ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

3 de Fevereiro de 2011 *

No processo T-584/08,

Cantiere navale De Poli SpA, com sede em Veneza (Itália), representada inicialmente por A. Abate e R. Longanesi Cattani, e em seguida por Abate e A. Franchi, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por E. Righini, C. Urraca Caviedes e V. Di Bucci, na qualidade de agentes,

recorrida,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 2010/38/CE da Comissão, de 21 de Outubro de 2008, relativa ao auxílio estatal C 20/08 (ex N 62/08) que a Itália tenciona executar mediante uma alteração do regime de auxílios N 59/04 relativo a um mecanismo temporário de defesa do sector da construção naval (JO 2010, L 17, p. 50),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: E. Martins Ribeiro, presidente, S. Papasavvas e N. Wahl (relator), juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

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

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º CE] (JO L 83, p. 1) dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

b) "Auxílios existentes":

i) […] qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Tratado no respectivo Estado-Membro, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Tratado e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data;

ii) o auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho;

[…]

v) os auxílios considerados existentes por se poder comprovar que não constituíam auxílios no momento da sua execução, tendo-se subsequentemente transformado em auxílios devido à evolução do mercado comum e sem terem sido alterados pelo Estado-Membro. Quando determinadas medidas se transformem em auxílios na sequência da liberalização de uma actividade provocada pela legislação comunitária, essas medidas não serão consideradas auxílios existentes depois da data fixada para a liberalização;

c) "Novo auxílio", quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;

[…]»

2 O Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de Abril 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 (JO L 140, p. 1), prevê no seu artigo 4.º, n.º 1, o seguinte:

«Para efeitos da alínea c) do artigo 1.º do Regulamento […] n.º 659/1999, entende-se por alteração de um auxílio existente qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afectar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. Qualquer aumento até 20 % do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente.»

3 Baseando-se no artigo 87.º, n.º 3, alínea e), CE, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1177/2002, de 27 de Junho de 2002, relativo a um mecanismo temporário de defesa do sector da construção naval (JO L 172, p. 1). O referido regulamento autorizou esse mecanismo com vista a prestar assistência aos estaleiros navais comunitários que sofreram prejuízos graves causados pela concorrência desleal de estaleiros navais situados na Coreia (considerando 3 do regulamento). O artigo 2.º, n.ºs 2 e 3 deste regulamento precisava que os auxílios directos associados a determinados contratos de construção naval podiam ser considerados compatíveis com o mercado comum quando não excedessem 6 % do valor do contrato e que o segmento de mercado em causa tivesse sofrido prejuízos graves causados pelas práticas desleais coreanas.

4 O artigo 3.º do Regulamento n.º 1177/2002 subordina a concessão do auxílio à sua notificação à Comissão nos termos do artigo 88.º CE, devendo esta examiná-lo e adoptar uma decisão a seu respeito em conformidade com o Regulamento n.º 659/1999.

5 O artigo 2.º, n.º 4 e os artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 1177/2002 estão assim redigidos:

«*Artigo 2.º*

[…]

4. O presente regulamento não se aplica a qualquer navio entregue mais de três anos após a data de assinatura do contrato final. A Comissão pode, todavia, conceder uma prorrogação do prazo de entrega de três anos quando tal for considerado justificado pela complexidade técnica do projecto de construção naval em questão ou por atrasos resultantes de perturbações inesperadas, substanciais e justificadas que afectem o programa de trabalho do estaleiro devido a circunstâncias excepcionais, imprevisíveis e externas à empresa.

[…]

Artigo 4.º

O presente regulamento aplica-se aos contratos finais assinados após a entrada em vigor do regulamento e até ao seu termo de vigência, à excepção dos contratos finais assinados antes de a Comunidade ter publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* a informação de que deu início a um processo de resolução de litígios contra a Coreia, solicitando consultas de acordo com o Memorando de Entendimento sobre as regras e processos que regem a resolução de litígios da Organização Mundial do Comércio, e à excepção dos contratos finais assinados pelo menos um mês depois de a Comissão ter publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* a comunicação de encerramento ou suspensão desse processo de resolução de litígios, em virtude de a Comunidade considerar que a acta aprovada foi efectivamente executada.

Artigo 5.º

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e caduca em 31 de Março de 2004.

[…]»

6 Com o Regulamento (CE) n.º 502/2004 do Conselho, de 11 de Março de 2004, que altera o Regulamento (CE) n.º 1177/2002 (JO L 81, p. 6), a data de caducidade do Regulamento n.º 1177/2002 prevista no artigo 5.º do referido regulamento foi adiada para 31 de Março de 2005.

Antecedentes do litígio

7 A recorrente, Cantiere navale De Poli SpA, explora um estaleiro naval situado em Veneza (Itália).

8 Em 15 de Janeiro de 2004, a República Italiana notificou um regime de auxílios pelo qual tencionava aplicar o Regulamento n.º 1777/2002 através do artigo 4.º, n.º 153, da legge n.º 350 su disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004) [Lei n.º 350 que aprova disposições relativas ao orçamento anual e plurianual do Estado (lei de finanças de 2004)], de 24 de Dezembro de 2003 (suplemento ordinário ao GURI n.º 299, de 27 de Dezembro de 2003, a seguir «Lei n.º 350/2003»), disposição essa que precisava o seguinte:

«Para permitir a aplicação do [Regulamento n.º 1177/2002], é concedida para 2004 a quantia de 10 milhões de euros. O decreto do Ministério das Infra-Estruturas e dos Transportes fixa as modalidades de concessão do auxílio. A eficácia das disposições do presente ponto está subordinada, em conformidade com o artigo 88.º, n.º 3 [CE] à aprovação prévia da [Comissão].»

9 Pela sua decisão de 19 de Maio de 2004, relativa ao regime de auxílios N 59/2004, respeitante a um mecanismo temporário de defesa do sector da construção naval, notificada com a referência C (2004) 1807 (a seguir «decisão de aprovação de 2004»), a Comissão aprovou o regime notificado por considerar que respeitava o disposto no

Regulamento n.º 1177/2002 e que era compatível com o mercado comum (a seguir «regime de 2004»).

10 Por entender que a dotação inicial de 10 milhões de euros não era suficiente para cobrir a totalidade dos pedidos de auxílio apresentados antes da caducidade do Regulamento n.º 1177/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 502/2004, a República Italiana notificou à Comissão, em 1 de Fevereiro de 2008, a sua intenção de atribuir, através do artigo 2.º, n.º 206, da legge n.º 244 su disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) [Lei n.º 244 que aprova disposições relativas ao orçamento anual e plurianual do Estado (lei de finanças de 2008)], de 24 de Dezembro de 2007 (suplemento ordinário ao GURI n.º 300, de 28 de Dezembro de 2007), mais 10 milhões de euros ao orçamento afecto ao regime de 2004 (a seguir «medida notificada»).

11 Por carta de 30 de Abril de 2008, a Comissão informou a República Italiana da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º CE, relativamente à medida notificada. A decisão de dar início ao procedimento foi, além disso, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2008, C 140, p. 20), onde a Comissão convida todos os interessados a apresentarem as suas observações no prazo de um mês a contar da data da publicação. Por carta de 12 de Setembro de 2008, a recorrente apresentou as suas observações que não foram tidas em consideração pela Comissão uma vez que esta considerou que tinham sido apresentadas tardiamente.

12 Em 21 de Outubro de 2008, a Comissão adoptou a Decisão 2010/38/CE relativa ao auxílio estatal C 20/08 (ex N 62/08) que a Itália tenciona executar mediante uma alteração do regime de auxílios N 59/04 relativo a um mecanismo temporário de defesa do sector da construção naval (JO 2010, L 17, p.50) (a seguir «decisão recorrida»), cujo artigo 1.º dispõe:

«O auxílio estatal que a Itália tenciona executar mediante uma alteração do regime de auxílios N 59/04 relativo a um mecanismo temporário de defesa do sector da construção naval, que implica um aumento de 10 milhões de [euros] do orçamento do regime [de 2004], é incompatível com o mercado comum.

Por esta razão, o referido auxílio não pode ser concedido.»

13 Na decisão recorrida, a Comissão considerou que a medida notificada constituía um novo auxílio na acepção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004 e que esse auxílio não podia ser considerado compatível com o mercado comum, dado que o Regulamento n.º 1177/2002 já não estava em vigor e não podia, por conseguinte, servir de base legal para a apreciação da medida notificada. A Comissão precisou também que a referida medida não podia ser considerada compatível com o mercado comum à luz do enquadramento dos auxílios estatais à construção naval (JO 2003, C 317, p. 11) e que também não era compatível com o mercado comum com base em qualquer outra disposição aplicável aos auxílios estatais.

14 Além disso, a Comissão observou que, após a entrada em vigor do Regulamento n.º 1177/2002, a República da Coreia submeteu ao Órgão de Resolução de Litígios (a seguir «ORL») da Organização Mundial do Comércio (OMC) a questão da legalidade do referido regulamento à luz das regras da OMC. Em 22 de Abril de 2005, um grupo de especialistas criado pelo ORL publicou um relatório no qual concluiu que o Regulamento n.º 1177/2002 e diversos regimes nacionais que aplicavam o referido regulamento — existentes no momento em que a República da Coreia iniciou o contencioso na OMC — infringiam determinadas regras desta organização. Em 20 de Junho de 2005 o ORL adoptou o relatório do grupo de especialistas que recomendava à Comunidade que adaptasse o Regulamento n.º 1177/2002 e os regimes nacionais às obrigações que lhes cabem com base nos acordos adoptados no âmbito da OMC.

Tramitação processual e pedidos das partes

15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de Dezembro de 2008, a recorrente interpôs o presente recurso.

16 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão recorrida;

— condenar a Comissão nas despesas.

17 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

18 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do seu Regulamento de Processo, convidou as partes a pronunciarem-se sobre a conveniência de apensar o presente processo ao processo T-3/09 no qual foi interposto um recurso com o mesmo objecto pela República Italiana. Depois de as partes terem apresentado as suas observações, que não suscitaram nenhuma objecção, os processos foram apensos, por despacho do presidente da Oitava Secção de 2 de Junho de 2010, para efeitos da fase oral, em conformidade com o artigo 50.º do Regulamento de Processo.

19 Na audiência de 16 de Junho de 2010, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.

Questão de direito

20 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca cinco fundamentos relativos, respectivamente, à violação do Regulamento n.º 1177/2002, à apreciação errada da medida notificada, à falta de pertinência da recomendação do ORL de 20 de Junho de 2005, à violação do artigo 253.º CE e à violação dos princípios da boa administração, do contraditório e do respeito dos direitos de defesa.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do Regulamento n.º 1177/2002, do artigo 253.º CE e dos princípios da igualdade de tratamento e da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

21 No âmbito deste fundamento, a recorrente sustenta que a Comissão violou os princípios que regulam a aplicação no tempo de uma regra de direito. A Comissão confundiu o período em que o Regulamento n.º 1177/2002 estava em vigor com aquele em que o referido regulamento era aplicável. Com efeito a Comissão estava obrigada a aplicar o regulamento às situações existentes antes da data da sua caducidade, a saber 31 de Março de 2005, na medida em que essas situações nasceram legalmente

no período durante o qual o Regulamento n.º 1177/2002 estava em vigor. Neste contexto, a recorrente alega que o considerando 34 da decisão recorrida enferma de falta de fundamentação. A recorrente faz também referência ao artigo 4.º do Regulamento n.º 1177/2002 e à Decisão C (2008) 4356 da Comissão, de 8 de Agosto de 2008, relativa aos auxílios N 68/2008 e N 69/2008 — Itália (prorrogação do prazo de três anos para a entrega de navios cisternas construídos pelo estaleiro naval Giacalone), na qual a Comissão aplicou o Regulamento n.º 1177/2002 depois de 31 de Março de 2005.

22 Além disso, a recorrente afirma que na decisão recorrida a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento, uma vez que as empresas privadas do benefício do regime de auxílios visado por essa decisão tinham celebrado os seus respectivos contratos de vendas no mesmo contexto económico e regulamentar, a saber antes de 31 de Março de 2005, com vista a fazerem face à concorrência desleal coreana, que as empresas que beneficiaram do regime de auxílios na sequência da decisão de aprovação de 2004. A única diferença entre esses operadores é que o Governo italiano, devido a exigências orçamentais, procedeu, depois de 31 de Março de 2005, a um refinanciamento do regime de 2004.

23 A Comissão violou também o princípio da confiança legítima por ter arbitrariamente presumido que a medida foi notificada fora de prazo. Uma vez que o Regulamento n.º 1177/2002 não previa nenhum prazo para as notificações das medidas de auxílios e tendo em conta que a recorrente tinha celebrado antes de 31 de Março de 2005 contratos que preenchiam as condições materiais previstas no referido regulamento, a Comissão não podia, sem violar as legítimas expectativas da recorrente, recusar a aprovação da medida notificada.

24 A recorrente alega também que a Comissão não indicou como conciliar a prossecução dos objectivos do Regulamento n.º 1177/2002 com a impossibilidade material de o Governo italiano notificar, no próprio dia em que o regulamento caduca, os auxílios ligados a contratos de que não conhecia a data em que seriam celebrados e,

consequentemente, de que não podia ter conhecimento, dado que o Regulamento n.º 1177/2002 previa o direito de os celebrar até 31 de Março de 2005.

25 Por outro lado, a recorrente afirma que nem o sistema de fiscalização dos auxílios de Estado previsto no Tratado nem o Regulamento n.º 1177/2002 prevêem um prazo para as notificações das medidas de auxílios ao abrigo do artigo 88.º, n.º 3, CE.

26 Com efeito, cabe unicamente às autoridades italianas, por força do princípio da subsidiariedade, escolher a data da notificação de uma medida de auxílio em função do seu conhecimento do orçamento exigido para a aplicação do Regulamento n.º 1177/2002 e à luz dos procedimentos orçamentais habitualmente previstos. Afigura-se que a Comissão cometeu um erro manifesto ao confundir e ao fazer coincidir a data de caducidade do Regulamento n.º 1177/2002, a saber 31 de Março de 2005, com o prazo de que os Estados-Membros dispunham para prever o financiamento de um regime de auxílios.

27 A Comissão conclui pela improcedência deste fundamento.

Apreciação do Tribunal Geral

28 Antes de mais, relativamente à alegação de que o considerando 34 da decisão recorrida enferma de insuficiência de fundamentação, deve recordar-se que, segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e evidenciar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do

interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 230.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Julho de 2008 Chronopost/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, Colect., p. I-4777, n.º 88 e jurisprudência referida).

29 No presente caso, nos considerandos 33 e 34 da decisão recorrida, a Comissão explicou as razões pelas quais considerava que a jurisprudência invocada pelo Governo italiano não era pertinente para decidir a questão da existência de uma confiança legítima do Governo italiano na compatibilidade da medida notificada com o mercado comum.

30 A fundamentação pretensamente em falta figura nos considerandos 11, 25 e 26 da decisão recorrida, que incluem uma exposição da razão pela qual a Comissão considerou que o Regulamento n.º 1177/2002 não era aplicável à medida notificada, a saber, o facto de já não estar em vigor.

31 Seguidamente, no que se refere ao mérito da abordagem da Comissão, é pacífico que, na decisão recorrida, a Comissão concluiu que o Regulamento n.º 1177/2002 não podia servir de base jurídica para a apreciação da medida notificada, uma vez que tinha caducado em 31 de Março de 2005 (considerandos 11, 25 e 26 da decisão recorrida).

32 Relativamente à aplicação no tempo de uma regra de direito na ausência de disposições transitórias, deve-se distinguir, no caso vertente, as regras de competência das regras de direito material.

33 No que se refere às regras que regulam a competência das instituições da União Europeia, resulta da jurisprudência que a disposição constitutiva da base jurídica de um acto e que habilita a instituição da União a adoptar o acto em causa deve estar em vigor no momento da adopção deste (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho, C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 45).

34 No caso em apreço, é o artigo 88.º CE que constitui a base jurídica que confere à Comissão a competência para adoptar as decisões em matéria de auxílios de Estado e que a habilita de forma permanente, desde 1968, a decidir sobre a compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado comum à luz do artigo 87.º CE.

35 Quanto às regras de direito material, estas regulam, a partir da sua entrada em vigor, todos os efeitos futuros de situações nascidas na vigência da legislação anterior. Consequentemente, as regras de direito material não se aplicam aos efeitos produzidos anteriormente à sua entrada em vigor, a não ser que estejam reunidas as condições excepcionais da aplicação retroactiva (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Abril de 1970, Brock, 68/69, Recueil, p. 171, n.º 6, Colect. 1969-1970, p. 315; de 29 de Janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Colect., p. I-1049, n.º 49, e de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.º 119; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Fevereiro de 2007, Simões Dos Santos/IHMI, T-435/04, n.º 100, e de 12 de Setembro de 2007, González y Díez/Comissão, T-25/04, Colect., p. II-3121, n.º 70).

36 Relativamente aos auxílios notificados e não pagos, no âmbito do sistema de fiscalização da União dos auxílios de Estado, a data em que os efeitos do auxílio previsto são estabelecidos coincide com o momento em que a Comissão adopta a decisão pronunciando-se sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado comum. Com efeito, as regras, os princípios e os critérios de apreciação da compatibilidade dos auxílios de Estado vigentes na data em que a Comissão adopta a sua decisão podem, em princípio, ser considerados melhor adaptados ao contexto concorrencial (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Colect., p. I-9465, n.ºs 50 a 53). Isto deve-se ao facto de o auxílio em ques-

tão nunca dar lugar a vantagens ou a desvantagens reais no mercado comum a partir da data em que a Comissão decide ou não autorizá-lo.

37 Em contrapartida, relativamente aos auxílios pagos ilegalmente sem notificação prévia, as regras de direito material aplicáveis são as vigentes no momento em que o auxílio foi pago, desde que as vantagens ou desvantagens suscitadas por esse auxílio se materializaram durante o período no decurso do qual o auxílio em questão foi pago (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Abril de 2008, SIDE/Comissão, T-348/04, Colect., p. II-625, n.os 58 a 60).

38 Daqui resulta que, no caso em apreço, a Comissão não pode ser censurada por não ter aplicado o Regulamento n.º 1177/2002 dado que o auxílio previsto tinha sido notificado e não foi pago. Com efeito, as vantagens e desvantagens efectivas da medida notificada no mercado comum não eram susceptíveis de se materializar antes da adopção da decisão recorrida, que foi tomada depois da data de caducidade do Regulamento n.º 1177/2002, a saber, 31 de Março de 2005.

39 O argumento de que o artigo 4.º do Regulamento n.º 1177/2002 previa que este se aplicava aos contratos celebrados antes de 31 de Março de 2005 não invalida a conclusão segundo a qual o Regulamento n.º 1177/2002 não era aplicável à medida notificada. Com efeito, o artigo 4.º do Regulamento n.º 1177/2002 precisa, como o artigo 2.º do referido regulamento, as condições materiais que devem estar preenchidas para que a Comissão possa, ao abrigo desse regulamento, tomar uma decisão que declare o auxílio em causa compatível com o mercado comum. Contudo, a aplicação no tempo do referido regulamento é regulada pelo seu artigo 5.º e pelos princípios expostos nos n.os 33 a 36, *supra*.

40 É verdade que o facto de a data que determina as regras de direito material aplicáveis coincidir, relativamente a um auxílio notificado e não pago, com a adopção pela Comissão de uma decisão que se pronuncia sobre a compatibilidade do referido auxílio leva a que esta instituição possa, ao adaptar a duração do exame da medida de auxílio notificada, provocar a aplicação de uma regra de direito material que entrou em vigor depois da notificação da referida medida à Comissão. No entanto, esta hipótese, que,

de resto, não se verifica no caso em apreço, dado que a medida foi notificada após a data de caducidade do Regulamento n.º 1177/2002, não pode justificar uma derrogação ao princípio segundo o qual as novas regras de direito material regulam a partir da sua entrada em vigor todos os efeitos futuros de situações constituídas na vigência das regras anteriores.

41 A este respeito, importa observar que a possibilidade de a Comissão optar pela aplicação da nova regra ou da anterior está circunscrita e é contrabalançada, por um lado, pelo facto de os Estados-Membros disporem de um poder discricionário quanto à data em que notificam as medidas de auxílios e, por outro, pelo facto de o artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999 convidar a Comissão, em conformidade com o princípio da boa administração, a agir com diligência (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Novembro de 2004, Ferriere Nord/Comissão, T-176/01, Colect., p. II-3931, n.º 62 e jurisprudência referida).

42 O facto de os Estados-Membros deverem, para beneficiarem da aplicação do Regulamento n.º 1177/2002, notificar as medidas de auxílios previstos antes da caducidade do referido regulamento e antes de todos os contratos elegíveis serem assinados não é susceptível de pôr em causa a aplicação ao sistema de fiscalização da União dos auxílios de Estado, dos princípios que regulam a aplicação no tempo das regras de direito material. Com efeito, é inerente ao sistema de fiscalização prévia das medidas de auxílios de Estado que as notificações devem necessariamente conter estimativas relativamente aos montantes globais dos auxílios previstos. Isto é particularmente válido no que se refere a uma medida que visa auxílios operacionais, como os que estão em causa no caso em apreço.

43 Além disso, a afirmação de que a Comissão aplicou o Regulamento n.º 1177/2002 depois de 31 de Março de 2005, para aprovar um pedido de prorrogação do prazo de entrega, também não põe em causa a conclusão de que o Regulamento n.º 1177/2002 não era aplicável à medida notificada. Por um lado, há que salientar que a interpretação e a aplicação pela Comissão de uma regra de direito não vincula em qualquer

caso o Tribunal. Por outro, há que observar que a decisão a que a recorrente se refere (v. n.º 21, *supra*), contrariamente à que está em causa no caso em apreço, diz respeito a uma situação cujo quadro jurídico foi definitivamente estabelecido antes de 31 de Março de 2005, através da decisão de aprovação de 2004.

44 Quanto ao argumento relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento, importa observar que o mesmo é manifestamente improcedente. Com efeito, o facto de o Regulamento n.º 1177/2002 não ser aplicável à medida notificada não resulta do exercício de uma margem de apreciação. Consequentemente, a razão pela qual os contratos visados pela medida notificada não beneficiam de auxílios ao abrigo do Regulamento n.º 1177/2002 está unicamente relacionada com o carácter temporário desse mesmo regulamento e com o facto de a República Italiana não ter notificado a medida em causa, de modo a poder ser tomada uma decisão pela Comissão antes da caducidade do referido regulamento.

45 Relativamente à afirmação da recorrente de que a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima, há que constatar que o Regulamento n.º 1177/2002 não contém disposições que dispensem os Estados-Membros da sua obrigação de notificação nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE, nem disposições que alterem a definição dos conceitos com ela relacionada, como o conceito de alteração de um auxílio existente. Pelo contrário, esse regulamento sujeita a sua aplicação ao respeito do disposto no artigo 88.º CE e no Regulamento n.º 659/1999. Consequentemente, a decisão de aprovação de 2004, que se baseia no Regulamento n.º 1177/2002 não podia de forma alguma ser susceptível de criar uma confiança legítima para além do que estava explicitamente exposto na referida decisão, a saber a autorização de a República Italiana conceder auxílios num montante global de 10 milhões de euros.

46 Face ao exposto e na ausência de disposições transitórias que ampliem o âmbito de aplicação temporal do Regulamento n.º 1177/2002, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à apreciação errada da medida notificada

Argumentos das partes

47 Em primeiro lugar, a recorrente sustenta que a Comissão não dispunha de nenhuma competência para examinar a compatibilidade da medida notificada com o mercado comum, porque esta exigência de compatibilidade é estranha ao Regulamento n.º 1177/2002. Com efeito, na sua opinião, este regulamento resulta da existência de uma situação de urgência no mercado, que depende apenas da competência do Conselho, por força do artigo 87.º, n.º 3, alínea e), CE.

48 A este respeito, afirma que o papel da Comissão, para efeitos da apreciação da compatibilidade das medidas de auxílios à luz do regime derrogatório instituído pelo Conselho nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea e), CE, se limita à verificação do respeito das condições enunciadas pelo Conselho, respeito esse que está garantido no caso em apreço.

49 Em segundo lugar, a recorrente alega que foi sem razão que a Comissão se baseou no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 794/2004 para concluir que a medida notificada era um novo auxílio. A este respeito, afirma que o Regulamento n.º 1177/2002 era uma norma superior ao Regulamento n.º 794/2004. Consequentemente este último não pode limitar a aplicação do Regulamento n.º 1177/2002. Pelo contrário, o Regulamento n.º 794/2004 deve ser interpretado à luz da finalidade do Regulamento n.º 1177/2002, a saber a de apoiar os estaleiros europeus confrontados com a concorrência desleal coreana.

50 Em terceiro lugar, a recorrente contesta o mérito do fundamento que figura no considerando 23 da decisão recorrida, segundo o qual «os aumentos do orçamento de um

regime autorizado (que não sejam aumentos marginais inferiores a 20 %) produzem inevitavelmente um impacto sobre a concorrência, visto que permitem que o Estado-Membro conceda um auxílio superior ao autorizado inicialmente». Na sua opinião, a medida notificada não podia ter impacto na concorrência, uma vez que esse impacto se produziu anteriormente no momento em que os operadores económicos, na sequência da adopção do Regulamento n.º 1177/2002, celebraram contratos de navios até 2005.

51 Na opinião da recorrente, o facto de os estaleiros navais coreanos terem podido sofrer um prejuízo não é um elemento pertinente, dado que este elemento constitui precisamente a finalidade do Regulamento n.º 1177/2002. Além disso, a medida notificada não implicou um verdadeiro aumento do orçamento de um «auxílio existente», na medida em que os contratos abrangidos pela medida notificada nunca beneficiaram do regime dos auxílios em causa.

52 Em quarto lugar, a recorrente salienta que há que considerar o refinanciamento empreendido pelo Governo italiano, isto é, a medida notificada, consequência directa do Regulamento n.º 502/2004, que prorrogou a aplicação do Regulamento n.º 1177/2002 e suscitou uma necessidade de refinanciamento. Consequentemente é errado considerar a medida notificada como um novo regime diferente daquele que é objecto da decisão de aprovação de 2004.

53 A Comissão contesta os argumentos da recorrente.

54 Relativamente ao argumento da recorrente de que a medida notificada não podia ter qualquer influência na concorrência, a Comissão invoca a sua inadmissibilidade. Na opinião da Comissão, a petição inicial refere uma violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 794/2002, ao passo que na réplica é contestada a inexistência de um risco de incidência na concorrência e consequentemente, a ausência de uma das exigências do artigo 87.º, n.º 1, CE. Trata-se, portanto, de um novo fundamento que

não satisfaz as disposições conjugadas do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

Apreciação do Tribunal Geral

55 A título preliminar, há que rejeitar o fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão. Com efeito, embora na petição inicial a recorrente tenha, em apoio do presente fundamento, sustentado, no essencial, que resultava da hierarquia das normas em causa que o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 794/2004 não podia ser aplicado à medida notificada, invocou também o argumento de que a medida notificada não podia alterar as condições de concorrência.

56 Daqui decorre que há que julgar admissível a totalidade dos argumentos invocados pela recorrente no âmbito do presente fundamento.

57 No que respeita à procedência do fundamento, há desde já que julgar improcedente a afirmação de que o Regulamento n.º 1177/2002 tinha por efeito privar a Comissão de competência para examinar a compatibilidade da medida notificada com o mercado comum.

58 Em primeiro lugar, a competência de que a Comissão goza a este respeito está consagrada no Tratado CE e não pode ser posta em causa por um regulamento.

59 Em segundo lugar, como foi constatado no âmbito do exame do primeiro fundamento, o Regulamento n.º 1177/2002 não era aplicável à medida notificada.

60 Em terceiro lugar, mesmo admitindo que o Regulamento n.º 1177/2002 fosse aplicável à medida notificada, há que salientar que o Regulamento n.º 1177/2002 se baseia no artigo 87.º, n.º 3, alínea e), CE. Consequentemente, os auxílios a que se refere constituem apenas uma categoria de auxílios que «podem ser consideradas compatíveis com o mercado comum». De resto, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1177/2002 reproduz fielmente esta redacção.

61 Consequentemente, embora esses auxílios possam ser considerados como compatíveis com o mercado comum, daí não se infere que o sejam necessariamente (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Outubro de 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Colect., p. I-5023, n.ºs 26 a 28).

62 Com efeito, incumbe à Comissão, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE, verificar se esses auxílios satisfazem todas as condições para serem compatíveis com o mercado comum. Isto é recordado no artigo 3.º do Regulamento n.º 1177/2002, que prevê expressamente que o artigo 88.º CE e o Regulamento n.º 659/1999 são aplicáveis aos auxílios em causa.

63 Resulta de todas estas considerações relativas à competência da Comissão que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, a Comissão era competente no presente caso para apreciar a compatibilidade da medida notificada com o mercado comum e nenhuma regra a impedia de recorrer ao Regulamento n.º 794/2004.

64 Relativamente à contestação da qualificação da medida notificada de novo auxílio, deve recordar-se que o alcance do conceito de alteração de um auxílio existente é estabelecido em relação à base jurídica que instituiu o regime de auxílios existentes (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1984, Comissão/Itália, 169/82, Re-

cueil. p. 1603, n.os 9 e 10, e acórdão do Tribunal Geral de 30 de Janeiro de 2002, Keller e Keller Meccanica/Comissão, T-35/99, Colect., p. II-261, n.os 61 e 62).

65 No caso em apreço, a Lei n.º 350/2003, que precisava que o orçamento inicial do regime de auxílios ascendia a 10 milhões de euros, fazia parte dos elementos que a República Italiana tinha submetido ao exame da Comissão no âmbito do procedimento que deu origem à decisão de aprovação de 2004. Daí resulta que a adopção da Lei n.º 244/2007, que prevê a dotação de 10 milhões de euros suplementares ao regime de 2004, suscitou efectivamente a qualificação da medida notificada de novo auxílio na acepção da jurisprudência.

66 Por mera cautela, recorda-se que a premissa em que a alegação da recorrente se baseia, a saber que a concorrência não podia ser alterada no momento da concessão do auxílio, uma vez que a incidência na concorrência já tinha ocorrido no momento da celebração dos contratos em 2005 (v. n.º 50, *supra*), está errada, como já foi referido nos n.os 36 a 38, *supra*.

67 Por último, o argumento da recorrente de que a medida notificada não pode ser considerada um novo auxílio, uma vez que é consequência directa do Regulamento n.º 502/2004, que prorrogou a aplicação do Regulamento n.º 1177/2002 e suscitou uma necessidade de refinanciamento do regime de 2004, não é pertinente. Com efeito, embora o Regulamento n.º 502/2004 tenha prorrogado a aplicação do Regulamento n.º 1177/2002, não introduziu nenhuma derrogação à obrigação de notificar as alterações dos auxílios, como previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE e no artigo 3.º do Regulamento n.º 1177/2002.

68 Resulta do que precede que há também que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à falta de pertinência da recomendação do ORL de 20 de Junho de 2005

Argumentos das partes

69 No essencial, a recorrente sustenta que a decisão recorrida enferma de um vício, uma vez que esta assumiu, incorrectamente, que a recomendação do ORL de 20 de Junho de 2005 impedia a aprovação da medida notificada. Com efeito, a posição assumida pela Comissão na decisão recorrida equivaleria a aplicar retroactivamente a recomendação do ORL, de 20 de Junho de 2005, aos contratos assinados antes de 31 de Março de 2005, cujos signatários depositavam uma confiança legítima em que o Regulamento n.º 1177/2002 lhes fosse aplicável. Contudo, a recomendação do ORL, de 20 de Junho de 2005, não devia ter nenhum papel no exame da medida notificada pela Comissão.

70 A Comissão conclui pela improcedência do fundamento.

Apreciação do Tribunal Geral

71 Há que reconhecer que decorre do considerando 26 da decisão recorrida que a Comissão considerou que a medida notificada era incompatível com o mercado comum devido, por um lado, ao facto de o Regulamento n.º 1177/2002 ter caducado e, por outro, ao facto de não existir outra base legal em que a decisão de compatibilidade se pudesse basear.

72 No considerando 37 da decisão recorrida, a Comissão afirmou, em resposta ao argumento da República Italiana exposto no considerando 35 da decisão recorrida, que a Comunidade tinha informado a OMC, em 20 de Julho de 2005, do facto de o Regulamento n.º 1177/2002 ter caducado, em 31 de Março de 2005, e de os Estados-Mem-

bros não poderem assim conceder mais auxílios ao abrigo do referido regulamento. A Comissão conclui, a este respeito, que essa comunicação constituía um compromisso por parte da Comunidade face à OMC de não aplicar mais o Regulamento n.º 1177/2002.

73 Portanto, uma leitura conjugada dos considerandos 26 e 37 da decisão recorrida demonstra que, nessa decisão a Comissão considerou que a eventual aprovação da medida notificada seria não só incompatível com o mercado comum, como estaria também em contradição com os compromissos assumidos pela Comunidade face à OMC, dado que a conclusão relativa à incompatibilidade da medida notificada com o mercado comum era uma apreciação distinta, autónoma e prévia à relativa às responsabilidades da Comissão face à OMC.

74 Daqui resulta que o terceiro fundamento invocado pela recorrente não procede.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à insuficiência e à falta de fundamentação

Argumentos das partes

75 Com o seu quarto fundamento, a recorrente alega, em primeiro lugar, que o considerando 25 da decisão recorrida enferma de falta de fundamentação, dado que

«invoca, em termos gerais, a inexistência de uma base jurídica que permita autorizar [a medida notificada], ao fazer uma mera referência à caducidade do Regulamento [n.º 1177/2002], ocorrida em 31 de Março de 2005». Na opinião da recorrente, esta insuficiência de fundamentação é acompanhada de falta de fundamentação, na medida em que a decisão recorrida não examinou a relação existente entre o Regulamento n.º 1177/2002 e o Regulamento n.º 794/2004 à luz tanto dos objectivos prosseguidos pelo Conselho como da hierarquia das normas jurídicas.

76 Na sua réplica, a recorrente afirma que os considerandos 19 a 24 da decisão recorrida enfermam de falta de fundamentação, na medida em que não explicam a relação entre a medida notificada e o Regulamento n.º 1177/2002 nem a relação entre a concessão dos auxílios e os seus efeitos na concorrência em 2005.

77 A recorrente sustenta também que as afirmações da Comissão de que, em primeiro lugar, o Regulamento n.º 1177/2002 não constituía uma base legal válida no exame da medida notificada, em segundo lugar, o Governo italiano não tinha notificado a medida em causa quando Regulamento n.º 1177/2002 estava em vigor e, em terceiro lugar, a aprovação da medida notificada constituía uma violação dos compromissos internacionais da Comunidade não estão fundamentadas.

78 A Comissão alega que a fundamentação da decisão recorrida é suficiente e adequada para dar a conhecer claramente o raciocínio seguido na apreciação da medida notificada. Por outro lado, considera que os argumentos invocados pela recorrente na sua réplica são inadmissíveis, uma vez que se referem à conclusão da Comissão de que a medida notificada constituía um novo auxílio. Ora, a recorrente não contestou este aspecto da decisão recorrida na sua petição inicial.

Apreciação do Tribunal Geral

79 A título preliminar, há que rejeitar o fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão, na medida em que a recorrente contestou explicitamente na sua petição inicial a qualificação da medida notificada de novo auxílio. Devem-se, assim, considerar admissíveis todos os argumentos invocados pela recorrente no âmbito deste fundamento.

80 Relativamente à alegação dirigida contra o considerando 25 da decisão recorrida, há que a julgar improcedente. O raciocínio da Comissão relativamente ao quadro jurídico aplicado à medida notificada bem como à sua incompatibilidade com o mercado comum resulta de forma suficientemente clara dos considerandos 11 e 25 a 35 da decisão recorrida.

81 Além disso, devem ser julgados improcedentes os argumentos de que a decisão recorrida não aborda a relação entre o Regulamento n.º 1177/2002, por um lado, e a medida notificada e o Regulamento n.º 794/2004, por outro. Como verificado, *supra*, a Comissão considerou na decisão recorrida que o Regulamento n.º 1177/2002 já não era aplicável e não era pertinente para examinar a medida notificada. Consequentemente, e à luz da jurisprudência referida no n.º 28, *supra*, a Comissão não pode ser obrigada a explicar melhor como encarava a articulação entre um regulamento que ela considerava não aplicável no caso em apreço e as regras que pretendia aplicar.

82 Relativamente à alegação da pretensa insuficiência de fundamentação no que se refere à relação entre a concessão dos auxílios e os seus efeitos na concorrência em 2005, importa observar que, com a mesma a recorrente na realidade não contesta a qualificação que a Comissão faz da medida notificada como novo auxílio. Como constatado nos n.ºs 63 a 66, *supra*, esta alegação não pode ser acolhida.

83 Por último, no que se refere às três alegações expostas no n.º 77, *supra*, deve-se observar que, à luz dos considerandos 26 e 34 da decisão recorrida, as duas primeiras são manifestamente improcedentes e a terceira é inoperante.

84 Com efeito, nos considerandos 26 e 43 da decisão recorrida, a Comissão explica que o Regulamento n.º 1177/2002 já não estava em vigor no momento da adopção dessa decisão e que a jurisprudência citada pelo Governo italiano no considerando 33 da decisão recorrida não era pertinente para decidir a questão da existência de uma confiança legítima das autoridades italianas.

85 Relativamente à última alegação, deve recordar-se que o artigo 1.º da decisão recorrida precisa que a medida notificada não pode ser executada uma vez que não é compatível com o mercado comum. Como decorre do considerando 26 da decisão recorrida, ao concluir que a medida notificada era incompatível com o mercado comum, a Comissão não se baseou de forma alguma no compromisso internacional da Comunidade. Daqui resulta que uma eventual falta de fundamentação no que se refere à oposição entre o compromisso internacional da Comunidade e a medida notificada não teve nenhum efeito no dispositivo da decisão recorrida e que, consequentemente, esta alegação deve ser declarada inoperante.

86 Decorre do que antecede que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação dos princípios da boa administração, do contraditório e do respeito dos direitos de defesa

Argumentos das partes

87 A recorrente afirma que, ao não ter em conta as suas observações apresentadas durante o procedimento administrativo (v. n.º 11, *supra*), a Comissão violou os princípios da boa administração, do contraditório e do respeito dos direitos da defesa.

88 A Comissão conclui pela improcedência do fundamento.

Apreciação do Tribunal Geral

89 O Tribunal considera que a Comissão cumpriu as suas obrigações processuais face à recorrente ao publicar, em Junho de 2008 no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE e ao convidar os interessados a apresentarem as suas observações sobre a medida notificada no prazo de um mês (v., neste sentido, acórdão Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, n.º 35 *supra*, n.ºs 80 a 84). Consequentemente, e à luz do seu primeiro dever, que consistia em adoptar uma decisão num prazo razoável em relação à República Italiana [v. artigo 25.º do Regulamento n.º 659/1999], a Comissão não pode ser acusada de não ter tido em conta as observações apresentadas pela recorrente três meses depois de decorrido o referido prazo.

90 Há assim que concluir que o quinto fundamento também deve ser julgado improcedente.

91 Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

92 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, nos termos do pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Cantiere navale De Poli SpA é condenada nas despesas.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Fevereiro de 2011.

Assinaturas