Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 26 de março de 2015 [1]

Processo C-89/14

A2A SpA
contra
Agenzia delle Entrate

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte suprema di cassazione (Itália)]

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Decisão de recuperação de auxílios ilegais — Método de cálculo dos juros aplicável a esta recuperação — Regulamento (CE) n.º 794/2004 — Artigo 11.º — Juros compostos — Artigo 13.º — Data de entrada em vigor — Legislação nacional que remete para as disposições do Regulamento (CE) n.º 794/2004 que preveem a aplicação de juros compostos — Disposições não aplicáveis ratione temporis à decisão de recuperação — Princípios gerais do direito da União»

I – **Introdução**

1. O pedido de decisão prejudicial, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de fevereiro de 2014, foi apresentado no âmbito de um litígio entre a A2A SpA (a seguir «A2A») e a Agenzia delle Entrate (Administração Fiscal) sobre a recuperação junto da A2A dos auxílios declarados ilegais e incompatíveis com o mercado comum pela Decisão 2003/193/CE da Comissão, de 5 de junho de 2002, auxílio estatal relativo à isenção de impostos e concessão de empréstimos bonificados por parte da Itália a favor de empresas de serviços públicos com participação maioritária de capital público [2].

2. O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.° TFUE] [3] e dos artigos 9.°, 11.° e 13.° do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 [4].

3. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em particular, sobre a questão de saber se estas disposições se opõem a uma regulamentação nacional que, remetendo para os artigos 9.° e 11.° do Regulamento n.º 794/2004, impõe o método dos juros compostos para o cálculo dos juros devidos sobre o auxílio a recuperar. Observo, no entanto, antes de mais, que, nos termos do artigo 13.º do referido regulamento, para o qual a regulamentação nacional não remete, o cálculo em causa não era aplicável, *ratione temporis*, ao auxílio em questão.

1 — Língua original: francês.
2 — JO 2003, L 77, p. 21.
3 — JO L 83, p. 1.
4 — JO L 140, p. 1.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

1. Decisão 2003/193

4. Em 5 de junho de 2002, a Comissão adotou a Decisão 2003/193, cujos artigos 2.° e 3.° têm a seguinte redação:

«Artigo 2.º

A isenção durante três anos do imposto sobre o rendimento prevista no n.º 70 do artigo 3.º da Lei n.º 549 de 28 de dezembro de 1995 e no n.º 14 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 331 de 30 de agosto de 1993, convertido em Lei n.º 427 de 29 de outubro de 1993, e as vantagens decorrentes dos empréstimos concedidos em conformidade com o artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 318 de 1 de julho de 1986, convertido, com alterações, na Lei n.º 488 de 9 de agosto de 1986, a favor de sociedades por ações com participação maioritária pública criadas ao abrigo da Lei n.º 142 de 8 de junho de 1990, constituem auxílios estatais na aceção do artigo [107.°, n.º 1, TFUE].

Os referidos auxílios não são compatíveis com o mercado comum.

Artigo 3.º

A Itália tomará todas as medidas necessárias para recuperar junto dos respetivos beneficiários o auxílio referido no artigo 2.º e já ilegalmente colocado à respetiva disposição.

A recuperação deve ser efetuada sem demora e de acordo com os procedimentos de direito nacional, sempre que estes permitam a execução imediata e efetiva da decisão.

A recuperação dá lugar ao cálculo de juros a partir da data em que o auxílio foi posto à disposição dos beneficiários, até à respetiva recuperação efetiva. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo da equivalente subvenção no âmbito dos auxílios com finalidade regional.»

5. A Decisão 2003/193 foi notificada à República Italiana em 7 de junho de 2002.

2. Regulamento n.º 659/1999

6. O artigo 14.º deste regulamento sob a epígrafe «Recuperação do auxílio» dispõe o seguinte:

«1. Nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário, adiante designada 'decisão de recuperação'. A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.

2. O auxílio a recuperar mediante uma decisão de recuperação incluirá juros a uma taxa adequada fixada pela Comissão. Os juros são devidos a partir da data em que o auxílio ilegal foi colocado à disposição do beneficiário e até ao momento da sua recuperação.

3. Sem prejuízo de uma decisão do Tribunal de Justiça [da União Europeia] nos termos do artigo [278.° TFUE], a recuperação será efetuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, desde que estas permitam uma execução imediata e efetiva da decisão da Comissão. Para o efeito e na eventualidade de um processo nos tribunais nacionais, os Estados-Membros interessados tomarão as medidas necessárias previstas no seu sistema jurídico, incluindo medidas provisórias, sem prejuízo da legislação [da União].»

3. Regulamento n.º 794/2004

7. Os artigos 9.° e 11.° do Regulamento n.º 794/2004 figuram no Capítulo V sob a epígrafe «Taxa de juro aplicável na recuperação de auxílios ilegais».

8. O artigo 9.º deste regulamento, sob a epígrafe «Método de fixação da taxa de juro» dispõe:

«1. Salvo decisão específica em contrário, a taxa de juro aplicável na recuperação dos auxílios estatais concedidos com violação do artigo [108.°, n.º 3, TFUE] é uma taxa em percentagem anual fixada para cada ano civil.

[…]»

9. O artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004, sob a epígrafe «Método de cálculo dos juros» estabelece:

«1. A taxa de juro aplicável é a taxa em vigor na data em que o auxílio ilegal tiver sido posto à disposição do beneficiário.

2. A taxa de juro será aplicada numa base composta até à data da recuperação do auxílio. Os juros resultantes do ano anterior produzirão juros em cada ano subsequente.

3. A taxa de juro a que se refere o n.º 1 será aplicada durante todo o período que decorrer até à data da recuperação do auxílio. […]»

10. O artigo 13.º do Regulamento n.º 794/2004 que figura no Capítulo VI sob a epígrafe «Disposições finais» é relativo à entrada em vigor deste regulamento. O primeiro parágrafo deste artigo prevê que o «o presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.» O quinto parágrafo deste artigo prevê que os «artigos 9.° e 11.° são aplicáveis a todas as decisões de recuperação de auxílios notificadas após a data de entrada em vigor do presente regulamento» (ou seja, 20 de maio de 2004), o que não sucede com a decisão da Comissão em causa no presente processo, notificada em 7 de junho de 2002.

B – *Direito italiano*

11. O artigo 1283.º do Código Civil dispõe o seguinte:

«Na falta de uso em contrário, os juros vencidos só podem originar juros a partir da data do pedido judicial ou pelo efeito de uma convenção posterior ao seu vencimento, e sempre que se trate de juros devidos por, pelo menos, seis meses.»

12. O artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185, de 29 de novembro de 2008[5], relativo às medidas urgentes de apoio às famílias, ao trabalho, ao emprego e às empresas e que visa a alteração do quadro estratégico nacional através de medidas anticrise, conforme alterado e convertido na Lei n.º 2, de 28 de janeiro de 2009[6] (a seguir «Decreto-Lei n.º 185/2008»[7]) prevê que:

«Os juros são determinados com base nas disposições constantes do Capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 […].»

13. Segundo a Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo), a remissão efetuada pelo artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 apenas para o Capítulo V do Regulamento n.º 794/2004, e não igualmente para o seu Capítulo VI, que contém a disposição transitória do artigo 13.º, quinto parágrafo, implica que os juros compostos devem ser aplicados à ação de recuperação em apreço, apesar de serem relativos a uma decisão da Comissão anterior à entrada em vigor deste regulamento[8].

III – **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

14. A A2A nasceu da fusão entre a ASM Brescia SpA e a AEM SpA.

15. No período compreendido entre 1996 e 1999, a ASM Brescia SpA e a AEM SpA beneficiaram de uma isenção do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e do imposto local sobre o rendimento ao abrigo de um regime de benefício previsto na legislação nacional para as sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos.

16. Esta isenção foi qualificada de «auxílio de Estado» ilegal e incompatível com o mercado comum pela Decisão 2003/193 de 5 de junho de 2002 e notificada em 7 de junho de 2002.

17. No seu acórdão, Comissão/Itália (C-207/05, EU:C:2006:366) o Tribunal de Justiça declarou que, «[a] República Italiana, ao não ter adotado, nos prazos fixados, as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios declarados ilegais e incompatíveis com o mercado comum pela Decisão [2003/193/CE], não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.° e 4.° desta decisão».

18. Na sequência deste acórdão, o legislador italiano regulamentou a recuperação dos auxílios em questão ao adotar, nomeadamente, o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008, nos termos do qual os juros deviam ser calculados em conformidade com as disposições do Capítulo V do Regulamento n.º 794/2004, ou seja, mediante a aplicação do método dos juros compostos.

5 — Suplemento ordinário do GURI n.º 280 de 29 de novembro de 2008.

6 — Suplemento ordinário do GURI n.º 22 de 28 de janeiro de 2009.

7 — Importa observar que o pedido de decisão prejudicial refere igualmente o artigo 1.° do Decreto-Lei n.º 10, de 15 de fevereiro de 2007, relativo ao cumprimento de obrigações comunitárias e internacionais, conforme alterado e convertido na Lei n.º 46, de 6 de abril de 2007 (a seguir «Decreto-Lei n.º 10/2007»), que tem por epígrafe «Execução do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em 1 de junho de 2006, no processo C-207/05. Aplicação da Decisão 2003/193/CE da Comissão, de 5 de junho de 2002 [...]». Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 10/2007 está redigido em termos idênticos aos do artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 e do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 135, de 25 de setembro de 2009, que aprova as disposições urgentes para o cumprimento das obrigações comunitárias e a execução de acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, conforme alterado e convertido na Lei n.º 166, de 20 de novembro de 2009 (suplemento ordinário do GURI n.º 274 de 24 de novembro de 2009). Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio não explica a articulação entre estas três disposições. Em todo caso, resulta do pedido de decisão prejudicial que a parte pertinente da decisão da Commissione tributaria regionale della Lombardia n.º 99/19/10 (objeto de recurso no órgão jurisdicional de reenvio) refere o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008. Por conseguinte, limitarei em grande medida a minha análise a esta última disposição.

8 — Embora seja indiscutível que o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 se aplica aos auxílios a recuperar em conformidade com a Decisão 2003/193, observo que não resulta claramente do quadro jurídico nacional apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio que o método dos juros compostos foi aplicado ou seja aplicável apenas aos auxílios a recuperar em conformidade com esta decisão, e não a outros auxílios ilegais.

19. A A2A interpôs um recurso na Commissione tributaria regionale della Lombardia (Comissão Fiscal Regional da Lombardia), contra os avisos de pagamento [9] que lhe tinham sido notificados [10] para recuperar os impostos que não tinham sido pagos pela ASM Brescia SpA e a AEM SpA ao abrigo da isenção do imposto em questão qualificado de «auxílio ilegal».

20. Resulta do pedido de decisão prejudicial que a Commissione tributaria regionale della Lombardia, na sua Decisão n.º 99/19/10, declarou que «o cálculo dos juros numa base composta [estava] correto, na medida em que [era] efetuado em conformidade com o disposto no artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008, [...] segundo o qual os juros [deviam] ser calculados nos termos do disposto no Capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 […], que se limita a reconhecer uma prática já em uso pela Comissão Europeia pelo menos desde 1997».

21. A A2A interpôs recurso desta decisão na Corte suprema di cassazione, no qual alegou, nomeadamente, que esta conclusão da Commissione tributaria regionale della Lombardia violava «[o] disposto no artigo 3.º da Decisão n.º 2003/193/CE conjugado com o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004».

22. A A2A conclui que é contrário ao direito da União o regime nacional adotado para o cálculo dos juros, a saber, artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 185/2008, na medida em que remete para o Regulamento (CE) n.º 794/2004, cujos artigos 9.° e 11.° estabelecem um regime de cálculo dos juros mais rigoroso do que o anteriormente adotado, ao passo que o artigo 13.º, quinto parágrafo, deste regulamento dispõe que o referido regime é aplicável às decisões de recuperação de auxílios notificadas após a data da entrada em vigor do mesmo (ou seja, 20 de maio de 2004), e consequentemente, não à Decisão 2003/193.

23. A Corte suprema di cassazione declara, por um lado, que nenhuma disposição do direito da União parece proibir expressamente os Estados-Membros de adotarem tal regra, mas por outro, observa:

— que o Regulamento n.º 794/2004 dispõe claramente que o método de aplicação dos juros que estabelece é aplicável às decisões de recuperação notificadas após a data da sua entrada em vigor;

— que, na data de adoção da Decisão 2003/193, junho de 2002, nem o direito da União, nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça especificavam que os juros a aplicar à recuperação dos auxílios eram calculados numa base composta, e a prática da Comissão remetia mesmo para as disposições de direito nacional, e

— que o direito italiano permite o cálculo de juros sobre juros (anatocismo), para quaisquer obrigações pecuniárias e, portanto, também para os créditos do Estado, apenas dentro dos limites previstos no artigo 1283.º do Código Civil italiano.

9 — Resulta dos autos do processo nacional apresentados na Secretaria do Tribunal de Justiça que o processo principal tem por objeto os seguintes avisos de pagamento: avviso di accertamento n.º R1P3101304/2009 IRPEG + ILOR 1996, avviso di accertamento n.º TMB030200374/2009 IRPEG 1998, avviso di accertamento n.º TMB030200379/2009 IRPEG 1999, avviso di accertamento n.º TMB030200381/2009 IRPEG 1998, avviso di accertamento n.º TMB030200382/2009 IRPEG 1999 et avviso di accertamento n.º R1P3100012/2009 IRPEG + ILOR 1997.

10 — Segundo os autos do processo nacional apresentados na Secretaria do Tribunal de Justiça e o pedido de decisão prejudicial, os juros que figuram nestes avisos de pagamento foram calculados segundo as disposições do Capítulo V do Regulamento n.º 794/2004 para as quais remete o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008.

24. Neste contexto, a Corte suprema di cassazione decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem o artigo 14.º do [Regulamento n.º 659/1999], e os artigos 9.°, 11.° e 13.° do [Regulamento n.º 794/2004] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que prevê, relativamente a uma ação de recuperação de um auxílio de Estado subsequente a uma decisão da Comissão notificada em 7 de junho de 2002, que os juros são determinados com base nas disposições constantes do Capítulo V do Regulamento n.º 794/2004 (em particular, dos artigos 9.° e 11.°), e, portanto, aplicando [uma] taxa de juro baseada no regime de juros compostos?»

IV – **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

25. O Governo italiano, a A2A e a Comissão apresentaram observações escritas. Uma vez que nenhum dos interessados o requereu, o Tribunal de Justiça decidiu pronunciar-se sem ouvir as alegações orais.

V – **Análise**

A – *Remissão para o direito nacional para o cálculo dos juros relativos ao período anterior ao Regulamento n.º 794/2004*

26. A questão submetida pela Corte suprema di cassazione visa saber se o direito da União se opõe a uma regulamentação nacional, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 185/2008, que prevê a aplicação do método dos juros compostos à recuperação de um auxílio ilegal remetendo para o Regulamento n.º 794/2004 que estabelece este método no seu artigo 11.º, ainda que a decisão de recuperação do auxílio em causa tenha sido notificada à República Italiana antes da data da entrada em vigor deste regulamento [11].

27. É pacífico que em conformidade com o artigo 13.º, quinto parágrafo, do Regulamento n.º 794/2004, os seus artigos 9.° e 11.° não se aplicam *ratione temporis* à Decisão 2003/193 pelo facto de ter sido notificada devido à sua notificação à República Italiana antes da entrada em vigor deste regulamento [12]. Por conseguinte, o Regulamento n.º 794/2004 só impõe a aplicação do método dos juros compostos à recuperação de um auxílio ilegal quando a decisão de recuperação tiver sido notificada após a data da entrada em vigor deste regulamento.

28. Ora, o legislador italiano, ao adotar o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008, optou deliberadamente por aplicar o método dos juros compostos ao auxílio a recuperar nos termos da Decisão 2003/193, ainda que esta decisão seja anterior à data da entrada em vigor do artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004. Além disso, resulta do processo no Tribunal de Justiça que o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 diverge do artigo 1283.º do Código Civil italiano que prevê apenas o cálculo dos juros sobre uma base composta em casos específicos e em termos muito estritos.

11 — Importa observar que esta questão se refere unicamente ao método de cálculo dos juros aplicável à recuperação do auxílio ilegal em causa e não ao próprio princípio da sua recuperação com juros em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999. Com efeito, por acórdão de 11 de junho de 2009, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos interpostos pela AEM SpA e a ASM Brescia SpA com vista à anulação dos artigos 2.° e 3.° da Decisão 2003/193. V. acórdãos ASM Brescia/Comissão (T-189/03, EU:T:2009:193) e AEM/Comissão (T-301/02, EU:T:2009:191), confirmados em sede de recurso no Tribunal de Justiça, respetivamente, pelos acórdãos A2A/Comissão (C-318/09 P, EU:C:2011:856), e A2A/Comissão (C-320/09 P, EU:C:2011:858).

12 — V. n.os 5 e 10 das presentes conclusões.

29. A A2A considera que o artigo 13.º, quinto parágrafo, do Regulamento n.º 794/2004 «instituiu uma barreira temporal inequívoca» e que, uma vez que a Decisão 2003/193 «data de 5 de junho de 2002 e foi notificada à República Italiana em 7 de junho de 2002, ou seja, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 794/2004, em 20 de maio de 2004, é manifesto que, no âmbito da simples execução desta decisão, a referência ao regulamento em questão (que data de 2004) não pode justificar a aplicação de juros compostos (previstos no referido regulamento)».

1. O direito da União anterior ao Regulamento n.º 794/2004 não impunha qualquer método de cálculo dos juros compostos

30. Importa constatar que não se pode deduzir da simples inaplicabilidade *ratione temporis* do artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004 à Decisão 2003/193, na falta de outros elementos e no silêncio do texto deste regulamento, que o direito da União se opõe a uma regulamentação nacional que prevê a aplicação do método dos juros compostos à recuperação do auxílio ilegal em causa no processo principal. Embora o artigo 13.º, quinto parágrafo, do Regulamento n.º 794/2004 imponha claramente aos Estados-Membros a obrigação de aplicarem o método dos juros compostos às recuperações de auxílios ilegais a partir de uma data que especifica, a redação desta disposição não proíbe a sua aplicação antes desta data.

31. Observo, além disso, que, à data da adoção e da notificação da Decisão 2003/193 em junho de 2002, nenhuma disposição do direito da União nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral tinham imposto ou excluído a escolha de um método específico de cálculo dos juros aplicável à recuperação de um auxílio ilegal [13].

32. A este respeito, importa observar que embora o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999 preveja que «o auxílio a recuperar mediante uma decisão de recuperação incluirá juros a uma taxa adequada fixada pela Comissão», esta disposição nada diz quanto à questão de saber se estes juros devem ser calculados numa base simples ou composta.

33. Além disso, no que se refere à Decisão 2003/193, o seu artigo 3.º prevê que «[a] recuperação deve ser efetuada sem demora e de acordo com os procedimentos de direito nacional, sempre que estes permitam a execução imediata e efetiva da decisão» e que «[a] recuperação dá lugar ao cálculo de juros a partir da data em que o auxílio foi posto à disposição dos beneficiários, até à respetiva recuperação efetiva», «calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no âmbito dos auxílios com finalidade regional». Apesar das precisões sobre o período e a taxa de referência [14] para o cálculo dos juros, a Decisão 2003/193 não se pronuncia sobre a questão de saber se os juros [15] devem ser calculados segundo o método dos juros simples ou segundo o método dos juros compostos.

13 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.ºs 46 e 82). O Tribunal de Justiça constata, no n.º 46 desse acórdão, que na sua Comunicação 2003/C 110/08, de 8 de maio de 2003, sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais (JO C 110, p. 21), «a Comissão admitiu que se colocou a questão de saber se esses juros deviam ser simples ou compostos e considerou urgente clarificar a sua posição a esse respeito. Consequentemente, informou os Estados-Membros e as partes interessadas de que, em todas as decisões que pudesse vir a adotar que ordenassem a recuperação de um auxílio ilegal, aplicaria uma taxa de juro composta».

14 — V., por analogia, artigo 9.º do Regulamento n.º 794/2004.

15 — V., por analogia, artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004.

2. O direito da União anterior ao Regulamento n.º 794/2004 remete para o direito nacional no que respeita ao cálculo dos juros

34. Apesar de, no seu acórdão Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.º 83), o Tribunal de Justiça declarar que, «o método de atualização de um auxílio ilegal constitui uma questão material e não processual», resulta igualmente desse acórdão que, antes da adoção do Regulamento n.º 794/2004 e caso a decisão de recuperação nada diga sobre a questão de saber se o auxílio a recuperar deve ser atualizado ou não com base numa taxa de juro composta, a recuperação do montante dos auxílios pagos ilegalmente foi efetuada segundo as disposições do direito nacional, incluindo as que se referem aos juros de mora sobre os créditos do Estado [16]. Assim, o Tribunal de Justiça considerou que a prática estabelecida pela Comissão vinculativa a questão da imposição de juros e do seu cálculo às modalidades processuais da recuperação e remetia, a este respeito, para o direito nacional [17]. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça observou que o direito francês previa a aplicação de uma taxa de juro simples. Por conseguinte, considerou que a decisão de recuperação em causa devia ser interpretada no sentido de que os juros relativos ao período compreendido entre a data desta decisão e a da recuperação do auxílio serão calculados a uma taxa simples.

35. Consequentemente, considero que o artigo 3.º da Decisão 2003/193, ao prever que a recuperação do auxílio em questão devia ser efetuada em conformidade com os procedimentos previstos pelo direito nacional do Estado-Membro em causa, deixa em aberto a questão do método de cálculo dos juros. Daqui resulta que a República Italiana tinha liberdade para escolher entre a aplicação dos juros numa base simples ou composta [18]. Acrescento que o legislador italiano fez a sua escolha mediante referência a um determinado método previsto pelo Regulamento n.º 794/2004 mas sem nenhuma alusão à sua vontade de cumprir uma obrigação que lhe teria sido imposta pelo direito da União.

B – *Deve considerar-se que o direito da União impõe limites ao exercício desta liberdade?*

36. A este respeito, é manifesto que o artigo 3.º da Decisão 2003/193 aplica o artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999 que enquadra o procedimento de recuperação dos auxílios ilegais pelos Estados-Membros.

37. Com efeito, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, a Comissão decide, em caso de decisão negativa relativa a um auxílio ilegal, que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário. Este número acrescenta que a Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito da União.

16 — A Comissão indicou «na sua carta aos Estados-Membros SG(91) D/4577, de 4 de março de 1991, que a decisão através da qual declara a incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum «incluirá a recuperação do montante dos auxílios já pagos ilegalmente, recuperação essa a efetuar de acordo com as disposições do direito nacional, incluindo as respeitantes aos juros de mora sobre os créditos do Estado, que devem começar a ser contados a partir da data da concessão dos auxílios ilegais em causa». Com a sua Comunicação de 30 de abril de 2004 relativa à obsolescência de certos documentos relativos à política de auxílios estatais (JO 2004, C 115, p. 1), a Comissão informou os Estados-Membros e os terceiros interessados que pretendia deixar de aplicar esta carta. Resulta desta comunicação que «[n]a sequência da aprovação pela Comissão do Regulamento (CE) n.º 794/2004 […], vários destes textos tornaram-se obsoletos. Os textos em questão dizem respeitam à obrigação de notificação, os processos de notificação, incluindo as notificações aceleradas, os relatórios anuais, os prazos e a recuperação dos auxílios ilegais». Acórdão Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.ºs 83 e 84).

17 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.ºs 80 a 86).

18 — Na minha opinião, o artigo 3.º da Decisão 2003/193, cuja redação é quase idêntica à disposição em causa no acórdão Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), relaciona expressamente a questão da imposição dos juros com as modalidades processuais da recuperação e remete, a este respeito, para o direito nacional.

38. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, primeiro período, deste regulamento, a recuperação será efetuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, na medida em que estas permitam uma execução imediata e efetiva da decisão da Comissão. Para o efeito, os Estados-Membros em causa, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, último período, do referido regulamento, tomarão as medidas necessárias previstas no seu sistema jurídico, incluindo medidas provisórias, sem prejuízo da legislação da União.

39. As condições impostas pelo artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 apenas refletem as exigências do princípio da efetividade consagrado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [19]. Segundo este princípio da efetividade tal como concretizado em matéria de auxílios de Estado por jurisprudência constante, um Estado-Membro que, por força de uma decisão da Comissão, está obrigado a recuperar auxílios ilegais pode escolher os meios através dos quais cumprirá essa obrigação, desde que as medidas escolhidas não ponham em causa o alcance e a eficácia do direito da União [20] e respeitem os princípios gerais do direito da União e os direitos fundamentais [21].

40. Por conseguinte, há que verificar se a aplicação do método dos juros compostos em conformidade com uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, não prejudica o alcance e a eficácia do direito da União e não viola os direitos fundamentais ou um princípio geral de direito da União. Com efeito, as exigências que decorrem da proteção dos princípios gerais reconhecidos na ordem jurídica da União também vinculam os Estados-Membros quando aplicam as regulamentações da União [22], no caso em apreço, o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 e o artigo 3.º da Decisão 2003/193.

1. A medida em causa no que respeita à eficácia do direito da União em matéria de auxílios de Estado

41. É jurisprudência constante que a supressão de um auxílio ilegal através da sua recuperação constitui a consequência lógica da verificação da sua ilegalidade. Com efeito, pela restituição do montante do auxílio pago, o beneficiário perde a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes e a situação anterior ao pagamento do auxílio é reposta [23].

42. Por outro lado, como referido na Comunicação 2003/C 110/08, o efeito de um auxílio ilegal a reembolsar é «fornecer fundos ao beneficiário nas mesmas condições que um empréstimo a médio prazo sobre o qual não incidem quaisquer juros. Daí resulta que a aplicação de juros compostos parece necessária a fim de garantir a neutralização total dos benefícios financeiros decorrentes de uma situação deste tipo» [24]. Daqui resulta que a aplicação dos juros compostos mais não faz que atualizar o valor financeiro do auxílio ilegal de que o beneficiário gozou.

19 — V. acórdão Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, n.º 20 e jurisprudência referida).

20 — Acórdão Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, n.º 21).

21 — Acórdão Comissão/Alemanha (C-527/12, EU:C:2014:2193, n.º 39).

22 — Acórdão Gerekens e Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, n.º 21).

23 — Acórdão Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, n.º 113 e jurisprudência referida).

24 — V., também, considerando 13 do Regulamento n.º 794/2004 que dispõe que «[p]ode considerar-se que um auxílio estatal reduz as necessidades de financiamento a médio prazo da empresa beneficiária. […]»

43. Por conseguinte, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que impõe a recuperação de juros calculados numa base composta sobre os auxílios ilegais concedidos e que, assim, visa eliminar todas as vantagens financeiras que obtiveram, incluindo aquelas que lhes são acessórias [25], pode restabelecer as condições normais de concorrência que foram falseadas pela concessão do auxílio ilegal em questão [26] e, consequentemente, garantir o alcance e a eficácia do direito da União em matéria de auxílios de Estado.

2. A medida em causa à luz da inércia da República Italiana e à proteção dos princípios gerais da confiança legítima e da segurança jurídica

44. A A2A observa que o atraso na recuperação do auxílio em causa no processo principal e o facto de este apenas ter ocorrido após a declaração do incumprimento da República Italiana pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Itália (C-207/05, EU:C:2006:366), devem ser exclusivamente atribuídos à «inércia» deste Estado. Por este motivo, segundo a A2A, a aplicação de juros compostos constitui uma «fiscalidade indevida».

45. Esta argumentação não pode ser acolhida.

46. A aplicação dos juros compostos desde a data da receção do auxílio ilegal até à data do seu reembolso efetivo permite apenas fazer corresponder este reembolso ao valor real ao longo do tempo do auxílio de que a A2A beneficiou [27]. Assim, não se pode falar de imposto ou de «fiscalidade indevida».

47. A A2A considera igualmente que «a proteção da confiança legítima se opõe a que uma regulamentação nacional prive, com efeitos retroativos, uma pessoa de uma expetativa juridicamente protegida segundo a qual a sua obrigação de restituição apenas era onerada com juros simples». Observa ainda que os atos das instituições e as medidas nacionais que os executam devem ser certos e previsíveis, para que os interessados possam prever os seus efeitos em tempo útil e conhecer com exatidão o alcance das obrigações que lhes são impostas. Segundo a A2A, este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial rigor quando se trata de uma regulamentação suscetível de comportar encargos financeiros para os particulares.

48. Embora, regra geral, o princípio da segurança jurídica, que figura entre os princípios gerais reconhecidos na ordem jurídica da União e que vincula igualmente os Estados-Membros quando dão execução às regulamentações da União [28], «[se opor] a que a aplicação no tempo de um ato comunitário tenha o seu início em data anterior à da sua publicação» [29], ao contrário das observações da A2A, não creio que a regulamentação nacional em causa no processo principal se aplique de forma retroativa.

25 — V., por analogia, acórdão Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, n.º 159) no qual o Tribunal de Justiça declarou que «para que se possa chegar ao restabelecimento da situação anterior é necessário que o reembolso do auxílio seja acrescido dos juros a contar da data de pagamento do mesmo e que as taxas de juro aplicáveis representem as taxas de juro praticadas no mercado. Caso contrário, o beneficiário retém, no mínimo, uma vantagem equivalente a um avanço de tesouraria gratuito ou a um empréstimo bonificado».

26 — V. acórdão Scott e Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, n.º 22 e jurisprudência referida).

27 — V. n.os 42 e 43 das presentes conclusões.

28 — V., neste sentido, acórdão Gerekens e Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, n.os 21 a 24).

29 — V. acórdão Países Baixos/Conselho (C-110/97, EU:C:2001:620, n.º 151 e jurisprudência referida). Além disso, segundo jurisprudência constante, as regras da União de direito material devem ser interpretadas, com vista a garantir o respeito dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, como referindo-se a situações adquiridas anteriormente à sua entrada em vigor apenas na medida em que resulte claramente dos próprios termos, das suas finalidades ou da sua economia que esse efeito lhes deve ser atribuído [v., também, neste sentido, acórdão Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 49)].

49. Com efeito, não resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que o Decreto-Lei n.º 185/2008 tenha aplicado retroativamente o método dos juros compostos aos auxílios já recuperados ou que a sua entrada em vigor tenha sido anterior à sua data de publicação. Observo que, à data do envio dos avisos de pagamento em causa no processo principal [30], o Decreto-Lei n.º 185/2008 já era aplicável dado que o seu artigo 36.º estabelece a sua entrada em vigor no dia da sua publicação na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, ou seja, em 29 de novembro de 2008 [31].

50. Por outro lado, embora seja certo que o método dos juros compostos aplicado ao cálculo dos juros devidos sobre o auxílio a recuperar em conformidade com a Decisão 2003/193 não era aplicável nem no direito da União nem no direito italiano antes da adoção do Decreto-Lei n.º 185/2008 e, por conseguinte, no momento da adoção e da notificação desta decisão, resulta, todavia, de jurisprudência constante que uma regra nova se aplica imediatamente aos efeitos futuros de uma situação nascida na vigência da regra anterior [32].

51. Uma vez que o auxílio em causa no processo principal não foi recuperado ou sequer objeto dos avisos de pagamento acima referidos antes da publicação do Decreto-Lei n.º 185/2008, não é possível considerar que o artigo 24.º, n.º 4, do referido Decreto-Lei afeta uma situação adquirida antes da entrada em vigor.

52. Daqui decorre que as observações da A2A relativas à aplicação retroativa do método dos juros compostos e à violação que resulta dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica não podem prosperar.

53. Observo igualmente que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 185/2008, a aplicação do método dos juros compostos para o cálculo dos juros devidos sobre os auxílios ilegais a recuperar ao abrigo da Decisão 2003/193 era certa e a sua aplicação previsível para os cidadãos.

C – *A medida em causa à luz dos direitos fundamentais*

54. Em primeiro lugar, tal como a Comissão considero, que dado que a recuperação de um auxílio acrescido de juros calculados numa base composta apenas visa restabelecer estritamente a situação legal anterior, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal não constitui uma sanção [33] e não pode ser considerada desproporcionada em relação aos objetivos previstos nos artigos 107.° e 108.° TFUE [34]. Por outro lado, é claro que, mesmo na falta de sanção, o artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual «não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infração foi cometida», não é aplicável.

55. Em segundo lugar, falta analisar o argumento da A2A relativo à discriminação.

30 — Estes avisos parecem, sob reserva de uma verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, ter sido emitidos em 2009. V. nota 9 das presentes conclusões.

31 — Uma vez que o Decreto-Lei n.º 10/2007 entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2007, a minha análise aplica-se *mutatis mutandis* ao seu artigo 1.º V. nota 7 das presentes conclusões.

32 — Acórdão Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 50 e jurisprudência referida).

33 — V., por analogia, acórdão Bélgica/Comissão (C-75/97, EU:C:1999:311, n.º 65).

34 — V. acórdão Diputación Foral de Vizcaya e o./Comissão (C-471/09 P a C-473/09 P, EU:C:2011:521, n.º 100).

56. Segundo a A2A, as empresas beneficiárias que são destinatárias de ordens de recuperação baseadas no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 185/2008 foram colocadas numa situação diferente e menos vantajosa do que a das empresas visadas por decisões de recuperação de auxílios contemporâneas ou anteriores à Decisão 2003/193 [35], às quais não foram aplicados juros compostos na recuperação dos auxílios.

57. Embora o princípio da igualdade de tratamento constitua um princípio geral de direito da União, consagrado nos artigos 20.° e 21.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [36], decorre de jurisprudência constante que este princípio exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado. Os elementos que caraterizam situações diferentes e mais especificamente o seu caráter comparável devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objeto e da finalidade do ato do direito da União que institui a distinção em causa. Por outro lado, devem ser tidos em consideração os princípios e os objetivos específicos do domínio a que pertence o ato em causa. Esta abordagem deve também aplicar-se, *mutatis mutandis*, no âmbito de uma análise destinada a apreciar a conformidade das medidas nacionais que aplicam o direito da União, à luz do princípio da igualdade de tratamento [37].

58. Embora o artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 esteja redigido de forma abstrata e geral, resulta, todavia, de alguns elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que foi adotado precisamente para regulamentar a recuperação dos auxílios declarados ilegais pela Decisão 2003/193 [38]. Além disso, o pedido de decisão prejudicial e as observações da A2A e do Governo italiano sublinham as divergências entre o método de cálculo dos juros fixado no artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 185/2008 (composto) e o fixado no artigo 1283.º do Código Civil italiano [39] (simples). Por outro lado, não resulta claramente do quadro jurídico nacional apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio que o método dos juros compostos apenas tinha sido aplicado ou tornado aplicável unicamente aos auxílios a recuperar em conformidade com a Decisão 2003/193 e não a outros auxílios ilegais [40].

59. Saliento ainda que o Governo italiano não explica nas suas observações o motivo pelo qual o legislador nacional decidiu só alargar o método de cálculo previsto pelo Regulamento n.º 794/2004 aos atos de recuperação baseados na Decisão 2003/193. Limita-se a afirmar que a regulamentação nacional visa restabelecer a situação existente antes do auxílio ilegal e que «ao passo que a regra geral do direito interno (ou seja, a do artigo 1283.º do Código Civil) consagra o princípio de que, por norma, os juros são simples, as regras especiais que regulam a recuperação do auxílio de Estado em execução da Decisão 2003/193 aplicam o princípio contrário, segundo o qual os juros são compostos».

60. É verdade, conforme expliquei anteriormente, que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal que impõe o método dos juros compostos para o cálculo dos juros devidos sobre o auxílio a recuperar visa apenas restabelecer a situação anterior ao pagamento do auxílio ilegal e a eliminação de todas as vantagens financeiras resultantes do auxílio, que produzem efeitos anticoncorrenciais. Com efeito, ao impor este método, a regulamentação evita que a empresa não mantenha um benefício que corresponde a um empréstimo sem juros [41].

35 — Segundo a A2A, a República italiana não impôs juros compostos às recuperações operadas em execução da Decisão 2000/668/CE da Comissão, de 12 de julho de 2000, relativa aos auxílios estatais concedidos pela Itália sob forma de incentivos fiscais previstos pela Lei italiana n.º 549/95 a favor de empresas do setor dos estaleiros navais (JO L 279, p. 46).

36 — Acórdão Guardian Industries e Guardian Europe/Comissão (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, n.º 51).

37 — Acórdão IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, n.ºs 50, 52 e 53).

38 — O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 10/2007 tem por epígrafe «Execução do acórdão proferida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em 1 de junho de 2006, no processo C-207/05. Aplicação da Decisão 2003/193/CE da Comissão, de 5 de junho de 2002 [...]». V., igualmente, nota 7 das presentes conclusões.

39 — V. n.ºs 22 e 23 das presentes conclusões.

40 — V. nota 8 das presentes conclusões.

41 — V. n.ºs 41 a 43 das presentes conclusões.

61. A aplicação eficaz dos artigos 107.° e 108.° TFUE exige, assim, que um Estado-Membro possa adaptar o método de cálculo dos juros sobre os auxílios ilegais para eliminar todas as vantagens financeiras resultantes do auxílio e que essa legislação que altera a legislação anterior não conduz a uma violação do princípio da igualdade de tratamento.

62. Por conseguinte, o facto de as empresas beneficiárias e destinatárias de ordens de recuperação baseadas no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 185/2008 terem sido colocadas numa situação diferente e menos vantajosa do que a das empresas visadas pelas decisões de recuperação de auxílios dirigidas à República Italiana antes da Decisão 2003/193 não constitui uma violação do princípio da igualdade de tratamento [42].

63. Não sucede o mesmo em relação às decisões de recuperação de auxílios contemporâneos ou posteriores às baseadas na Decisão 2003/193 e ainda não sujeitas ao Regulamento n.º 794/2004 mas o pedido de decisão prejudicial não contém informações suficientes para apreciar se existe uma eventual discriminação a este respeito.

64. Uma vez que o Tribunal de Justiça não dispõe de informações concretas sobre outras decisões de recuperação de auxílios contemporâneos ou posteriores, nem sobre os eventuais critérios que estiveram na base desta possível diferenciação e, até mesmo, da sua justificação, compete ao órgão jurisdicional de reenvio examinar esta questão com base nos princípios desenvolvidos nas presentes conclusões.

65. Se o órgão jurisdicional de reenvio concluir que a A2A foi efetivamente vítima de uma discriminação injustificada, incumbe-lhe tomar as medidas de correção necessárias para a eliminar, em conformidade com o seu procedimento nacional. Dito de outro modo, para conferir um efeito útil ao princípio geral da igualdade, cabe assim ao órgão jurisdicional de reenvio, sem renunciar à imposição de juros, afastar a aplicação do método dos juros compostos para o cálculo dos juros devidos sobre o auxílio a recuperar à A2A.

VI – **Conclusão**

66. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pela Corte suprema di cassazione da seguinte forma:

«O artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.° TFUE], e os artigos 9.°, 11.° e 13.° do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento n.º 659/1999, e os princípios gerais do direito da União devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que prevê, no que se refere a uma ação de recuperação de um auxílio de Estado na sequência de uma decisão da Comissão [notificada em 7 de junho de 2002], que os juros são determinados através da aplicação do método dos juros compostos.»

42 — O facto de a República italiana aplicar, em conformidade com o princípio da autonomia processual, o método dos juros compostos ao passo que outros Estados-Membros aplicam o método dos juros simples também não constitui, ao contrário das observações da A2A, uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Com efeito, o princípio da autonomia processual pressupõe que pode existir uma diferença de tratamento entre os beneficiários de auxílios ilegais nos diferentes Estados-Membros que não se encontram, assim, em situações comparáveis, desde que, evidentemente, estas diferenças não prejudiquem a eficácia do direito da União.