Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

23 de janeiro de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Regime de auxílios — Medidas de apoio às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração nacional no contexto da pandemia de COVID-19 — Decisão da Comissão Europeia de não levantar objeções — Dever de fundamentação»

No processo C-490/23 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 1 de agosto de 2023,

Neos SpA, com sede em Somma Lombardo (Itália), representada por A. Cogoni e M. Merola, avvocati,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Ryanair DAC, com sede em Swords (Irlanda), representada por F.-C. Laprévote e E. Vahida, avocats, D. Pérez de Lamo e S. Rating, abogados,

recorrente em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por J. Carpi Badía, L. Flynn e F. Tomat, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Blue panorama Airlines SpA, com sede em Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee, com sede em Villafranca di Verona (Itália), representada por A. Cogoni e M. Merola, avvocati,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente da Terceira Secção exercendo funções de presidente da Quarta Secção, S. Rodin (relator) e O. Spineanu-Matei, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

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

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Neos SpA pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 24 de maio de 2023, Ryanair/Comissão (Itália; regime de auxílio; COVID-19) (T-268/21, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2023:279), através do qual este anulou a Decisão C(2020) 9625 final da Comissão, de 22 de dezembro de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.59029 (2020/N) — Itália — COVID-19: Regime de indemnização das companhias aéreas titulares de uma licença emitida pelas autoridades italianas (a seguir «decisão controvertida»).

Antecedentes do litígio e decisão controvertida

2 Os antecedentes do litígio, conforme resultam do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.

3 Através do decreto-legge n.º 34 — Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto-Lei n.º 34, que aprova Medidas Urgentes em Matéria de Saúde, Apoio ao Trabalho e à Economia, bem como Políticas Sociais ligadas à Emergência Epidemiológica da COVID-19), de 19 de maio de 2020 (GURI n.º 128, de 19 de maio de 2020, suplemento ordinário n.º 21), conforme alterado e convertido em lei pela Lei n.º 77, de 17 de julho de 2020 (GURI n.º 180, de 18 de julho de 2020, suplemento ordinário n.º 25) (a seguir «Decreto-Lei n.º 34/2020»), as autoridades italianas criaram um fundo de indemnização dos danos sofridos pelo setor aéreo no contexto da pandemia de COVID-19 no montante de 130 milhões de euros (a seguir «medida em causa»).

4 Em 14 de agosto de 2020, as autoridades italianas adotaram o decreto-legge n.º 104. — Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Decreto-Lei n.º 104, que aprova Medidas Urgentes para Apoio e Relançamento da Economia) (GURI n.º 203, de 14 de agosto de 2020, suplemento ordinário n.º 30). Este decreto-lei autorizava o Ministro das Infraestruturas e dos Transportes da República Italiana, enquanto se aguardava a conclusão do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a conceder, a título de adiantamento, subvenções financiadas pelo fundo criado pelo Decreto-Lei n.º 34/2020, num montante total não superior a 50 milhões de euros, às companhias aéreas que preenchessem as condições de elegibilidade enunciadas no artigo 198.º do Decreto-Lei n.º 34/2020.

5 Em 15 de outubro de 2020, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a República Italiana notificou a Comissão Europeia da medida em causa.

6 O artigo 198.º do Decreto-Lei n.º 34/2020 fixa quatro condições de elegibilidade para beneficiar da medida em causa. Primeiro, a companhia aérea não deve ser beneficiária de um fundo criado por outro decreto-lei que preveja uma compensação pelos danos causados pela pandemia de COVID-19 às companhias aéreas titulares de uma licença emitida pelas autoridades italianas e encarregadas da execução de obrigações de serviço público à data da entrada em vigor deste decreto-lei. Segundo, a companhia aérea deve possuir um certificado de operador de transporte aéreo válido e ser titular de uma licença italiana. Terceiro, a capacidade dos aparelhos da companhia aérea deve ser superior a 19 lugares. Quarto, a companhia aérea deve atribuir aos seus funcionários cuja base de afetação se situe em Itália, bem como aos funcionários de outras empresas que participam na sua atividade, uma remuneração que não pode ser inferior à remuneração mínima fixada pela convenção coletiva nacional aplicável ao setor do transporte aéreo (a seguir «exigência de remuneração mínima»).

7 Em 22 de dezembro de 2020, a Comissão adotou a decisão controvertida, na qual declarou a medida em causa compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e, por conseguinte, não levantou objeções.

Recurso no Tribunal Geral e acórdão recorrido

8 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de maio de 2021, a Ryanair DAC interpôs recurso de anulação da decisão controvertida.

9 A Ryanair invocou quatro fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, o segundo, à violação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e ao erro manifesto de apreciação da proporcionalidade do auxílio à luz dos danos causados pela pandemia de COVID-19, o terceiro, à violação dos seus direitos processuais pelo facto de a Comissão ter recusado dar início ao procedimento formal de investigação apesar da existência de sérias dúvidas sobre a compatibilidade da medida em causa com o mercado interno e, o quarto, à violação do dever de fundamentação enunciado no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

10 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou o quarto fundamento de recurso, sublinhando que o incumprimento deste dever de fundamentação constituía uma violação de formalidades essenciais e não dizia respeito à legalidade material da decisão controvertida.

11 A este respeito, o Tribunal Geral considerou, em substância, que essa decisão padecia de uma dupla violação do dever de fundamentação no que respeita à análise da quarta condição de elegibilidade para beneficiar da medida em causa, ou seja, a exigência de remuneração mínima.

12 Em primeiro lugar, este observou, no n.º 24 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não revelava de forma clara e inequívoca o raciocínio que levou a Comissão a afirmar simultaneamente que a exigência de remuneração mínima estava indissociavelmente ligada à medida em causa, no considerando 93 desta decisão, e que esta exigência não era inerente ao objetivo da referida medida, no considerando 95 da referida decisão.

13 Em segundo lugar, declarou, nomeadamente nos n.ºs 26 e 34 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha exposto as razões que lhe permitiam considerar que a única disposição pertinente, diversa dos artigos 107.º e 108.º TFUE, à luz da qual devia examinar a compatibilidade da exigência de remuneração mínima com o direito da União era o artigo 8.º do Regulamento (CE)

n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6, a seguir «Regulamento Roma I»), e não, designadamente, o artigo 56.º TFUE, relativo à livre prestação de serviços.

14 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral indicou não estar em condições de verificar se a exigência de remuneração mínima era compatível com «[outras] disposições do direito da União» e, assim, se a medida em causa no seu conjunto era compatível com o mercado interno.

15 Por conseguinte, o Tribunal Geral, sem examinar os outros fundamentos do recurso, julgou procedente o quarto fundamento e, consequentemente, anulou a decisão controvertida.

Pedidos das partes no presente recurso

16 Com o presente recurso, a Neos conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido, e

– remeter o processo ao Tribunal Geral.

17 A Ryanair conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso, e

– condenar a recorrente nas despesas do presente processo.

18 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– remeter o processo ao Tribunal Geral, e

– condenar a Ryanair a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão, relativas tanto ao processo em primeira instância como ao presente recurso.

19 A Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido e que remeta o processo ao Tribunal Geral.

Quanto ao presente recurso

20 A Neos invoca dois fundamentos de recurso, cada um composto por três partes. O primeiro fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral e a erros de direito no que respeita à apreciação da relação entre as regras em matéria de auxílios de Estado e outras disposições dos Tratados, bem como ao dever de fundamentação que incumbe à Comissão. O segundo fundamento é relativo a uma desvirtuação da decisão controvertida e a erros de direito quanto à apreciação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão, à aplicação do artigo 56.º TFUE no setor aéreo, bem como à apreciação da relação entre o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento Roma I e as regras do mercado interno.

21 Com a terceira parte do primeiro fundamento e com a primeira parte do segundo fundamento, que importa examinar em conjunto, a Neos alega que o Tribunal Geral, nos n.os 24 e 26 a 34 do acórdão recorrido, cometeu erros de direito e desvirtuou os factos ao considerar que a Comissão tinha violado o dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, e do artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

Argumentação das partes

22 No âmbito da terceira parte do seu primeiro fundamento, a Neos sustenta que, uma vez que o Tribunal Geral considerou, no n.º 24 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha explicado de forma clara e inequívoca as razões pelas quais a exigência de remuneração mínima estava «simultaneamente» e de modo indissociável ligada à medida em causa e não inerente ao seu objetivo, o Tribunal Geral violou o alcance do dever de fundamentação que incumbe à Comissão em conformidade com o artigo 296.º e com o artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

23 Segundo a Neos, a decisão controvertida respeita as exigências da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à exigência de fundamentação. Em primeiro lugar, os considerandos 92 e 93 desta decisão contêm uma apreciação fundamentada das quatro condições de elegibilidade para beneficiar da medida em causa, descritas no caso em apreço como estando indissociavelmente ligadas a esta. A este respeito, a Neos salienta que a Ryanair não criticou esta apreciação no seu recurso, incluindo do ponto de vista do dever de fundamentação, pelo que, ao considerar que a Comissão violou este dever, o Tribunal Geral violou a proibição de decidir *ultra petita*.

24 Em segundo lugar, no que se refere ao considerando 95 da decisão controvertida, a Comissão podia, e até devia, ter concluído que não havia que proceder a uma apreciação distinta da exigência de remuneração mínima, uma vez que é inerente ao objetivo da medida em causa. Com efeito, esta exigência visa assegurar uma partilha do benefício desta medida entre as empresas em causa e os seus funcionários, garantindo que a remuneração destes últimos não seja inferior ao mínimo legal fixado em aplicação da convenção coletiva nacional aplicável ao setor do transporte aéreo e que não sejam penalizados devido à pandemia. Este objetivo é perfeitamente compatível com os termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, não é discriminatório, não falseia as trocas comerciais entre os Estados-Membros e não prejudica o bom funcionamento do mercado interno em proporções mais importantes do que o próprio auxílio. Todavia, a Neos precisa que a Comissão, por razões de prudência, considerou que a referida exigência não era inerente ao objetivo da medida em causa, fundamentando claramente a sua posição no considerando 95 da decisão controvertida, e analisou-a à luz de disposições do direito da União diversas das que regulam especificamente os auxílios de Estado.

25 Em terceiro lugar, é difícil compreender por que razão o Tribunal Geral considerou que a decisão controvertida padece de uma violação do dever de fundamentação à luz de um raciocínio e de uma conclusão da Comissão, segundo os quais a exigência de remuneração mínima não é inerente ao objetivo da medida controvertida, que, no entanto, eram úteis à Ryanair e a qualquer outra parte interessada para contestar essa decisão.

26 A este respeito, a Neos salienta que a decisão controvertida é mais fundamentada do que outras decisões da Comissão que autorizam a concessão de auxílios ao setor do transporte aéreo no âmbito da pandemia de COVID-19, que a Ryanair contestou na perspetiva da fundamentação, mas que foram, no entanto, confirmadas pelo Tribunal Geral. A Neos sublinha, assim, que, contrariamente a essas outras decisões da Comissão, a decisão controvertida contém uma apreciação da compatibilidade mais detalhada, uma vez que inclui uma secção inteira relativa à

apreciação da conformidade da medida em causa com outras disposições do direito da União que não o artigo 107.º TFUE e uma constatação de que uma condição de elegibilidade para o benefício dessa medida não é inerente ao seu objetivo. Nestas circunstâncias, a anulação da decisão controvertida por violação do dever de motivação afigurar-se-ia, no mínimo, paradoxal.

27 Além disso, o caráter suficiente da fundamentação dessa decisão é confirmado pelo facto de a Ryanair ter podido exercer o seu direito a um recurso efetivo, o que resulta do primeiro fundamento do recurso de anulação. Este fundamento demonstra que a recorrente em primeira instância compreendeu o alcance da decisão controvertida e pôde contestar o seu mérito.

28 Com a primeira parte do seu segundo fundamento, a Neos sustenta que o Tribunal Geral, nos n.os 26 a 34 do acórdão recorrido, desvirtuou a decisão controvertida e cometeu um erro de direito quanto ao alcance do dever de fundamentação que incumbe à Comissão.

29 Por um lado, o raciocínio do Tribunal Geral que acusa a Comissão de ter examinado a compatibilidade com o mercado interno da exigência de remuneração mínima unicamente à luz do artigo 8.º do Regulamento Roma I é contraditório e errado. Com efeito, como resulta claramente da decisão controvertida, nomeadamente dos seus considerandos 95 e 99, a Comissão examinou a compatibilidade desta exigência não só à luz desta disposição, mas também de outras disposições do direito da União. O Tribunal Geral desvirtuou, assim, a decisão controvertida.

30 Por outro lado, ao acusar a Comissão de não ter fundamentado a conclusão contida no considerando 99 da decisão controvertida, segundo a qual a exigência de remuneração mínima não era contrária às outras disposições do direito da União, o Tribunal Geral violou o alcance do dever de fundamentação que incumbe à Comissão por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, e do artigo 108.º, n.º 2, TFUE. Com efeito, não se pode razoavelmente exigir à Comissão que apresente uma fundamentação detalhada à luz de cada disposição do direito da União potencialmente pertinente.

31 A Comissão e a Air Dolomiti SpA — Linee aeree regionali Europee estão de acordo em considerar que há que julgar os fundamentos invocados pela Neos.

32 A Ryanair contesta a argumentação desenvolvida pela Neos em apoio dos fundamentos do presente recurso. Esta alega que foi com razão que o Tribunal Geral considerou que a Comissão não fundamentou a conclusão de que a exigência de remuneração mínima estava indissociavelmente ligada à medida em causa, embora não sendo inerente ao objetivo dessa medida. Contrariamente ao que sustenta a Neos, o Tribunal Geral não decidiu *ultra petita*, uma vez que este não se pronunciou sobre a única questão da existência de uma ligação entre esta exigência e a referida medida em causa, e que, em todo o caso, o fundamento relativo à insuficiência de fundamentação podia ter sido suscitado oficiosamente pelo Tribunal Geral. Dado que a Neos se refere a vários acórdãos recentes do Tribunal Geral relativos a auxílios concedidos ao setor da aviação no contexto da pandemia de COVID-19, a Ryanair sublinha as diferenças que existem entre as decisões da Comissão que são objeto desses acórdãos e a decisão controvertida, em especial no que respeita à denúncia apresentada pela Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Associação Italiana das Companhias de Baixo Custo). Ora, esta denúncia reforçou a obrigação que incumbe à Comissão de examinar a questão relativa à violação da livre prestação de serviços. Mais genericamente, não se trata de saber se a decisão controvertida estava mais bem fundamentada do que outras decisões da Comissão, mas se o estava suficientemente.

33 Quanto à primeira parte do segundo fundamento de recurso, deve ser julgada inadmissível, uma vez que não é minimamente fundamentada nem clara. Em todo o caso, segundo a Ryanair, a Neos não demonstrou que o Tribunal Geral desvirtuou os factos que alega e não apresentou nenhum elemento de prova que ateste que a Comissão examinou a conformidade da exigência de remuneração mínima com outras disposições do direito da União diversas do artigo 8.º do Regulamento Roma I. Assim, nomeadamente tendo em conta a importância que revestia a denúncia apresentada pela Associação Italiana das Companhias Aéreas de Baixo Custo no contexto da decisão controvertida, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito quanto à apreciação do alcance do dever de fundamentação que incumbe à Comissão a este respeito.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar clara e inequivocamente o raciocínio da instituição autora do ato para permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários do ato ou outras pessoas direta e individualmente interessadas no mesmo podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação de um ato preenche os requisitos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (Acórdão de 23 de novembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-210/21 P, EU:C:2023:908, n.º 105 e jurisprudência referida).

35 Quando, como no caso em apreço, esteja mais especificamente em causa uma decisão, tomada em aplicação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de não levantar objeções a uma medida de auxílio, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de precisar que a mesma decisão, que é tomada em prazos curtos, deve conter apenas as razões pelas quais a Comissão considera não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno e que mesmo uma fundamentação sucinta desta decisão deve ser considerada suficiente face à exigência de fundamentação prevista no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, desde que revele de forma clara e inequívoca as razões pelas quais a Comissão considerou não estar em presença de tais dificuldades, sendo a questão do mérito desta fundamentação estranha a esta exigência (Acórdão de 23 de novembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-210/21 P, EU:C:2023:908, n.º 106 e jurisprudência referida).

36 É à luz destes critérios que há que examinar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a decisão controvertida estava viciada por uma violação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

37 Em primeiro lugar, uma vez que, com a terceira parte do primeiro fundamento, a Neos acusa o Tribunal Geral de ter cometido esse erro ao considerar, no n.º 24 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida não revelava de forma clara e inequívoca o raciocínio que tinha levado a Comissão a afirmar «simultaneamente» que a exigência de remuneração mínima estava indissociavelmente ligada à medida em causa, no considerando 93 dessa decisão, e que esta exigência não era inerente ao objetivo dessa medida, no considerando 95 da referida decisão, importa salientar que estes considerandos figuram na última secção da decisão controvertida, ou

seja, na secção 3.3.5, que inclui os considerandos 91 a 99 dessa decisão, especificamente consagrada à apreciação que a Comissão efetuou da medida em causa à luz das disposições e dos princípios do direito da União diversos dos relativos aos auxílios de Estado.

38 Previamente a esta apreciação, a Comissão descreveu a medida em causa, na secção 2 da decisão controvertida, mencionando, nomeadamente, o seu objetivo, ou seja, em substância, compensar os prejuízos sofridos por certas companhias aéreas devido às restrições de deslocação impostas na sequência da pandemia de COVID-19, o seu fundamento, o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, as medidas adotadas a este respeito pelos Estados-Membros e pelos Estados terceiros no que respeita aos voos com destino ou origem em Itália, o impacto dessas medidas nas companhias aéreas italianas, as quatro condições de elegibilidade para beneficiar da medida em causa e o dano indemnizável, ou seja, as perdas líquidas diretamente relacionadas com as referidas restrições, sofridas durante o período compreendido entre 1 de março e 15 de junho de 2020.

39 No que respeita ao exame da conformidade da medida em causa com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, a Comissão considerou, em substância, nas secções 3.3.3 e 3.3.4 da decisão controvertida, que esta medida dizia efetivamente respeito a um acontecimento extraordinário, na aceção desta disposição, que o período abrangido correspondia àquele durante o qual as perdas líquidas sofridas pelas companhias aéreas constituíam um dano diretamente relacionado com esse acontecimento e que essa medida era proporcionada, uma vez que não ia além do necessário para compensar esse dano.

40 Foi na sequência desta primeira análise que, na secção final da decisão controvertida, a Comissão examinou a compatibilidade da medida em causa com outras disposições do direito da União.

41 A este respeito, começou por recordar, por um lado, no considerando 91 da decisão controvertida, a jurisprudência segundo a qual o processo previsto no artigo 108.º TFUE não deve nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado FUE. Assim, um auxílio que, enquanto tal ou em algumas das suas modalidades, viole disposições ou princípios gerais do direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.ºs 50 e 51, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-210/21 P, EU:C:2023:908, n.º 82 e jurisprudência referida).

42 Por outro lado, como recordou o Tribunal Geral no n.º 22 do acórdão recorrido, a Comissão, no considerando 92 dessa decisão, fez referência à jurisprudência segundo a qual, quando as modalidades de um auxílio estão tão indissociavelmente ligadas ao objeto do auxílio que não é possível apreciá-las isoladamente, o seu efeito na compatibilidade ou incompatibilidade do auxílio no seu conjunto com o mercado interno deve ser necessariamente apreciado através do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 22 de março de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, n.º 14, e de 23 de novembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-210/21 P, EU:C:2023:908, n.º 83 e jurisprudência referida).

43 Em seguida, no mesmo número do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indicou que, no considerando 93 da decisão controvertida, a Comissão tinha constatado que as quatro condições de elegibilidade para beneficiar da medida em causa estavam «indissociavelmente ligadas» a esta na aceção dessa jurisprudência.

44 Por outro lado, o Tribunal Geral salientou, no n.º 23 deste acórdão, que a Comissão tinha referido, no considerando 95 da decisão controvertida, que existia uma razão especial para examinar a quarta dessas condições de elegibilidade, relativa à exigência de remuneração mínima, e que tinha considerado que esta exigência «não era inerente ao objetivo da medida em causa», dado que, em substância, o seu objetivo era assegurar que as empresas beneficiárias dessa medida garantissem a proteção de uma remuneração mínima aos seus funcionários cuja base de afetação se situava em Itália, em conformidade com o direito italiano, antes de concluir que a compatibilidade da referida exigência devia, portanto, ser também apreciada à luz «de outras disposições pertinentes do direito da União».

45 Por último, como é mencionado no n.º 25 do acórdão recorrido, a Comissão, após ter apreciado, nos considerandos 96 a 98 da decisão controvertida, a compatibilidade da exigência de remuneração mínima à luz do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento Roma I, entendeu, no considerando 99, que esta exigência respeitava, à primeira vista, a proteção que este regulamento concedia aos trabalhadores e não constituía uma violação de outras disposições do direito da União.

46 É neste contexto que a recorrente no presente recurso sustenta que está viciada por um erro de direito a apreciação do Tribunal Geral que figura no n.º 24 do acórdão recorrido, segundo a qual, ao fazê-lo, a Comissão não fundamentou de forma juridicamente bastante a decisão controvertida, nos seus considerandos 93 e 95, ao não revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio que a levou a considerar simultaneamente que a exigência de remuneração mínima estava de modo indissociável ligada à medida em causa e não era inerente ao objetivo dessa medida.

47 Há que salientar, por um lado, que, uma vez que se trata de uma decisão de não levantar objeções a uma medida de auxílio no âmbito do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, incumbia ao Tribunal Geral, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 35 do presente acórdão, verificar se a decisão controvertida continha as razões pelas quais a Comissão tinha considerado não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade da medida em causa com o mercado interno.

48 Ora, como resulta dos n.ºs 38 a 40 e 45 do presente acórdão, a Comissão indicou os motivos pelos quais considerava que assim era, ou seja, que essa medida respeitava as condições de aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e que era proporcionada aos danos cuja indemnização estava prevista, além de que uma condição de elegibilidade para beneficiar dessa medida, que a Comissão considerava dever examinar à luz das disposições do direito da União diversas das relativas aos auxílios de Estado, não se afigurava contrária a nenhuma dessas disposições.

49 Ao não ter tomado em consideração todos estes elementos da decisão controvertida, a apreciação do Tribunal Geral que figura no n.º 24 do acórdão recorrido procede de um exame da fundamentação dessa decisão que ignora o critério em relação ao qual o caráter suficiente da sua fundamentação devia ser apreciado.

50 Por outro lado, como foi salientado nos n.ºs 41 a 44 do presente acórdão, a fundamentação da decisão controvertida demonstra as razões pelas quais a Comissão considerou que havia que apreciar a exigência de remuneração mínima à luz de disposições do direito da União diversas das relativas aos auxílios de Estado, ou seja, que essa exigência não era inerente ao objetivo da medida em causa. Ora, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou implicitamente no n.º 24 do acórdão recorrido, não se podia exigir da Comissão que esta apresentasse uma

fundamentação mais detalhada relativamente a esta constatação, ou mesmo à relação que podia existir entre esta e a constatação anterior de que todas as condições de elegibilidade para beneficiar dessa medida estavam indissociavelmente ligadas a esta última.

51 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência mencionada no n.º 35 do presente acórdão, a fundamentação de uma decisão, tomada em aplicação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de não levantar objeções em relação a uma medida de auxílio pode ser sucinta.

52 Além disso, resulta implícita mas necessariamente da articulação dos considerandos 93 e 95 da decisão controvertida que a Comissão considerou que devia efetuar uma análise complementar da exigência de remuneração mínima à luz de outras disposições do direito da União diversas das relativas aos auxílios de Estado. O raciocínio da Comissão revela-se, assim, de forma suficientemente clara e inequívoca.

53 Importa sublinhar que a questão do mérito da fundamentação de um ato é alheia à apreciação do caráter suficiente dessa fundamentação. Assim, mesmo admitindo que a coexistência das constatações feitas nos considerandos 93 e 95 da decisão controvertida contém um erro de direito, este não pode ser sancionado ao abrigo do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

54 Resulta do exposto que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 24 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida, e mais especificamente os seus considerandos 93 e 95, não cumpria a exigência de fundamentação prevista no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

55 Em segundo lugar, com a primeira parte do segundo fundamento, a Neos acusa o Tribunal Geral, em substância, de ter cometido um erro de direito ao ter declarado, nomeadamente nos n.ºs 26, 27 e 34 do acórdão recorrido, que a Comissão violou o seu dever de fundamentação uma vez que não explicou por que razão a única disposição pertinente diversa dos artigos 107.º e 108.º TFUE, à luz da qual devia examinar a compatibilidade da exigência de remuneração mínima, era o artigo 8.º do Regulamento Roma I, e não, nomeadamente, o artigo 56.º TFUE que consagra a livre prestação de serviços.

56 A este respeito, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 41 do presente acórdão, o processo previsto no artigo 108.º TFUE não deve nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado FUE. Assim, um auxílio que, enquanto tal ou por algumas das suas modalidades, viole disposições ou princípios gerais do direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno.

57 No caso em apreço, há que constatar, por um lado, que, embora a decisão controvertida, tendo em conta, em especial, os seus considerandos 96 a 99, apenas comporte um exame detalhado da compatibilidade da exigência de remuneração mínima à luz do artigo 8.º do Regulamento Roma I, daí não resulta, como observou com razão a Neos, que se trata da única disposição do direito da União que a Comissão considerou poder ser pertinente para efeitos desse exame. Com efeito, no considerando 99 da decisão controvertida, a Comissão concluiu que a exigência de remuneração mínima era *prima facie* compatível com o Regulamento Roma I e que «não constituía uma violação de outras disposições do direito da União».

58 Por outro lado, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou, nomeadamente, nos n.os 26, 27 e 34 do acórdão recorrido, o dever de fundamentação que incumbe à Comissão não implica, de qualquer modo, justificar em cada caso a falta de exame expresso da compatibilidade de uma medida de auxílio à luz de certas disposições ou de certos princípios do direito da União diversas das regras relativas aos auxílios de Estado e, portanto, pronunciar-se sobre a sua pertinência para efeitos desse exame.

59 Com efeito, tendo em conta o número extremamente elevado de disposições e de princípios do direito da União suscetíveis de serem violados pela concessão de um auxílio, não se pode exigir à Comissão, sob pena de comprometer a eficácia do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE, ou mesmo a possibilidade de tomar uma decisão favorável a um auxílio no termo da fase preliminar de investigação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE e, assim, sem dar início a um procedimento formal de investigação, que forneça uma fundamentação específica relativamente a cada um deles, e, no caso em apreço, no que respeita ao artigo 56.º TFUE.

60 A este respeito, importa salientar, tendo em conta a necessária tomada em consideração do contexto para efeitos da apreciação da exigência de fundamentação, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 34 do presente acórdão, que uma decisão que declara uma medida de auxílio compatível com o mercado interno no âmbito de um procedimento previsto no artigo 108.º TFUE implica, nomeadamente se resultar, como no caso em apreço, da sua fundamentação que a Comissão apreciou a medida de auxílio em causa à luz dessas disposições ou desses princípios, que esta considerou que essas disposições e princípios ou não eram pertinentes à luz dessa medida ou, em todo o caso, não tinham sido violados.

61 Resulta do exposto que o Tribunal Geral também cometeu um erro de direito ao ter declarado, nos n.os 26, 27 e 34 do acórdão recorrido, que a Comissão violou o seu dever de fundamentação uma vez que não tinha explicado por que razão a única disposição pertinente, diversa dos artigos 107.º e 108.º TFUE, à luz da qual esta devia examinar a compatibilidade da exigência de remuneração mínima, era o artigo 8.º do Regulamento Roma I, e não, nomeadamente, o artigo 56.º TFUE.

62 Tendo em conta todas estas considerações, há que julgar procedente a terceira parte do primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento de recurso e, por conseguinte, anular o acórdão recorrido, sem que seja necessário examinar a acusação relativa a uma desvirtuação dos factos suscitada no âmbito desta última parte, nem as outras partes desses fundamentos.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

63 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

64 É o que sucede, no caso em apreço, com a primeira parte do quarto fundamento do recurso, relativo à violação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, uma vez que esta não apreciou a medida em causa, no que respeita, mais especificamente, à exigência de uma remuneração mínima, à luz de certas disposições ou

princípios do direito da União diversos dos que regulam especificamente os auxílios de Estado, como o princípio da não discriminação, a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços.

65 Com efeito, resulta das considerações que figuram nos n.os 34 a 60 do presente acórdão que esta parte deve ser julgada improcedente.

66 Em contrapartida, no que respeita à segunda parte do quarto fundamento de recurso, bem como ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, ao segundo fundamento, relativo a uma violação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e a um erro manifesto de apreciação da proporcionalidade do auxílio face aos danos causados pela pandemia de COVID-19, e do terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos processuais da Ryanair devido à recusa de dar início ao procedimento formal de investigação apesar da existência de sérias dúvidas sobre a compatibilidade da medida em causa com o mercado interno, o litígio não está em condições de ser julgado.

67 Com efeito, esses fundamentos relativos, na sua maior parte, ao mérito da decisão controvertida, que o Tribunal Geral não examinou, implicam que se proceda a apreciações factuais complexas, relativamente às quais o Tribunal de Justiça não dispõe de todos os elementos necessários.

68 Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre os fundamentos mencionados no n.º 66 do presente acórdão e reservar para final a decisão quanto às despesas.

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

1) É anulado o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 24 de maio de 2023, Ryanair/Comissão (Itália; regime de auxílio; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279).

2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que este se pronuncie quanto aos fundamentos primeiro a terceiro e quanto à segunda parte do quarto fundamento do recurso da Ryanair DAC.

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

Assinaturas