



Coletânea da Jurisprudência

Processos apensos T-60/06 RENV II e T-62/06 RENV II

**República Italiana e Eurallumina SpA
contra
Comissão Europeia**

«Auxílios de Estado — Diretiva 92/81/CEE — Impostos especiais sobre o consumo de óleos minerais — Óleos minerais utilizados como combustível na produção de alumina — Isenção de imposto especial sobre o consumo — Caráter seletivo da medida — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum — Enquadramento comunitário dos auxílios de Estado para a proteção do ambiente — Orientações sobre os auxílios de Estado com finalidade regional de 1998 — Confiança legítima — Segurança jurídica — Princípio *lex specialis derogat legi generali* — Princípio da presunção da legalidade e do efeito útil dos atos das instituições — Princípio da boa administração — Dever de fundamentação»

Sumário — Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção alargada) de 22 de abril de 2016

1. *Recurso de anulação — Competência do juiz da União — Pedidos destinados a obter uma intimação dirigida a uma instituição — Inadmissibilidade*

(Artigos 230.º CE e 233.º, primeiro parágrafo, CE)

2. *Processo jurisdicional — Apresentação de fundamentos novos no decurso da instância — Condições — Ampliação de um fundamento existente — Admissibilidade*

[Regulamento de Processo do Tribunal Geral (1991), artigos 44.º, n.º 1, alínea c), e 48.º, n.º 2]

3. *Direito da União Europeia — Princípios — Segurança jurídica — Alcance — Intangibilidade dos atos das instituições — Respeito das regras de competência e processuais — Obrigação de evitar as incoerências que possam surgir na aplicação das diversas disposições do direito da União — Alcance e consequências em matéria de auxílios de Estado*

(Artigo 88.º CE)

4. *Auxílios concedidos pelos Estados — Conceito — Avaliação à luz da situação objetiva, independentemente do comportamento das instituições — Decisão do Conselho que autoriza um Estado-Membro, de acordo com a Diretiva 92/81, a instituir uma isenção de imposto especial sobre o consumo — Avaliação da Comissão sobre a inexistência, nesse âmbito, de qualquer distorção da concorrência ou entrave ao bom funcionamento do mercado interno — Inexistência de influência no poder de apreciação da Comissão em matéria de auxílios de Estado — Inexistência de influência na repartição dessas competências pelo Tratado — Inexistência de exercício abusivo de poder e de violação do artigo 18.º da Diretiva 2003/96*

(Artigos 87.º CE, 88.º CE e 93.º CE; Diretivas do Conselho 92/81, artigo 8.º, n.ºs 4 e 5, e 2003/96, artigo 18.º; Decisão 2001/224 do Conselho)

5. *Auxílios concedidos pelos Estados — Conceito — Avaliação à luz da situação objetiva, independentemente do comportamento das instituições — Decisão do Conselho que autoriza um Estado-Membro, de acordo com a Diretiva 92/81, a instituir uma isenção de imposto especial sobre o consumo — Avaliação da Comissão sobre a inexistência, nesse âmbito, de qualquer distorção da concorrência ou entrave ao bom funcionamento do mercado interno — Inexistência de influência no poder de avaliação da Comissão em matéria de auxílios de Estado — Inexistência de violação dos princípios da segurança jurídica e do efeito útil e do artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 92/81*

(Artigos 87.º CE, 88.º CE e 93.º CE; Diretivas do Conselho 92/81, artigo 8.º, n.ºs 4 e 5, e 2003/96, artigo 18.º; Decisão 2001/224 do Conselho)

6. *Processo jurisdicional — Petição inicial — Requisitos de forma — Exposição sucinta dos fundamentos invocados — Exigências análogas quanto às alegações apresentadas em apoio de um fundamento — Formulação imprecisa de uma alegação — Inadmissibilidade*

[Artigo 225.º CE; Regulamento de Processo do Tribunal Geral (1991), artigo 44.º, n.º 1]

7. *Auxílios concedidos pelos Estados — Conceito — Caráter seletivo da medida — Exceção ao sistema fiscal geral — Quadro de referência para determinar a existência de uma vantagem económica*

(Artigo 87.º, n.º 1, CE)

8. *Auxílios concedidos pelos Estados — Auxílios existentes e auxílios novos — Procedimento de fiscalização dos auxílios — Procedimentos distintos — Efeitos de uma decisão de incompatibilidade*

(Artigo 88.º CE)

9. *Auxílios concedidos pelos Estados — Auxílios existentes e auxílios novos — Qualificação de auxílio existente — Decisão do Conselho que autoriza um Estado-Membro, de acordo com as Diretivas 92/81 e 2003/96, a instituir uma isenção de imposto especial sobre o consumo — Decisão que não pode ser qualificada de decisão de autorização de um regime de auxílios — Isenção que não pode ser qualificada de auxílio existente*

[Artigos 87.º CE, 88.º CE e 93.º CE; Regulamento n.º 659/1999 do Conselho, artigo 1.º, alínea b); Diretivas do Conselho 92/81, artigo 8.º, n.º 4 e 2003/96, artigo 18.º e anexo II; Decisão 2001/224 do Conselho, artigo 1.º, n.º 2]

10. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Exceções — Poder de avaliação da Comissão — Critérios de avaliação — Efeito das orientações adotadas pela Comissão*

(Artigo 87.º, n.º 3, CE; Comunicações da Comissão 2001/C 37/03 e 98/C 74/06)

11. *Auxílios concedidos pelos Estados — Decisão da Comissão — Fiscalização jurisdicional — Limites — Avaliação da legalidade em função dos elementos de informação disponíveis no momento da adoção da decisão*

(Artigos 88.º, n.º 3, CE e 230.º CE)

12. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Exceções — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Auxílios destinados ao desenvolvimento regional — Critérios — Existência de uma deficiência regional particular — Obrigação de demonstrar a necessidade do auxílio para o desenvolvimento regional*

[Artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE; Comunicação 98/C 74/06 da Comissão, ponto 4.15 a 4.17]

13. *Auxílios concedidos pelos Estados — Recuperação de um auxílio ilegal — Auxílio concedido em violação das regras processuais do artigo 88.º CE — Eventual confiança legítima dos beneficiários — Condições e limites — Inação da Comissão — Inexistência de confiança legítima — Circunstâncias excepcionais — Inexistência*

(Artigos 87.º CE e 88.º CE; Regulamento n.º 659/1999 do Conselho, artigo 14.º, n.º 1; Diretivas do Conselho 92/81 e 2003/96)

14. *Auxílios concedidos pelos Estados — Recuperação de um auxílio ilegal — Auxílio concedido em violação das regras processuais do artigo 88.º CE — Eventual confiança legítima dos beneficiários — Condições e limites — Fim da confiança legítima a partir da publicação da decisão de abertura do procedimento formal de exame, mesmo no caso de circunstâncias excepcionais*

(Artigos 87.º CE e 88.º CE; Regulamento n.º 659/1999 do Conselho, artigo 14.º, n.º 1; Diretivas do Conselho 92/81 e 2003/96)

15. *Auxílios concedidos pelos Estados — Decisão da Comissão de dar abertura de um procedimento formal de exame de uma medida estatal — Obrigação de tomar uma decisão num prazo razoável — Inexistência de influência no caso de um auxílio não regularmente notificado à Comissão — Violação — Inexistência de obstáculos à recuperação do auxílio — Limites — Violação dos direitos da defesa*

(Artigo 88.º CE; Regulamento n.º 659/1999 do Conselho, artigos 7.º, n.º 6, e 13.º, n.º 2)

16. *Recurso de anulação — Fundamentos — Falta ou insuficiência de fundamentação — Fundamento distinto do fundamento relativo à legalidade de mérito*

(Artigos 230.º CE e 253.º CE)

17. *Processo jurisdicional — Despesas — Condenação da parte vencedora em parte das suas próprias despesas*

[Artigo 225.º CE; Regulamento de Processo do Tribunal Geral (1991), artigo 135.º]

1. V. texto da decisão.

(cf. n.º 43)

2. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 45, 46)

3. O princípio da segurança jurídica constitui um princípio geral do direito da União, que visa garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito da União. Para esse efeito, é essencial que as instituições respeitem a intangibilidade dos atos que adotaram e que afetam a situação jurídica e material dos sujeitos de direito, de sorte que só poderão modificar esses atos no respeito das regras de competência e de processo.

O respeito do princípio da segurança jurídica exige igualmente que as instituições evitem, por princípio, as incoerências que possam surgir na aplicação das diferentes disposições do direito da União, especialmente no caso de essas disposições prosseguirem o mesmo objetivo, como uma concorrência não falseada no mercado comum. A esse respeito, em matéria de auxílios de Estado, o princípio da segurança jurídica exige que, quando a Comissão tiver criado, violando o seu dever de diligência, uma situação de carácter equívoco, devido à introdução de elementos de incerteza e à falta de clareza na regulamentação aplicável, cumulada com uma falta de reação prolongada da sua parte não obstante o seu conhecimento dos auxílios em causa, cabe-lhe clarificar essa situação antes de poder levar a cabo qualquer ação destinada a ordenar a restituição dos auxílios já pagos.

(cf. n.ºs 63, 183)

4. O procedimento previsto no artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 92/81, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais, que atribuía ao Conselho, decidindo por unanimidade e sob proposta da Comissão, o poder de autorizar um Estado-Membro a instituir isenções ou reduções da taxa de imposto especial sobre o consumo diferentes dos previstos nessa diretiva por razões de política específica, tem uma finalidade e um âmbito de aplicação diferentes dos do regime instituído pelo artigo 88.º CE.

Assim, uma decisão do Conselho que autorize um Estado-Membro, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 4, dessa diretiva, a introduzir uma isenção de impostos especiais sobre o consumo não pode ter por efeito impedir a Comissão de exercer as competências que lhe confia o Tratado e, consequentemente, aplicar o procedimento previsto no artigo 88.º CE para examinar se essa isenção constitui um auxílio estatal, e, sendo caso disso, tomar, no termo desse procedimento, uma decisão que declara a existência desse auxílio.

Por outro lado, o facto de as decisões de autorização do Conselho concederem isenções totais de impostos especiais de consumo fixando condições de ordem geográfica e temporal precisas e de estas serem rigorosamente respeitadas pelos Estados-Membros é irrelevante para efeitos da repartição de competências entre o Conselho e a Comissão, e não pode, portanto, privar a Comissão de exercer as suas.

Daí resulta que, ao aplicar, sem dar previamente abertura ao procedimento previsto no artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 92/81, o procedimento previsto no artigo 88.º CE, para analisar se uma isenção de impostos especiais sobre o consumo constitui um auxílio de Estado, e ao tomar, no termo desse procedimento, uma decisão que declara a existência desse auxílio, mesmo apesar de o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2001/224, relativa à aplicação de taxas reduzidas e de isenções do imposto especial sobre o consumo de certos óleos minerais utilizados para fins específicos, autorizar expressamente o Estado-Membro em causa a continuar a aplicar a isenção controvertida, a Comissão não viola os princípios da segurança jurídica e do efeito útil dos atos das instituições, nem mesmo o artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 92/81. Com efeito, as decisões de autorização do Conselho, adotadas sob proposta da Comissão, só podem produzir os seus efeitos no âmbito abrangido pelas regras em matéria de harmonização das legislações relativas aos impostos especiais sobre o consumo e não prejudicam os efeitos de uma eventual decisão que a Comissão podia adotar no exercício das suas competências em matéria de auxílios de Estado.

(cf. n.ºs 65-67, 69, 72)

5. O conceito de auxílio de Estado corresponde a uma situação objetiva e não depende do comportamento ou das declarações das instituições. Por conseguinte, o facto de a Comissão ter entendido, na adoção das decisões de autorização do Conselho ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 92/81, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais, que as isenções do imposto especial sobre o óleo mineral utilizado como combustível para a produção de alumina não causavam distorções da concorrência nem entravavam o bom funcionamento do mercado comum não pode obstar a que essas isenções sejam qualificadas de auxílios de Estado, na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE, caso estejam reunidos os pressupostos da existência de um auxílio de Estado. *A fortiori*, daí resulta que a Comissão não está vinculada, para efeitos de qualificação das isenções do imposto especial sobre o consumo como auxílios de Estado, pelas apreciações do Conselho, nas suas decisões em matéria de harmonização das legislações relativas aos impostos especiais sobre o consumo, segundo as quais essas isenções não causam distorções de concorrência nem entram o bom funcionamento do mercado comum.

Daí resulta que, ao aplicar, o procedimento previsto no artigo 88.º CE, para analisar se a isenção controvertida constituía um auxílio de Estado, e ao tomar, no termo desse procedimento, uma decisão que declarou um auxílio incompatível com o mercado comum e ao ordenar a sua restituição, a Comissão mais não fez do que exercer as competências que lhe são conferidas pelo Tratado CE em matéria de auxílios de Estado e, desse modo, não violou nem os princípios da segurança jurídica e da *lex specialis derogat legi generali* nem a presunção de legalidade e o efeito útil dos atos das instituições.

(cf. n.ºs 72-74, 77, 81-84)

6. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 89-91)

7. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 97-99, 101)

8. V. texto da decisão.

(cf. n.º 108)

9. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 110, 111)

10. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 127, 128, 147)

11. V. texto da decisão.

(cf. n.º 132)

12. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 143, 152, 157)

13. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 174-176, 187, 188, 192)

14. Um Estado-Membro cujas autoridades tenham concedido um auxílio em violação das regras de procedimento previstas no artigo 88.º CE pode invocar a confiança legítima da empresa beneficiária para impugnar nos tribunais da União a validade de uma decisão da Comissão que lhe ordena a recuperação do auxílio, mas não para se eximir da obrigação de tomar as medidas necessárias à sua execução. Contudo, dado o papel fundamental desempenhado pela obrigação de notificação na efetividade da fiscalização dos auxílios de Estado pela Comissão, que tem carácter imperativo, os beneficiários de um auxílio, em princípio, só podem ter confiança legítima na legalidade desse auxílio se tiver sido concedido no respeito do procedimento previsto no artigo 88.º CE e um operador económico diligente deve em geral estar em condições de garantir que esse procedimento foi respeitado.

Nestas condições, o atraso da Comissão em decidir que um auxílio é ilegal e deve ser suprimido e recuperado por um Estado-Membro pode, em certas circunstâncias, criar nos beneficiários do referido auxílio uma confiança legítima suscetível de impedir a Comissão de exigir que o referido Estado-Membro ordene a restituição desse auxílio. Contudo, face às exigências resultantes dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, essa situação de carácter equívoco criada pela redação das decisões de autorização do Conselho, adotadas sob proposta da Comissão, de autorizar um Estado-Membro a instituir isenções ou reduções da taxa do imposto especial sobre o consumo nos termos da Diretiva 92/81, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais, apenas se opõe à recuperação do auxílio concedido com base na isenção controvertida até à data da publicação da decisão de abertura do procedimento formal de exame no *Jornal Oficial da União Europeia*. Em contrapartida, a partir dessa publicação, o beneficiário do auxílio deve saber que, se este constituir um auxílio de Estado, tem que ser autorizado pela Comissão, nos termos do artigo 88.º CE. Daí resulta que a publicação da decisão de abertura do procedimento formal de exame põe efetivamente fim à confiança legítima que o beneficiário do auxílio pudesse anteriormente ter na legalidade dessa isenção. Com efeito, essa publicação tem as condições para eliminar qualquer incerteza, ligada à redação das decisões de autorização do Conselho, quanto ao facto de as medidas em causa, se constituírem auxílios de Estado, terem que ser autorizadas por ela, de acordo com o artigo 88.º CE.

Por último, quanto às circunstâncias excepcionais que poderiam legitimamente fundar a confiança legítima do beneficiário de um auxílio ilegal na sua regularidade, não tem nenhum significado qualquer inação aparente da Comissão quando um regime de auxílios não lhe tenha sido notificado. Essa solução impõe-se igualmente num caso em que um regime de auxílios foi executado sem ter sido respeitado o pré-aviso de execução exigido pelo acórdão de 11 de dezembro de 1973, Lorenz, 120/73, e, portanto, sem ter sido integralmente seguido.

(cf. n.ºs 179-181, 188-190, 217)

15. O simples facto de o Regulamento n.º 659/1999, que estabelece as regras de execução do artigo 88.º CE, para além de um prazo de prescrição de dez anos contados da concessão do auxílio, findo o qual a recuperação do auxílio já não pode ser ordenada, não prever qualquer prazo, mesmo indicativo, para a análise de um auxílio ilegal pela Comissão, de acordo com o artigo 13.º, n.º 2, desse regulamento que dispõe que a Comissão não está vinculada pelo prazo previsto no artigo 7.º, n.º 6, desse mesmo regulamento, não obsta a que os tribunais da União verifiquem se essa instituição desrespeitou um prazo razoável ou atuou de forma excessivamente extemporânea.

Com efeito, nos termos do artigo 7.º, n.º 6, do Regulamento n.º 659/1999, o prazo de referência para levar a cabo um procedimento formal de exame no âmbito de auxílios de Estado notificados é de 18 meses. Esse prazo, mesmo não sendo aplicável aos auxílios ilegais, de acordo com o artigo 13.º, n.º 2,

do Regulamento n.º 659/1999, fornece um ponto de referência útil para apreciar o caráter razoável da duração de um procedimento formal de exame relativo, como o dos presentes processos, a uma medida executada de forma ilegal.

A esse respeito, não parece razoável um prazo de pouco mais de 49 meses entre a adoção da decisão de abertura do procedimento formal de exame e a adoção da decisão que declara a existência de um auxílio de Estado e ordena a sua recuperação, um pouco mais do dobro do prazo previsto no artigo 7.º, n.º 6, do Regulamento n.º 659/1999 para concluir um procedimento formal de exame no âmbito dos auxílios de Estado notificados. Esse prazo também não é justificado no caso de processos que não têm qualquer dificuldade manifesta e sobre os quais a Comissão podia ter formado uma opinião muito antes da abertura do procedimento formal de exame.

Contudo, a violação do respeito de um prazo razoável só justifica a anulação da decisão adotada no termo desse prazo se implicar igualmente uma violação dos direitos da defesa das empresas em causa.

(cf. n.ºs 182, 196, 199-201, 210)

16. V. texto da decisão.

(cf. n.º 234)

17. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 245, 247)