Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

13 de março de 2025 *

«Reenvio prejudicial — Auxílios concedidos pelos Estados — Conceito de "auxílio" — Regulamentação nacional que prevê a concessão de uma medida a favor das empresas ativas no setor das fundições de aço em caso de encerramento parcial ou total das suas instalações de produção — Contribuição financeira — Vantagem»

Nos processos apensos C-746/23 e C-747/23,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisões de 29 de novembro de 2023, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 5 de dezembro de 2023, nos processos

Cividale SpA,

Flag Srl (C-746/23),

Duferco Italia Holding SpA,

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

contra

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

sendo interveniente:

Fonderia di Torbole SpA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

* Língua do processo: italiano.

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, S. Rodin (relator), N. Piçarra, O. Spineanu-Matei e N. Fenger, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Cividale SpA e da Flag Srl, por S. Grassani e S. Mendolia, avvocati,

– em representação da Duferco Italia Holding SpA e da Duferco Sertubi SpA, por S. Grassani e S. Mendolia, avvocati,

– em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por D. Recchia e B. Stromsky, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 107.º e 108.º TFUE, bem como do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º CE (JO 1999, L 83, p. 1).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, respetivamente, a Cividale SpA e a Flag Srl, no processo C-746/23, bem como a Duferco Italia Holding SpA e a Duferco Sertubi SpA, no processo C-747/23, ao Ministero dello Sviluppo economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) (a seguir «MISE»), à Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (Direção-Geral para a Promoção das Atividades Empresariais do MISE, Itália), ao Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (Departamento do Desenvolvimento e da Coesão Económica do MISE, Itália) e à Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X (Direção-Geral para a Promoção das Atividades Empresariais do Ministério do Desenvolvimento Económico-Divisão X, Itália) a respeito da legalidade das decisões pelas quais o MISE autorizou, a favor da Flag e da Duferco Sertubi, o pagamento de contribuições financeiras ligadas à sua participação num programa de racionalização do setor das fundições, de montante inferior ao que tinha sido anterior e provisoriamente fixado.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O Regulamento n.º 659/1999 foi substituído pelo Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9). No entanto, tendo em conta a data dos factos na origem dos litígios nos processos principais, as disposições do Regulamento n.º 659/1999 continuam a ser-lhes aplicáveis.

4 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 659/1999:

«1 Salvo disposição em contrário dos regulamentos adotados nos termos do artigo [89.º CE] ou de outras disposições pertinentes do Tratado, a Comissão [das Comunidades Europeias] deve ser notificada a tempo pelo Estado-Membro em causa de todos os projetos de concessão de novos auxílios. A Comissão informará imediatamente o Estado-Membro da receção da notificação.

2. Na notificação, o Estado-Membro em causa deve fornecer todas as informações necessárias para que a Comissão possa tomar uma decisão nos termos dos artigos 4.º e 7.º, adiante designada "notificação completa".»

5 O artigo 3.º deste regulamento dispunha:

«Os auxílios a notificar nos termos do n.º 1 do artigo 2.º não serão executados antes de a Comissão ter tomado, ou de se poder considerar que tomou, uma decisão que os autorize.»

6 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do referido regulamento:

«O Estado-Membro em causa pode retirar uma notificação na aceção do artigo 2.º, em tempo útil antes de a Comissão ter tomado uma decisão nos termos do artigo 4.º ou 7.º»

Direito italiano

Lei n.º 273/2002

7 O artigo 12.º da legge n. 273 — Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (Lei n.º 273 relativa às Medidas Destinadas a Encorajar a Iniciativa Privada e o Desenvolvimento da Concorrência), de 12 de dezembro de 2002 (GURI n.º 293, de 14 de dezembro de 2002, suplemento ordinário n.º 230), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais (a seguir «Lei n.º 273/2002»), prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. São autorizadas dotações no montante de 11 900 000 euros para o ano de 2002 e de 13 500 000 euros para cada um dos anos de 2003 e 2004 para a execução de um programa de racionalização do setor das fundições de ferro e aço.

2. O programa referido no n.º 1 visa, no cumprimento das regras comunitárias em matéria de auxílios estatais, prosseguir os seguintes objetivos:

a) promover a melhoria da produção em termos de adequação, nomeadamente através da reorganização da capacidade de produção e do desenvolvimento de condições favoráveis à sua concentração em empresas que se distinguem pelo seu nível mais elevado de competitividade;

[…]»

Decreto Ministerial n.º 73/2004

8 O artigo 2.º do decreto n. 73 — Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio (Decreto Ministerial n.º 73 — Regulamento que Aprova as Disposições de Execução do Artigo 12.º da Lei n.º 273/2002 relativa ao Apoio ao Programa Nacional de Racionalização do Setor das Fundições de Ferro e Aço), de 13 de janeiro de 2004 (GURI n.º 69, de 23 de março de 2004), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais (a seguir «Decreto Ministerial n.º 73/2004»), dispõe:

«1. Para efeitos da reorganização do setor [das fundições de ferro e aço], devido à presença de um excesso de capacidade de produção no sistema [de produção], são incentivados programas para o desmantelamento físico das instalações e maquinarias que compõem o ciclo de produção que levam ao encerramento da respetiva unidade de produção. […]

2. A medida da contribuição financeira é determinada por referência ao valor mais elevado dos dois valores previstos pela Comunicação da União Europeia C(2002) 315, de 7 de março de 2002, a saber, "margem de contribuição a custos fixos" e o "valor residual das instalações a desmantelar", e corresponde:

a) a 100 % do valor mais elevado destes dois na hipótese de redução da capacidade de produção na sequência de fusão de empresas ou de acordos entre empresas de fundição, que prevejam, entre outros, uma solução adequada dos problemas laborais. Em especial, a fundição que adquire a produção abandonada deve demonstrar que atingiu, na média dos últimos três orçamentos aprovados, valores ROS [(*return on sales*) (rendimentos positivos nas suas vendas)]. A certificação deve ser efetuada por uma sociedade de revisão de contas. Deve ainda ser demonstrada, mediante perícia de um técnico perito do setor, a capacidade de realizar, com meios próprios, a produção da fundição que cessa atividade;

b) a 60 % do valor mais elevado destes dois valores em caso de mera redução da capacidade de produção.

3. Os valores referidos no número anterior são determinados do seguinte modo:

[…]

b) valor contabilístico residual das instalações a desmantelar, deduzido das amortizações efetuadas até 31 de dezembro de 2002.

[…]

5. As empresas requerentes de uma contribuição financeira estão ainda obrigadas:

a) a permitir que efetuem uma reclassificação das demonstrações financeiras recorrendo a empresas de auditoria, em conformidade com o regime previsto no anexo D;

b) a prever, nos programas de desmantelamento das instalações, uma solução adequada dos problemas laborais deles decorrentes;

c) a proceder ao desmantelamento das instalações que são objeto de incentivo no prazo de um ano após a publicação do presente decreto ministerial na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*;

d) para usufruir de 100 % da contribuição financeira, a apresentar um acordo assinado com a empresa capaz de realizar a produção descontinuada em que sejam indicados os requisitos referidos no n.º 2, alínea a), do presente artigo.

6. O desmantelamento das unidades de produção consiste na eliminação das partes das instalações indicadas no anexo C. Os custos destas operações são deduzidos do produto da venda dos resíduos resultantes da destruição.

[…]

8. As receitas obtidas pelas empresas requerentes de uma contribuição financeira com a venda dos resíduos resultantes da destruição, deduzidas dos custos suportados para as intervenções que possam ser reconduzidas ao corte mecânico por chama e à demolição das respetivas instalações, são afetas às receitas do orçamento do Estado e, em qualquer caso, após ter sido recebido o montante integral do contributo correspondente ao desmantelamento dessas instalações. […]»

9 O artigo 9.º deste decreto ministerial prevê:

«1. As empresas beneficiárias das contribuições financeiras estão proibidas de restabelecer a capacidade de produção suprimida nos cinco anos seguintes à data do seu pagamento.

2. Em caso de inobservância do disposto no n.º 1, as empresas em questão perdem o direito às contribuições financeiras na medida da capacidade de produção que tenha sido restabelecida, com a consequente obrigação de restituir o contributo correspondente, acrescido de juros de mora e revalorização.

3. Em caso de inobservância do acordo entre empresas referido no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do presente decreto, a empresa em questão perde o direito ao benefício do contributo que seja mais elevado.

4. Nos termos da regulamentação em vigor, as disposições dos números anteriores aplicam-se às sociedades-mãe, filiais ou, em todo o caso, às sociedades que estão de qualquer modo ligadas às sociedades beneficiárias desses contributos.

[…]»

Decreto Ministerial de 6 de fevereiro de 2006

10 O artigo 2.º deste decreto — Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n. 73, per l'attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Decreto sobre as Definições dos Critérios de Aplicação do Decreto Ministerial n.º 73/2004 para a Atribuição dos Benefícios Previstos a Favor do Setor das Fundições de Ferro e Aço, previsto no artigo 12.º da Lei n.º 273/2002), de 6 de fevereiro de 2006 (GURI n.º 36, de 13 de fevereiro de 2006), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais (a seguir «Despacho Ministerial de 6 de fevereiro de 2006»), dispõe:

«A indemnização referida no artigo 1.º é paga depois do cancelamento da inscrição no registo comercial da empresa em causa nos termos do artigo 2495.º do codice civile (Código Civil) ou, no caso de empresas que tenham vários ramos de atividade, após a cessão do ramo de atividade de fundição a outra empresa recém-criada que, depois de ter cumprido as operações e obrigações relativas à destruição física das respetivas instalações, deixe de exercer a atividade em questão. Em todo o caso, esta indemnização não pode ser paga se essas instalações não forem destruídas no prazo de um ano a contar da publicação do presente decreto ministerial na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-746/23

11 A Flag, uma sociedade ativa no setor das fundições de ferro e aço e integralmente detida pela Cividale, possuía um estabelecimento de fundição em Marcon (Itália), constituído por duas unidades de produção distintas.

12 Após ter celebrado com a Cividale um acordo que incluía uma solução para os problemas de emprego, a Flag apresentou ao MISE, em 18 de junho de 2004, um pedido destinado a obter a contribuição financeira concedida pelas autoridades italianas para a destruição de uma das suas unidades de produção, em aplicação das disposições conjugadas do artigo 12.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 273/2000 e do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Ministerial n.º 73/2004.

13 Por nota de 14 de setembro de 2006, o MISE, na sequência de um inquérito destinado a determinar o valor da instalação a desmantelar, fixou, a título provisório, a contribuição financeira a pagar à Flag num montante de cerca de 1 645 000 euros. O pagamento desta contribuição financeira estava subordinado, por um lado, à verificação, por um comité ministerial *ad hoc*, da destruição da referida instalação e, por outro, à cessão do ramo de atividade em causa a outra sociedade, constituída exclusivamente para assegurar essa destruição.

14 Por ato de 28 de dezembro de 2006, a Flag cedeu este ramo de atividade à Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl, sociedade constituída com o objetivo de destruir a referida instalação, vender a sucata resultante dessa destruição e inscrever o produto dessa venda no orçamento do Estado. Esta última sociedade foi posteriormente colocada em liquidação e a sua inscrição cancelada no registo comercial.

15 Por Decisão do seu diretor de 17 de abril de 2009, a Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico (Direção-Geral da Política Industrial e da Competitividade do MISE, Itália) confirmou que o montante da contribuição financeira a pagar à Flag devia ser determinado em conformidade com os critérios previstos no artigo 2.º, n.os 2 e 3, da Portaria n.º 73/2004.

16 Contudo, por Decisão de 29 de maio de 2013, o MISE só autorizou o pagamento de um montante de 200 000 euros à Flag, em aplicação da regulamentação da União relativa aos auxílios estatais «*de minimis*».

17 A Cividale e a Flag interpuseram recurso desta decisão, alegando, nomeadamente, a violação dos artigos 107.º e 108.º TFUE, bem como do Regulamento n.º 659/1999. Segundo estas duas sociedades, a contribuição financeira em causa no processo principal não é um auxílio estatal, mas uma simples indemnização que não confere nenhuma vantagem económica.

18 O Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto, Itália) negou provimento a esse recurso, com o fundamento de que a contribuição financeira inicialmente prevista não podia ter sido concedida na falta de notificação prévia à Comissão, nos termos do artigo 108.º TFUE.

19 Esse órgão jurisdicional salientou que o MISE tinha «tentado», em 24 de setembro de 2003, notificar à Comissão o programa de racionalização previsto pela Lei n.º 273/2002 e o Decreto Ministerial n.º 73/2004, enquanto projeto de auxílio, segundo as modalidades previstas no Regulamento n.º 659/1999. Esta notificação foi, todavia, retirada na sequência de uma comunicação da Comissão, datada de 21 de novembro de 2003, em que tinham sido pedidas informações adicionais. As trocas de correspondência com a Comissão levaram o MISE a considerar que a decisão relativa à compatibilidade desse programa com a regulamentação da União em matéria de auxílios estatais teria sido, em todo o caso, negativa. Por esta razão, o MISE não concluiu o procedimento de notificação.

20 A Cividale e a Flag interpuseram recurso da sentença do Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto) para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Sustentam, nomeadamente, que a contribuição financeira em causa no processo principal não pode ser qualificada de auxílio estatal uma vez que não confere nenhuma vantagem significativa e não é suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros nem de falsear a concorrência no mercado interno, não preenchendo assim os requisitos previstos no artigo 107.º TFUE. Em apoio desta argumentação, alegam, antes de mais, que o pagamento dessa contribuição financeira está subordinado à destruição definitiva das instalações de produção em causa e à cessação de atividade da entidade que delas é proprietária. A referida contribuição financeira constitui, em seguida, uma simples indemnização das perdas de capacidade de produção desta entidade. Por último, o montante da mesma contribuição financeira, determinado em conformidade com os critérios de cálculo definidos nos Decretos Ministeriais n.º 73/2004 e de 6 de fevereiro de 2006, é claramente inferior ao valor das instalações destruídas, atendendo à capacidade de produção destas últimas.

21 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a contribuição financeira em causa no processo principal deve ser considerada um auxílio estatal, na aceção do direito da União. Considera que é difícil determinar qual é a vantagem económica obtida pela empresa beneficiária

dessa contribuição financeira, tanto mais que, como no caso em apreço, esta última não corresponde ao valor de mercado da instalação desmantelada e à capacidade desta última para gerar receitas.

22 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta vários elementos. O conceito de auxílio estatal, na aceção do direito da União, parece pressupor que a empresa beneficiária continua a existir. Ora, uma contribuição financeira como a que está em causa no processo principal é paga como contrapartida pela destruição física de instalações de produção e cessação simultânea da atividade ou do ramo de atividade em causa da empresa proprietária dessas instalações e beneficiária da referida contribuição financeira. Esta última assume, deste modo, a forma de uma medida que facilita a cessação da atividade dessa empresa ou de um dos seus ramos de atividade.

23 Além disso, o referido órgão jurisdicional sublinha que a legislação nacional se opõe a que a referida contribuição financeira possa ser paga a uma empresa que, depois de ter celebrado um acordo com a empresa que procede ao desmantelamento das respetivas instalações, se compromete a retomar a capacidade de produção e o pessoal. Por outro lado, esta legislação prevê que a entidade que beneficia dessa contribuição financeira não pode restabelecer a capacidade de produção em causa durante os cinco anos seguintes ao pagamento da mesma.

24 O referido órgão jurisdicional expõe igualmente que o montante da contribuição financeira em causa no processo principal é calculado em função do valor contabilístico das instalações em causa, após dedução das amortizações já efetuadas, ou, se for mais elevado do que o anterior, do valor atualizado da margem contributiva do rendimento dessas instalações, relativamente aos anos de 2000 a 2002. Nestas condições, esta contribuição financeira, que não é determinada tendo em conta o valor global do investimento e a capacidade de gerar receitas, mas apenas à luz de um ou outro destes elementos, não representa o valor que o instrumento de produção poderia ter após negociação.

25 Em contrapartida, os acordos celebrados com outra empresa para a continuação da produção e a preservação do emprego, que dão direito a uma contribuição financeira à taxa de 100 %, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Ministerial n.º 73/2004, permitem reorientar a clientela e o volume de negócios da empresa que procede ao desmantelamento para uma única outra empresa, que daí retira uma vantagem. Tais acordos, *a fortiori* se estiverem ligados a verdadeiras operações de fusão, podem constituir concentrações entre empresas, que são suscetíveis, em princípio, de afetar a concorrência. No entanto, a legislação relativa à racionalização do setor das fundições não contém nenhuma disposição que preserve a aplicação da legislação nacional e da União em matéria de fusões. Assim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta legislação pode levar a que mesmo as fusões de importância para a União Europeia passem despercebidas.

26 Por último, o referido órgão jurisdicional considera que é possível distinguir a medida prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Ministerial n.º 73/2004 da medida prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), deste último decreto, uma vez que esta última disposição prevê uma contribuição financeira à taxa de 60 %. Com efeito, esta última disposição prevê o pagamento de uma contribuição financeira limitada à taxa de 60 % de um dos dois valores referidos neste artigo 2.º, n.º 2, em benefício da empresa que procede ao desmantelamento das instalações em causa e cessa as suas atividades sem celebrar um acordo com outro operador para prosseguir a produção e retomar o pessoal, repartindo livremente a clientela deixada por esta empresa entre as empresas do setor em causa.

Processo C-747/23

27 A Duferco Sertubi pediu para participar no programa em causa no processo principal sem celebrar um acordo com outra empresa, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Ministerial n.º 73/2004. Por conseguinte, solicitou a contribuição financeira à taxa de 60 % prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), deste decreto ministerial. Para além desta circunstância, os factos visados e a fundamentação exposta no pedido de decisão prejudicial no processo C-747/23 são semelhantes aos mencionados no pedido de decisão prejudicial no processo C-746/23.

28 Nestas circunstâncias, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, redigidas em termos idênticos nos processos C-746/23 e C-747/23:

«1) Pode uma medida como a que é objeto da legislação nacional […], e, em particular, a medida prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do [Decreto Ministerial n.º 73/2004], ser qualificada de "auxílio" nos termos e para os efeitos dos artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE, bem como do Regulamento [n.º 659/1999]?

2) Pode uma medida como a que é objeto da legislação nacional […], e, em particular, a medida prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do [Decreto Ministerial n.º 73/2004], ser qualificada de "auxílio" nos termos e para os efeitos dos artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE, bem como do Regulamento [n.º 659/1999]?»

Quanto às questões prejudiciais

29 Com as suas duas questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que constituem «auxílios estatais» as contribuições financeiras previstas no âmbito de um programa de racionalização de que podem beneficiar as empresas do setor das fundições de ferro e aço, que ascendem a 100 % do valor contabilístico das instalações de produção desmanteladas pela empresa requerente, após dedução das amortizações já efetuadas, ou do valor atualizado da margem de contribuição para os custos fixos do rendimento dessas instalações num período anterior à adoção deste programa, se este último valor for mais elevado, quando a redução da capacidade de produção for acompanhada de uma fusão ou de acordos entre empresas deste setor, uma das quais é a recorrente, prevendo, nomeadamente, uma solução adequada para os problemas de emprego, nomeadamente a 60 % do mais elevado destes dois valores em caso de simples desmantelamento das instalações de produção da referida empresa requerente.

30 A título preliminar, há que observar que, como mencionado no n.º 27 do presente acórdão, resulta claramente da decisão de reenvio no processo C-747/23 que o pedido da Duferco Sertubi destinado a obter o benefício da contribuição financeira em causa nesse referido processo principal foi apresentado com base no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Decreto Ministerial n.º 73/2004. Daqui resulta que, contrariamente ao que sustenta o Governo Italiano, a segunda questão prejudicial não tem caráter hipotético e é, por conseguinte, admissível.

31 Ao abrigo deste esclarecimento, importa recordar que a obrigação de notificação constitui um dos elementos fundamentais do sistema de controlo instituído pelo Tratado FUE no domínio dos auxílios estatais. No âmbito deste sistema, os Estados-Membros têm a obrigação, por um lado, de notificar à Comissão cada medida destinada a instituir ou a alterar um auxílio, na aceção do

artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, de não aplicar essa medida, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, conforme especificado no artigo 2.º do Regulamento n.º 659/1999, enquanto a referida instituição da União não tiver adotado uma decisão final sobre tal medida (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de novembro de 2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, n.º 19 e jurisprudência referida, e de 28 de outubro de 2021, Eco Fox e o., C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, n.º 37 e jurisprudência referida).

32 Uma vez que o Tribunal de Justiça é competente para fornecer aos órgãos jurisdicionais nacionais todos os elementos de interpretação do direito da União que lhes permitam apreciar a conformidade de um regime ou de uma medida nacional com o referido direito para efeitos da decisão do processo que lhes foi submetido, pode fornecer aos referidos órgãos jurisdicionais os elementos de interpretação que lhes permitam determinar se um regime ou uma medida nacional pode ser qualificada de «auxílio estatal» na aceção do direito da União. Em contrapartida, se essa qualificação for acolhida, a apreciação da compatibilidade de tal regime ou medida com o mercado interno é da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização do juiz da União (v., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2024, Fallimento Esperia e GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, n.º 60 e jurisprudência referida).

33 A qualificação de uma medida nacional como «auxílio estatal», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, exige que todas as seguintes condições estejam preenchidas. Primeiro, essa medida deve constituir uma intervenção do Estado ou ser proveniente de recursos estatais. Segundo, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Terceiro, deve conferir uma vantagem seletiva ao seu beneficiário. Quarto, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência [Acórdão de 19 de setembro de 2024, Reino Unido e o./Comissão (Tributação dos lucros das SEC), C-555/22 P, C-556/22 P e C-564/22 P, EU:C:2024:763, n.º 91 e jurisprudência referida].

34 Resulta dos pedidos de decisão prejudicial que importa, mais especificamente, examinar se as contribuições financeiras em causa no processo principal podem constituir uma vantagem para os seus beneficiários que falseie ou ameace falsear a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros, recordando-se que o órgão jurisdicional de reenvio tem competência plena para examinar se todos os requisitos mencionados no número anterior do presente acórdão estão preenchidos.

35 Em primeiro lugar, decorre do n.º 33 do presente acórdão que não é necessário que uma medida de auxílio tenha uma incidência real nas trocas comerciais entre Estados-Membros ou crie uma distorção efetiva da concorrência. Basta que essa medida seja suscetível de afetar essas trocas e de falsear a concorrência (Acórdão de 7 de março de 2024, Fallimento Esperia e GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, n.º 64 e jurisprudência referida). Além disso, tal condição está preenchida quando, no momento da entrada em vigor de uma medida de auxílio, exista uma situação de concorrência efetiva no mercado em causa para que uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais seja suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros e falsear ou ameaçar falsear a concorrência (v., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, DOBELES HES, C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1, n.º 51 e jurisprudência referida), sem que seja necessário que as próprias empresas beneficiárias participem nas trocas comerciais entre Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 67 e jurisprudência referida).

36 Com efeito, não existe limiar ou percentagem abaixo dos quais se possa considerar que as trocas comerciais entre Estados-Membros não são afetadas. A importância relativamente reduzida de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não excluem *a priori* a possibilidade de as trocas comerciais entre os Estados-Membros serem afetadas (Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 68 e jurisprudência referida).

37 No caso em apreço, é facto assente que o setor das fundições de ferro e aço estava aberto à concorrência e era objeto de trocas comerciais transfronteiriças no momento da execução do programa que previa as contribuições financeiras em causa no processo principal.

38 Daqui resulta que, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, decorre dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o pagamento das contribuições financeiras em causa no processo principal era suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros e a concorrência.

39 Em segundo lugar, resulta dos pedidos de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga sobre a questão de saber se as contribuições financeiras em causa no processo principal constituem uma vantagem, uma vez que, por um lado, estão ligadas à redução, ou mesmo desaparecimento, da capacidade de produção das empresas beneficiárias, e, por outro, não correspondem ao valor que as instalações de produção a destruir poderiam ter após negociação.

40 A este respeito, há que recordar que qualquer medida estatal que, independentemente da sua forma e dos seus objetivos, seja suscetível de favorecer direta ou indiretamente uma ou mais empresas, ou que conceda a estas uma vantagem que não poderiam ter obtido em condições normais de mercado, constitui uma vantagem, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 33 do presente acórdão (Acórdão de 17 de novembro de 2022, Volotea e easyJet/Comissão, C-331/20 P e C-343/20 P, EU:C:2022:886, n.º 107 e jurisprudência referida).

41 Assim, as vantagens concedidas podem resultar de prestações positivas, como as subvenções, mas também de intervenções que, sob diversas formas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa (Acórdão de 27 de janeiro de 2022, Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, n.º 42 e jurisprudência referida).

42 Em contrapartida, o conceito de «auxílio», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, não pode abranger uma medida concedida a favor de uma empresa através de recursos estatais quando esta poderia ter obtido a mesma vantagem em circunstâncias correspondentes às condições normais do mercado. A apreciação das condições em que essa vantagem foi concedida efetua-se, em princípio, por aplicação do princípio do operador privado, a menos que não exista possibilidade de comparar o comportamento estatal que está em causa no caso em apreço com o de um operador privado porquanto esse comportamento está indissociavelmente ligado à existência de uma infraestrutura que nenhum operador privado poderia ter constituído ou porque o Estado atuou na sua qualidade de poder público (Acórdão de 17 de novembro de 2022, Volotea e easyJet/Comissão, C-331/20 P e C-343/20 P, EU:C:2022:886, n.º 108 e jurisprudência referida). Por outras palavras, a aplicabilidade do critério do operador privado depende, em última análise, da circunstância de o Estado-Membro em causa conceder, na sua qualidade de operador privado e não de poder público, uma vantagem económica a uma empresa. Como o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de salientar, a natureza e o objeto da medida em causa, o contexto em que se insere, bem como o objetivo prosseguido e as regras a que essa medida está sujeita podem, em

especial, ser pertinentes (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de junho de 2012, Comissão/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, n.os 81 e 86, e de 19 de dezembro de 2019, Arriva Italia e o., C-385/18, EU:C:2019:1121, n.º 73).

43 É com base nestes elementos que o órgão jurisdicional de reenvio, único competente para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal e para apreciar o exato alcance das disposições nacionais, é chamado a determinar se as contribuições financeiras, em causa no processo principal podem conferir um benefício às empresas que delas são destinatárias. Dito isto, o Tribunal de Justiça continua a ser competente para dar ao referido órgão jurisdicional indicações tendo em conta os autos do processo principal, bem como as observações escritas que lhe foram apresentadas, suscetíveis de permitir ao mesmo órgão jurisdicional decidir (v., neste sentido, Acórdão de 28 de novembro de 2024, Bayerische Ärzteversorgung e o., C-758/22 e C-759/22, EU:C:2024:989, n.os 47 e 48). No caso em apreço, há que fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio os seguintes esclarecimentos, a fim de lhe permitir decidir utilmente nos litígios que lhe são submetidos.

44 Em primeiro lugar, não resulta de modo nenhum dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que as decisões de conceder as contribuições financeiras em causa no processo principal tenham sido tomadas pelo Estado Italiano enquanto operador económico privado. Consequentemente, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se afigura possível, no presente processo, aplicar o critério do operador privado para determinar se essas contribuições constituem uma vantagem seletiva.

45 Em segundo lugar, parece decorrer dos objetivos enunciados no artigo 12.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 273/2002, a saber, uma melhoria da produção, nomeadamente através da reorganização da capacidade de produção e desenvolvendo condições favoráveis à sua concentração, que as contribuições financeiras em causa no processo principal destinam-se a aliviar, pelo menos em parte, os encargos ligados à cessação da produção num setor caracterizado por uma certa sobrecapacidade de produção. Ora, esses encargos fazem parte dos encargos normais do orçamento de uma empresa, na aceção do n.º 41 do presente acórdão.

46 Em terceiro lugar, importa salientar que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as contribuições financeiras em causa no processo principal são calculadas em função do valor contabilístico das instalações de produção desmanteladas pela empresa requerente, após dedução das amortizações já efetuadas, ou, se for mais elevado do que o anterior, do valor atualizado da margem de contribuição para os custos fixos do rendimento dessas instalações num período anterior à adoção do programa que institui essas contribuições financeiras.

47 O órgão jurisdicional de reenvio parece deduzir daqui que as contribuições financeiras em causa no processo principal são de montante inferior ao valor intrínseco das unidades desmanteladas, devendo este valor ser calculado, em condições normais de mercado, acumulando o valor do investimento constituído pela unidade de produção desmantelada e o valor decorrente da capacidade dessa unidade para gerar receitas.

48 Contudo, tal circunstância não basta, no caso em apreço, para excluir a existência de uma vantagem, na aceção do artigo 107.º TFUE. Com efeito, é dificilmente concebível que uma unidade de produção possa ser cedida a um preço que reflita o seu valor intrínseco quando o mercado em causa se caracteriza, como no presente caso, por um excesso de produção. Assim, parece provável que as contribuições financeiras pagas no âmbito de um programa que, como o que está em causa no processo principal, visa incentivar as empresas a desmantelar certas

unidades de produção presentes num mercado caracterizado por uma sobreprodução, sejam economicamente mais vantajosas do que a contrapartida que essas empresas poderiam ter obtido, nas condições específicas desse mercado, para se desfazerem dessas unidades.

49 Por conseguinte, há que considerar, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que as contribuições financeiras em causa no processo principal constituem uma vantagem económica que as empresas beneficiárias não poderiam ter obtido em condições normais de mercado, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 40 do presente acórdão.

50 Em quarto lugar, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, também não resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que os beneficiários das contribuições financeiras em causa no processo principal não sejam «empresas», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, cuja atividade é a única abrangida por esta disposição (Acórdão de 11 de junho de 2020, Comissão e República Eslovaca/Dôvera zdravotná poist'ovňa, C-262/18 P e C-271/18 P, EU:C:2020:450, n.º 27).

51 Com efeito, parece resultar do artigo 2.º do Decreto Ministerial de 6 de fevereiro de 2006 que uma empresa requerente pode limitar-se a ceder o ramo de atividade de fundição a outra empresa recém-criada que, após ter cumprido as operações e obrigações relativas à destruição física das instalações em causa, deixa de exercer a atividade em questão. No caso em apreço, parece também resultar dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que as recorrentes no processo principal se puderam limitar a ceder uma das suas unidades de produção a essa nova empresa a fim de cumprir as exigências previstas neste artigo 2.º

52 Por conseguinte, há que responder às questões submetidas que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que as contribuições financeiras previstas no âmbito de um programa de racionalização de que podem beneficiar as empresas do setor das fundições de ferro e aço, que ascendem a 100 % do valor contabilístico das instalações de produção desmanteladas pela empresa requerente, após dedução das amortizações já efetuadas, ou do valor atualizado da margem de contribuição para os custos fixos do rendimento dessas instalações num período anterior à adoção do referido programa, se este último valor for mais elevado, quando a redução da capacidade de produção for acompanhada de uma fusão ou de acordos entre empresas desse setor, uma das quais é a empresa recorrente, prevendo, nomeadamente, uma solução adequada para os problemas de emprego, ou seja, a 60 % do mais elevado destes dois valores em caso de simples desmantelamento das instalações de produção da referida empresa requerente, conferem uma vantagem suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros e a concorrência, desde que se demonstre, por um lado, que a mesma empresa não poderia ter obtido a mesma vantagem em circunstâncias correspondentes às condições normais do mercado em causa e, por outro, que haja uma situação de concorrência efetiva nesse mercado.

Quanto às despesas

53 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que as contribuições financeiras previstas no âmbito de um programa de racionalização de que podem beneficiar as empresas do setor das fundições de ferro e aço, que ascendem a 100 % do valor contabilístico das instalações de produção desmanteladas pela empresa requerente, após dedução das amortizações já efetuadas, ou do valor atualizado da margem de contribuição para os custos fixos do rendimento dessas instalações num período anterior à adoção do referido programa, se este último valor for mais elevado, quando a redução da capacidade de produção for acompanhada de uma fusão ou de acordos entre empresas desse setor, uma das quais é a empresa recorrente, prevendo, nomeadamente, uma solução adequada para os problemas de emprego, ou seja, a 60 % do mais elevado destes dois valores em caso de simples desmantelamento das instalações de produção da referida empresa requerente, conferem uma vantagem suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros e a concorrência, desde que se demonstre, por um lado, que a mesma empresa não poderia ter obtido a mesma vantagem em circunstâncias correspondentes às condições normais do mercado em causa e, por outro, que haja uma situação de concorrência efetiva nesse mercado.

Assinaturas