ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Segunda Secção Alargada)
16 de Março de 2000 *

No processo T-72/98,

Astilleros Zamacona SA, com sede em Santurce (Espanha), representada por A. Creus Carreras, advogado no foro de Barcelona, e B. Uriarte, advogado no foro de Madrid, gabinete Cuatrecasas, 60, avenue de Cortenberg, Bruxelas (Bélgica),

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Nemitz, membro do Serviço Jurídico, e M. Desantes, funcionário nacional destacado junto da Comissão, na qualidade de agentes, assistidos por M. Muñoz, advogado no foro de Saragoça, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 98/157/CE da Comissão, de 5 de Novembro de 1997, relativa ao auxílio que a Espanha prevê conceder à empresa Astilleros Zamacona SA para a construção de cinco rebocadores (JO 1998, L 50, p. 38),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção Alargada),

composto por: A. Potocki, presidente, K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung e A. W. H. Meij, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Outubro de 1999,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 Nos termos do n.° 1 do artigo 92.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.° CE), «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos

pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

2 Nos termos do artigo 92.°, n.° 3, alínea e), do Tratado podem ser considerados compatíveis com o mercado comum as «categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão».

3 Foi com base nesta disposição e do artigo 113.° do Tratado CE (actual artigo 133.° CE) que foi adoptada a Directiva 90/684/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 380, p. 27, a seguir «directiva»). Este diploma foi por diversas vezes modificado, sem que, todavia, isso tivesse afectado as disposições ora em causa.

4 O artigo 4.°, n.° 1, da directiva estabelece que «Os auxílios à produção a favor da construção e da transformação navais podem ser considerados compatíveis com o mercado comum, desde que o montante total do auxílio concedido para um contrato não exceda, em equivalente a subvenção, um limite máximo comum expresso em percentagem do valor contratual antes do auxílio, a seguir denominado 'limite'.»

5 Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, da directiva, o limite será fixado pela Comissão.

6 Nos termos do artigo 4.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da directiva, «O limite de auxílio aplicável a um contrato é o que estiver em vigor à data da assinatura do contrato final. Todavia, esta regra não é aplicável a uma embarcação entregue mais de três anos após a data da assinatura do contrato final. Nesse caso, o limite aplicável a esse contrato é o limite em vigor três anos antes da data da entrega da embarcação.»

7 Todavia, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva «A Comissão pode prorrogar o prazo de três anos previsto no primeiro parágrafo sempre que tal se justifique pela complexidade técnica do projecto de construção naval em questão, ou por atrasos resultantes de perturbações inesperadas, substanciais e fundamentadas que afectem o programa de trabalho do estaleiro.»

Factos que estão na origem do litígio

8 No mês de Dezembro de 1991, Astilleros Zamacona SA, um pequeno estaleiro naval situado em Bilbao, celebrou, com diversos armadores, dezasseis contratos para a construção de embarcações. Dez desses contratos nunca entraram em vigor e um não é objecto de qualquer controvérsia. Os cinco contratos ora em apreço, que têm por objecto a construção de rebocadores, possuíam a seguinte numeração: 300, 301, 318, 319 e 320.

9 À data da sua assinatura, o limite máximo autorizado para o auxílio era de 9%. A partir de 1 de Janeiro de 1992, esse limite foi reduzido para 4,5% (JO 1992, C 10, p. 3).

10 Nos termos do artigo 18.° de cada um dos cinco contratos, estes só deviam «entrar em vigor» numa data posterior (30 de Abril de 1992 num caso, 30 de Novembro de 1992 noutro e 30 de Dezembro de 1992 nos três últimos casos), após um primeiro pagamento do armador e, em quatro dos cinco contratos, uma confirmação escrita do armador. Esta mesma disposição referia, nos contratos n.^{os} 301, 318, 319 e 320, que o contrato seria nulo se não entrasse em vigor na data prevista.

11 A data de «entrada em vigor» dos contratos n.^{os} 318 e 319 foi alterada para 31 de Julho de 1994, ou seja, 19 meses após a data inicialmente prevista. A dos três outros contratos não foi modificada.

12 Todos os contratos foram objecto de modificações entre 20 de Dezembro de 1993 e 10 de Maio de 1994. Acabaram por «entrar em vigor» entre 5 de Março e 10 de Maio de 1994. Alguns dias mais tarde, foram cedidos a outros armadores, com excepção do contrato n.° 318.

13 Em 10 de Fevereiro de 1995, as autoridades espanholas solicitaram à Comissão que prorrogasse o prazo de entrega dos rebocadores previsto no artigo 4.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da directiva.

14 Dois dos cinco rebocadores que a recorrente construiu foram entregues em Julho de 1995, dois outros em Outubro de 1995 e o último em Maio de 1996.

15 Em 20 de Novembro de 1996, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no n.° 2 do artigo 93.° do Tratado CE (actual artigo 88.° CE), para examinar o pedido das autoridades espanholas de 10 de Fevereiro de 1995 (JO 1997, C 58, p. 8).

16 As autoridades espanholas apresentaram as suas observações escritas em 24 de Janeiro de 1997 e em duas reuniões que tiveram com os serviços da Comissão e os representantes da recorrente em 1 de Abril e 28 de Maio de 1997. Por carta de 12 de Maio de 1997, em resposta às dúvidas que o Governo do Reino Unido e o Governo dinamarquês formularam a respeito da compatibilidade do auxílio, completaram as suas observações.

17 Por Decisão 98/157/CE, de 5 de Novembro de 1997, relativa ao auxílio que a Espanha prevê conceder à empresa Astilleros Zamacona SA para a construção de cinco rebocadores (JO 1998, L 50, p. 38, a seguir «decisão»), a Comissão rejeitou o pedido das autoridades espanholas, com o fundamento de que o auxílio não estava em conformidade com o disposto no artigo 4.°, n.° 3, da directiva. Em consequência, decidiu que o nível dos auxílios previstos para os cinco contratos em causa devia ser reduzido por forma a garantir que o montante do auxílio não exceda, para cada navio, 4,5% do valor contratual antes do auxílio, em conformidade com o limite aplicável para 1992 e 1993.

18 Foi nestas condições que, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Abril de 1998, a recorrente interpôs o presente recurso.

19 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo. As partes foram convidadas a responder, por escrito, a diversas questões e a apresentar determinados documentos. Satisfizeram esses convites dentro dos prazos.

20 As partes foram ouvidas em alegações e nas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência de 6 de Outubro de 1999.

Pedidos das partes

21 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— anular a decisão;

— ordenar à Comissão que apresente os documentos internos relativos à adopção desta decisão e ao início do processo que conduziu a essa decisão;

— condenar a recorrida nas despesas.

22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao âmbito do controlo de legalidade efectuado pelo Tribunal de Primeira Instância

23 No decurso do presente processo, colocou-se a questão de saber se, à data da sua assinatura, os cinco contratos em causa podiam ser qualificados de contratos finais, na acepção do artigo 4.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da directiva.

24 Todavia, o Tribunal observa que, na decisão, a Comissão limitou-se a formular «dúvidas sérias» quanto à qualificação de contrato final (secção V, penúltimo parágrafo, e secção VII, primeiro parágrafo). Resulta assim da letra da decisão e das respostas da Comissão às questões, escritas e orais, que o Tribunal de Primeira Instância lhe colocou que a decisão não se baseia na existência de contrato final, mas sim na circunstância de não estarem satisfeitas as condições de aplicação do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva.

25 Assim, no âmbito do controlo da legalidade que lhe incumbe efectuar nos termos do artigo 173.° do Tratado CE (actual artigo 230.° CE), não é ao Tribunal de Primeira Instância que cabe proceder ao exame da qualificação de «contrato final», na acepção da directiva, dos cinco contratos controvertidos.

26 Para efeitos do presente acórdão, importa portanto presumir que os contratos são «contratos finais» e que o limite de auxílio autorizado que lhe era inicialmente aplicável era o que estava em vigor na data da sua assinatura, em Dezembro de 1991.

27 Atentas estas observações preliminares, há que examinar os fundamentos que suportam o presente recurso, extraídos, em primeiro lugar, da violação da obrigação de fundamentação, em segundo, da violação do artigo 4.°, n.° 3, da directiva e do erro manifesto de apreciação dos factos e, em terceiro lugar, da violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao fundamento extraído da violação da obrigação de fundamentação

Argumentos da recorrente

28 Em conformidade com o artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 235.° CE), os actos jurídicos devem ser fundamentados.

29 A exigência de fundamentação, no caso em apreço, era tanto mais importante quanto a Comissão dispunha de um amplo poder de apreciação (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão, 41/69, Colect. 1969-1970, p. 447, n.^{os} 76 e 77, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/ Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719).

30 Ao limitar-se a afirmar que a simples exposição dos factos bastava para concluir que as condições que justificavam uma prorrogação do prazo de entrega não estavam preenchidas, a Comissão tinha violado o artigo 190.° do Tratado.

31 Do mesmo modo, a vontade de não criar um precedente não podia justificar a inexistência de fundamentação, que viciava a decisão.

32 Por último, como se tratava do primeiro caso de aplicação do artigo 4.°, n.° 3, da directiva, a Comissão devia ter indicado de forma clara e precisa, com recurso a

exemplos ou a regras gerais, as circunstâncias em que considera estarem reunidas, ou não, as condições enunciadas nessa disposição.

Apreciação do Tribunal

33 De acordo com uma jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado, constitui uma formalidade essencial na acepção do artigo 173.° do Tratado, deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo (v., designadamente, acórdão Comissão/ Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 63).

34 No caso em apreço, os fundamentos da decisão estão divididos em sete secções. A primeira constitui uma introdução geral, recordando, designadamente, o objecto do processo. A segunda descreve a tramitação do processo na Comissão. A terceira contém um resumo das observações apresentadas pelas autoridades espanholas. A quarta é um sumário das disposições pertinentes da directiva. A quinta debruça-se sobre os factos em causa e é completada por um quadro recapitulativo. Na sexta, a Comissão examina se, na perspectiva das circunstâncias invocadas pelas autoridades espanholas, existem atrasos resultantes de perturbações inesperadas, substanciais e fundamentadas que afectem o programa de trabalho do estaleiro naval, na acepção da directiva. A sétima secção constitui a conclusão a que conduzem as anteriores considerações da Comissão.

35 Estas explicações permitem entender tanto o quadro factual do processo, como o fundamento das conclusões jurídicas que a Comissão daí retirou para efeitos da aplicação do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva. Os memorandos apresentados no presente processo revelam, aliás, que a recorrente apreendeu perfeitamente a fundamentação da Comissão, que ela contesta ponto por ponto.

36 A decisão contém, portanto, uma fundamentação suficiente na perspectiva do artigo 190.° do Tratado. O controlo das eventuais inexatidões dos fundamentos da decisão faz parte, em contrapartida, do exame do seu mérito (v., designadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Novembro de 1997, Cipeke/Comissão, T-84/96, Colect., p. II-2081, n.° 47).

37 Além disso, a obrigação de fundamentação, tal como acima se recordou, não obriga a Comissão a determinar, *in abstracto*, as circunstâncias em que se deve considerar que as condições do artigo 4.°, n.° 3, da directiva se encontram reunidas.

38 Em consequência, o fundamento não pode ser acolhido.

Quanto ao fundamento extraído da violação do artigo 4.°, n.° 3, da directiva e do erro manifesto de apreciação dos factos

Argumentos da recorrente

39 A recorrente invoca quatro circunstâncias com que se vira confrontada e que a Comissão devia ter qualificado de «perturbações inesperadas, substanciais e fundamentadas que afectem o programa de trabalho do estaleiro», na acepção do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva.

Adopção de uma nova lei portuária

40 Em Dezembro de 1991, o anúncio da modificação iminente da já muito antiga legislação portuária espanhola tinha conduzido a uma grande incerteza. A nova lei, adoptada finalmente em 24 de Novembro de 1992, relativa tanto à marinha mercante como à regulamentação dos portos («ley de puertos y de la marina mercante»), incluía inúmeras alterações por referência à situação anterior, em especial no que respeita ao regime dos serviços portuários, designadamente o serviço de rebocagem, e às sanções impostas em caso de infracção à segurança marítima.

41 Isto tinha conduzido a diferir a entrada em vigor dos contratos e a aumentar as exigências dos contratantes em matéria de segurança. Determinadas cláusulas contratuais foram assim modificadas através de cláusulas adicionais em 1993, 1994 e 1995.

42 Estas perturbações eram substanciais e fundamentadas, o que a Comissão não parecia contestar na sua decisão.

43 Também eram inesperadas, na acepção do artigo 4.°, n.° 3, da directiva. Com efeito, por natureza, a adopção de uma lei constituía um risco imprevisível, enquanto medida geral imposta pelos poderes públicos que interfere no domínio das convenções privadas. Isto era tanto mais verdade quanto, no caso em apreço, à data da assinatura dos contratos, os objectivos e o alcance da futura lei ainda não eram conhecidos com exactidão. Além disso, enquanto uma lei não é adoptada, há inúmeras modificações que podem ser introduzidas, sobretudo quando, como no caso em apreço, é objecto de grande contestação. Por último,

determinadas disposições foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional espanhol, acórdão 40/1998, de 19 de Fevereiro de 1998), o que testemunhava a incerteza existente entre os armadores no momento da adopção da lei. Na verdade, o carácter inesperado, na acepção do artigo 4.°, n.° 3, da directiva, decorria não da adopção de uma nova lei, mas do seu alcance, do seu conteúdo final e dos seus desenvolvimentos posteriores, ou seja, das disposições regulamentares adoptadas para efeitos da sua execução.

Desvalorização da peseta em 1992

44 Esta desvalorização tinha conduzido a um aumento considerável dos preços das peças compradas noutros mercados nacionais e, em consequência, dos custos de construção dos rebocadores. Foram introduzidas importantes modificações nas especificações técnicas contratuais com vista a minorar esses efeitos. Assim, a entrada em vigor dos contratos teve de ser diferida, a sua execução atrasada e o programa de trabalho do estaleiro foi substancialmente afectado [v., por analogia, a Decisão 96/278/CE da Comissão, de 31 de Janeiro de 1996, relativa à recapitalização da companhia Iberia (JO L 104, p. 25)].

45 Ora, uma desvalorização, decisão soberana do Estado, constituía uma perturbação imprevisível, mesmo para um operador diligente e previdente. A este respeito, a recorrente recorda que as desvalorizações, no quadro do sistema monetário europeu, eram um fenómeno raro, atentas as regras que regulam esse mecanismo; além disso, a margem de flutuação normal era então apenas de 6%. Se a recorrente podia prever uma flutuação dessa ordem, não podia, no entanto, esperar flutuações maiores.

Trabalhos no porto de Bilbao

46 Esses trabalhos foram decididos pelas autoridades portuárias, com vista à construção de um novo cais de armamento. Embora a recorrente tivesse recebido a garantia verbal de que esses trabalhos estariam terminados em Abril de 1992, na verdade foram executados de Maio de 1992 a Maio de 1993; o novo cais de armamento só ficou operacional em Junho de 1994. Assim, embora a existência dos projectos de obras fosse conhecida, em contrapartida, a sua dimensão e a sua duração, amplamente superiores ao previsto, saíam fora das expectativas. Do mesmo modo, a incorrecta execução dos trabalhos, de que a recorrente se tinha queixado junto das autoridades portuárias, era imprevisível.

47 Atenta a proximidade física entre esses trabalhos e o estaleiro naval da recorrente e, portanto, a indisponibilidade de inúmeras instalações do estaleiro, a actividade normal de produção fora afectada, como a Comissão reconhecera na decisão. Isto conduziu necessariamente a atrasos na entrega dos rebocadores. Em especial, à época, a produtividade baixou e a empresa registou uma grande diminuição no número das quilhas colocadas, nas entregas e no número de contratos que entraram em vigor. Na verdade, a construção de três dos rebocadores ora em causa teve de terminar em doca seca, na oficina de reparações.

Retoma das actividades do estaleiro naval Ardeag pela recorrente

48 Contrariamente ao que a Comissão afirma, a retoma dessas actividades não constituía uma simples escolha comercial da recorrente. Com efeito, esta última estava consciente das encomendas que se tinha comprometido a honrar e do facto que um atraso nestas entregas acarretaria a perda de metade do auxílio autorizado. Na verdade, esta retoma foi imposta pelo Ministro da Indústria espanhol no quadro do programa de reestruturação do sector naval, como

condição para poder beneficiar dos programas de auxílio à reconversão naval. Em 18 de Março de 1992, o director-geral do Ministério da Indústria aprovou o programa de acção da recorrente para o período de 1991-1993, que fora modificado após a absorção da Ardeag e aprovado em 10 de Março de 1993; enquanto esperava por esta modificação, todos os investimentos e a execução das medidas de reestruturação foram suspensos, o que acarretou uma paragem temporária das actividades.

49 Esta intervenção da Administração no domínio da iniciativa industrial fora, incontestavelmente, inesperada.

50 Além disso, o assumir da carga de trabalho de outro estaleiro naval constituía uma perturbação substancial e fundamentada, na acepção do artigo 4.°, n.° 3, da directiva. A circunstância de a retoma do estaleiro ter sido acompanhada da concessão de auxílios públicos não afectava esta conclusão. Por último, a Comissão devia ter tomado em consideração o facto de que quatro dos cinco rebocadores tinham sido entregues no prazo de três anos, previsto pela directiva, ao qual fora aditado um período de dez meses e treze dias, correspondente às 79 000 horas de trabalho que foram necessárias para satisfazer as obrigações da Ardeag.

51 Feitas estas observações, a recorrente também formula diversas críticas gerais à Comissão:

— antes de mais, a Comissão não procedera um exame completo dos factos. A esse título, não podia limitar-se a deplorar a inexistência de provas

apresentadas pela recorrente em apoio das suas conclusões. Com efeito, podia ter sanado esse problema através de recurso aos serviços de um perito independente que avaliaria a incidência real das perturbações invocadas;

— em seguida, a Comissão devia ter procedido a uma apreciação global das quatro circunstâncias supradescritas. Teria então concluído que, no caso em apreço, as condições do artigo 4.°, n.° 3, da directiva se encontravam preenchidas de um modo suficiente. Com efeito, para cada condição havia, pelo menos, uma das perturbações invocadas pela recorrente que a satisfazia;

— por último, a Comissão devia ter atendido à situação específica da Espanha no sector da construção naval.

Apreciação do Tribunal

52 Importa recordar, em primeiro lugar, que a directiva fixa, designadamente, as condições em que os auxílios ao funcionamento no sector da construção naval podem, a título excepcional, ser considerados compatíveis com o mercado comum (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1993, Bélgica/Comissão, C-356/90 e C-180/91, Colect., p. I-2323, n.^{os} 24 a 32). Além disso, o próprio artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva estabelece um regime que derroga os princípios enunciados no primeiro parágrafo dessa mesma disposição. Com efeito, permite escapar ao princípio da redução progressiva do nível do auxílio quando os navios não são construídos no prazo de três anos.

53 Assim, o artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva deve ser objecto de uma interpretação estrita (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 1 de Outubro de 1998, Natural van Dam e Danser Container Line/Comissão, T-155/97, Colect., p. II-3921, n.° 31). Além disso, a própria letra desta disposição, que se caracteriza pelo cúmulo de condições, revela que o legislador pretendeu reservar a sua aplicação a situações muito específicas.

54 Em segundo lugar, o Estado-Membro que solicita autorização para conceder auxílios em derrogação das regras do Tratado fica obrigado a um dever de colaboração com a Comissão no quadro do processo em que participa (v. n.os 13 e 16, *supra*). Por força deste dever, compete-lhe, nomeadamente, fornecer todos os elementos susceptíveis de permitir a esta instituição verificar se as condições da derrogação solicitada estão preenchidas (acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1993, Itália/Comissão, C-364/90, Colect., p. 2097, n.° 20).

55 Assim, a acusação de que a Comissão não recorreu a um perito independente para elaborar a decisão é destituída de fundamento. De resto, nenhuma disposição do Tratado ou da regulamentação comunitária impõe tal obrigação (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Junho de 1998, British Airways e o. e British Midland Airways/Comissão, T-371/94 e T-394/94, Colect., p. II-2405, n.° 72).

56 Em terceiro lugar, cabe recordar que os actos das instituições comunitárias beneficiam de uma presunção de legalidade (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão, 15/85, Colect., p. 1005, n.° 10), que cabe a quem solicita a sua anulação combater, apresentando os elementos de prova susceptíveis de pôr em causa as apreciações efectuadas pela instituição recorrida.

57 Face a estes princípios, importa examinar as acusações formuladas pela recorrente a respeito das apreciações que a Comissão fez relativamente a cada uma das circunstâncias invocadas.

58 Relativamente à adopção de uma nova lei portuária em Espanha, há que considerar que, tal como a Comissão referiu na decisão, não se provou que esta circunstância tenha «provocado perturbações ao programa de trabalho (da recorrente) e atrasado a entrega dos navios». Com efeito, a recorrente não conseguiu fazer prova do nexo de causalidade existente entre a adopção de uma nova lei portuária e o adiamento da entrada em vigor dos contratos.

59 A este propósito, importa antes de mais sublinhar que nenhuma das cláusulas adicionais aos contratos inclui uma qualquer referência a esta nova lei ou às suas implicações.

60 Em seguida, atenta a generalidade dos argumentos expostos nos memorandos da recorrente, o Tribunal de Primeira Instância convidou-a a «indicar com exactidão em que é que as modificações, designadamente técnicas, introduzidas nos contratos iniciais se destinavam a pô-los em conformidades com as disposições da lei» em causa. Em especial, foi-lhe pedido que apresentasse um quadro que incluísse, por um lado, as modificações introduzidas nos contratos e, por outro, a ou as disposições da lei que justificavam essas modificações.

61 A recorrente apresentou esse quadro, donde resulta que todas as modificações técnicas introduzidas nos contratos se justificavam apenas por força do artigo 74.° da lei. Ora, esse artigo apenas contém a evocação dos objectivos da

lei, em termos gerais, tal como a própria recorrente admitiu. Há que reconhecer que essa disposição não basta para provar a existência de um nexo de causalidade com as modificações técnicas precisas invocadas pela recorrente, como a realização de paredes duplas nas salas das máquinas, a nova repartição dos reservatórios de carburante, o aumento de mais de 100% da potência dos equipamentos auxiliares.

62 Para lá das disposições da própria lei, a recorrente também se referiu ao clima de incerteza que reinava devido a essa lei, o que justificava o reporte da data de entrada em vigor dos contratos e do início da construção dos navios.

63 A esse título, a recorrente apresentou, antes de mais, um grande número de recortes de jornais, em anexo à sua petição, para provar a agitação que rodeou os debates relativos à proposta de lei. Todavia, acontece que nenhum desses recortes diz respeito às disposições da lei que poderiam justificar modificações técnicas nos contratos. Não se apurou, portanto, a existência de um nexo de causalidade com o reporte da entrada em vigor dos contratos.

64 A recorrente também se referiu a um acórdão do Tribunal Constitucional relativo à lei em causa. Acontece, porém, que nenhuma das disposições submetidas a esse órgão jurisdicional tinha uma qualquer relação com as especificações técnicas dos rebocadores que a recorrente devia construir e com o programa de trabalho do estaleiro.

65 Por último, a recorrente justificou o adiamento da entrada em vigor dos contratos com a adopção de um quadro regulamentar para execução da lei. As observações da recorrente são, no entanto, fluidas, limitando-se a referir uma regulamentação «anunciada» que «incluiria exigências concretas em matéria de segurança dos navios», tal como resulta das respostas que a recorrente deu por escrito às

questões do Tribunal. De resto, apesar dos anos decorridos após a adopção da lei de 24 de Novembro de 1992, a recorrente não invoca nenhum regulamento específico que pudesse justificar as modificações contratuais ocorridas.

66 Atentas as regras que *supra* se recordou, relativas à interpretação estrita das disposições derrogatórias e ao ónus da prova, tanto perante a Comissão como perante o Tribunal, há que concluir não se ter provado que a adopção da lei portuária espanhola de 24 de Novembro de 1992 justificou o adiamento da entrada em vigor dos contratos e, portanto, afectou o programa de trabalho do estaleiro.

67 Relativamente, em seguida, à desvalorização da peseta, importa recordar que se trata da única circunstância invocada pela recorrente a que as cláusulas adicionais aos contratos se referem. Com efeito, no preâmbulo às cláusulas adicionais apresentadas ao Tribunal figura que «no interesse do armador e tomando principalmente em consideração o aumento considerável do preço em pesetas dos motores Voith, torna-se necessário modificar a especificação e as modalidades de pagamento do contrato de construção».

68 Todavia, desses preâmbulos resulta que não foi a própria desvalorização que deu azo a perturbações que afectaram o programa de trabalho do estaleiro, mas o facto de os contratantes terem optado por renegociar os seus contratos para compensar as consequências dessa desvalorização. Isto é confirmado pela referência ao «interesse do armador» que figura no preâmbulo às cláusulas adicionais.

69 Há que observar, aliás, que, embora a desvalorização da peseta tenha ocorrido em Outubro de 1992, só 14 a 20 meses mais tarde é que foram concluídas as primeiras cláusulas adicionais. Assim, não se provou que a desvalorização seja a causa do atraso na entrada em vigor dos contratos e tenha, portanto, afectado o programa de trabalho do estaleiro.

70 Além disso, uma desvalorização não pode ser qualificada de perturbação inesperada, na acepção do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva. Tanto os riscos de depreciação como os de uma desvalorização de uma moeda são conhecidos no comércio. O facto de, como a recorrente sublinhou, as desvalorizações significativas serem raras, atento o sistema monetário europeu então em vigor, não faz desaparecer esse risco, contra o qual existem meios jurídicos e financeiros de prevenção.

71 Relativamente aos trabalhos no porto de Bilbao, a Comissão admite, na decisão, que estiveram na origem de perturbações que afectaram as actividades do estaleiro. Em contrapartida, contestou o seu carácter inesperado e a sua dimensão.

72 A este propósito, o Tribunal considera não ter sido feita a prova do carácter substancial da perturbação invocada.

73 Com efeito, tal como a Comissão referiu na sua decisão, o nível da actividade do estaleiro naval durante o período dos trabalhos não parece ser diferente do do período anterior. Assim, durante os anos de 1992 e 1993, que correspondem mais exactamente aos anos em decorreram as obras no porto, o número de quilhas colocadas no estaleiro foi semelhante ao verificado durante os anos de 1988 a 1991. Do mesmo modo, o número de lançamento de navios em 1992 e 1993 foi idêntico ou superior ao de 1988 a 1991, o mesmo se podendo dizer no que respeita às entregas de navios.

74 Relativamente, por último, à tomada de controlo do estaleiro naval Ardeag, a Comissão considerou, designadamente, que essa aquisição constituía uma decisão comercial tomada pela recorrente e não podia, portanto, beneficiar da derrogação do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva.

75 Cabe sublinhar que a recorrente não contesta que esta disposição só visa perturbações exteriores ao estaleiro naval.

76 Limita-se a sustentar que a aquisição do estaleiro lhe foi «imposta» pelas autoridades espanholas e constitui, portanto, uma circunstância estranha à sua vontade. No seu requerimento, não esclareceu esta afirmação mas propôs-se escorá-la «durante a fase de produção da prova». O Tribunal convidou a recorrente a apresentar essas provas.

77 Na sua resposta à questão do Tribunal, a recorrente atenuou o seu propósito, limitando-se a indicar que as autoridades espanholas tinham «favorecido» essa aproximação. Baseou-se numa frase extraída de um ofício que as autoridades espanholas enviaram à Comissão, em 24 de Janeiro de 1997, nos termos do qual «a aquisição da Ardeag [ocorria] num contexto de forte reconversão do sector e [era] directamente favorecida pela própria administração espanhola; aliás, outra coisa não podia ser no quadro da política comunitária conducente à redução e à concentração das capacidades de produção».

78 Esta simples citação não bastava para provar que a decisão de tomada do controlo do estaleiro Ardeag não foi o resultado de uma decisão comercial livremente tomada pela recorrente, tendo em atenção o conjunto das circunstâncias, especialmente o auxílio ao investimento de mais de 500 milhões de pesetas de que então beneficiou. Assim, não se demonstrou que a tomada de controlo do estaleiro foi o resultado de pressões tais da parte das autoridades espanholas que possuía um carácter exterior à recorrente.

79 Assim, a tomada de controlo do estaleiro Ardeag não podia ser considerada uma perturbação que permite beneficiar da derrogação do artigo 4.°, n.° 3, segundo

parágrafo, da directiva. Esta conclusão está, aliás, em conformidade com as observações das autoridades espanholas apresentadas no âmbito do procedimento administrativo. Com efeito, estas reconheceram que a tomada de controlo do estaleiro Ardeag não justificava, *per se*, o atraso verificado na entrega dos cinco rebocadores [n.° 3, alínea c), segundo parágrafo, dos considerandos da decisão].

80 Por conseguinte, a recorrente não conseguiu demonstrar que a Comissão cometeu um erro de direito ou de facto, ao concluir que nenhuma das circunstâncias invocadas integrava a hipótese do artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva.

81 Não obstante, a recorrente sustentou que as circunstâncias por si invocadas deviam ser apreciadas globalmente. Assim, uma perturbação podia satisfazer apenas algumas das condições enunciadas no artigo 4.°, n.° 3, segundo parágrafo, da directiva, desde que uma segunda perturbação satisfizesse os outros critérios.

82 Esta tese não pode ser acolhida. Antes de mais, da letra da disposição em causa resulta que as condições aí enumeradas são cumulativas. Além disso, a argumentação da recorrente violava, de forma directa, o princípio da interpretação estrita das regras derrogatórias, atribuindo à disposição em causa um âmbito manifestamente mais amplo do que o pretendido pelo legislador.

83 Segue-se que o fundamento deve ser rejeitado no seu conjunto.

Quanto ao fundamento subsidiário, extraído da violação do princípio da proporcionalidade

Argumentos da recorrente

84 A recorrente recorda que o princípio da proporcionalidade constitui um dos princípios gerais do direito comunitário. O respeito por esse princípio impunha-se sobretudo quando se encontram em jogo interesses económicos, como aqui acontece, pois a redução do montante do auxílio representa cerca de 135 milhões de pesetas.

85 No caso em apreço, tratava-se de determinar se a aplicação, pela Comissão, da obrigação que a directiva impõe para, no caso em apreço, ser possível beneficiar de um auxílio de 9%, ou seja, entregar os rebocadores num prazo de três anos, em princípio, improrrogável, é proporcional à consequência que decorre da violação desta condição, ou seja, a redução do nível do auxílio para metade da percentagem inicialmente autorizada (ou seja, 4,5%).

86 Tendo em consideração as pesadas consequências da decisão sobre a situação da recorrente e o facto de que, no sector da construção naval, os atrasos de construção eram habituais, a redução do limite do auxílio era desproporcionada relativamente a um atraso de sete a catorze meses. Isto era tanto mais verdade quanto, na decisão, a Comissão parece aceitar como razoável um prazo de dez meses.

Apreciação do Tribunal

87 Nos termos do artigo 4.°, n.° 3, da directiva, quando um navio é entregue mais de três anos após a data de assinatura do contrato final, o limite aplicável a esse contrato é o que estava em vigor três anos antes da data da entrega da

embarcação, e não o que vigorava na data de assinatura do contrato. No caso em apreço, o limite aplicável era, portanto, de 4,5% e não de 9%.

88 Segundo a recorrente, o exceder do prazo de três anos previsto para a entrega dos navios a contar da assinatura dos contratos finais não devia conduzir a uma redução tão significativa do limite do auxílio.

89 Segundo uma jurisprudência constante, a fim de estabelecer se uma disposição do direito comunitário é conforme ao princípio da proporcionalidade, há que examinar se os meios que utiliza para realizar o objectivo que visa estão de acordo com a sua importância e se são necessários para o alcançar (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 1990, Hopermann, C-357/88, Colect., p. I-1669, n.° 14, de 27 de Junho de 1990, Lingenfelser, C-118/89, Colect., p. I-2637, n.° 12, de 12 de Julho de 1990, Philipp Brothers, C-155/89, Colect., p. I-3265, n.° 34, e de 21 de Janeiro de 1992, Pressler, C-319/90, Colect., p. I-203, n.° 12). Aliás, destes acórdãos resulta poder considerar-se que a fixação de um prazo imperativo que provoca a prescrição, pura e simples, de um direito não viola o princípio da proporcionalidade, atenta a finalidade da disposição em causa.

90 Tal como resulta da economia geral da directiva e dos seus considerandos, o objectivo do legislador era permitir a transformação da indústria da construção naval numa indústria «eficiente e competitiva». Neste contexto, os auxílios à reestruturação da indústria naval, em especial os destinados a favorecer o encerramento de estaleiros ou a investigação e o desenvolvimento, eram privilegiados, com vista à «incentivar a reestruturação de muitos estaleiros» e a «apoiar a tendência actual para produzir embarcações tecnologicamente mais avançadas», relativamente aos auxílios ao funcionamento, sujeitos a limites. Tendo em consideração que os auxílios ao funcionamento não constituíam o meio mais eficaz para incentivar o sector da construção naval europeu a melhorar a sua competitividade, a directiva prevê que o limite seja periodicamente revisto com vista à «sua redução progressiva».

91 Ao prever a aplicação de um limite diferente conforme o navio seja ou não entregue no prazo de três anos a contar da assinatura do contrato final, o artigo 4.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da directiva visa evitar que os estaleiros navais contornem o efeito de redução progressiva do limite máximo do auxílio aplicável. Se assim não fosse, um estaleiro podia continuar a beneficiar de um limite de auxílio elevado para navios entregues vários anos após terem sido encomendados, quando nada justificava essa entrega tardia. Do mesmo modo, um estaleiro poderia aceitar encomendas beneficiando de um elevado nível de auxílio no final do ano civil, imediatamente antes da entrada em vigor de uma redução do limite, mesmo sabendo que os navios não poderiam ficar concluídos num prazo razoável (ponto IV, primeiro parágrafo, dos considerandos da decisão).

92 No caso em apreço, antes de mais, não se alegou nem se provou que o prazo de três anos previsto para a entrega dos navios era anormalmente curto. Há que recordar, a este respeito, que, nos termos dos contratos controvertidos, a duração de construção dos rebocadores era de catorze meses.

93 Por outro lado, a recorrente não invocou nenhum elemento específico susceptível de levar à conclusão de que a redução do limite de 9% para 4,5% era excessivo, atentos os objectivos da directiva em matéria de auxílio à construção naval. Importa, aliás, sublinhar, que o prazo de entrega de três anos foi aqui substancialmente excedido. Com efeito, não se pode considerar que atrasos de sete a mais de quinze meses, consoante o caso, eram atrasos menores, relativamente aos quais a redução do limite do auxílio para metade era desproporcionada. A este título, importa sublinhar que, contrariamente ao argumento apresentado pela recorrente, nada no ponto VI, último parágrafo, dos considerandos da decisão permite concluir que a Comissão considerou que um atraso de dez meses era «razoável».

94 Nestas condições, a recorrente não conseguiu de forma alguma demonstrar que a aplicação de um limite diferente, no caso em apreço reduzido para metade,

conforme os navios sejam, ou não, entregues num prazo de três anos a contar da assinatura do contrato final, contrariava o princípio proporcionalidade.

95 Assim, este fundamento também não pode ser acolhido.

96 Por conseguinte, o pedido de anulação da decisão deve ser julgado improcedente no seu conjunto.

Quanto ao pedido de apresentação de documentos

97 A recorrente solicita ao Tribunal que ordene à Comissão que apresente os documentos internos relativos à adopção da decisão e ao início do processo que a ela conduziu.

98 O Tribunal observa que a recorrente não esclarece em que é que os documentos cuja apresentação solicita eram necessários para efeitos do presente litígio.

99 Assim, há que indeferir o pedido.

Quanto às despesas

100 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora

o tiver requerido. No caso em apreço, tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A recorrente é condenada nas despesas.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Março de 2000.

O secretário

H. Jung

O presidente

A. Potocki