ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de Abril de 2005 *

No processo C-110/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado no Tribunal de Justiça em 10 de Março de 2003,

Reino da Bélgica, representado inicialmente por A. Snoecx e, em seguida, por E. Dominkovits, na qualidade de agentes, assistidas por D. Waelbroeck e D. Brinckman, avocats, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Rozet, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: francês.

apoiada por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por K. Manji, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (relator) e U. Lõhmus, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 29 de Setembro de 2004,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio da sua petição, o Reino da Bélgica pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 2204/2002 da Comissão, de 5 de Dezembro de 2002, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego (JO L 337, p. 3, rectificado no JO L 349, p. 126, a seguir «regulamento impugnado»).

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de Setembro de 2003, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da Comissão das Comunidades Europeias. Por carta de 24 de Novembro de 2003, este Estado-Membro fez saber que renunciava à apresentação de alegações.

Quadro jurídico

3 O artigo 89.º CE dispõe:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, pode adoptar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 87.º e 88.º e fixar, designadamente, as condições de aplicação do n.º 3 do artigo 88.º e as categorias de auxílios que ficam dispensadas desse procedimento.»

4 O artigo 136.° CE declara:

«A Comunidade e os Estados-Membros [...] terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.

[...]»

5 Nos termos do artigo 137.°, n.° 1, CE, na sua versão anterior ao Tratado de Nice:

«A fim de realizar os objectivos enunciados no artigo 136.°, a Comunidade apoiará e completará a acção dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

— melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;

— condições de trabalho;

— informação e consulta dos trabalhadores;

— integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, sem prejuízo do disposto no artigo 150.º;

— igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho.»

6 Após ter enunciado que o Conselho delibera, em princípio, por maioria qualificada, o artigo 137.º CE determina, no seu n.º 3:

«Todavia, o Conselho deliberará por unanimidade [...] nos seguintes domínios:

[...]

— contribuições financeiras destinadas à promoção do emprego e à criação de postos de trabalho, sem prejuízo das disposições relativas ao Fundo Social.»

7 O quarto considerando do Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, de 7 de Maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos [87.º] e [88.º] º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO L 142, p. 1), precisa:

«[...] a Comissão aplicou os artigos [87.º] e [88.º] do Tratado a numerosas decisões e apresentou igualmente a sua política em diversas comunicações; [...] à luz da grande

experiência que adquiriu com a aplicação dos artigos [87.º] e [88.º] do Tratado e dos textos gerais que adoptou com base nestas disposições, [afigura-se] conveniente, de modo a assegurar o controlo eficaz e simplificar a gestão administrativa sem enfraquecer o controlo da Comissão, que esta seja autorizada a declarar, por meio de regulamentos, em domínios em que tem experiência suficiente para definir critérios gerais de compatibilidade, que determinadas categorias de auxílios são compatíveis com o mercado comum, de acordo com uma ou mais das disposições previstas nos n.os 2 e 3 do artigo [87.º] do Tratado e estão isentas do disposto no n.º 3 do artigo [88.º];»

8 O quinto considerando do Regulamento n.º 994/98 está assim redigido:

«[...] os regulamentos de isenção por categoria aumentarão a transparência e a segurança jurídica [...]»

9 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 994/98:

«1. A Comissão pode, por meio de regulamentos adoptados nos termos do artigo 8.º do presente regulamento e do artigo [87.º] do Tratado, declarar que as categorias de auxílios a seguir indicadas são compatíveis com o mercado comum e não estão sujeit [a]s à obrigação de notificação prevista no n.º 3 do artigo [88.º] do Tratado:

a) Os auxílios a favor:

[...]

iv) do emprego e da formação;

[...]

2. Os regulamentos a que se refere o n.º 1 especificarão, em relação a cada categoria de auxílio:

a) O objectivo dos auxílios;

b) As categorias dos beneficiários;

c) Os limiares, expressos quer em termos de intensidade em relação ao conjunto dos custos elegíveis quer em termos de montantes máximos;

d) As condições relativas à cumulação de auxílios;

e) As condições de controlo, tal como especificadas no artigo 3.º

[...]»

10 O regulamento impugnado foi adoptado com base no Regulamento n.º 994/98.

11 Segundo o artigo 1.º do regulamento impugnado:

«1. O presente regulamento é aplicável a regimes que constituam auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado e que prevejam auxílios à criação de emprego, auxílios ao recrutamento de trabalhadores desfavorecidos e trabalhadores com deficiência ou auxílios destinados a cobrir os custos adicionais de contratação de trabalhadores com deficiência.

2. O presente regulamento é aplicável aos auxílios concedidos em todos os sectores [...]

O presente regulamento não é aplicável aos auxílios concedidos nos sectores do carvão e da construção naval ou aos auxílios destinados à criação de emprego, na acepção do artigo 4.º, concedidos no sector dos transportes. Tais auxílios continuarão a ser objecto de notificação prévia à Comissão nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

[...]»

12 O artigo 2.º deste regulamento dispõe:

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

[...]

f) 'Trabalhador desfavorecido', qualquer pessoa que pertença a uma categoria que tenha dificuldade em entrar no mercado de trabalho sem assistência, nomeadamente uma pessoa que preencha pelo menos um dos seguintes critérios:

i) qualquer pessoa com menos de 25 anos de idade ou que tenha terminado a sua formação a tempo inteiro no máximo há dois anos e que não tenha tido anteriormente um primeiro emprego regular e remunerado,

[...]

viii) qualquer desempregado de longa duração, isto é, qualquer pessoa que tenha estado sem trabalho por um período de 12 meses nos 16 meses anteriores ou seis meses nos oito meses anteriores no caso de pessoas com idade inferior a 25 anos,

[...]»

13 Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do regulamento impugnado:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 9.°, os regimes de auxílios que reúnam todas as condições do presente regulamento são compatíveis com o mercado comum na acepção do n.° 3 do artigo 87.° do Tratado e são isentos da obrigação de notificação prevista no n.° 3 do artigo 88.°, desde que:

a) Qualquer auxílio que seja concedido ao abrigo desse regime reúna todas as condições do presente regulamento;

b) O regime contenha uma menção expressa ao presente regulamento, citando o seu título e a referência de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.»

14 O artigo 4.º deste regulamento, intitulado «Criação de emprego», determina, nos seus n.os 1 a 3:

«1. Os regimes de auxílio para a criação de emprego e quaisquer auxílios que possam ser concedidos ao abrigo desses regimes devem reunir as condições previstas nos n.os 2, 3 e 4.

2. Quando o emprego é criado em regiões ou em sectores não elegíveis para auxílios com finalidade regional nos termos do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 87.º no momento da concessão do auxílio, a intensidade bruta do auxílio não deve exceder:

a) 15% no caso de pequenas empresas;

b) 7,5% no caso de médias empresas.

3. Quando o emprego é criado em regiões e em sectores elegíveis para auxílios com finalidade regional nos termos do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 87.º no momento da concessão do auxílio, a intensidade líquida do auxílio não deve exceder o limite máximo correspondente do auxílio regional ao investimento determinado no mapa

em vigor na data de concessão do auxílio, tal como aprovado pela Comissão em relação a cada Estado-Membro: para este efeito, deve ser tomado em conta, *inter alia*, o Enquadramento multissectorial dos auxílios com finalidade regional para grandes projectos de investimento.

[...]»

15 A comunicação da Comissão — Enquadramento multissectorial dos auxílios com finalidade regional para grandes projectos de investimento, de 19 de Março de 2002 (JO C 70, p. 8, a seguir «enquadramento multissectorial»), determina nomeadamente, no seu ponto 27, a proibição dos auxílios para projectos de investimento no sector siderúrgico.

16 Nos termos do artigo 4.°, n.^{os} 4 e 5, do referido regulamento:

«4. Os limites máximos estabelecidos nos n.^{os} 2 e 3 serão aplicáveis à intensidade do auxílio calculado em percentagem dos custos salariais subjacentes ao emprego criado durante um período de dois anos, em conformidade com as seguintes condições:

a) O emprego criado deve representar um aumento líquido do número de trabalhadores do estabelecimento e da empresa em causa relativamente à média dos 12 meses precedentes;

b) Os novos postos de trabalho serão mantidos durante um período mínimo de três anos ou dois anos no caso de PME [pequenas e médias empresas]; e

c) Os novos trabalhadores empregados na sequência da criação do emprego nunca devem ter tido um emprego ou devem ter perdido ou estar em vias de perder o seu posto de trabalho anterior.

5. Quando os auxílios são concedidos para a criação de emprego no âmbito de um regime isento ao abrigo do presente artigo, poderão ser concedidos auxílios adicionais em caso de recrutamento de trabalhadores desfavorecidos ou de trabalhadores com deficiência, em conformidade com o disposto nos artigos 5.º ou 6.º»

17 O artigo 5.º do referido regulamento, intitulado «Recrutamento de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência», enuncia:

«1. Os regimes de auxílios ao recrutamento, por uma empresa, de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência, bem como qualquer auxílio susceptível de ser concedido no âmbito desses regimes, devem satisfazer as condições estabelecidas nos n.^{os} 2 e 3.

2. A intensidade bruta da totalidade dos auxílios relativos ao emprego de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência, calculados em percentagem dos custos salariais por um período de um ano subsequente ao recrutamento, não deve exceder 50% em relação aos trabalhadores desfavorecidos ou 60% relativamente aos trabalhadores com deficiência.

[...]»

18 O artigo 6.º do regulamento impugnado, intitulado «Custos adicionais do emprego de trabalhadores com deficiência», determina:

«1. Os regimes de auxílios para emprego de trabalhadores com deficiência, bem como qualquer auxílio susceptível de ser concedido no âmbito desses regimes, devem satisfazer as condições estabelecidas nos n.os 2 e 3.

2. O auxílio, eventualmente cumulado com qualquer auxílio previsto no artigo 5.º, não deve exceder o nível necessário para compensar qualquer redução de produtividade resultante da deficiência do trabalhador ou dos trabalhadores e quaisquer dos seguintes custos:

a) Custos de adaptação das instalações;

b) Custos de emprego de pessoal relativos a tempo gasto apenas na prestação de assistência ao ou aos trabalhadores com deficiência;

c) Custos de adaptação ou aquisição de equipamentos destinados a ser utilizados por estes trabalhadores;

que sejam adicionais aos que o beneficiário teria de suportar se empregasse trabalhadores sem deficiência durante o período em que o trabalhador ou os trabalhadores com deficiência estiverem realmente empregados.

[...]»

19 Após ter precisado, nos seus n.os 2 e 3, a impossibilidade, de princípio, de cumular os auxílios concedidos no âmbito de regimes isentos pelo artigo 4.º com quaisquer outros auxílios estatais na acepção do artigo 87.º CE, o artigo 8.º do mesmo regulamento dispõe, no seu n.º 4:

«Em derrogação dos n.os 2 e 3, os auxílios no âmbito de regimes isentos pelos artigos 5.º e 6.º do presente regulamento podem ser cumulados com outros auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, ou com outros financiamentos comunitários, em relação aos mesmos custos, incluindo com auxílios no âmbito de regimes isentos pelo artigo 4.º do presente regulamento que respeitem os n.os 2 e 3, desde que dessa cumulação não resulte uma intensidade bruta de auxílio que exceda 100% dos custos salariais durante qualquer período em que o(s) trabalhador(es) tenha(m) um posto de trabalho.»

20 O artigo 9.º, n.º 4, do regulamento impugnado declara:

«Os regimes de auxílios destinados a promover o recrutamento de categorias de trabalhadores que não são desfavorecidos, na acepção da alínea f) do artigo 2.º, continuarão subordinados à obrigação de notificação prevista no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, a menos que sejam isentos ao abrigo do artigo 4.º Na notificação, os Estados-Membros apresentarão, para apreciação pela Comissão, argumentos que demonstrem a razão pela qual os trabalhadores em causa são desfavorecidos. A este respeito será aplicável o artigo 5.º»

21 O Regulamento (CE) n.º 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas (JO L 10, p. 33), contém, no seu artigo 3.º, n.º 2, uma disposição análoga à que consta do artigo 3.º, n.º 1, do regulamento impugnado, cujo teor foi exposto no n.º 13 do presente acórdão.

22 No que respeita aos auxílios de Estado a favor das pequenas e médias empresas, o artigo 4.º do Regulamento n.º 70/2001 determina:

«1. Os auxílios ao investimento em activos corpóreos e incorpóreos, no território da Comunidade ou fora dele, são compatíveis com o mercado comum na acepção do n.º 3 do artigo 87.º do Tratado e isentos da obrigação de notificação prevista no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado quando reúnam as condições enunciadas nos n.^{os} 2 a 6.

[...]

6. Sempre que um auxílio for calculado com base nos postos de trabalho criados, o montante do auxílio será expresso em percentagem dos custos salariais subjacentes aos postos de trabalho criados durante um período de dois anos desde que:

a) A criação de emprego esteja associada à execução de um projecto de investimento em activos corpóreos ou incorpóreos. Os postos de trabalho sejam criados nos três anos subsequentes à conclusão do investimento;

b) O projecto de investimento conduza a um aumento líquido do número de assalariados do estabelecimento em causa relativamente à média dos 12 meses precedentes; e

c) Os novos postos de trabalho sejam mantidos durante um período mínimo de cinco anos.»

Quanto ao recurso

23 O Reino da Bélgica invoca três fundamentos de anulação do regulamento impugnado.

24 O primeiro fundamento assenta na violação dos limites da habilitação conferida pelo Regulamento n.º 994/98, na medida em que o regulamento impugnado não garante o objectivo de transparência e de segurança jurídica imposto pelo quinto considerando do Regulamento n.º 994/98 (primeiro aspecto) e torna mais rigoroso o regime de auxílios ao emprego, quando, de acordo com o Regulamento n.º 994/98, a Comissão apenas estava habilitada a codificar a prática existente (segundo aspecto).

25 O segundo fundamento assenta na violação dos princípios gerais do direito comunitário que são os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade, da coerência das acções comunitárias e da não discriminação.

26 O terceiro fundamento assenta na violação do Tratado, na medida em que, na sequência da entrada em vigor do artigo 137.º, n.º 3, CE, introduzido no Tratado pelo Tratado de Amesterdão, o regulamento impugnado deixou de poder ser adoptado com base no Regulamento n.º 994/98.

Quanto ao primeiro fundamento

Quanto ao primeiro aspecto do primeiro fundamento

27 Pelo primeiro aspecto do primeiro fundamento, o Governo belga afirma que o regulamento impugnado tem falta de clareza. A este respeito, há que realçar que, se é certo que o recorrente a invoca, de acordo com o seu título, no âmbito do fundamento assente na violação do Regulamento n.º 994/98, esta acusação visa, na realidade, a violação do princípio geral da segurança jurídica. Com efeito, decorre do próprio conteúdo da petição que o Governo belga acusa explicitamente o regulamento impugnado de ter «violado o princípio da segurança jurídica» e, além disso, faz esta acusação fazendo referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esse princípio geral. Ao aduzir o fundamento seguinte, este governo alega finalmente a violação de vários «outros» princípios gerais de direito.

28 Neste contexto, se o referido governo invoca o quinto considerando do Regulamento n.º 994/98, que declara que «os regulamentos de isenção por categoria aumentarão a transparência e a segurança jurídica», fá-lo apenas com o fim de tirar partido do referido princípio geral.

29 Há, pois, que examinar a referida acusação, entendendo que ela se refere ao princípio geral da segurança jurídica.

30 Há que recordar que o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. acórdãos de 9 de Julho de 1981, Gondrand Frères e Garancini, 169/80, Recueil, p. 1931, e de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27).

31 Quando, porém, um certo de grau de incerteza quanto ao sentido e ao âmbito de uma norma jurídica é inerente a esta, devemo-nos limitar, no quadro de um recurso como o presente, em que o Reino da Bélgica baseia as suas acusações essencialmente em situações hipotéticas, a examinar se o acto jurídico em causa sofre de uma ambiguidade tal que impeça esse Estado-Membro de ultrapassar, com um grau suficiente de certeza, as suas eventuais dúvidas quanto ao âmbito ou ao sentido do regulamento impugnado.

32 Em primeiro lugar, segundo o Governo belga, a falta de clareza resulta da sobreposição parcial entre disposições inseridas no regulamento impugnado e outras que se contêm em diferentes textos comunitários, como as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, de 10 de Março de 1998, (JO C 74, p. 9, a seguir «orientações»), o enquadramento multissectorial e o Regulamento n.º 70/2001.

33 Há que começar por declarar que o regulamento impugnado foi adoptado com base no Regulamento n.º 994/98 e tem, por força do artigo 249.º CE, força obrigatória e carácter geral. As orientações e o enquadramento multissectorial, pelo contrário, não têm fundamento jurídico no Tratado nem num acto jurídico adoptado ao abrigo deste. Daqui resulta que, em caso de sobreposição, as disposições do regulamento impugnado têm primazia sobre as das orientações ou do enquadramento multissectorial (v., no que respeita ao âmbito das orientações relativamente às normas do Tratado, acórdãos de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Comissão, C-288/96, Colect., p. I-8237, n.º 62, e de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão, C-310/99, Colect., p. I-2289, n.º 52).

34 A clareza do regulamento impugnado também não é prejudicada pela sobreposição parcial entre, por um lado, o seu âmbito de aplicação e as condições de compatibilidade dos auxílios com o mercado comum que o regulamento fixa e, por outro, o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 70/2001 e as condições de compatibilidade que nele se contêm.

35 O Governo belga alega que a confusão resulta nomeadamente da diferença relativa a uma das referidas condições de compatibilidade que se contêm nestes dois regulamentos e que diz respeito ao período durante o qual os empregos criados devem ser mantidos no caso de um regime de auxílios criado a favor das pequenas e médias empresas. Com efeito, o artigo 4.°, n.° 4, alínea b), do regulamento impugnado exige um período de dois anos, quando esse mesmo período está fixado em cinco anos no artigo 4.°, n.° 6, alínea c), do Regulamento n.° 70/2001.

36 Há que notar de imediato que estes dois regulamentos são mutuamente autónomos e que prosseguem objectivos diferentes. Assim, nem as demais condições de compatibilidade que contêm, tendo nomeadamente em conta os artigos 4.°, n.° 4, alínea c), do regulamento impugnado e 4.°, n.° 6, alínea a), do Regulamento n.° 70/2001, nem os seus âmbitos de aplicação respectivos coincidem inteiramente. Neste contexto, é claro, face aos artigos 3.°, n.° 1, do regulamento impugnado e 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 70/2001, que um regime de auxílios é compatível com o mercado comum e está isento da obrigação de notificação quando respeita quer o âmbito de aplicação e todas as condições do regulamento impugnado, incluindo a do seu artigo 4.°, n.° 4, alínea b), quer o âmbito de aplicação e todas as condições do Regulamento n.° 70/2001, incluindo a que se contém no seu artigo 4.°, n.° 6, alínea c).

37 Há, pois, que declarar que o Governo belga não demonstrou que a coexistência dos textos comunitários atrás referidos, que são aliás complementares, prejudica a clareza do próprio regulamento impugnado.

38 Em segundo lugar, o Governo belga considera que a definição do âmbito de aplicação do regulamento impugnado é pouco clara, uma vez que os sectores económicos que não podem beneficiar de auxílios para a criação de empregos ao abrigo do artigo 4.°, n.° 3, deste regulamento são diferentes dos referidos no seu artigo 1.°, que determina o âmbito de aplicação do referido regulamento e dele exclui alguns desses sectores.

39 Quanto a este ponto, há que notar que o artigo 1.º do regulamento impugnado delimita o seu âmbito de aplicação geral, enquanto o artigo 4.º, n.º 3, do mesmo regulamento apenas diz respeito aos regimes de auxílio para a criação de emprego em regiões e em sectores elegíveis para auxílios com finalidade regional. Daqui resulta que o referido artigo 4.º, n.º 3, deve ser considerado uma *lex specialis* relativamente ao referido artigo 1.º, de modo que este artigo 4.º tem primazia sobre o referido artigo 1.º nas situações que se destina especificamente a regular. O âmbito de aplicação do regulamento impugnado é, pois, desprovido de qualquer ambiguidade.

40 Em terceiro lugar, o Governo belga entende que há falta de clareza na definição de trabalhador desfavorecido que consta do artigo 2.º, alínea f), i), do regulamento impugnado, segundo a qual pertence a esta categoria de trabalhadores «qualquer pessoa com menos de 25 anos de idade ou que tenha terminado a sua formação a tempo inteiro no máximo há dois anos e que não tenha tido anteriormente um primeiro emprego regular e remunerado». Esta definição não precisa se os jovens com menos de 25 anos são desfavorecidos enquanto tal ou se devem ainda preencher outro critério relativo à inexistência de uma primeira actividade regular remunerada.

41 Há que analisar esta disposição no sentido de que tem por finalidade fazer beneficiar dos auxílios estatais as pessoas que têm dificuldade em entrar no mercado de trabalho após terem terminado uma formação a tempo inteiro, na medida em que tais pessoas podem ser consideradas menos produtivas pelas entidades patronais, tendo em conta a sua total falta de experiência profissional.

42 Decorre, consequentemente, da finalidade desta disposição que uma pessoa só se inclui na categoria dos trabalhadores desfavorecidos se preencher cumulativamente os dois critérios. Por um lado, deve ter menos de 25 anos ou, a título subsidiário, se tiver mais idade, deve ter terminado a sua formação a tempo inteiro no máximo há dois anos. Por outro lado, não pode ter tido anteriormente um primeiro emprego regular e remunerado.

43 Esta interpretação é confirmada pelo exame das demais disposições do artigo 2.º do regulamento impugnado. Com efeito, a definição de trabalhador desfavorecido mencionada no artigo 2.º, alínea f), viii), do mesmo regulamento refere-se ainda às pessoas com menos de 25 anos, mas pressupõe a existência de uma actividade profissional anterior seguida de um longo período sem emprego, que prejudica os esforços desses jovens trabalhadores para voltar ao mercado de trabalho. Deste modo, esta outra definição faz entrar as pessoas com menos de 25 anos na categoria de desempregados de longa duração. Ora, se a Comissão tivesse pretendido considerar que os jovens com menos de 25 anos eram desfavorecidos pelo simples motivo da sua idade, eles não teriam sido referidos numa outra definição que os faz especificamente entrar na categoria de desempregados de longa duração.

44 Deste modo, não se pode entender que o artigo 2.º, alínea f), i), do regulamento impugnado esteja inquinado por uma falta de clareza tal que viole o princípio da segurança jurídica.

45 Em quarto lugar, o Governo belga entende que o regulamento impugnado sofre de falta de clareza no que respeita às relações entre o artigo 4.º, que regula os auxílios à criação de emprego, o artigo 5.º, relativo aos auxílios ao recrutamento de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência, e o artigo 6.º, relativo aos auxílios permanentes para o emprego de trabalhadores com deficiência. Segundo este governo, o referido regulamento não precisa claramente quais as condições que se aplicam no caso de auxílios que correspondam simultaneamente aos critérios fixados em dois desses artigos.

46 Há que declarar que resulta da economia geral e da finalidade do regulamento impugnado que as isenções previstas nos referidos artigos têm âmbitos distintos e que as condições de compatibilidade que neles são fixadas são em princípio autónomas, umas relativamente às outras. Assim, um auxílio que cumpre as

condições de um destes artigos é compatível com o mercado comum, independentemente do facto de poder também cumprir as condições de outro desses artigos. Quanto ao artigo 8.°, n.° 4, do regulamento impugnado, embora permita, em certas condições, a acumulação de auxílios que satisfaçam os critérios de diversas disposições, não modifica as condições de concessão de tais auxílios, contidas em cada uma dessas disposições. A relação entre os artigos 4.°, 5.° e 6.° do regulamento impugnado é, portanto, desprovida de qualquer ambiguidade.

47 Em quinto lugar, o Governo belga entende que o artigo 8.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do regulamento impugnado padece de falta de clareza. Por um lado, esta disposição não esclarece se os auxílios com finalidade regional que favorecem a criação de emprego podem constituir «outros auxílios estatais» na acepção do referido artigo 8.°, n.° 4, primeiro parágrafo, e podem, portanto, cumular-se com os auxílios concedidos ao abrigo dos artigos 5.° e 6.° do mesmo regulamento até uma intensidade bruta de 100% dos custos salariais, ou se devem ser considerados auxílios ao emprego na acepção do referido artigo 5.° e ser cumulados até uma intensidade bruta de 50% ou 60% dos custos salariais, como prevê esta última disposição. Por outro lado, a expressão «qualquer período [...] de trabalho» não permite saber se se refere, no caso dos trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos, à totalidade do seu período de trabalho ou unicamente aos períodos durante os quais a empresa deve manter o posto de trabalho, a saber, o período de dois ou três anos referido no artigo 4.°, n.° 4, alínea b), do regulamento impugnado ou o período de doze meses referido no artigo 5.°, n.° 3, alínea b), do mesmo regulamento.

48 No que diz respeito, para começar, à expressão «outros auxílios estatais», ela não contém qualquer restrição, pelo que os auxílios referidos podem ser os auxílios com finalidade regional que favorecem a criação de emprego. Seguidamente, no que se refere à expressão «qualquer período [...] de trabalho», há que declarar que o Governo belga não aduziu qualquer argumento a favor da tese de que esta expressão poderia também referir-se ao período durante o qual a empresa deve manter o posto de trabalho. Além disso, uma tal interpretação deve ser excluída à luz da comparação das redacções pertinentes de diferentes versões linguísticas do texto

em causa, nomeadamente das versões inglesa («period for which the worker or workers are employed»), francesa («toute période d'emploi»), alemã («während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer»), espanhola («periodo de contratación de los trabajadores») e italiana («periodo di occupazione dei lavoratori considerati»). A referida expressão refere-se, pois, sem ambiguidade, ao período durante o qual o trabalhador com deficiência ou desfavorecido está efectivamente empregado.

49 Em sexto lugar, o Governo belga considera que o regulamento impugnado cria uma confusão ao referir-se, no seu artigo 4.º, n.º 3, ao conceito de intensidade líquida do auxílio, uma vez que utiliza, em princípio, o conceito de intensidade bruta. Isto porque seria difícil traduzir esta última em intensidade líquida.

50 Há, no entanto, que realçar que o Governo belga não aduziu qualquer argumento preciso destinado a demonstrar de um modo concreto a referida dificuldade. Em consequência, a acusação não pode ser aceite.

Quanto ao segundo aspecto do primeiro fundamento

51 O Governo belga sustenta que o regulamento impugnado não respeitou os termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 994/98 nem a finalidade deste regulamento, que exigem, no que se refere a critérios de compatibilidade dos auxílios com o mercado comum, uma simples codificação, pela Comissão, da sua prática anterior e excluem, em consequência, a adopção de novos critérios mais rigorosos.

52 Há, para começar, que referir que nada na redacção do referido artigo 1.º permite afirmar que a Comissão estava obrigada a fixar os critérios de compatibilidade em perfeita conformidade com a sua prática anterior, sem poder modificá-los. Com efeito, esta disposição limita-se a enunciar, de um modo geral, que o regulamento de isenção relativo aos auxílios a favor do emprego deve precisar os limiares relativos aos auxílios e as condições relativas à cumulação de auxílios, sem se pronunciar sobre o conteúdo concreto dos referidos critérios.

53 Além disso, decorre do quarto considerando desse regulamento que a grande experiência da Comissão no domínio dos auxílios estatais ao emprego incitou simplesmente o Conselho a atribuir-lhe competência para definir critérios de compatibilidade. É certo que a Comissão foi, assim, implicitamente chamada a servir-se dessa prática aquando da fixação do conteúdo daqueles critérios. Mas a atribuição de competência regulamentar dada pelo Conselho não pode ser interpretada no sentido de convidar a Comissão a limitar-se a uma codificação pura e simples da sua prática anterior e a não utilizar a sua experiência para fixar novos critérios, mesmo que mais rigorosos que os existentes.

54 Além disso, o facto de o Regulamento n.º 994/98 não prever a adopção de medidas transitórias de adaptação destinadas a pôr os regimes de auxílios existentes em conformidade com os novos critérios que resultam do regulamento impugnado não pode, contrariamente ao que o Governo belga sustenta, acarretar uma limitação dos poderes confiados à Comissão. Com efeito, a adopção de novas regras aplicáveis aos auxílios novos não tem qualquer consequência para os regimes de auxílios existentes, de modo que são inúteis medidas transitórias. Além disso, não existe uma relação especial entre a amplitude de uma competência de execução e a existência ou inexistência de disposições transitórias de adaptação num regulamento de atribuição de competência.

55 Assim, há que afastar o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

Quanto ao primeiro aspecto do segundo fundamento

56 O Governo belga alega que o regulamento impugnado, ao limitar-se a afirmar que se aplica aos regimes que constituem auxílios estatais na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE, sem definir o conceito de auxílio estatal, viola o princípio da segurança jurídica, o qual impõe que um acto jurídico seja claro e previsível. Além disso, uma vez que a ausência de uma tal definição tem a consequência de submeter as medidas favoráveis ao emprego à obrigação de notificação à Comissão, e na medida em que não é assim tida em conta a especificidade constitucional dos Estados-Membros e, em especial, a regionalização de alguns deles, o regulamento impugnado viola também o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade.

57 Sobre este ponto, há que recordar que o artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, CE exige que cada instituição actue nos limites das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo Tratado.

58 No caso vertente, o Conselho conferiu à Comissão, através do Regulamento n.° 994/98, o poder de declarar que determinadas categorias de auxílios são compatíveis com o mercado comum e não estão sujeitas à obrigação de notificação. À luz do artigo 87.° CE, o Conselho limitou-se assim a habilitar a Comissão a implementar o n.° 3 do referido artigo, que estabelece excepções ao princípio da incompatibilidade dos auxílios enunciado no n.° 1 do mesmo artigo. Em contrapartida, não lhe conferiu qualquer competência para interpretar o artigo 87.°, n.° 1, CE, que define o conceito de auxílios estatais. A Comissão não tinha, pois, o poder de dar uma definição vinculativa e geral do conceito de auxílios estatais. Actuou, assim, nos limites das suas atribuições, pelo que não violou os princípios gerais da segurança jurídica, da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Quanto ao segundo aspecto do segundo fundamento

59 O Governo belga sustenta que, ao estabelecer, no seu artigo 2.°, alínea f), uma lista exaustiva das categorias de trabalhadores desfavorecidos que podem beneficiar dos auxílios concedidos com fundamento no seu artigo 5.°, o regulamento impugnado violou, desde logo, o princípio da proporcionalidade. Com efeito, as autoridades nacionais ficaram assim privadas da possibilidade de criar uma verdadeira política de reinserção de todos os trabalhadores desfavorecidos, na medida em que alguns deles pertencem a essas categorias, em consideração de particularidades locais, e não se incluem na definição que consta do regulamento impugnado.

60 A referida definição estabelece que um trabalhador desfavorecido é «qualquer pessoa que pertença a uma categoria que tenha dificuldade em entrar no mercado de trabalho sem assistência, nomeadamente uma pessoa que preencha pelo menos um dos [onze] critérios» que são seguidamente enumerados de modo exaustivo e que referem, por exemplo, os jovens, os trabalhadores migrantes e os desempregados de longa duração.

61 A violação do princípio da proporcionalidade pressupõe que o acto comunitário imponha aos sujeitos de direito uma obrigação que exceda os limites do que é apropriado e necessário para atingir o fim desejado pelo acto.

62 Ora, o regulamento impugnado não submete a qualquer nova obrigação as medidas a favor de trabalhadores não incluídos na sua definição de trabalhadores desfavorecidos. Não se referindo às citadas medidas, mantém quanto a elas a obrigação de notificação já imposta pelo artigo 88.°, n.° 3, CE. Em consequência, a Comissão não violou o princípio da proporcionalidade.

63 O Governo belga considera seguidamente que, ao estabelecer a referida lista exaustiva das categorias de trabalhadores desfavorecidos, a Comissão violou ainda o princípio da coerência das acções comunitárias, uma vez que o regulamento impugnado entrava fortemente as políticas nacionais do mercado de trabalho que a Comunidade pretende, afinal, favorecer.

64 Há que declarar que a Comissão tem a obrigação de respeitar a coerência entre os artigos 87.º CE e 88.º CE e outras disposições do Tratado (v., neste sentido, acórdão de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.º 42).

65 Dessas disposições consta o artigo 127.º CE, que determina que a Comunidade contribuirá para a realização de um elevado nível de emprego, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua acção. Do mesmo modo e por força desta disposição, o objectivo de alcançar um elevado nível de emprego deverá ser tomado em consideração na definição e na execução das políticas e das acções comunitárias.

66 Em consequência, a Comissão deve velar pela coerência necessária entre a sua política em matéria de auxílios e a acção comunitária em matéria de emprego.

67 Não obstante, a Comissão goza, em matéria de auxílios estatais, de um amplo poder de apreciação cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário (v. acórdãos de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 34, e de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 67). É nomeada-

mente o que se passa quando a Comissão pretende conciliar o objectivo destinado a garantir uma concorrência não falseada no mercado comum com outros objectivos comunitários, como a promoção do emprego.

68 Sempre que a Comissão goza de uma liberdade de apreciação importante, o Tribunal de Justiça, ao controlar a legalidade do exercício de tal liberdade, não pode substituir a apreciação na matéria feita pela autoridade competente pela sua própria, devendo limitar-se a examinar se aquela não está ferida de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. acórdãos de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Comissão, já referido, n.º 26, e de 12 de Março de 2002, Omega Air e o., C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 64).

69 No caso vertente, há que declarar que o Governo belga não apresentou qualquer elemento destinado a provar que a apreciação da Comissão estava inquinada por tais vícios. Em consequência, a acusação não pode ser aceite.

Quanto ao terceiro aspecto do segundo fundamento

70 O Governo belga considera que, ao manter os regimes de auxílios anteriores previamente autorizados pela Comissão, mas ao introduzir um regime nitidamente mais rigoroso para os novos regimes de auxílios, o regulamento impugnado viola o princípio da não discriminação. Se acaso a Comissão pretendia tornar os critérios de

compatibilidade mais rigorosos, o referido princípio exigia então que tomasse as medidas úteis necessárias para tornar os auxílios existentes conformes com o regulamento impugnado.

71 Recorde-se que, segundo uma jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objectivamente justificado (acórdãos de 9 de Setembro de 2004, Espanha/Comissão, C-304/01, Colect., p. I-7655, n.º 31, e de 14 de Dezembro de 2004, Swedish Match, C-210/03, Colect., p. I-11893, n.º 70).

72 No caso vertente, o regulamento impugnado trata de modo igual a concessão de auxílios com base em regimes estabelecidos após a sua entrada em vigor. Em contrapartida, gera uma desigualdade de tratamento entre a concessão dos auxílios no quadro de regimes declarados compatíveis pela Comissão antes da sua entrada em vigor e a concessão de auxílios com base em regimes instituídos de acordo com as novas condições de compatibilidade fixadas no referido regulamento. Com efeito, a própria Comissão não contesta que este regulamento fixa determinadas condições de compatibilidade mais rigorosas do que as existentes na sua prática anterior.

73 Um tal tratamento é, no entanto, objectivamente justificado. Por um lado, a Comissão não pode ser privada da possibilidade de fixar condições de compatibilidade mais rigorosas se a evolução do mercado comum e o objectivo de uma concorrência não falseada em tal mercado o exigirem. Por outro lado, ela não pode pôr, de modo unilateral, os regimes de auxílios existentes em conformidade com as novas condições de compatibilidade constantes do regulamento impugnado, pois que assim violaria o procedimento do artigo 88.º, n.os 1 e 2, CE. Uma tal actuação equivaleria, de facto, a conceder efeitos retroactivos ao referido regulamento. Violaria, portanto, o princípio da segurança jurídica e da confiança legítima das pessoas em causa.

74 Em consequência, a Comissão não violou o princípio da não discriminação.

75 Deste modo, há que afastar o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

76 O Governo belga sustenta que o regulamento impugnado viola o Tratado por se fundar numa base jurídica que já não era válida. Com efeito, o Tratado de Amesterdão inseriu, posteriormente ao Regulamento n.º 994/98, um novo artigo 137.º, n.º 3, que confia ao Conselho a adopção das medidas relativas às contribuições financeiras destinadas à promoção do emprego. Daqui decorre que a habilitação conferida à Comissão pelo Regulamento n.º 994/98 deixou de existir no que respeita às matérias abrangidas no referido artigo. Na medida do necessário, o Governo belga excepciona a ilegalidade deste regulamento, por ter servido de base jurídica ao regulamento impugnado em contradição com as disposições do Tratado de Amesterdão que não permitem uma tal delegação através de um regulamento do Conselho. Por estas mesmas razões, o artigo 137.º, n.º 1, CE excluiu a adopção de medidas relativas à integração dos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho.

77 Há que começar por declarar que, mesmo admitindo que o objectivo da habilitação dada pelo Conselho à Comissão seja a promoção do emprego, uma tal habilitação regulamentar não teria por objectivo privar o Conselho da competência que tem com base no artigo 137.º CE.

78 Seguidamente, a modificação desta última disposição pelo Tratado de Amesterdão não tem, no caso, qualquer relevância. Há que recordar que, segundo uma

jurisprudência constante, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v., em especial, acórdãos de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho, C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 43, e de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 58).

79 Se o exame de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o acto deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante (v., nomeadamente, acórdãos de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-42/97, Colect., p. I-869, n.^{os} 39 e 40, e Espanha/Conselho, já referido, n.º 59).

80 Ora, no caso vertente, mesmo que o Regulamento n.º 994/98 e o regulamento impugnado tenham incidência sobre a promoção do emprego, eles têm por finalidade principal determinar os auxílios que são compatíveis com o mercado comum e dispensá-los da obrigação de serem notificados. Assim, esses regulamentos dão nomeadamente execução ao artigo 87.º, n.º 3, CE, o qual dispõe que determinados auxílios que prossigam objectivos de interesse geral podem ser compatíveis com o mercado comum na medida em que os seus objectivos justifiquem a distorção da concorrência.

81 Resulta do que precede que o Conselho adoptou validamente o Regulamento n.º 994/98 com fundamento no artigo 94.º do Tratado CE (actual artigo 89.º CE) e que este regulamento podia constituir a base jurídica do regulamento impugnado, mesmo após a inserção, pelo Tratado de Amesterdão, do artigo 137.º CE.

82 Há, pois, que afastar o terceiro fundamento.

83 Uma vez que nenhum dos fundamentos aduzidos pelo Reino da Bélgica é procedente, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

84 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.

Assinaturas.