ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

29 de Abril de 2004 *

No processo C-91/01,

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por V. Di Bucci e J. M. Flett, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 2001/779/CE da Comissão, de 15 de Novembro de 2000, relativa ao auxílio estatal que a Itália tenciona conceder à Solar Tech Srl (JO 2001, L 292, p. 45), porque não admitiu a aplicabilidade a esse auxílio da majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto prevista para as pequenas e médias empresas,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, A. Rosas e S. von Bahr (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Junho de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Setembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Fevereiro de 2001, a República Italiana interpôs, nos termos do artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE, um recurso de anulação da Decisão 2001/779/CE da Comissão, de

15 de Novembro de 2000, relativa ao auxílio estatal que a Itália tenciona conceder à Solar Tech Srl (JO 2001, L 292, p. 45, a seguir «decisão impugnada»), porque não admitiu a aplicabilidade a esse auxílio da majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto prevista para as pequenas e médias empresas.

Enquadramento jurídico

2 O primeiro considerando da Recomendação 96/280/CE da Comissão, de 3 de Abril de 1996, relativa à definição de pequenas e médias empresas (JO L 107, p. 4, a seguir «recomendação PME»), em vigor à época dos factos na origem do presente litígio, precisa que «a implementação do programa integrado a favor das pequenas e médias empresas (PME) e do artesanato [...] requer o estabelecimento de um enquadramento coerente, visível e eficaz, no âmbito do qual a política empresarial a favor das PME possa ter lugar».

3 Nos termos do décimo quarto considerando da recomendação PME, «o respeito, por parte da Comissão, dos Estados-Membros, do BEI [Banco Europeu de Investimento] e do FEI [Fundo Europeu de Investimento], da mesma definição reforçaria a coerência e a eficácia das políticas destinadas às PME e limitaria, assim, o risco de distorção da concorrência;».

4 Quanto aos critérios que definem as PME, o décimo sexto e o décimo sétimo considerando da recomendação PME fazem, respectivamente, referência ao critério do número de pessoas empregadas e ao critério financeiro.

5 Além disso, nos termos do décimo oitavo ao vigésimo primeiro considerando da recomendação PME:

«Considerando que a independência também é um critério essencial, na medida em que uma PME pertencente a um grande grupo tem acesso a fundos e a assistência que se encontram vedados a concorrentes de idêntica dimensão; que é igualmente conveniente excluir as construções jurídicas de PME que formam um grupo cujo poder económico é superior ao de uma PME;

Considerando que, no que se refere ao critério da independência, os Estados-Membros, o BEI e o FEI deveriam garantir que a definição não é iludida por empresas que, embora formalmente cumprindo este critério, são, de facto, controladas por uma grande empresa ou, conjuntamente, por várias grandes empresas;

Considerando que as participações detidas por sociedades públicas de investimentos ou por sociedades de capital de risco não implicam geralmente para uma empresa a perda das características que fazem dela uma PME, podendo, por isso, ser consideradas despiciendas; que o mesmo se aplica às participações detidas por investidores institucionais, que geralmente mantêm relações de independência com a empresa em que investiram;

Considerando que tem de ser encontrada uma solução para o problema das sociedades por acções, as quais, embora sejam PME, não podem definir com exactidão a quem pertencem as suas acções, devido ao modo como o seu capital se encontra disperso e ao anonimato dos seus accionistas, não podendo, por isso, saber se cumprem o critério da independência.»

6 Nos termos do vigésimo segundo considerando da recomendação PME:

«[...] devem ser estabelecidos critérios bastante rígidos para a definição de PME, para que as medidas que lhes são destinadas possam, de facto, beneficiar as empresas para as quais a dimensão representa uma desvantagem;».

7 O artigo 1.°, primeiro travessão, da recomendação PME dispõe:

«Recomenda-se aos Estados-Membros, ao Banco Europeu de Investimento e ao Fundo Europeu de Investimento que:

— se conformem com as disposições do artigo 1.° do anexo relativas aos programas dirigidos às 'PME' [...]»

8 O artigo 1.°, n.^{os} 1 e 3, do anexo da recomendação PME, intitulado «Definição de pequenas e médias empresas adoptada pela Comissão», prevê:

«1. Entende-se por pequenas e médias empresas, seguidamente designadas por 'PME', as empresas:

— que têm menos de 250 trabalhadores

— e:

com um volume de negócios anual que não exceda 40 milhões de ecus,

ou um balanço total anual que não exceda 27 milhões de ecus

— e que cumprem o critério de independência definido no n.° 3.

[...]

3. Empresas independentes são empresas que não são propriedade, em 25% ou mais do capital ou dos direitos de voto, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadram na definição de PME ou de pequena empresa, conforme seja o caso. Este limiar pode ser excedido nos dois casos seguintes:

— se a empresa for propriedade de sociedades públicas de investimento, sociedades de capital de risco ou investidores institucionais, desde que estes últimos não exerçam, a título individual ou conjuntamente, qualquer controlo sobre a empresa,

— se o capital se encontrar disperso de maneira que não seja possível determinar quem o detém e se a empresa declarar que pode legitimamente presumir que não é propriedade, em 25% ou mais, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadrem na definição de PME ou de pequena empresa, consoante o caso.»

9 O ponto 1.2 da Comunicação 96/C 213/04 da Comissão, relativa ao enquadramento comunitário dos auxílios estatais às pequenas e médias empresas (JO 1996, C 213, p. 4, a seguir «enquadramento PME»), em vigor à época dos factos na origem do presente litígio, tem a seguinte redacção:

«O Conselho Europeu de Cannes de Junho de 1995 recordou, nas suas conclusões, o papel determinante das PME na criação de postos de trabalho e, de forma mais geral, como factor de estabilidade social e de dinamismo económico. Reconhece-se, no entanto, que as PME estão sujeitas a um certo número de condicionalismos que podem entravar o seu desenvolvimento [...]. As dificuldades de acesso ao capital e ao crédito encontram-se na primeira linha destas limitações: uma informação deficiente, a reticência dos mercados financeiros [em] assumir riscos e o carácter limitado das garantias que as PME podem oferecer constituem as principais razões desta situação. Os recursos limitados das PME restringem igualmente as suas possibilidades de acesso à informação, nomeadamente sobre as novas tecnologias e sobre os mercados potenciais. Por último, a aplicação de novas regulamentações implica, em geral, para estas empresas custos mais elevados. As deficiências do mercado que limitam o desenvolvimento das PME, o que é socialmente desejável, justificam a abordagem tradicionalmente favorável da Comissão relativamente aos auxílios estatais concedidos às PME, desde que, em conformidade com o n.° 3, alínea c), do artigo 92.° do Tratado CE [actual artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE], estes auxílios não alterem as condições das trocas comerciais de forma desproporcionada em relação à sua contribuição para a realização de objectivos comunitários. [...]»

10 O ponto 3.1 do enquadramento PME precisa que «[a] Comissão respeitará as orientações do presente enquadramento no exame da aplicabilidade da derrogação prevista na alínea c) do n.° 3 do artigo 92.° aos auxílios estatais concedidos às PME».

11 O ponto 3.2 do enquadramento PME, intitulado «Definição de PME», enuncia, no primeiro e no quarto parágrafo:

«Para efeitos da aplicação do presente enquadramento, as 'PME' são definidas, de acordo com a recomendação [PME] [...]

[...]

Os três critérios (efectivos, volume de negócios ou balanço e independência) são cumulativos, isto é, devem ser simultaneamente satisfeitos. O critério da independência, segundo o qual uma grande empresa não pode ser proprietária de 25% ou mais do capital da PME, inspira-se na prática de inúmeros Estados-Membros em que esta percentagem é considerada como o limiar a partir do qual o controlo é possível. A fim de considerar apenas as empresas que são efectivamente PME independentes, devem ser afastadas as construções jurídicas de PME que constituem um grupo económico e cujo poder ultrapassa o de uma simples PME. Para efeitos do cálculo dos limiares financeiros e em termos de efectivos, é assim conveniente adicionar aos dados da empresa beneficiária os de todas as empresas de que possui directa ou indirectamente 25% ou mais do capital ou dos direitos de voto.»

12 O ponto 4.2.1 do enquadramento PME, intitulado «Auxílios ao investimento material», precisa, no seu quarto parágrafo:

«*Nas regiões assistidas*, a Comissão poderá aprovar a favor das PME auxílios que ultrapassem o nível de auxílio regional ao investimento que autorizou para as grandes empresas na região em questão,

[...]

— de 15 pontos percentuais brutos nas regiões alínea a) do n.º 3 do artigo 92.º [actual artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE], desde que o total não ultrapasse 75% líquidos.»

13 Nos termos do ponto 1.4 da Comunicação 98/C 107/05 da Comissão, relativa ao enquadramento multissectorial dos auxílios com finalidade regional para grandes projectos de investimento (JO 1998, C 107, p. 7, a seguir «enquadramento multissectorial»):

«No âmbito deste enquadramento, a Comissão decidirá caso a caso a intensidade máxima admissível do auxílio aos projectos sujeitos à obrigação de notificação, o que poderá dar origem a intensidades de auxílio inferiores ao limite máximo de auxílio regional aplicável. [...]»

Os factos na origem do litígio e a decisão impugnada

14 Por ofício de 24 de Novembro de 1999, a República Italiana notificou à Comissão o projecto de um auxílio a favor da Solar Tech Srl (a seguir «Solar Tech»), que consistia numa subvenção a fundo perdido para a construção de uma fábrica de produção de películas de silício amorfo e de painéis solares integrados, sita no município de Manfredonia (Itália), em Puglia, que é uma região assistida nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE.

15 Por ofício de 4 de Abril de 2000, a Comissão informou o Governo italiano da sua decisão de dar início ao processo previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE, no que respeita a este auxílio.

16 No termo deste processo, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

17 Resulta dos considerandos 7 e 8 da decisão impugnada que 24% das acções da Solar Tech são detidas pela Permasteelisa SpA (a seguir «Permasteelisa»), sociedade-mãe do grupo Permasteelisa, que actua no sector das fachadas contínuas e de outros revestimentos para grandes obras de infra-estruturas civis.

18 Nos considerandos 34 a 36 da decisão impugnada, incluídos na parte intitulada «Enquadramento dos auxílios às pequenas e médias empresas», a Comissão esclareceu:

«(34) O enquadramento comunitário dos auxílios às PME refere, no ponto 1.2, que as pequenas e médias empresas, embora desempenhando um papel determinante na criação de postos de trabalho, estão sujeitas a um certo número de condicionalismos que podem entravar o seu desenvolvimento. Entre estes figuram as dificuldades de acesso ao capital e ao crédito, as dificuldades de acesso à informação, às novas tecnologias, aos mercados potenciais, os custos decorrentes da aplicação de novas regulamentações, etc.

(35) Portanto, a majoração do montante dos auxílios previstos a favor das PME é justificada, para além do contributo fornecido por essas empresas para o interesse comum, pela necessidade de compensar as desvantagens

que representam para as PME, considerando o papel positivo que estas desempenham. Porém, é necessário verificar que tal majoração do auxílio seja efectivamente destinada às empresas afectadas por tais desvantagens. Em especial, a definição de PME utilizada deve delimitar a noção de PME por forma a nela incluir somente as empresas que produzem os efeitos externos positivos previstos e que são afectadas pelas desvantagens acima referidas. Tal definição não deve, por conseguinte, levar-nos a incluir as numerosas empresas de maior dimensão que não apresentam necessariamente os efeitos externos positivos ou as desvantagens que caracterizam o sector das PME. De facto, os auxílios concedidos a estas últimas empresas são susceptíveis de falsear posteriormente a concorrência e as trocas comerciais intracomunitárias.

Este princípio é enunciado no vigésimo segundo considerando da recomendação [PME].

[...]

(36) Portanto, é à luz destes princípios que deve determinar-se se a Solar Tech é abrangida pela definição de PME. Ora, esta empresa não preenche as condições necessárias para poder beneficiar da majoração do auxílio prevista a favor das PME.

Esta conclusão decorre da constatação segundo a qual, do ponto de vista económico, a Solar Tech deve ser considerada uma empresa integrante do Grupo Permasteelisa, que é uma grande empresa, embora a Permasteelisa detenha apenas 24% da Solar Tech. Por conseguinte, dados os laços económicos, financeiros e orgânicos existentes entre as duas empresas, a Solar Tech não tem que fazer face, senão de forma muito reduzida, às desvantagens a que se encontram habitualmente expostas as PME e que constituem um motivo fundamental da majoração do limite máximo de auxílio autorizada a favor destas empresas.»

19 Nos considerandos 37 a 39 da decisão impugnada, a Comissão analisou as ligações existentes entre a Solar Tech e o Grupo Permasteelisa. Precisou, no considerando 37, que resulta da notificação do projecto de auxílio de Estado que a Solar Tech deve ser considerada uma empresa integrante do Grupo Permasteelisa, na medida em que aí se indica que as razões do investimento residem no facto de o Grupo Permasteelisa, que é o líder mundial no sector da produção e da montagem de revestimentos para grandes obras de infra-estruturas, pretender, com essa iniciativa, alargar a sua gama de produtos.

20 No considerando 38 da decisão impugnada, a Comissão indica que também resulta da referida notificação que as pessoas singulares que são sócios e/ou dirigentes da Solar Tech são também accionistas e/ou dirigentes da Permasteelisa, na medida em que:

— o fundador e accionista de referência do Grupo Permasteelisa, que neste exerce funções de director-geral, detém 46% da Solar Tech, sendo o seu administrador único,

— o presidente do Grupo Permasteelisa detém 15% da Solar Tech, e

— um dos membros do conselho de administração da Permasteelisa, que é também presidente de uma empresa do referido grupo, detém igualmente 15% da Solar Tech.

21 A isto acresce, nos termos do considerando 39 da decisão impugnada, o facto de que a Permasteelisa detém 24% da Solar Tech.

22 Nos considerandos 40 a 43 da decisão impugnada, a Comissão examinou a questão de saber se a Solar Tech sofria as desvantagens típicas com que deparam as PME, como as dificuldades de acesso ao capital e ao crédito, à informação e às novas tecnologias. Considerou, no referido considerando 40, que, graças aos laços muito estreitos que existem entre a Permasteelisa e a Solar Tech, esta última não sofria essas desvantagens.

23 No que toca às dificuldades de acesso ao capital e ao crédito, a Comissão esclarece no considerando 41 que, nos documentos que serviram de base à instrução do projecto de auxílios por parte da República Italiana, se lê que, no que diz respeito aos fundos próprios, os fundos necessários à Solar Tech poderão ser obtidos com base nas capacidades da Permasteelisa.

24 Do mesmo modo, resulta do considerando 42 da decisão impugnada que, graças aos seus laços económicos, financeiros e orgânicos com a Permasteelisa, a Solar Tech não tem de superar os entraves ao acesso ao mercado no sector em apreço. Com efeito:

— por um lado, tem acesso a parceiros que detêm a tecnologia necessária e,

— por outro lado, no que diz respeito à distribuição dos produtos, a República Italiana informou que a Solar Tech venderá uma parte da sua produção (20% a 30%) à Permasteelisa e poderá beneficiar dos contactos desta última com clientes do sector imobiliário, o que permitirá à Solar Tech orientar-se para o mercado mundial.

25 A Comissão conclui, no considerando 50 da decisão impugnada, que «a Solar Tech não pode beneficiar da majoração de auxílio a favor das PME porque, graças aos seus laços económicos, financeiros e orgânicos com a Permasteelisa, não é afectada pelas desvantagens típicas das PME a que faz referência o enquadramento comunitário. Por conseguinte, a majoração de 15% ESL a favor das PME não é aplicável no caso em apreço».

26 Nos termos do artigo 1.° da decisão impugnada:

«O auxílio estatal que a República Italiana tenciona conceder favor da Solar Tech Srl, num montante de 42 788 290 euros, é incompatível com o mercado comum, uma vez que a intensidade é superior à intensidade máxima elegível no caso em apreço (40% ESL).

Por esta razão, este auxílio não pode ser executado para além do limite correspondente a uma intensidade de 40% ESL.»

Pedidos das partes

27 A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada, na parte em que não reconheceu aplicável ao auxílio concedido a majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto, prevista para as PME;

— condenar a Comissão nas despesas.

28 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República Italiana nas despesas.

Quanto ao recurso

29 Com o seu fundamento único, a República Italiana critica a conclusão da Comissão de que a Solar Tech não pode beneficiar da majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto a favor das PME.

30 Este fundamento único divide-se em três partes que assentam, respectivamente, na violação da regulamentação comunitária relativa aos auxílios de Estado a favor das PME, na violação do artigo 88.°, n.° 1, CE e na violação dos princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica.

Quanto à regulamentação comunitária dos auxílios de Estado às PME

Argumentos das partes

31 A República Italiana invoca que a Comissão se baseou numa definição do conceito de PME que não corresponde à prevista tanto no enquadramento PME como na recomendação PME.

32 Ora, a Solar Tech preenche todos os requisitos enunciados no artigo 1.°, n.os 1 e 3, do anexo da recomendação PME e no ponto 3.2, primeiro e terceiro parágrafos, do enquadramento PME, o que, de resto, terá sido expressamente reconhecido pela Comissão no considerando 44 da decisão impugnada, no qual precisava que o cumprimento «meramente formal» dos ditos requisitos não constituía um elemento suficiente para justificar a majoração do auxílio prevista a favor das PME.

33 Ao fundar a decisão impugnada num conceito de PME que não tem exclusivamente em conta os requisitos previstos na regulamentação relativa aos auxílios de Estado a favor das PME, a Comissão violou as prescrições desta última, que tem efeitos vinculativos segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/ /Comissão, C-288/96, Colect., p. I-8237, n.° 65). Com efeito, os requisitos enunciados nessa regulamentação para definir esse tipo de auxílios às PME estão formulados de modo a não dar à Comissão, para efeitos da definição do conceito de PME e da aplicação da majoração, a menor possibilidade de apreciação suplementar, que vá além dos limites fixados pela referida regulamentação, nem no que respeita aos laços económicos, financeiros e orgânicos da própria PME em causa, nem a respeito dos efeitos positivos externos ou dos inconvenientes que caracterizam o sector considerado.

34 A regulamentação comunitária relativa aos auxílios de Estado a favor das PME exclui de forma definitiva a incidência negativa sobre o conceito de PME de participações inferiores ao limiar de 25% ou de participações detidas por pessoas que não podiam ser consideradas empresas, como as pessoas singulares, a quem a definição de PME não faz qualquer alusão, contrariamente a outras disposições comunitárias em matéria de concentração e de controlo de empresas.

35 Além disso, a interpretação do conceito de PME utilizada na fundamentação da decisão impugnada não pode fundar-se no décimo oitavo, no décimo nono e no vigésimo primeiro considerando da recomendação PME, pois os princípios, as finalidades e as observações aí mencionadas apenas servem para anunciar as indicações que figuram no dispositivo e no anexo dessa recomendação e para indicar as razões da opção pelos critérios enunciados nesse anexo. Não podem servir de fundamento a uma interpretação mais ou menos ampla destes últimos.

36 No tocante ao argumento da Comissão assente no ponto 4.2.1, quarto parágrafo, do enquadramento PME, nos termos do qual esta «poderá» autorizar a majoração de 15%, a República Italiana invoca que o poder discricionário que daí resulta respeita não à determinação do limiar para além do qual a participação no capital de uma empresa já não permitirá considerá-la uma PME, mas, e quando muito, a considerações que se inserem no quadro de outras apreciações que devem ser efectuadas nos termos do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE.

37 A Comissão refere que assentou a sua recusa de admitir a majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto a favor das PME, em duas razões, que, contudo, estão ligadas e contribuíram, ambas, para a referida recusa. Por um lado, a Solar Tech não é uma PME na acepção da regulamentação comunitária em vigor, tendo em conta a necessidade de se evitarem construções jurídicas abusivas destinadas a eludir a definição de PME dada pela recomendação PME. Por outro lado, e

independentemente da qualificação formal da Solar Tech como PME, não há qualquer razão para, no seu caso, se autorizar a majoração prevista no enquadramento PME, pois ela não sofre as desvantagens que caracterizam as PME.

38 No que toca ao conceito de PME, que é a primeira razão da recusa da majoração, a Comissão sustenta que resulta da decisão impugnada que a Solar Tech não cumpre o critério da independência e que, no considerando 35 da referida decisão, interpretou este critério por remissão quer para a *ratio legis* da regulamentação em causa quer para os considerandos da recomendação PME. Quanto à *ratio legis*, é necessário certificar-se cuidadosamente, em cada caso, que a empresa sofre efectivamente as desvantagens imputáveis à situação das PME e que desempenha efectivamente o papel positivo que é o das PME na economia da União Europeia. No tocante à recomendação PME, convém tomar em consideração o vigésimo segundo considerando desta última, citado na decisão impugnada, bem como o décimo nono considerando da mesma recomendação, que tem idêntica importância.

39 No caso em apreço, o artifício utilizado para a constituição da Solar Tech e para a composição do seu capital social destinava-se, de forma evidente, a assegurar o benefício das vantagens compensatórias previstas para as PME a uma sociedade que faz parte de um grupo de grande dimensão, que não sofre minimamente as desvantagens típicas das PME. A Solar Tech é de facto controlada por uma grande empresa e, portanto, embora satisfaça os parâmetros formais estabelecidos no artigo 1.° do anexo da recomendação PME, trata-se de um caso manifesto de fuga ao direito.

40 No que toca à questão da aprovação da majoração prevista para as PME, que é a segunda razão da recusa da majoração, a Comissão recorda que, na apreciação da compatibilidade de um projecto de auxílios de Estado com o mercado comum, goza de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica avaliações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário. A existência de enquadramentos em nada altera a natureza desta apreciação.

41 No que respeita ao presente processo, a Comissão recorda igualmente que, como está indicado no ponto 1.4 do enquadramento multissectorial, é ela que fixa, caso a caso, a intensidade de auxílio máximo admissível para os projectos sujeitos à obrigação de notificação, intensidade que poderá, portanto, ser inferior ao limiar regional aplicável, e que, no tocante ao enquadramento PME, nos termos do ponto 4.2.1 deste, pode autorizar a majoração de 15%, sem contudo estar obrigada a fazê-lo.

42 Quanto ao poder discricionário que decorre desta última disposição, a Comissão sustenta que a situação do mercado deve ser apreciada para modular a intensidade do auxílio regional admissível. Com efeito, razões imperiosas obrigam a limitar o montante do auxílio em causa, pois o auxílio concedido a uma grande empresa, mesmo que surja sob a capa de PME, provoca efeitos de distorção da concorrência muito superiores aos de um auxílio prestado a uma PME.

Apreciação do Tribunal

43 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a Comissão goza, na aplicação do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, de um vasto poder de apreciação cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social, que devem ser efectuadas num contexto comunitário (v., nomeadamente, acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão, 310/85, Colect., p. 901, n.° 18). O controlo jurisdicional aplicado ao exercício desse poder de apreciação limita-se à verificação do cumprimento das regras processuais e de fundamentação, bem como ao controlo da exactidão material dos factos considerados e da ausência de erro de direito, de erro manifesto na apreciação dos factos ou de desvio de poder (acórdãos de 26 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão, C-351/98, Colect., p. I-8031, n.° 74, e de 13 de Fevereiro de 2003, Espanha/Comissão, C-409/00, Colect., p. I-1487, n.° 93).

44 Resulta da própria redacção dos artigos 87.°, n.° 3, alínea c), e 88.° CE que a Comissão «pode» considerar compatíveis com o mercado comum os auxílios referidos pela primeira destas duas disposições. Assim, mesmo que a Comissão deva sempre pronunciar-se sobre a compatibilidade, com o mercado comum, dos auxílios de Estado sobre os quais exerce o seu controlo, apesar de estes não lhe terem sido notificados (acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, dito «Boussac Saint Frères», C-301/87, Colect., p. I-307, n.os 15 a 24), não é obrigada a declarar tais auxílios compatíveis com o mercado comum (v. acórdão de 13 de Fevereiro de 2003, Espanha/Comissão, já referido, n.° 94).

45 Todavia, como correctamente recordou a República Italiana, a Comissão está vinculada pelos enquadramentos e as comunicações que adopta em matéria de controlo dos auxílios de Estado, na medida em que não se afastem das normas do Tratado e em que sejam aceites pelos Estados-Membros (v., nomeadamente, acórdão de 13 de Fevereiro de 2003, Espanha/Comissão, já referido, n.° 95).

46 A este respeito, há que recordar que resulta do ponto 1.2 do enquadramento PME que a abordagem favorável da Comissão relativamente aos auxílios de Estado concedidos às PME se justifica pelas imperfeições do mercado, que fazem com que essas empresas tenham de fazer face a um certo número de desvantagens e que limitam assim o desenvolvimento social e economicamente desejável das mesmas.

47 Resulta do ponto 3.2 do enquadramento PME que, para ser qualificada de PME na acepção deste enquadramento, uma empresa deve preencher três critérios, ou seja, o do número de pessoas empregadas, o critério financeiro e o da independência.

48 No que toca a este último critério, o artigo 1.°, n.° 3, do anexo da recomendação PME prevê que são consideradas independentes as empresas que não sejam propriedade, em 25% ou mais do capital ou dos direitos de voto, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadrem na definição de PME ou de pequena empresa.

49 Todavia, há que salientar que, contrariamente ao que sustenta a República Italiana, o dispositivo de um acto é indissociável da sua fundamentação, de modo que deve ser interpretado, se necessário, tendo em conta os motivos que levaram à sua adopção (v. acórdão de 15 de Maio de 1997, TWD/Comissão, C-355/95 P, Colect., p. I-2549, n.º 21).

50 A este respeito, decorre, designadamente, do décimo oitavo, do décimo nono e do vigésimo segundo considerando da recomendação PME, bem como do ponto 3.2 do enquadramento PME, que o objectivo do critério da independência é assegurar que as medidas destinadas às PME beneficiam verdadeiramente as empresas para as quais a dimensão constitui uma desvantagem e não as que pertencem a um grande grupo e que têm, portanto, acesso a meios e a apoios de que não dispõem os seus concorrentes de dimensão equivalente. Resulta também dos mesmos que, a fim de apenas seleccionar as empresas que constituem efectivamente PME independentes, há que excluir as construções jurídicas de PME que formam um grupo económico cujo poder é superior ao de uma empresa desse tipo e há que zelar por que a definição de PME não seja iludida por motivos meramente formais.

51 Portanto, há que interpretar o critério da independência à luz deste objectivo, como recordou o advogado-geral no n.º 33 das suas conclusões, pelo que não se pode considerar que uma empresa detida em menos de 25% por uma grande empresa, que preenche assim formalmente o referido critério, mas que, na realidade, faz parte de um grande grupo de empresas, preenche esse critério.

52 No caso em apreço e sem ter sido contradita pela República Italiana, a Comissão concluiu, no considerando 37 da decisão impugnada, que a ideia que está na base do investimento na Solar Tech do Grupo Permasteelisa, líder mundial no sector da produção e da montagem de revestimentos para grandes obras de infra-estruturas civis, é que este último pretende, com essa iniciativa, alargar a sua gama de produção. Nos considerandos 38 e 39, já referidos, a Comissão, de novo sem ter sido contradita, concluiu que, para além dos 24% da Solar Tech detidos pela

Permasteelisa, o fundador e accionista de referência do Grupo Permasteelisa, que nela exerce funções de director-geral, detém 46% da Solar Tech e é o administrador único desta sociedade, o presidente do referido grupo detém 15% da Solar Tech e um dos membros do conselho de administração da Permasteelisa, que também é presidente de uma sociedade desse mesmo grupo, detém os restantes 15%.

53 Portanto, foi de forma juridicamente correcta que a Comissão concluiu, no considerando 36 da decisão impugnada, que, do ponto de vista económico, a Solar Tech deve ser considerada uma sociedade integrante do Grupo Permasteelisa, que é uma grande empresa, embora a Permasteelisa só detenha 24% da Solar Tech.

54 Quanto ao mais, como decorre do n.º 44 do presente acórdão, do ponto 4.2.1, quarto parágrafo, do enquadramento PME e do ponto 1.4 do enquadramento multissectorial, a Comissão não é obrigada a aprovar, a favor das PME, auxílios que excedam o nível do auxílio regional ao investimento que autorizou para as grandes empresas da região em causa. Assim, se uma empresa não sofre, na realidade, as desvantagens típicas das PME, a Comissão tem o direito de recusar essa majoração do auxílio. Com efeito, aprovar uma majoração do auxílio às empresas que, apesar de preencherem os critérios formais da definição de PME, não sofrem as desvantagens típicas destas PME, seria contrário ao artigo 87.º CE, na medida em que, como salientou o advogado-geral no n.º 43 das suas conclusões, esta majoração pode falsear ainda mais a concorrência e, portanto, alterar as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum, na acepção do n.º 3, alínea c), do referido artigo.

55 Ora, nos considerandos 41 e 42 da decisão impugnada, a Comissão concluiu que, nos documentos que serviram de base à instrução do projecto de auxílios pela República Italiana, se indica que, no que diz respeito aos fundos próprios, os fundos necessários à Solar Tech poderão ser obtidos com base nas capacidades da Permasteelisa, que a Solar Tech tem acesso a parceiros que detêm a tecnologia necessária através dos seus três sócios pessoas singulares que são também dirigentes do Grupo Permasteelisa e que, no que diz respeito à distribuição dos

produtos, o referido Estado-Membro informou que a Solar Tech venderá uma parte da sua produção (20% a 30%) à Permasteelisa e poderá beneficiar dos contactos desta última com vários clientes do sector imobiliário, o que lhe permitirá orientar-se para o mercado mundial. Ora, a República Italiana não apresentou nenhum elemento de prova que pudesse infirmar estas conclusões.

56 Por conseguinte, como concluiu a Comissão no considerando 36 da decisão impugnada, dados os laços económicos, financeiros e orgânicos existentes entre a Permasteelisa e a Solar Tech, esta última não tem de fazer face, a não ser de forma muito reduzida, às desvantagens a que se encontram habitualmente expostas as PME e que constituem um dos motivos fundamentais para a concessão da majoração do montante máximo do auxílio a favor destas empresas.

57 Decorre das precedentes considerações que foi de forma juridicamente correcta que a Comissão concluiu, no considerando 36 da decisão impugnada, que a Solar Tech não preenche as condições para poder beneficiar da majoração do auxílio prevista a favor das PME e, no considerando 50 desta mesma decisão, que a majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto a favor das PME não é aplicável no caso em apreço.

58 Por conseguinte, não colhe a primeira parte do fundamento único aqui invocado pela República Italiana.

Quanto ao artigo 88.°, n.° 1, CE

Argumentos das partes

59 A República Italiana recorda que o artigo 88.°, n.° 1, CE prevê que a Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos

regimes de auxílios existentes nesses Estados e que proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum. Ao aplicar a regulamentação comunitária relativa aos auxílios de Estado a favor das PME num sentido diferente do nela previsto, a decisão impugnada derroga a referida regulamentação sem proceder a um exame prévio desta em cooperação com os Estados-Membros. Assim, esta decisão também enferma de nulidade por violação da obrigação de cooperação regular e periódica (v., a respeito de actos com idêntica natureza jurídica, nomeadamente, acórdão Alemanha/Comissão, já referido, n.os 64 e 65).

60 A Comissão responde que não derrogou o enquadramento PME e que, portanto, não procedeu a uma alteração tácita deste último.

Apreciação do Tribunal

61 Resulta do exame pelo Tribunal de Justiça da primeira parte do fundamento único aqui invocado pela República Italiana que a decisão impugnada não derrogou a recomendação PME nem o enquadramento PME. Por conseguinte, a segunda parte do referido fundamento não pode ser acolhida.

Quanto aos princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica

Argumentos das partes

62 A República Italiana sustenta que a definição do conceito de PME, fundada em requisitos precisos e específicos que figuram na regulamentação comunitária relativa aos auxílios de Estado em favor das PME, era apta a criar na esfera das

empresas em causa, entre as quais a Solar Tech, uma confiança a respeito do deferimento do pedido para beneficiarem da majoração, de natureza a persuadi-las a criarem estruturas organizacionais e empresariais em consonância com as previsões do referido regime. A diferente interpretação do conceito de PME na decisão impugnada infringiu esta confiança e criou também uma situação de incerteza a respeito dos requisitos para a aplicação da majoração de 15% em equivalente-subvenção bruto prevista para as PME. Esta interpretação é, portanto, contrária aos princípios da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica.

Apreciação do Tribunal

63 A título liminar, há que salientar, por um lado, que está assente que, por força do enquadramento multissectorial, o auxílio projectado pela República Italiana estava sujeito a notificação obrigatória.

64 Há que referir, por outro lado, que decorre dos n.os 43 a 58 do presente acórdão que a Comissão se limitou a aplicar correctamente a recomendação e o enquadramento PME.

65 Em todo o caso, tendo em conta o carácter imperativo do controlo dos auxílios de Estado efectuado pela Comissão nos termos do artigo 88.° CE, as empresas beneficiárias de um auxílio não podem, em princípio, ter uma confiança legítima na regularidade do auxílio, a não ser que este tenha sido concedido no respeito pelo processo previsto no referido artigo (v. acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, C-169/95, Colect., p. I-135, n.° 51).

66 Por conseguinte, enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão de aprovação e, mesmo tendo tomado uma decisão, enquanto não tiver decorrido o prazo para interposição de recurso desta decisão, o beneficiário não tem qualquer certeza quanto à legalidade do auxílio previsto, que possa fazer nascer na sua esfera jurídica uma confiança legítima (v., neste sentido, acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, já referido, n.° 53; v., igualmente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Maio de 2002, Graphischer Maschinenbau/Comissão, T-126/99, Colect.,. p. II-2427, n.° 42).

67 Donde se conclui que a Comissão não infringiu o princípio da protecção da confiança legítima nem o da segurança jurídica e que a terceira parte do fundamento único aqui invocado pela República Italiana também não colhe.

68 Não sendo procedentes nenhuma das partes do referido fundamento, há que negar integralmente provimento ao seu recurso.

Quanto às despesas

69 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida no que respeita ao seu fundamento único, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide

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

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Timmermans Rosas von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Abril de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris