativo ao direito da Comissão a opor uma compensação de créditos a um particular é o acórdão DEKA/CEE. Os acórdãos Continental Irish Meat, já referido, e Jensen, embora contenham indica-

23 — Acórdão Jensen (n.º 41).

24 — Acórdão recorrido (n.º 55).

25 — V. acórdão recorrido (n.ºs 29 a 31) e alegações de defesa (n.ºs 22 a 30).

26 — V. acórdão recorrido (n.ºs 39 a 49) e recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância (n.ºs 7 a 27).

ções úteis para o presente litígio, não tratam directamente esta questão [27].

38. O processo DEKA/CEE tem origem no contencioso gerado pela supressão de certas restituições à produção de gritz de milho. Em 4 de Outubro de 1979 [28], o Tribunal de Justiça condenou a Comunidade Económica Europeia a reparar o prejuízo sofrido pela sociedade DEKA (antigamente Firma Contifex Getreideprodukte GmbH & Co. KG) devido à supressão de restituições à produção de grãos e sêmolas de milho destinados ao fabrico da cerveja. Paralelamente, a sociedade DEKA devia reembolsar as autoridades alemãs de certas restituições à exportação indevidamente recebidas à luz da legislação comunitária. As autoridades alemãs tinham cedido o seu crédito à Comissão para lhe permitir efectuar uma compensação com a sua dívida indemnizatória. A sociedade DEKA opôs-se à compensação, defendendo que tinha cedido o seu crédito a uma sociedade terceira e intentou uma acção de indemnização.

O Tribunal de Justiça considerou que «o regime jurídico comunitário sobre as restituições à produção e à exportação poderiam ocasionar não apenas créditos exigíveis por agentes económicos às entidades administradoras do sistema, mas também créditos sobre esses agentes, pelo reembolso dos montantes indevidamente pagos [...]. A referida regulamentação pode assim fazer nascer créditos recíprocos ou mesmo conexos, entre essas autoridades e esses agentes económicos, que podem ser objecto adequado de compensação» [29].

Tendo em conta as circunstâncias particulares deste caso, o Tribunal de Justiça julgou que a cessão de créditos efectuada pela DEKA tinha carácter fraudulento e não era oponível à Comissão [30]. Consequentemente, concluiu que «o crédito devido pela indemnização [da DEKA] se extinguiu por compensação» [31] com o crédito de reembolso da Comissão. O Tribunal de Justiça não considerou, portanto, procedente a acção de indemnização proposta pela sociedade DEKA.

39. Decorre deste acórdão que, ainda que o Tribunal de Justiça tenha reconhecido à Comissão o direito de opor uma compensação de créditos a um particular, nem por isso consagrou a existência de um princípio

27 — No acórdão Continental Irish Meat, já referido, o Tribunal de Justiça julgou que o organismo de intervenção irlandesa actuava «na mesma qualidade» quando cobrava montantes compensatórios à exportação e quando pagava montantes compensatórios à importação devidos por um outro Estado-Membro. O acórdão do Tribunal de Justiça devia permitir ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as condições previstas pelo direito irlandês para operar uma compensação de créditos estavam preenchidas. O acórdão Jensen incidia sobre o direito das autoridades nacionais de oporem uma compensação de créditos. O órgão jurisdicional de reenvio perguntava se o direito comunitário se opunha a que um Estado-Membro opere uma compensação entre o seu crédito a título de IVA e uma ajuda devida a um particular a título do Regulamento (CEE) n.º 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que cria um regime de apoio aos produtores de certas culturas arváveis (JO L 181, p. 12). Este acórdão é analisado nos n.ºs 84 a 87 das presentes conclusões.

28 — Acórdão DGV e o./Conselho e Comissão (241/78, 242/78 e 245/78 a 250/78, Recueil, p. 3017).

29 — Acórdão DEKA/CEE (n.º 13).

30 — *Ibidem* (n.ºs 15 a 19).

31 — *Ibidem* (n.º 20).

geral de direito comunitário que autorize a compensação de créditos. Acima de tudo, o Tribunal de Justiça não estabeleceu as circunstâncias e as condições em que a compensação pode ter lugar.

40. Nestas condições, pensamos que a premissa colocada pelo acórdão DEKA/ /CEE deve ser confirmada por uma análise dos direitos nacionais.

1. Quanto à existência de um princípio geral de direito comunitário que autoriza a compensação de créditos

41. O papel reservado aos princípios gerais do direito é bem conhecido. A existência destes princípios é reconhecida de forma pretoriana pelo juiz para fazer face a eventuais lacunas da ordem jurídica e para consagrar valores não escritos, mas por vezes fundamentais [32]. Os princípios assim reconhecidas são susceptíveis de ocupar um lugar variável na hierarquia das normas uma vez que alguns são considerados como sendo de origem constitucional, enquanto outros têm natureza legislativa e até infra-legislativa [33].

42. Na ordem jurídica comunitária, o Tribunal de Justiça faz apelo aos princípios gerais para completar o direito comunitário quando este é omisso sobre determinados problemas que as ordens jurídicas nacionais encontraram e resolveram há muito tempo [34]. Assim, no acórdão Algera e o./Assemblée commune [35], o Tribunal de Justiça verificou que o problema da revogação dos actos administrativos individuais era «um problema [...] bem conhecido da jurisprudência e da doutrina de todos os países da Comunidade, mas para a solução do qual o Tratado não contém regras». O Tribunal de Justiça decidiu que estava «obrigado» a resolver este problema «sob pena de cometer uma denegação de justiça» [36].

43. O método utilizado para consagrar a existência de um princípio geral de direito comunitário é também constante. O Tribunal de Justiça efectua uma comparação do direito dos diferentes Estados-Membros [37] e verifica se existe um grau razoável de convergência entre as soluções nacionais [38]. O Tribunal de Justiça pode também fazer referência à história do princípio para sublinhar que «a[s] origens podem remontar ao direito romano» [39]. Regra geral,

32 — Puissochet, J.-P., «La Cour de justice et les principes généraux du droit communautaire», *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1997 (p. 3).

33 — *Ibidem*.

34 — Kutscher, H., «Méthodes d'interprétation vues par un juge à la Cour», *Rencontre judiciaire et universitaire, 27-28 septembre 1976*, Luxembourg, 1976 (p. I-26).

35 — Acórdão de 12 de Julho de 1957 (7/56 e 3/57 a 7/57, Recueil, pp. 81, 114, Colect. 1954-1961, p. 157).

36 — *Ibidem*.

37 — V., por exemplo, acórdãos Algera e o./Assemblée commune, já referido (Recueil, pp. 115 e 116), e de 4 de Julho de 1963, Alvis/Conselho (32/62, Recueil, pp. 99, 114, Colect. 1962-1964, p. 247).

38 — Pescatore, P., «Les droits de l'homme et l'intégration européenne», em *Cahiers de droit européen*, 1968 (p. 654).

39 — Acórdão de 25 de Fevereiro de 1969, Klomp (23/68, Recueil, p. 43, n.º 13, Colect. 1969-1970, p. 27).

adopta uma solução progressista [40] e inspira-se na evolução que se esboça nos Estados-Membros [41]. Quando o Tribunal de Justiça reconhece a existência de um princípio geral de direito, o desrespeito deste princípio constitui uma «violação do tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação» no sentido do artigo 173.° do Tratado [42].

44. No âmbito do processo Danvaern Production [43] tivemos oportunidade de proceder a um exame comparativo dos direitos nacionais relativamente à noção de compensação. Concluímos que, em termos gerais, quanto a este conceito podem-se distinguir três «famílias» de direitos nacionais. Assim [44]:

— Os direitos que adoptam uma concepção baseada na compensação legal [45]. Nestes sistemas jurídicos, a compensação opera de pleno direito desde que estejam reunidas certas condições: as dívidas devem ser recíprocas, fungíveis, exigíveis e líquidas. Se uma destas condições não se verificar, a compensação pode ainda ter lugar se as partes chegarem a acordo (compensação convencional) ou se o juiz a determinar (compensação judicial),

— Os direitos que adoptam uma concepção de compensação pela declaração de uma parte [46]. Segundo esta concepção, a compensação das dívidas é efectuada por uma declaração de vontade dirigida por um dos devedores ao outro. Para que tal aconteça é necessário que as dívidas sejam recíprocas, fungíveis e exigíveis. Não se encontra a condição de liquidez exigida em matéria de compensação legal, e

— Os direitos que prevêem uma compensação determinada pelo juiz [47]. Estes direitos englobam tanto a compensação propriamente dita (extinção das dívidas recíprocas até ao montante comum) como o princípio segundo o qual o demandado pode diferir, no todo ou em parte, o pagamento da sua dívida até que o seu crédito seja objecto de decisão judicial.

45. Resulta destes dados que a globalidade dos Estados-Membros conhece o mecanismo da compensação. Além disso, treze

40 — V., conclusões do advogado-geral M. Lagrange no processo Hoogovens/Alta Autoridade (acórdão de 12 de Julho de 1962, 14/61, Recueil, pp. 485, 539, Colect. 1962-1964, p. 123), e conclusões do advogado-geral K. Roemer no processo Duraffour/Conselho (acórdão de 16 de Junho 1971, 18/70, Recueil, pp. 515, 533, Colect., p. 207).

41 — Kutscher, H., já referido, p. I-27.

42 — Acórdão de 3 de Maio de 1978, Töpfer/Comissão (112/77, Colect., p. 357, n.° 19).

43 — Acórdão de 13 de Julho de 1995 (C-341/93, Colect., p. I-2053, n.os 27 a 31 das nossas conclusões).

44 — Devido às exigências do presente processo, completámos as nossas conclusões com a análise dos direitos nacionais não examinados no processo Danvaern Production, já referido. Trata-se dos direitos austríaco, espanhol, grego e luxemburguês.

45 — Os direitos belga, espanhol, francês, grego, italiano, luxemburguês e português.

46 — Os direitos alemão, austríaco, dinamarquês, finlandês, neerlandês, norueguês e sueco.

47 — Os direitos inglês, escocês e irlandês.

desses Estados [48] aceitam que a compensação possa operar sem a intervenção de um órgão jurisdicional. Ela opera pelo mero efeito da lei ou pela vontade das partes. Estes treze Estados-Membros colocam também condições idênticas para a aplicação da compensação, a saber, a reciprocidade, a fungibilidade e a exigibilidade das dívidas. Entre eles, sete Estados-Membros [49] adoptam uma concepção baseada na compensação legal e colocam uma condição suplementar, a saber, a liquidez das dívidas.

46. No entanto, estes elementos não são suficientes para resolver os problemas levantados no presente processo. Com efeito, a síntese feita acima diz unicamente respeito às condições de aplicação da compensação entre particulares. Ora, o presente litígio visa as condições pelas quais uma *autoridade pública* (a Comissão) pode opor uma compensação de créditos a um particular (o CCRE). É pois necessário prosseguir o exame dos direitos nacionais sobre este último ponto.

47. De acordo com as nossas informações, a globalidade dos Estados-Membros, com excepção da Irlanda e do Reino-Unido, admite o princípio segundo o qual uma autoridade pública pode opor uma compensação de créditos a um particular. Todavia, a solução consagrada nas legislações nacionais varia sensivelmente de um Estado para outro.

48. Em certos Estados-Membros [50], as regras aplicáveis são as do direito civil, a que se acrescentam condições particulares suplementares. Noutro Estado [51], as regras do direito civil são supletivas e só se aplicam se disposições específicas relativas a uma determinada matéria não estiverem previstas. Por último, noutros Estados [52], as regras do direito civil não são aplicáveis, de forma que a compensação está excluída a menos que disposições específicas a autorizem explicitamente. Neste caso, a regulamentação particular recorre largamente ou remete para as condições do direito comum.

49. Frequentemente, a compensação está sujeita a condições mais restritivas se estiver em causa uma entidade pública. Em geral, a maioria dos direitos nacionais [53] exige que o crédito seja certo (tenha uma existência actual e incontestável), líquido (avaliado em dinheiro) e exigível (não afectado por uma condição suspensiva). Contudo, certos Estados impõem condições suplementares. Assim, não obstante o princípio da indivisibilidade do Estado, os direitos belga, francês e luxemburguês exigem que o crédito e o débito tenham origem na mesma entidade administrativa ou no mesmo Ministério. Nenhuma exigência semelhante é pelo contrário imposta pelos direitos alemão,

48 — Todos os Estados-Membros com excepção da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

49 — O Reino da Bélgica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Helénica, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo e a República Portuguesa.

50 — A República Federal da Alemanha, a República da Áustria, o Reino da Dinamarca, a República Francesa, a República Helénica, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos

51 — O Reino de Espanha.

52 — A República Italiana, a República Portuguesa e o Reino da Suécia.

53 — Os direitos alemão, austríaco, belga, dinamarquês, espanhol, finlandês, francês, grego, luxemburguês e neerlandês.

austríaco, finlandês e grego, em que o facto de estarmos em presença de duas entidades administrativas distintas não impede a compensação. O direito francês e luxemburguês impõem, por seu lado, a condição da identidade da natureza jurídica dos créditos respectivos, enquanto a similitude das relações jurídicas que estão na base dos créditos é indiferente no direito grego. Finalmente, entre os Estados que autorizam a compensação, alguns excluem-na no domínio fiscal [54] ou quando o crédito do particular é impenhorável [55].

50. Decorre desta análise que, apesar de quase todos os Estados-Membros admitirem que uma autoridade pública possa opor uma compensação de créditos a um particular, as modalidades de aplicação deste mecanismo variam sensivelmente de um Estado para outro.

51. Pensamos, todavia, que esta diversidade não impede o Tribunal de Justiça de reconhecer a existência de um princípio geral de direito comunitário [56].

52. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que para reconhecer a existência de um princípio geral de direito o Tribunal de Justiça não exige que a regra figure em todas as ordens jurídicas nacionais. Deste modo, no processo Kampffmeyer e o./Comissão e Conselho [57], o Tribunal de Justiça admitiu a possibilidade de ser intentada uma acção de responsabilidade fundada num dano futuro, apesar desta acção não existir em certos Estados-Membros [58]. O Tribunal de Justiça limitou-se a verificar que esta possibilidade existia na «maior parte se não em todos» os direitos internos [59]. De igual forma, o facto de o alcance e as condições de aplicação da regra variarem de um Estado-Membro para outro não é relevante. No acórdão AM & S Europe/Comissão [60], o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de um princípio que assegura a confidencialidade da correspondência entre os advogados e os clientes, apesar de «o seu alcance e os critérios da sua aplicação» variarem consideravelmente de um Estado-Membro para outro. O Tribunal de Justiça verificou que o princípio era «geralmente reconhecido» e que os direitos internos revelavam a existência de «critérios comuns» [61].

53. Ora, no caso em apreço, pensamos que estas diferentes condições estão reunidas. Com efeito, verificámos que treze Estados-

54 — Na Bélgica e na Holanda, a compensação é excluída quando as dívidas recíprocas do Estado e dos particulares resultam de taxas ou de impostos.

55 — A República Federal da Alemanha, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos.

56 — V., também, no domínio dos direitos fundamentais, as nossas conclusões no processo Conselho/Hautala (acórdão de 6 de Dezembro de 2001, C-353/99 P, Colect., p. I-9565, n.º 69).

57 — Acórdão de 2 de Junho de 1976 (56/74 a 60/74, Colect., p. 315).

58 — V., conclusões do advogado-geral G. Reischl (Colect., p. 327).

59 — Acórdão Kampffmeyer e o./Comissão e Conselho, já referido, n.º 6. V., também, acórdão de 23 de Outubro de 1974, Transocean Marine Paint Association/Comissão (17/74, Recueil, p. 1063, n.º 15, Colect., p. 463), em que o Tribunal de Justiça reconheceu a existência «da regra geral segundo a qual os destinatários de decisões das autoridades públicas que afectam de forma sensível os seus interesses devem poder dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista», apesar desta regra não existir em todos os Estados-Membros (conclusões do advogado-geral J.-P. Warner, Recueil, pp. 1089 e 1090).

60 — Acórdão de 18 de Maio de 1982 (155/79, Recueil, p. 1575, n.ºs 18 a 27).

61 — *Ibidem* (n.ºs 19 e 21).

-Membros entre quinze [62] admitem o princípio segundo o qual uma autoridade pública pode opor uma compensação de créditos a um particular. Além disso, em dez destes Estados [63], o direito de proceder à compensação está subordinado ao cumprimento de condições mínimas idênticas, a saber, a existência de dívidas certas, líquidas e exigíveis. A análise comparativa permite, assim, concluir, em conformidade com a jurisprudência, que o princípio é «geralmente reconhecido» [64] e que, «para além da[s] diversidades, os direitos internos dos Estados-Membros revelam [...] a existência de critérios comuns» [65].

54. Esta conclusão é confirmada pela tese defendida pelos diferentes Estados-Membros intervenientes no processo Jensen. Neste caso, que incidia precisamente sobre o direito de uma autoridade pública (nacional) opor uma compensação de créditos, os sete governos intervenientes [66] defenderam que «[a] possibilidade, que existe em todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros de compensar [...] as dívidas deveria considerar-se como fonte de um princípio geral de direito comunitário nesse sentido» [67].

55. Consequentemente, entendemos que, no caso em apreço estão reunidas as condições exigidas para reconhecer a existência de um princípio geral de direito comunitário.

56. Por outro lado, o reconhecimento de um princípio de direito que autoriza a compensação de créditos permitiria à Comissão beneficiar das vantagens decorrentes desse mecanismo [68]. A compensação apresentaria basicamente três tipos de vantagens.

57. Em primeiro lugar, ofereceria uma séria garantia de pagamento à instituição responsável pela execução do orçamento comunitário. Quando a Comissão é respectivamente devedora e credora de um operador de direito privado, a compensação permite-lhe recuperar (no todo ou em parte) o seu crédito sem correr o risco da insolvência do seu devedor. No acórdão DEKA/CEE, o Tribunal de Justiça, reconheceu aliás, que «no caso de um operador insolvente, uma tal compensação pode efectivamente constituir a única via útil aberta às autoridades para recuperarem as somas indevidamente pagas» [69] à luz da legislação comunitária.

62 — A República Federal da Alemanha, a República da Áustria, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, o Reino de Espanha, a República da Finlândia, a República Francesa, a República Helénica, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa e o Reino da Suécia.

63 — A República Federal da Alemanha, a República da Áustria, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, o Reino de Espanha, a República da Finlândia, a República Francesa, a República Helénica, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos.

64 — Acórdão AM & S Europe/Comissão, já referido, n.º 19.

65 — *Ibidem* (n.º 21).

66 — O Reino da Dinamarca, a Irlanda, a República da Finlândia, a República Francesa, a República Helénica, o Reino da Suécia e o Reino Unido.

67 — V., conclusões do advogado-geral N. Fennelly (n.º 24).

68 — Quanto à utilidade da compensação em direito civil, v., nomeadamente, Mazeaud, H. & L., e Mazeaud, J., *Leçons de droit civil*, Paris, éd. Montchrestien, 1978, 6e éd., tome II, vol. I (n.º 1145); Ripert, G., e Boulanger, J., *Traité de droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichont et R. Durand-Auzias, 1957, tome II (n.º 1971); Baudry-Lacantinerie, G., *Traité théorique et pratique de droit civil*, Paris, Librairie de la société du recueil J.-B. Sirey et du Journal du palais, 1908, 3e éd., tome III, vol. XIV (n.os 1802 e segs.); e de Page, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, Bruylant, Bruxelles, 1967, 3e éd., tome III (n.º 617).

69 — N.º 14.

58. Em segundo lugar, a compensação permitiria evitar os custos necessários ao reembolso coercivo dos créditos da Comunidade. Sabemos que, no estado actual, quando a Comissão deseja intentar uma acção para recuperação de um crédito contra um operador privado, deve obrigatoriamente dirigir-se às autoridades nacionais para proceder à execução forçada.

Este procedimento implica numerosos custos uma vez que requer a intervenção das pessoas competentes para o efeito (advogados, órgãos de jurisdição nacionais, oficiais de diligências, etc). Ora, estes custos poderiam ser substancialmente reduzidos se a Comissão estivesse autorizada a opor uma compensação de créditos ao seu devedor.

59. Em terceiro lugar, pela sua própria natureza, a compensação facilita e abrevia as operações de pagamento. Evita uma dupla deslocação de fundos e reduz assim os inconvenientes inerentes a esta operação (formalidades, taxas bancárias, riscos, etc.). Podemos também realçar que, desde a introdução do euro, a utilização da compensação está amplamente facilitada nas relações intracomunitárias uma vez que, anteriormente, as partes que desejavam compensar dívidas expressas em moedas diferentes estavam obrigadas a determinar a taxa de câmbio aplicável à operação.

60. Com base nestes diferentes elementos, pensamos, por isso, que existe um interesse comunitário em autorizar a Comissão, enquanto instituição responsável pela execução do orçamento, a operar uma compensação de créditos. A compensação permite proceder à recuperação eficaz dos créditos da Comunidade e contribui assim para uma melhor gestão dos fundos públicos comunitários [70].

61. Contrariamente ao que defende o CCRE [71], um tal princípio geral de direito comunitário não corresponde a uma norma superior ou equivalente às consagradas no Tratado. Com efeito, sem entrar numa teoria sobre a hierarquia das normas em direito comunitário, podemos verificar que existem diferentes categorias de princípios gerais na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Certos princípios têm efectivamente uma natureza constitucional (como os princípios que consagram direitos fundamentais), enquanto outros apresentam apenas uma natureza legislativa ou «administrativa» (como o princípio relativo à revogação dos actos administrativos).

62. Ora, é evidente que o princípio geral relativo à compensação de créditos faria parte da segunda categoria de princípios. Não modificaria em nada os direitos nacionais em matéria de compensação de créditos, limitando-se a regular os direitos e as obrigações da Comunidade face aos Estados-Membros e aos particulares. As condições pelas quais uma compensação pode ocorrer entre particulares ou entre

70 — V., também, neste sentido, conclusões do advogado-geral G. F. Mancini no processo Continental Irish Meat, já referido (Colect. 1985, pp. 3442, 3447).

71 — Alegações de defesa (n.º 27).

uma autoridade pública nacional e um particular continuariam pois a ser plenamente reguladas pelo direito interno dos Estados-Membros.

63. Na medida em que propomos ao Tribunal de Justiça que reconheça a existência de um princípio geral de direito comunitário que autoriza a compensação de créditos, resta determinar as condições de aplicação deste mecanismo.

2. Quanto às condições de aplicação da compensação em direito comunitário

64. Sabemos que para identificar a existência de um princípio geral de direito comunitário, o Tribunal de Justiça procede a uma análise comparativa dos direitos internos. A este respeito, é unanimemente aceite [72] que o Tribunal de Justiça não procura efectuar a média aritmética dos direitos nacionais ou alinhar-se pelo menor denominador comum. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça actua de maneira crítica [73] e procura a solução mais adequada no quadro da estrutura e dos objectivos da Comunidade [74].

65. No caso em apreço, pensamos que o Tribunal de Justiça não deve ter uma concepção puramente judiciária da compensação. Com efeito, podemos imaginar que, em numerosas situações, as próprias partes chegarão a acordo para compensarem os seus créditos. Tal será provavelmente o caso quando as dívidas recíprocas forem certas, fungíveis e exigíveis. Ora, exigir que em todos os casos as partes se dirijam ao órgão jurisdicional comunitário para que seja determinada a compensação privaria este mecanismo de uma grande parte da sua utilidade. Uma tal exigência não permitiria tão pouco evitar a acção judicial — e os custos daí decorrentes — para obter o pagamento do crédito.

66. Da mesma forma, a concepção estritamente legal da compensação não parece perfeitamente adaptada às particularidades da estrutura comunitária. Nos direitos nacionais que adoptam esta concepção, a compensação opera de pleno direito, pelo simples efeito da lei. Isto significa que, a partir do momento em que estejam reunidas as condições legais, as dívidas extinguem-se automaticamente, «mesmo com o desconhecimento dos devedores» [75].

72 — V., nomeadamente, conclusões do advogado-geral M. Lagrange no processo Hoogovens/Comissão, já referido (Recueil, p. 539); do advogado-geral K. Roemer no processo Duraffour/Conselho, já referido (Recueil, pp. 532 e 533), e no processo Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho (acórdão de 2 de Dezembro de 1971, 5/71, Colect., p. 375), assim como no processo Werhahn Hansamühle e o./Conselho (acórdão de 13 de Novembro de 1973, 63/72 a 69/72, Recueil, pp. 1229, 1258 e 1259, Colect., p. 477), e conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn no processo AM & S Europe/Comissão, já referido (Recueil 1982, pp. 1648 a 1650). Na doutrina, v. também Kutscher, H., já referido (p. I-29); Louis, J.-V., *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Office des publications officielles des communautés européennes, 6e éd. (n.º 87); Pescatore, P., já referido (pp. 654 e 655); e Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., e Waelbroeck, M., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE, vol. 10, La Cour de justice, les actes des institutions*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1993, 2e éd. (p. 155).

73 — Conclusões do advogado-geral K. Roemer no processo Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, já referido (Recueil 1971, p. 991).

74 — V. acórdão Internationale Handelsgesellschaft, já referido (n.º 4).

75 — Nos direitos belga e francês, v. De Page, H. (já referido, n.º 618), e Baudry-Lacantinerie, G. (já referido, n.º 1861).

Ora, tendo em conta a amplitude e a complexidade do orçamento comunitário bem como a multiplicidade das obrigações financeiras da Comissão, parece-nos inconcebível que a compensação possa ocorrer sem o conhecimento das partes. Em nosso entender, a segurança e a transparência das relações jurídicas exigem, pelo contrário, que o devedor seja plenamente informado da intenção da Comissão em recorrer ao mecanismo da compensação.

67. Nestas condições, pensamos que o Tribunal de Justiça se poderia inspirar na concepção da compensação «por declaração», que existe em diversos Estados-Membros [76]. Segundo este sistema, a Comissão deveria obrigatoriamente informar o seu devedor da sua vontade de operar uma compensação de créditos. A declaração da Comissão deve ser *clara* (isto é desprovida de ambiguidade quanto à vontade de operar a compensação e quanto às dívidas visadas), *escrita* e dirigida por *carta registada* ao devedor em causa. A compensação produziria os seus efeitos a partir do momento em que o devedor recebesse a declaração da Comissão. Este sistema teria a vantagem de autorizar a compensação extra-judicial e de assegurar a transparência da operação e a segurança das relações jurídicas. Seria também aplicável ao sistema das vias de recurso comunitárias uma vez que a declaração da Comissão se apresentaria como uma decisão no sentido do artigo 189.° do Tratado CE (actual artigo 249.° CE). Esta declaração, que opera a compensação, poderia assim ser objecto de recurso para o juiz comunitário ao abrigo do artigo 173.° do Tratado [77].

68. No que diz respeito às condições de aplicação da compensação, o Tribunal de Justiça poderia inspirar-se no direito comum dos Estados-Membros. Em todos os sistemas jurídicos que admitem a compensação extra-judicial, os Estados-Membros impõem condições de aplicação idênticas, a saber, a existência de dívidas recíprocas, fungíveis e exigíveis. Estas condições não regulam apenas a compensação entre particulares [78], mas constituem também as condições mínimas para autorizar uma autoridade pública a opor uma compensação de créditos [79]. Por outro lado, a necessidade de impor regras claras e simples deve conduzir à manutenção da exigência da liquidez imposta pelos sistemas que adoptam uma concepção legal da compensação. O direito da Comissão de opor uma compensação de créditos poderia então ficar subordinado ao cumprimento das seguintes quatro condições mínimas:

— a *reciprocidade* das dívidas: a Comissão e a pessoa colectiva ou individual devem ser simultaneamente credora e devedora uma da outra;

— a existência de *dívidas em dinheiro*: por razões de clareza e de simplicidade, a

76 — A República Federal da Alemanha, a República da Áustria, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Reino dos Países Baixos e o Reino da Suécia.

77 — V. n.° 26 das presentes conclusões.

78 — *Ibidem* (n.os 44 e 45).

79 — *Ibidem* (n.os 49 e 53).

condição de fungibilidade, comummente aceite, será convertida na exigência que impõe que as dívidas devam necessariamente incidir sobre um montante em dinheiro;

— a *exigibilidade* das dívidas: no momento em que a compensação ocorre, as dívidas devem poder ser imediatamente exigidas. Esta condição exclui as dívidas sujeitas a termo ou condição; e

— a *certeza* das dívidas *quanto à sua existência e ao seu montante:* esta condição exclui as dívidas futuras ou incertas assim como as dívidas cujo montante ainda não é conhecido [80]. Como nos direitos internos, a condição não exclui a compensação quando uma das dívidas for simplesmente contestada (o que permitiria às partes oporem-se à compensação por motivos puramente dilatórios ou fantasiosos). É preciso que a contestação seja «séria», isto é, que tenha uma aparência suficientemente fundada. Em caso de discussão, o juiz apreciará de forma definitiva o carácter sério da contestação.

80 — Foi o caso do processo DGV e o./Conselho e Comissão, já referido, uma vez que o Tribunal de Justiça condenou a Comissão a reparar o prejuízo sofrido pela sociedade DEKA, deixando às partes o encargo de calcular o dano. No momento da apresentação da petição inicial, no processo DEKA/CEE, as partes tinham chegado a acordo sobre o montante da reparação (v. acórdão DEKA/CEE, n.º 5).

69. As quatro condições acima referidas poderiam então constituir as condições mínimas para autorizar a Comissão a opor uma compensação de créditos a um particular. A questão que se coloca é a de saber se estas condições são suficientes. Baseando-se no princípio da eficácia do direito comunitário, o Tribunal de Primeira Instância, no acórdão recorrido, respondeu negativamente. Considerou que «a Comissão era obrigada, antes de efectuar a compensação, a verificar se, não obstante esta [...] operação, a utilização dos fundos [comunitários] para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas [...] estavam asseguradas» [81]. No seu recurso, a Comissão contesta a legalidade desta exigência suplementar.

70. Antes de abordar esta questão, parece-nos útil fazer algumas observações complementares acerca do regime a que a compensação poderá ficar sujeita no direito comunitário.

3. Observações finais quanto ao regime da compensação no direito comunitário

71. É preciso recordar que este recurso versa unicamente sobre o direito da Comissão de opor uma compensação de créditos a um particular. Para resolver o litígio não é pois necessário que o Tribunal de Justiça

81 — N.º 61.

determine se a Comissão pode opor este mecanismo a outras entidades (os Estados-Membros) e se outras entidades (os Estados-Membros e os particulares) podem utilizá-lo contra a Comissão. Estas várias questões, bem como outros aspectos [82], poderão ser resolvidas no âmbito de ulteriores litígios.

72. Todavia, tendo em conta a posição que adoptamos, parece legítimo completar rapidamente a nossa exposição com algumas observações. Estas limitar-se-ão aos pontos acima referidos [83] bem como à sua articulação com as vias de recurso comunitárias.

73. No estado actual da nossa reflexão, inclinamo-nos para admitir que a compensação possa ocorrer entre a Comissão e os Estados-Membros. Deste modo, a Comissão, na sua qualidade de instituição responsável pela execução do orçamento, beneficiaria de um meio rápido de recuperação das dívidas da Comunidade face aos Estados-Membros. Neste caso, a decisão da Comissão de utilizar a compensação poderia ser objecto de recurso à luz do artigo 173.° CE, segundo parágrafo, do Tratado.

Inversamente, não vislumbramos, *a priori*, quais as razões que poderiam impedir um Estado-Membro de opor uma compensação de créditos à Comissão. O recurso a este mecanismo poderia facilitar as operações de pagamento e as transacções financeiras entre a Comissão e os governos nacionais. Esta operação estaria igualmente submetida ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça uma vez que a decisão nacional de operar a compensação poderia ser objecto de uma acção por incumprimento ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE).

74. Em contrapartida, a questão de saber se a compensação pode ser oposta por um particular à Comissão é mais delicada. Ainda que as nossas investigações tenham revelado pouca informação sobre este ponto, parece que os direitos nacionais adoptam soluções extremamente diferentes. Alguns parecem excluir esta hipótese [84], enquanto outros admitem a compensação subordinando-a a condições mais restritivas [85]. Todavia, em todas as situações, os direitos internos reconhecem a existência de um desequilíbrio entre o regime aplicável à autoridade pública e aquele que é reservado aos administrados. Daí que se possam vislumbrar diversas soluções no plano comunitário.

75. Uma primeira solução consistiria em, pura e simplesmente, excluir o direito de os particulares oporem uma compensação à

82 — Em nosso entender, é evidente que o facto de o Tribunal de Justiça reconhecer a existência de um princípio geral de direito comunitário que autoriza a compensação de créditos não seria de molde a impedi-lo de posteriormente limitar o seu campo de aplicação. Assim tal como acontece no direito interno dos Estados-Membros, é provável que a compensação deva ser excluída em certos e determinados domínios ou em casos particulares (por exemplo, para os créditos geralmente considerados impenhoráveis).

83 — N.° 71.

84 — Os direitos belga, francês, italiano e neerlandês.

85 — Os direitos alemão, austríaco e grego.

Comissão. Recordaremos, porém, que, perante o Tribunal de Primeira Instância, a Comissão admitiu expressamente a ideia de lhe ser oposta uma compensação de créditos, sem limitar a sua declaração à única hipótese de a compensação lhe ser oposta por um Estado-Membro [86].

Uma segunda solução levaria a autorizar um particular a invocar a compensação nas mesmas condições da Comissão. Neste caso, afastar-nos-íamos da ideia do desequilíbrio geralmente aceite pelos direitos nacionais. Além disso, no plano contencioso, esta solução implicaria que a Comissão se dirigisse ao juiz nacional para contestar a operação e que este verificasse a sua legalidade à luz do direito comunitário recorrendo, se necessário, ao reenvio prejudicial previsto no artigo 177.° do Tratado CE (actual 234.° CE).

Uma terceira solução poder-se-ia inspirar no direito austríaco, exigindo que o particular solicitasse expressamente à Comissão a compensação do seu crédito. A recusa da Comissão poderia ser objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância, à luz do artigo 173.° do Tratado e, se a Comissão se abstivesse de responder ao pedido, o particular poderia propor uma acção por omissão com base no artigo 175.° do Tratado CE (actual artigo 232.° CE) [87].

76. Seja como for, não é necessário adoptar uma posição definitiva quanto a estas diferentes questões. Como já referimos, o recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância incide unicamente sobre o direito da Comissão opor uma compensação a um particular e estas diferentes questões poderão ser dirimidas no âmbito de ulteriores litígios. Em contrapartida, é preciso determinar se, como julgou o Tribunal de Primeira Instância [88], o direito da Comissão deve estar subordinado à condição de ela verificar «se, não obstante esta [...] última operação, a utilização dos fundos [comunitários] para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas estava[m] asseguradas» [89].

C — *A análise dos fundamentos de anulação*

77. No seu recurso, a Comissão sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao impor a condição controvertida. Desenvolve essencialmente três tipos de argumentos.

86 — V. acórdão recorrido (n.° 52).

87 — V., por analogia, acórdão Alemanha/Comissão, já referido (n.° 4).

88 — Acórdão recorrido (n.° 61).

89 — Também denominada «condição controvertida».

Por um lado, a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância violou o princípio geral de direito comunitário relativo à compensação de créditos. Ao fazer distinção entre os efeitos de uma compensação e o pagamento efectivo dos fundos comunitários, o Tribunal de Primeira Instância desenvolveu uma lógica estranha ao mecanismo da compensação. Com efeito, a compensação constitui um modo de pagamento equivalente ao pagamento efectivo, de forma que tal distinção é errada.

Por outro lado, o Tribunal de Primeira Instância violou o princípio da eficácia do direito comunitário. Segundo a Comissão, este princípio é unicamente pertinente para determinar em que condições deve um financiamento comunitário ser concedido. Pelo contrário, contrariamente ao que julgou o Tribunal de Primeira Instância, não o é para apurar se a Comissão pode executar as suas obrigações através de uma compensação de créditos em vez do pagamento efectivo dos montantes.

Finalmente, o Tribunal de Primeira Instância violou o princípio da boa gestão financeira. Ao impor a condição controvertida, privou a Comissão de um meio útil de cobrança de créditos da Comunidade.

78. Importa recordar que, no acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância partiu do princípio de que a eficácia do direito comunitário exige o pagamento efectivo dos montantes controvertidos. Segundo ele, «[O] princípio da eficácia do direito comunitário implica que os fundos da Comunidade [sejam] colocados à disposição e utilizados em conformidade com o seu destino» [90]. Ora, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, «na falta de pagamento efectivo das somas [controvertidas], é evidente que estas não serão utilizadas em conformidade com o seu destino e assim as acções controvertidas correm o risco de não ser realizadas, o que é contrário à eficácia do direito comunitário» [91]. Daqui o Tribunal de Primeira Instância deduziu a necessidade de impor a condição controvertida. Considerou que «a Comissão era obrigada, antes de efectuar a compensação, a verificar se, não obstante esta [...] operação, a utilização dos fundos em questão para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas estavam asseguradas» [92].

79. Tal como a Comissão, pensamos que, ao impor a condição controvertida, o Tribunal de Primeira Instância cometeu, sob diversos aspectos, um erro de direito [93].

90 — Acórdão recorrido (n.° 60).

91 — *Ibidem* (n.° 63).

92 — *Ibidem* (n.° 61).

93 — Em nosso entender, o acórdão recorrido enferma também de uma contradição de fundamentos. Com efeito, por um lado, o Tribunal de Primeira Instância autoriza a Comissão a opor uma compensação de créditos na condição de esta operação não comprometer a realização das acções controvertidas (n.ºs 61 e 74). Mas, por outro, considera que, na falta do pagamento efectivo das somas, é «evidente» que as acções controvertidas não serão realizadas (n.ºs 63 e 65). Ora, por definição, a compensação de créditos nunca implica o pagamento efectivo. Deste modo, segundo o Tribunal de Primeira Instância, ela comprometerá sempre a realização das acções comunitárias. Nestes termos, a fundamentação do acórdão recorrido não permite justificar a condição controvertida. Ela deveria ter levado o Tribunal de Primeira Instância a concluir que a compensação é contrária ao princípio da eficácia do direito comunitário.

80. Em primeiro lugar, pensamos que o Tribunal de Primeira Instância não apreciou correctamente o alcance do mecanismo da compensação de créditos.

81. Com efeito, é preciso recordar que a compensação é um modo de extinção de duas obrigações recíprocas. Ora, contrariamente ao que julgou o Tribunal de Primeira Instância, este mecanismo produz efeitos equivalentes aos de um pagamento efectivo.

82. No plano jurídico, a compensação extingue as duas dívidas até ao limite da menos elevada. Isto significa que os devedores ficam liberados das suas obrigações como se tivessem procedido a um pagamento (total ou parcial). Da mesma forma, no plano financeiro, a compensação não provoca nenhuma perda no património das partes. Na medida em que intervém quando as duas partes são devedoras uma da outra, a situação patrimonial é exactamente a mesma como se cada uma delas tivesse procedido ao pagamento dos montantes. Não existe nenhuma diferença entre os efeitos da compensação e a hipótese em que cada uma das partes paga à outra o montante de que é devedora.

83. É pois unanimemente aceite que, em direito civil, a compensação produz efeitos idênticos aos do pagamento efectivo dos montantes [94]. Como realçava Domat, «as compensações mais não são que dois pagamentos recíprocos que se efectuam ao mesmo tempo sem que os devedores dêem outra coisa [...] que não seja as quitações» [95].

84. No acórdão Jensen, o Tribunal de Justiça, adoptou aliás uma concepção idêntica da compensação de créditos.

85. Este processo incidia sobre o direito do Estado dinamarquês de operar uma compensação entre o seu crédito e uma ajuda devida a um particular por força do Regulamento n.° 1765/92. Este regulamento instituía um novo sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses para compensar a perda de rendimentos provocada pela redução dos preços institucionais através de um pagamento compensatório. O seu artigo 15.°, n.° 3,

94 — V., nomeadamente, Braudy-Lacantinerie, G., já referido, que refere que «a compensação legal equivale a um duplo pagamento [...]. Do ponto de vista dos seus efeitos, a situação é, assim, a mesma que se cada uma das duas dívidas tivesse sido paga» (n.° 1864); Encyclopédie Dalloz, sobre «compensação» que sublinha que «a compensação produz os efeitos de um duplo pagamento» (n.° 95); de Page, H., já referido, que considera que «a compensação equivale a um pagamento» (n.° 632); Mazeaud, H. & L., e Mazeaud, J., já referido, que refere que «a compensação produz os efeitos de um duplo pagamento. Tudo se passa como se cada uma das duas obrigações tivesse sido paga» (n.° 1155), bem como Ripert, G., e Boulanger, J., já referido, para quem «a compensação equivale a um duplo pagamento» (n.° 1998).

95 — Citado por Baudry-Lacantinerie, G., já referido (n.° 1802).

exigia expressamente que os pagamentos compensatórios «serão integralmente pagos aos beneficiários». O órgão jurisdicional nacional perguntava-se se, tendo em conta esta exigência, a administração dinamarquesa podia recorrer ao mecanismo da compensação.

86. O Serviço Jurídico da Comissão sustentou que a compensação não respeitava esta exigência porque «não podia ser considerada equivalente ao pagamento» [96]. Pelo contrário, os Estados-Membros intervenientes consideraram que a «compensação resulta no pagamento integral da ajuda ao agricultor [dado que,] na medida em que a sua dívida é reduzida da totalidade deste montante, isto enriquece-o» [97]. O advogado-geral N. Fennelly concluiu que o artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 não se opunha à compensação porque, «no caso de compensação, o beneficiário da ajuda recebe o valor monetário integral da ajuda, embora não possa dispor totalmente da mesma» [98].

87. O Tribunal de Justiça adoptou uma posição idêntica à do seu advogado-geral. Começou por referir que o direito comunitário não contém regras gerais relativas aos direitos das autoridades nacionais de procederem a compensações entre créditos e montantes pagos nos termos do direito comunitário [99]. Aplicando a sua jurisprudência em matéria de autonomia processual, considerou que o direito comunitário não se opunha à compensação controvertida, na condição, nomeadamente, de as autoridades procederem de maneira a evitar qualquer prejuízo à eficácia do direito comunitário [100]. No entanto, o Tribunal de Justiça julgou que uma medida nacional que autoriza a compensação com as ajudas comunitárias não prejudica este princípio [101]. Relativamente ao artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92, o Tribunal de Justiça decidiu que esta disposição não se opunha à operação controvertida. Segundo ele, «a compensação entre os pagamentos compensatórios pagos nos termos do regulamento controvertido e os créditos vencidos de um Estado-Membro *não têm como efeito* diminuir o montante da ajuda» [102].

88. Daqui decorre que, no direito comunitário, como no direito civil nacional, a compensação constitui um modo de extinção das obrigações que produz efeitos idênticos aos do pagamento efectivo.

89. Para nos convencermos em definitivo, basta pensar num exemplo muito simples. Imaginemos que a Comissão é devedora de um montante de 10 000 euros a um

96 — V. conclusões do advogado-geral N. Fennelly no processo Jensen (n.os 12 e 18).

97 — *Ibidem* (n.° 23).

98 — *Ibidem* (n.os 39 e 49).

99 — Acórdão Jensen (n.° 35).

100 — *Ibidem* (n.os 37 e 54).

101 — *Ibidem* (n.° 38).

102 — *Ibidem* (n.° 61; sublinhado nosso).

operador privado e que, reciprocamente, este operador lhe é devedor de igual montante. Neste caso, a compensação tem por efeito a extinção das dívidas das duas partes. A situação é idêntica àquela em que a Comissão tivesse pago o montante de 10 000 euros ao seu credor e em que este tivesse afectado este montante ao pagamento da sua dívida. A única diferença reside no facto de a compensação reduzir a possibilidade, para o operador, de dispor livremente da soma em causa.

Mas, como sublinhou o advogado-geral N. Fennelly, «o mesmo se passa no caso da penhora [...] ou de qualquer outro processo de execução contra o beneficiário» [103]. Para retomar a sua imagem, ninguém duvidaria do facto de o agente ter realmente recebido os fundos comunitários se, imediatamente após o seu pagamento efectivo, a Comissão procedesse a uma penhora destes fundos para se reembolsar do crédito que detém face ao beneficiário. Com efeito, a execução antes do pagamento efectivo «não difere muito, do ponto de vista do grau de liberdade [do beneficiário], de qualquer modo de execução posterior ao pagamento» [104].

90. Nestes termos, pensamos que, ao fazer distinção entre a compensação e o pagamento efectivo dos montantes, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito. Em nosso entender, não apreciou correctamente o funcionamento do mecanismo da compensação de créditos.

91. O raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância não teve também em conta uma outra noção jurídica comummente reconhecida, a saber, a fungibilidade do dinheiro. É evidente que, quando uma pessoa recebe um montante em dinheiro, este funde-se com os outros haveres pecuniários que constituem o seu património. Como sugeriu a Comissão [105], é difícil conceber uma forma de mecanismo de «traçabilidade» que permitisse ligar a soma recebida a uma determinada acção.

Por outro lado, é evidente que o património do beneficiário representa uma «garantia geral» [106] para os seus credores. Isto significa que quando os montantes comunitários são pagos ao beneficiário, os seus credores podem penhorar o seu património, nomeadamente, os montantes pagos nos termos do direito comunitário [107]. Nestas condições, não vemos motivos que impeçam a Comissão de proceder a uma compensação de créditos. Com efeito, é paradoxal recusar à Comissão o direito de recuperar os

103 — Conclusões do advogado-geral N. Fennelly no processo Jensen (n.° 39).

104 — *Ibidem*.

105 — V. recurso (n.° 103).

106 — Conclusões do advogado-geral G. F. Mancini no processo DEKA/CEE (Recueil, p. 439).

107 — A solução é diferente para a penhora de créditos (v., a este propósito, n.os 101 e segs. das presentes conclusões).

créditos da Comunidade através de uma compensação e admitir que terceiros possam proceder a uma penhora sobre os montantes pagos nos termos do direito comunitário.

92. Em segundo lugar, pensamos que a condição controvertida é contrária ao princípio da boa gestão financeira. Recordamos que o Tribunal de Primeira Instância julgou que antes de efectuar uma compensação a Comissão deve verificar se esta operação não compromete «a utilização dos fundos [...] para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas» [108].

93. Ora esta exigência é susceptível de ter repercussões consideráveis na cobrança dos créditos da Comunidade. Efectivamente, seguindo a lógica do Tribunal de Primeira Instância, qualquer mecanismo jurídico ou judiciário susceptível de comprometer a realização de uma acção comunitária deveria ficar sujeito à condição controvertida. Na prática, isto significa que cada vez que a Comissão pretenda praticar uma penhora contra um dos seus devedores, deve verificar se esta via de execução não compromete a realização de uma acção comunitária. Do mesmo modo, a Comissão poderia ser forçada a verificar as incidências da sua actuação cada vez que pretendesse intentar uma acção de reembolso contra o beneficiário de um financiamento comunitário.

94. Em nosso entender, uma tal exigência é contrária ao interesse comunitário e ao princípio da boa gestão financeira. Pode paralisar a acção da Comissão, enquanto instituição responsável pela execução do orçamento, na recuperação dos créditos da Comunidade. Além disso, esta condição pode criar um sério desequilíbrio entre a Comissão e os outros credores do beneficiário. Efectivamente, na medida em que os montantes pagos nos termos do direito comunitário não têm o estatuto de créditos privilegiados ou impenhoráveis no direito interno dos Estados-Membros, a Comissão estaria sujeita a uma condição (de verificação, mesmo de abstenção) que não é imposta aos outros credores [109].

95. Aliás, no processo Jensen, os Estados-Membros chamaram a atenção do Tribunal de Justiça para as consequências de uma tal lógica. Sustentaram que a posição da Comissão (comparável ao raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância) poderia paralisar todas as formas de penhoras de ajudas comunitárias aos res-

108 — Acórdão recorrido (n.º 61).

109 — Dito isto, o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância é também susceptível de se aplicar a terceiros. Com efeito, segundo a lógica do acórdão recorrido, poder-se-ia também impor ao órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre um pedido de penhora apresentado por particulares contra o beneficiário dos fundos comunitários, «verificar se, não obstante esta [...] operação, a utilização dos fundos [comunitários] para os fins previstos e a realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas estava[m] asseguradas» (acórdão recorrido, n.º 61).

pectivos beneficiários, mesmo por particulares [110].

96. Em terceiro lugar, pensamos que o raciocínio do Tribunal de Primeira Instância faz uma certa confusão entre os efeitos de uma compensação de créditos e os problemas ligados à solvabilidade do beneficiário dos fundos comunitários.

97. Decorre do acórdão recorrido que a principal preocupação do Tribunal de Primeira Instância é de assegurar a «realização das acções que justificaram a atribuição das somas controvertidas» [111]. Para ele, «na falta de pagamento efectivo das somas [controvertidas], é evidente que [...] as acções controvertidas correm o risco de não ser realizadas, o que é contrário à eficácia do direito comunitário» [112].

98. Ora, o mecanismo da compensação de créditos não compromete, em si, a realização das acções comunitárias. Vimos que a compensação de créditos produz efeitos equivalentes aos do pagamento efectivo dos fundos comunitários. Na realidade, os riscos identificados pelo Tribunal de Primeira Instância estão intrinsecamente ligados à solvência do beneficiário dos fundos comunitários.

99. Com efeito, se a Comissão atribuir montantes a uma entidade solvente, tem praticamente a certeza de que acção comunitária será realizada. Contrariamente ao que julgou o Tribunal de Primeira Instância, a garantia da realização da acção comunitária não decorre do pagamento efectivo dos fundos. Reside no facto de o beneficiário oferecer todas as garantias de solvabilidade. O facto de a Comissão efectuar a compensação do seu crédito com a dívida de um beneficiário solvente não prejudica em si a realização da acção comunitária.

Pelo contrário, se a Comissão atribuir montantes a um beneficiário insolvente é praticamente certo que a acção comunitária não se realizará. Neste caso, mesmo um pagamento efectivo não permitiria garantir a realização desta acção uma vez que os fundos comunitários seriam provavelmente objecto de penhora pelos credores do beneficiário. Em contrapartida, a compensação permitiria à Comissão recuperar o seu crédito, dado que evitaria (total ou parcialmente) o concurso com os outros credores do beneficiário.

100. Consequentemente, pensamos que o Tribunal de Primeira Instância considerou, sem razão, que o mecanismo da compensação tinha efeitos contrários ao direito comunitário pois estes efeitos estão, na realidade, intrinsecamente ligados à solvabilidade do beneficiário dos fundos comu-

110 — V. conclusões do advogado-geral N. Fennelly (n.° 27).
111 — N.° 61.
112 — N.° 63.

nitários. Deste modo, cometeu também um erro de direito quanto a este ponto.

101. Deve ainda ser analisada uma última questão. Durante a audiência, o Tribunal de Justiça perguntou às partes se, em sua opinião, a jurisprudência em matéria de penhora de créditos devia ser aplicada ao mecanismo da compensação de créditos.

102. Sabemos que, nos termos do artigo 1.º do Protocolo relativo aos privilégios e imunidades das Comunidades Europeias [113], «os bens e haveres das Comunidades não podem ser objecto de qualquer medida coerciva, administrativa ou judicial, sem autorização do Tribunal de Justiça». Esta disposição visa evitar que possam ser colocados entraves injustificados ao funcionamento e à independência das Comunidades [114].

103. Segundo o Tribunal de Justiça, uma decisão que autorize o levantamento da imunidade só se justifica se a instituição comunitária tiver colocado objecções à medida coerciva. Desde que a instituição dê o seu acordo quanto a uma tal medida, o pedido de autorização fica sem objecto e não tem de ser apreciado [115].

104. Nos termos de jurisprudência bem firmada [116], o Tribunal de Justiça considera que uma penhora de créditos é susceptível de entravar o funcionamento das Comunidades quando afectar o financiamento das políticas comuns ou a execução de programas de acções comunitárias. Assim, o Tribunal de Justiça dá o seu acordo ao levantamento da imunidade quando a penhora de créditos diga respeito às somas devidas pelas Comunidades a título de rendas fixadas por um contrato de arrendamento de direito privado [117]. Pelo contrário, recusa a autorização se a penhora de créditos incidir sobre montantes afectados, no quadro da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, à realização de programas específicos a favor de um país terceiro [118]. Com efeito, neste caso, o Tribunal de Justiça considera que a penhora de créditos teria como consequência a afectação a interesses privados dos fundos expressamente destinados pela Comunidade a esta política comum [119].

113 — 67/444/CEE, 67/28/Euratom (JO 1967, 152, p. 13). Para uma descrição do regime instituído por este protocolo, v., Schmidt, C., «Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes», nos *Cahiers de droit européen*, 1991 (pp. 67 e segs.).

114 — V. despachos de 13 de Março de 1962, Hübner/Alta Autoridade (4/62, Recueil, pp. 79, 86, Colect. 1962-1964, p. 9, no que diz respeito à penhora de créditos), de 17 de Dezembro de 1968, Ufficio imposte di consumo di Ispra/Comissão (2/68, Recueil, pp. 636, 641, Colect. 1965-1968, p. 899, no que diz respeito à inviolabilidade dos locais das Comunidades), e de 6 de Dezembro de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88 IMM, Colect., p. I-4405, no que diz respeito à inviolabilidade dos documentos das Comunidades).

115 — Despacho de 17 de Junho de 1987, UniverseTakship/Comissão (1/87 SA, Colect., p. 2807), acórdão de 29 de Abril de 1993, Forafrique Burkinabe/Comissão (C-182/91, Colect., p. I-2161, n.º 12), e despacho de 10 de Janeiro de 1995, Dupret/Comissão (C-1/94 SA, Colect., p. I-1).

116 — V., nomeadamente, despacho de 11 de Abril de 1989, Générale de Banque/Comissão (1/88 SA, Colect., p. 857, n.º 13).

117 — *Ibidem* (n.ºs 13 e 16).

118 — Despacho de 29 de Maio de 2001, Cotecna Inspection/Comissão (C-1/00 SA, Colect., p. I-4219, n.ºs 12 a 15).

119 — *Ibidem* (n.º 16).

105. No entanto, esta jurisprudência não deverá ser aplicada ao mecanismo da compensação de créditos.

106. Importa recordar que a penhora de créditos é uma forma de execução. Regra geral, é praticado por uma pessoa (o exequente) contra um terceiro (o executado) que é devedor do seu próprio devedor. Tem por objecto ou como efeito proibir ao terceiro executado de se desonerar da sua dívida perante o devedor do exequente e obrigá-lo a pagar directamente ao credor exequente [120].

107. Os efeitos de uma compensação de créditos não deverão por isso ser equiparados às consequências de uma penhora de créditos praticada contra a Comissão. Vimos que a compensação é um modo de extinção das obrigações que produz efeitos equivalentes aos do pagamento efectivo dos montantes. Trata-se de uma operação «neutra» uma vez que não provoca perda no património das partes. Em contrapartida, a penhora tem como efeito proibir que a Comissão se desonere da sua dívida para com o beneficiário dos fundos comunitários. A operação provoca assim uma perda real no património do beneficiário uma vez que os fundos são directamente pagos pela Comissão ao exequente.

108. Daqui decorre que, contrariamente à penhora, a compensação não é susceptível de afectar o financiamento das políticas comuns ou a execução de programas de acções comunitárias. A jurisprudência na matéria não pode por isso ser validamente aplicada ao mecanismo da compensação de créditos.

109. Com base nestes diferentes elementos, pensamos que o acórdão recorrido enferma de um erro de direito. A condição controvertida é contrária ao princípio geral de direito comunitário que autoriza a compensação de créditos bem como ao princípio da boa gestão financeira.

110. Consequentemente, propomos que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido.

V — A avocação do litígio depois da anulação

111. O artigo 54.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, estabelece que quando o recurso for procedente, o Tribunal de Justiça anulará a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode, nesse caso, julgar definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento.

120 — V. Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 8e ed., 2000 (sob «penhora»).

112. No caso em apreço, parece-nos que o processo está em condições de ser julgado. Propomos por isso ao Tribunal de Justiça que o avoque e julgue definitivamente o litígio.

VI — O mérito do litígio

113. O CCRE pede a anulação da decisão controvertida relativamente à compensação de créditos efectuada entre os montantes controvertidos e o montante de 195 991 euros de que a Comissão seria credora a título dos contratos MED-URBS.

114. Em apoio do seu recurso, invoca quatro fundamentos de anulação. Estes fundamentos são: 1) falta de base jurídica da decisão controvertida; 2) violação do princípio da segurança jurídica; 3) violação do princípio da confiança legítima e 4) violação do dever de fundamentação previsto no artigo 190.° do Tratado.

115. No primeiro fundamento a recorrente sustenta que a decisão controvertida é desprovida de base jurídica. Desenvolve essencialmente dois tipos de argumentos. Por um lado, baseia-se na jurisprudência para concluir que a compensação de créditos não constitui um princípio geral de direito comunitário de que o Tribunal de Justiça assegura o respeito. Por outro, defende que, mesmo a ser assim, as condições de aplicação deste mecanismo não estão no caso em apreço reunidas. Com efeito, o crédito da Comissão a título dos contratos MED-URBS não é certo.

116. Nos n.ºs 47 a 60 das presentes conclusões, expusemos as razões pelas quais a compensação de créditos deve ser considerada um princípio geral de direito comunitário. Em nosso entender, o direito comunitário autoriza a Comissão a opor uma compensação de créditos a um particular. Assim, o primeiro argumento do CCRE, relativo à inexistência de tal princípio, deve ser rejeitado.

117. Em contrapartida, o segundo argumento do recorrente deve ser acolhido.

118. Vimos, com efeito, que o direito da Comissão de opor uma compensação de créditos estava subordinado ao respeito de quatro condições cumulativas. Para efectuar uma compensação, as dívidas das partes devem incidir sobre um montante

em dinheiro, serem recíprocas, exigíveis e certas.

119. No caso em apreço, há que recordar que, tendo em conta as particularidades próprias do presente processo, o Tribunal de Justiça não é competente para determinar se a Comissão dispõe de um crédito a título dos contratos MED-URBS. Sabemos que o artigo 9.° destes contratos contém uma cláusula atributiva de competência dos tribunais civis de Bruxelas. A apreciação da existência e do carácter certo do crédito da Comissão é pois da competência exclusiva dos tribunais bruxelenses.

120. Ora, o Tribunal de première instance de Bruxelles pronunciou-se precisamente sobre este ponto na sua sentença de 16 de Novembro de 2001 [121]. Este tribunal considerou que a «Comunidade Europeia não dispõe de nenhum crédito reembolsável a título dos contratos Med Urbs 1994, Med Urbs 1995 e Med Urbs Migration 1995, contra a demandante [o CCRE]» [122].

121. Nestes termos, O Tribunal de Justiça está em condições de concluir que as condições de aplicação da compensação de créditos não estão reunidas no caso em apreço. Com efeito, segundo o órgão jurisdicional competente, a Comissão não dispõe de nenhum crédito em relação ao CCRE. Não existem, por isso, entre as partes, créditos recíprocos que possam ser objecto de compensação.

122. Consequentemente, a decisão controvertida deve ser anulada.

VII — As despesas

123. O artigo 122.° do Regulamento de Processo dispõe que se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá sobre as despesas. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do mesmo diploma, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

124. No caso em apreço, verificámos que os fundamentos invocados pela Comissão em apoio do seu recurso são procedentes. Em contrapartida, a análise dos fundamentos invocados em primeira instância revelaram motivos para anular a decisão controvertida. É por isso justo que o CCRE suporte as despesas efectuadas pelas partes no âmbito do processo de recurso e que a Comissão suporte as que foram efectuadas pelas partes no âmbito do processo em primeira instância.

121 — O CCRE enviou uma cópia desta sentença ao Tribunal de Justiça por carta de 4 de Dezembro de 2001.

122 — Sentença de 16 de Novembro de 2001 (já referida, p. 6).

VIII — Conclusão

125. À luz das considerações precedentes, propomos, assim, ao Tribunal de Justiça que decida:

«1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 14 de Dezembro de 2000, CCRE/Comissão (T-105/99) é anulado.

2) A decisão da Comissão contida na carta de 15 de Fevereiro de 1999 que opõe uma compensação de créditos ao Conseil des communes et régions d'Europe é anulada.

3) O Conseil des communes et régions d'Europe suportará as despesas efectuadas pelas partes no âmbito do processo de recurso e a Comissão suportará as despesas efectuadas pelas partes no âmbito do processo no Tribunal de Primeira Instância.»