Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

31 de maio de 2017 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Decisão de arquivamento — Recusa da Comissão Europeia em prosseguir com a análise da denúncia da recorrente — Inexistência de um auxílio no termo da fase preliminar de análise — Decisão puramente confirmativa — Condições para a legalidade da revogação de uma decisão de arquivamento»

No processo C-228/16 P,

que tem por objeto um recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 22 de abril de 2016,

Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), com sede em Atenas (Grécia), representada por E. Bourtzalas, avocat, A. Oikonomou, E. Salaka, C. Synodinos, C. Tagaras, dikigoroi, e D. Waelbroeck, avocat,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por A. Bouchagiar e É. Gippini Fournier, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, E. Regan, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de fevereiro de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: grego.

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) pede a anulação do despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 9 de fevereiro de 2016, DEI/Comissão (T-639/14, não publicado, a seguir «despacho impugnado», EU:T:2016:77), pelo qual este decidiu que não havia que conhecer do seu recurso de anulação da decisão da Comissão contida na carta COMP/E3/ON/AB/ark *2014/61460, de 12 de junho de 2014, que rejeitou as denúncias da DEI em matéria de auxílios de Estado (a seguir «decisão de 12 de junho de 2014»).

Quadro jurídico

2 O Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), em vigor à data da adoção da decisão de 12 de junho de 2014, dispunha, no seu artigo 4.º, sob a epígrafe «Análise preliminar da notificação e decisões da Comissão»:

«1. A Comissão procederá à análise da notificação imediatamente após a sua receção. Sem prejuízo do disposto no artigo 8.º, a Comissão tomará uma decisão nos termos dos n.os 2, 3 ou 4 do presente artigo.

2. Quando, após análise preliminar, a Comissão considerar que a medida notificada não constitui um auxílio, fará constar esse facto por via de decisão.

3. Quando, após a análise preliminar, a Comissão considerar que não há dúvidas quanto à compatibilidade da medida notificada com o mercado [interno], na medida em que está abrangida pelo [artigo 107.º, n.º 1, TFUE], decidirá que essa medida é compatível com o mercado [interno], adiante designada "decisão de não levantar objeções". A decisão referirá expressamente a derrogação do Tratado que foi aplicada.

4. Quando, após a análise preliminar, a Comissão considerar que a medida notificada suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado [interno], decidirá dar início ao procedimento formal de investigação nos termos do [artigo 108.º, n.º 2, TFUE], adiante designada "decisão de início de um procedimento formal de investigação".

[…]»

3 O artigo 13.º deste regulamento, sob a epígrafe «Decisões da Comissão», previa, no seu n.º 1:

«O exame de um auxílio eventualmente ilegal conduz a uma decisão nos termos dos n.os 2, 3 ou 4 do artigo 4.º […]»

Antecedentes do litígio e decisão de 12 de junho de 2014

4 A DEI é produtora de eletricidade na Grécia. Entre os seus clientes figura, designadamente, a Alouminion SA. Na sequência de um diferendo entre estas duas empresas quanto à tarifa de eletricidade fornecida pela DEI, a autoridade grega de regulação da energia fixou uma tarifa provisória. Numa denúncia dirigida à Comissão em 15 de junho de 2012, a DEI sustentou que essa tarifa a obrigaria a fornecer eletricidade à Alouminion a um preço inferior ao preço de mercado, o que constituiria um auxílio de Estado ilegal.

5 Em 31 de outubro de 2013, o tribunal arbitral instaurado pela DEI e pela Alouminion fixou, com efeito retroativo, a tarifa da eletricidade fornecida pela DEI num valor ainda inferior ao que tinha sido fixado provisoriamente pela autoridade grega de regulação da energia.

6 Em 23 de dezembro de 2013, a DEI apresentou uma segunda denúncia à Comissão, sustentando que a sentença arbitral constituía, também, um auxílio de Estado.

7 Em 6 de maio de 2014, a Comissão comunicou à DEI a sua apreciação preliminar, nos termos da qual não havia que prosseguir com a análise da denúncia de 23 de dezembro de 2013, na medida em que a sentença arbitral não constituía uma medida imputável ao Estado nem conferia qualquer vantagem à Alouminion. Em resposta, a DEI enviou observações complementares à Comissão por carta de 6 de junho de 2014.

8 Por decisão de 12 de junho de 2014, enviada à DEI sob a forma de uma carta, a Comissão informou esta sociedade, nomeadamente, de que as observações contidas na carta de 6 de junho de 2014 não punham em causa a apreciação preliminar contida na carta de 6 de maio de 2014 e que, «[p]or conseguinte, os serviços da DG "Concorrência" concluíram que essa informação [não] era suficiente para justificar uma nova instrução [da] denúncia».

Recurso para o Tribunal Geral e despacho impugnado

9 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de agosto de 2014, a DEI pediu a anulação da decisão de 12 de junho de 2014.

10 Por carta de 7 de outubro de 2014, dirigida à Secretaria do Tribunal Geral, a recorrente e a Comissão solicitaram, conjuntamente, a suspensão do processo por um período de seis meses, ou seja, até 7 de abril de 2015, para a Comissão poder reanalisar as questões suscitadas na petição. Este requerimento foi deferido por despacho do presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral de 24 de outubro de 2014.

11 Em 25 de março de 2015, a Comissão adotou a Decisão C (2015) 1942 final relativa ao alegado auxílio de Estado SA.38101 (2015/NN) (ex 2013/CP), concedido à Alouminion SA sob a forma de tarifas de eletricidade inferiores aos custos, na sequência de uma sentença arbitral (a seguir «decisão de 25 de março de 2015»).

12 Por duas cartas, de 27 de abril e de 19 de junho de 2015, dirigidas à Secretaria do Tribunal Geral, a Comissão pediu ao Tribunal Geral para declarar, na sequência da decisão de 25 de março de 2015, que o recurso interposto da decisão de 12 de junho de 2014 ficara sem objeto e que deixava de haver razões para decidir sobre essa matéria. A recorrente apresentou ao Tribunal Geral as suas observações sobre esse pedido por carta de 3 de julho de 2015.

13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de junho de 2015, a recorrente pediu a anulação da decisão de 25 de março de 2015, sendo esse recurso o objeto do processo DEI/Comissão (T-352/15), pendente no Tribunal Geral.

14 No despacho impugnado, o Tribunal Geral declarou que já não havia que decidir sobre o recurso de anulação interposto da decisão de 12 de junho de 2014, uma vez que a decisão de 25 de março de 2015 a tinha revogado e formalmente substituído.

15 Segundo o Tribunal Geral, os argumentos da recorrente não permitiam pôr em causa esta conclusão.

16 Em primeiro lugar, declarou que não lhe incumbia decidir da legalidade da decisão de 25 de março de 2015, que goza da presunção de legalidade dos atos das instituições enquanto não for revogada. Assim, afastou o argumento de que essa decisão era ilegal, continuando o recurso no processo T-639/14 a ter objeto.

17 Em segundo lugar, o Tribunal Geral refutou a alegação da recorrente de que mantinha interesse em agir, a fim de impedir que a ilegalidade suscitada se reproduzisse. Segundo o Tribunal Geral, a motivação pretensamente ilegal, a saber, a não imputabilidade da medida em causa ao Estado, não consta da decisão de 12 de junho de 2014. Em todo o caso, a questão de saber se a recorrente provou ou não a existência de uma violação das regras em matéria de auxílios de Estado é objeto do recurso da decisão de 25 de março de 2015.

18 Em terceiro e último lugar, o Tribunal Geral declarou que também não havia que decidir do recurso relativamente à denúncia de 15 de junho de 2012, uma vez que, com a sua decisão de 25 de março de 2015, a Comissão a tinha rejeitado implicitamente.

Pedidos das partes

19 No seu recurso, a DEI pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o despacho impugnado;

— ordenar a remessa do processo ao Tribunal Geral, para que este se pronuncie sobre os seus pedidos, pelos quais solicita a anulação da decisão de 12 de junho de 2014; e

— condenar a Comissão na totalidade das despesas, tanto no processo em primeira instância como no presente recurso.

20 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e que condene a recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

Argumentos das partes

21 No primeiro fundamento, a recorrente alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 36 do despacho impugnado, que a decisão de 25 de março de 2015 tinha substituído formalmente a decisão de 12 de junho de 2014. Por um lado, o Tribunal Geral não verificou a legalidade e a validade dessa alegada substituição e, por outro, não analisou a base jurídica e o procedimento legal a seguir para efeitos dessa substituição.

22 Assim, o Tribunal Geral concluiu erradamente que a decisão de 12 de junho de 2014 «já não [fazia parte] do ordenamento jurídico da União» e que, por isso, o processo T-639/14 ficou sem objeto.

23 Além disso, a rejeição do primeiro fundamento significa que o erro de direito cometido pelo Tribunal Geral adquiriu a autoridade de caso julgado, o que influencia diretamente o recurso que interpôs no processo T-352/15. Com efeito, nesse processo, a recorrente contestou, no âmbito do primeiro fundamento, o facto de a decisão de 25 de março de 2015 poder legalmente substituir a de 12 de junho de 2014. Deste modo, a confirmação do despacho impugnado implica a rejeição automática do primeiro fundamento de anulação no processo T-352/15.

24 Além disso, não havendo qualquer fundamentação relativamente a essa alegada substituição, o despacho impugnado está também viciado de falta de fundamentação.

25 Pelo contrário, a Comissão considera que os n.os 36 e 37 do despacho impugnado estão devidamente fundamentados, uma vez que, por um lado, resulta do recurso que a recorrente compreendeu perfeitamente o raciocínio do Tribunal Geral e, por outro, as considerações deste último permitem ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Na realidade, a recorrente discorda da fundamentação do despacho impugnado.

26 Assim sendo, o Tribunal Geral absteve-se acertadamente de analisar a legalidade da substituição da decisão de 12 de junho de 2014 pela decisão de 25 de março de 2015, na medida em que esta última não está em causa no processo T-639/14. A sua legalidade constitui o objeto do recurso no processo T-352/15. Enquanto a decisão de 25 de março de 2015 não for anulada, deve gozar da presunção de validade própria dos atos das instituições da União e deve produzir os seus efeitos jurídicos.

27 Além disso, a anulação da decisão de 12 de junho de 2014 não pode trazer nenhuma vantagem à recorrente no que se refere à sua situação atual uma vez que, com a adoção da decisão de 25 de março de 2015, a Comissão antecipou efetivamente a possibilidade de o Tribunal Geral declarar a anulação por a mesma padecer de um vício de forma. Com efeito, essa decisão é uma simples carta assinada por um funcionário e não uma «decisão oficial» da Comissão, publicada a esse título. Assim, a anulação da decisão de 12 de junho de 2014 obrigou, de todo o modo, a Comissão a adotar uma decisão oficial, no caso a decisão de 25 de março de 2015.

28 Tendo em conta estas considerações, a Comissão entende que a autoridade de caso julgado do despacho impugnado não é suscetível de afetar os fundamentos de anulação apresentados no processo T-352/15.

Apreciação do Tribunal de Justiça

29 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 impõe à Comissão, após terem sido eventualmente apresentadas as observações suplementares dos interessados, ou expirado o prazo razoável, que encerre a fase de análise preliminar, tomando uma decisão ao abrigo do artigo 4.º, n.os 2, 3 ou 4, do mesmo regulamento, ou seja, uma decisão que declare a inexistência de um auxílio, de não levantar objeções ou de iniciar o procedimento formal de investigação (acórdão de 16 de dezembro de 2010, Athinaïki Techniki/Comissão, C-362/09 P, EU:C:2010:783, n.º 63).

30 Conforme resulta, nomeadamente, dos n.os 15 a 18 do despacho impugnado, mediante a decisão de 12 de junho de 2014, a Comissão procedeu ao arquivamento do processo, com o qual decidiu encerrar o procedimento preliminar de análise iniciado com a denúncia da recorrente, declarou que a investigação iniciada não tinha permitido concluir pela existência de um auxílio na aceção do artigo 107.º TFUE e, consequentemente, recusou a abertura do procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

31 Ao fazê-lo, a Comissão tomou uma posição definitiva sobre o pedido da recorrente no sentido de constatar uma violação dos artigos 107.º e 108.º TFUE. Além disso, como a decisão de 12 de junho de 2014 impediu a recorrente de apresentar as suas observações no quadro de um procedimento formal de investigação, produziu efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os seus interesses. Assim, essa decisão constitui um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE (v. acórdão de 16 de dezembro de 2010, Athinaïki Techniki/Comissão, C-362/09 P, EU:C:2010:783, n.º 66).

32 Embora o Tribunal de Justiça tenha declarado que a Comissão pode revogar uma decisão de arquivamento de uma denúncia relativa a um auxílio alegadamente ilegal para sanar uma ilegalidade que vicie a referida decisão (acórdão de 16 de dezembro de 2010, Athinaïki Techniki/Comissão, C-362/09 P, EU:C:2010:783, n.º 70), a adoção de uma decisão puramente confirmativa não pode ser considerada como uma revogação.

33 A este respeito, importa recordar que um ato é puramente confirmativo de um ato existente quando não contém elementos novos no que diz respeito a este último (acórdão de 3 de abril de 2014, Comissão/Países Baixos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, n.º 69 e jurisprudência referida).

34 Em contrapartida, não é confirmativa de uma decisão anterior de indeferimento aquela em que é deferida, no todo ou em parte, a reclamação do interessado (v., neste sentido, acórdão de 28 maio de 1980, Kuhner/Comissão, 33/79 e 75/79, EU:C:1980:139, n.º 9).

35 Além disso, o recurso de uma decisão confirmativa só é inadmissível se a decisão confirmada se tiver tornado definitiva em relação ao interessado por não ter havido interposição de recurso contencioso nos prazos fixados. Caso contrário, a pessoa interessada tem o direito de impugnar a decisão confirmada, a decisão confirmativa, ou ambas (acórdão de 18 de dezembro de 2007, Weißenfels/Parlamento, C-135/06 P, EU:C:2007:812, n.º 54).

36 No caso em apreço, há que constatar que a decisão de 25 de março de 2015 mais não faz do que confirmar a decisão de 12 de junho de 2014, uma vez que, após um reexame dos elementos que lhe foram submetidos, a Comissão simplesmente reiterou a sua recusa em dar início ao procedimento formal de investigação sem, de resto, acrescentar qualquer elemento novo. Por conseguinte, a decisão de 12 de junho de 2014 não foi revogada pela de 25 de março de 2015.

37 Por outro lado, admitir que, num caso desses, a adoção de uma nova decisão pela Comissão determinaria a inutilidade superveniente da lide do recurso de anulação interposto da decisão inicial criaria um obstáculo à efetividade do recurso judicial.

38 Com efeito, bastaria à Comissão arquivar uma denúncia apresentada por um interessado e, depois, após o recurso deste, revogar a decisão de arquivamento, reabrir a fase de análise preliminar e repetir estes procedimentos tantas vezes quantas as necessárias para se subtrair à fiscalização jurisdicional (v. acórdão de 16 de dezembro de 2010, Athinaïki Techniki/Comissão, C-362/09 P, EU:C:2010:783, n.º 68).

39 O mesmo se dirá *a fortiori* quando, como no caso vertente, a Comissão, no decurso do processo no Tribunal Geral, na sequência da interposição de um recurso de anulação de uma decisão de arquivamento de uma denúncia, pede a suspensão desse processo para reanalisar o caso e depois confirma, pura e simplesmente, a sua decisão inicial.

40 Só seria de outro modo se a Comissão substituísse uma decisão de arquivamento de uma denúncia para sanar uma ilegalidade que a vicia, indicando ao mesmo tempo a natureza da ilegalidade de que padece essa decisão (v., neste sentido, acórdão de 16 de dezembro de 2010, Athinaïki Techniki/Comissão, C-362/09 P, EU:C:2010:783, n.º 70).

41 Todavia, e em todo o caso, não resulta da decisão de 25 de março de 2015 que, com a sua adoção, a Comissão pretendia revogar a decisão de 12 de junho de 2014 para sanar uma suposta ilegalidade desta última.

42 Por consequência, o Tribunal Geral poderia, no caso em apreço, a fim de assegurar a boa administração da justiça, nomeadamente, perguntar à recorrente se, na sequência da adoção da decisão de 25 de março de 2015, pretendia adaptar os seus pedidos e dirigi-los também contra esta última decisão, conforme o pode fazer um recorrente nos termos do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, no caso de um ato de que foi interposto recurso de anulação ser substituído ou alterado por outro ato com o mesmo objeto.

43 Em face das considerações precedentes, o Tribunal Geral declarou erradamente, nos n.os 36 e 37 do despacho impugnado, que a decisão de 25 de março de 2015 tinha substituído formalmente a decisão de 12 de junho de 2014 e que, consequentemente, o litígio tinha perdido o seu objeto, pelo que se verificava uma inutilidade superveniente da lide.

44 Por conseguinte, há que conceder provimento ao presente recurso e anular o despacho impugnado, sem que seja necessário analisar os outros fundamentos e argumentos.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

45 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este Tribunal, quando procede à anulação da decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

46 Esta não é a situação do caso em apreço, pois tendo o Tribunal Geral decidido que não tinha de conhecer do mérito do recurso sem ter apreciado a sua admissibilidade nem o mérito do litígio, o Tribunal de Justiça considera que este não está em condições de ser julgado e que há que remeter o processo ao Tribunal Geral e reservar para final a decisão quanto às despesas.

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

1) **O despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 9 de fevereiro de 2016, DEI/Comissão (T-639/14, não publicado, EU:T:2016:77), é anulado.**

2) **O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.**

3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas