



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

9 de junho de 2016*

«Inexecução de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento de Estado — Sanção pecuniária compulsória — Decisão de liquidação da sanção pecuniária compulsória — Método de cálculo dos juros aplicável à recuperação de auxílios ilegais — Juros compostos»

No processo T-122/14,

República Italiana, representada por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por V. Di Bucci, G. Conte e B. Stromsky, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido, com base no artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão C (2013) 8681 final da Comissão, de 6 de dezembro de 2013, pela qual, em execução do acórdão de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740), a Comissão fixou o montante da sanção pecuniária compulsória devida pela República Italiana relativamente ao semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen (relator), presidente, F. Dehousse e A. M. Collins, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 27 de janeiro de 2016,

profere o presente

* * Língua do processo: italiano.

Acórdão

Antecedentes do litígio

Decisão relativa a auxílios ilegais e incompatíveis (decisão de recuperação)

- 1 Com a Decisão 2000/128/CE, de 11 de maio de 1999, relativa aos regimes de auxílio executados pela Itália relativos medidas pelo emprego (JO 2000, L 42, p. 1, a seguir «decisão de recuperação»), a Comissão Europeia ordenou à República Italiana que procedesse à recuperação de auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado interno concedidos no âmbito de medidas para o para o emprego. Pela nota SG(99) D/4068 de 4 de junho de 1999, a Comissão notificou a República Italiana da decisão de recuperação.
- 2 Por acórdão de 7 de março de 2002, Itália/Comissão (C-310/99, EU:C:2002:143), foi negado provimento ao recurso interposto da decisão de recuperação pela República Italiana.

Ação e acórdão da ação por incumprimento

- 3 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de março de 2002, a Comissão intentou, ao abrigo do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, uma ação de declaração de que, ao não adotar, nos prazos fixados, todas as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios que, nos termos da decisão controvertida tinham sido considerados ilegais e incompatíveis com o mercado comum e, de qualquer modo, ao não a ter informado das medidas adotadas, a República Italiana não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 3.º e 4.º da referida decisão, bem como do Tratado CE.
- 4 Por acórdão de 1 de abril de 2004, Comissão/Itália (C-99/02, a seguir «acórdão da ação por incumprimento», EU:C:2004:207), o Tribunal de Justiça julgou procedente a ação da Comissão e declarou que, ao não tomar, nos prazos previstos, todas as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios que, nos termos da decisão de recuperação, tinham sido declarados ilegais e incompatíveis com o mercado interno, a República Italiana tinha incumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da decisão de recuperação.

Nova ação e acórdão a executar

- 5 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de novembro de 2009, a Comissão pediu que o Tribunal de Justiça, por um lado, declarasse que, ao não adotar todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão da ação por incumprimento, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da decisão de recuperação e do artigo 228.º, n.º 1, CE e, por outro, condenasse a República Italiana no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória diária em montante inicialmente fixado em 285 696 euros, seguidamente reduzido para 244 800 euros, pelo atraso na execução do acórdão da ação por incumprimento, contada desde a prolação do acórdão nesse novo processo e até execução do acórdão da ação por incumprimento.
- 6 Por acórdão de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, a seguir «acórdão a executar», EU:C:2011:740), o Tribunal de Justiça julgou procedente a ação da Comissão.

7 No acórdão a executar, o Tribunal de Justiça formulou as apreciações seguintes:

«52. [...] há que impor à República Italiana o pagamento periódico de uma quantia calculada multiplicando um montante de base pela percentagem dos auxílios ilegais cuja recuperação ainda não foi efetuada ou não foi provada em relação à totalidade dos montantes ainda não recuperados à data da prolação do presente acórdão [...]

53. A esse respeito, para o cálculo da sanção pecuniária compulsória [...], a recuperação dos referidos auxílios só pode ser tida em conta com a única condição de a Comissão dela ter sido informada e ter podido apreciar o carácter apropriado da prova que lhe foi comunicada a esse respeito [...].

54. Por conseguinte, convém fixar a periodicidade da sanção pecuniária compulsória, determinando-a numa base semestral, para permitir à Comissão apreciar o estado de adiantamento das operações de recuperação face à situação existente no termo do período em questão, o que permite simultaneamente ao Estado-Membro demandado dispor do tempo necessário para a reunião e a transmissão à Comissão dos elementos suscetíveis de demonstrar, para o período considerado, a recuperação das quantias indevidamente pagas.

55. Em consequência, a quantificação da sanção pecuniária compulsória será efetuada numa base semestral e o seu montante será calculado multiplicando um montante de base pela percentagem dos auxílios ilegais cuja recuperação ainda não foi efetuada ou não foi provada, no termo do período em causa, em relação à totalidade dos montantes ainda não recuperados à data da prolação do presente acórdão.

[...]

67. [...] O] Tribunal de Justiça considera que, no caso em apreço, é apropriada a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória de um montante de base de 30 milhões de euros por semestre.

68. Consequentemente, há que condenar a República Italiana a pagar à Comissão, na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de um montante correspondente à multiplicação do montante de base de 30 milhões de euros pela percentagem dos auxílios ilegais incompatíveis cuja recuperação ainda não foi efetuada ou não foi provada no termo do período em causa, calculado em relação à totalidade dos montantes ainda não recuperados à data da prolação do presente acórdão, e por semestre de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão [da ação por incumprimento (EU:C:2004:207)], a contar do presente acórdão e até à execução do referido acórdão [da ação por incumprimento (EU:C:2004:207)].

[...]

69. Importa recordar [...] que cabe ao Estado-Membro em causa apresentar à Comissão a prova direta e fiável da execução da decisão [de recuperação] e da recuperação efetiva dos montantes dos auxílios ilegais em causa.

[...]

72. Quanto às hipóteses em que os auxílios em causa deverão ser recuperados junto de empresas em estado de insolvência ou sujeitas a um processo de insolvência cujo objeto é proceder à realização do ativo e ao apuramento do passivo, há que relembrar que, segundo jurisprudência assente, o facto de empresas estarem em dificuldades ou serem insolventes não afeta a obrigação de recuperação.

73. Segundo [jurisprudência igualmente constante], a reposição da situação anterior e a eliminação da distorção da concorrência resultante dos auxílios ilegalmente pagos podem, em princípio, realizar-se mediante a inscrição, na tabela de créditos, do crédito relativo à restituição dos auxílios em causa [...].
74. Para efeitos do cálculo da sanção pecuniária compulsória no presente litígio, incumbe, portanto, à República Italiana apresentar à Comissão a prova da inscrição dos créditos em causa no âmbito do processo de insolvência. No caso de não poder fazê-lo, compete a este Estado-Membro apresentar qualquer elemento suscetível de demonstrar que efetuou todas as diligências necessárias para este efeito. Em particular, no caso de o pedido de inscrição de um crédito ser rejeitado, cabe-lhe fazer a prova de que iniciou, nos termos do direito nacional, todos os processos idóneos para se opor à referida recusa.
75. Consequentemente, e ao contrário do que alega a Comissão, não se pode onerar a República Italiana, para efeitos do cálculo da sanção pecuniária compulsória no presente litígio e relativamente às empresas em estado de insolvência ou sujeitas a processos de insolvência, com a obrigação de fazer a prova não apenas da inscrição dos créditos no passivo mas igualmente da venda dos seus ativos nas condições do mercado. Como alega corretamente este Estado-Membro, não devem ser tidas em conta, para efeitos de acolhimento do pedido da Comissão relativo ao pagamento das sanções pecuniárias compulsórias devidas em execução do presente acórdão, quantias ainda não recuperadas junto de empresas que entraram em insolvência, mas para cuja recuperação o referido Estado-Membro procedeu a todas as diligências necessárias. No caso contrário, a referida sanção pecuniária compulsória perderia o seu caráter adaptado e proporcionado ao incumprimento verificado [...] fazendo pesar sobre a República Italiana uma carga pecuniária decorrente da própria natureza do processo de insolvência bem como da duração irredutível desta e na qual este Estado-Membro não pode intervir diretamente.»
8. No termo da sua apreciação, o Tribunal de Justiça, por um lado, considerou que, não tendo tomado, na data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado de 1 de fevereiro de 2008 pela Comissão, nos termos do artigo 228.º CE, todas as medidas necessárias à execução do acórdão da ação por incumprimento, a República Italiana não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da decisão de recuperação e do artigo 228.º, n.º 1, CE (acórdão a executar, n.º 1 da parte decisória).
9. Por outro lado, no n.º 2 da parte decisória do acórdão a executar, o Tribunal de Justiça condenou a República Italiana a pagar à Comissão, na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de montante correspondente à multiplicação do montante de base de 30 milhões de euros pela percentagem dos auxílios ilegais incompatíveis «cuja recuperação ainda não [tivesse sido] efetuada ou não [tivesse sido] provada no termo do período em causa» (a seguir, «montante dos auxílios ainda não recuperados»), calculado em relação à totalidade dos «montantes ainda não recuperados à data da prolação do [...] acórdão [a executar (EU:C:2011:740)]» (a seguir «montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011»), e por semestre de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão da ação por incumprimento a contar do acórdão a executar e até à execução do acórdão da ação por incumprimento.

Pedido de interpretação e despacho de interpretação

10. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de fevereiro de 2013, a República Italiana, nos termos do artigo 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 158.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, apresentou um pedido de interpretação dos n.ºs 52, 55 e 68 da fundamentação e ainda do n.º 2 da parte decisória do acórdão a executar.

- 11 Na petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de fevereiro de 2013, a República Italiana pediu ao Tribunal de Justiça que interpretasse, por um lado, a expressão «montantes ainda não recuperados à data da prolação do [...] acórdão [a executar (EU:C:2011:740)]», nos n.ºs 52, 55 e 68 da fundamentação e no n.º 2 da parte decisória desse acórdão, no sentido de que se refere aos montantes ainda não recuperados à data em que terminou, no processo, a fase de administração da prova, a saber, no momento da cristalização da situação de facto processual com base na qual o Tribunal de Justiça decidiu o litígio, e, por outro, a expressão «cuja recuperação ainda não foi efetuada ou não foi provada, no termo do período em causa», empregue nos n.ºs 52, 55 e 68 da fundamentação e no n.º 2 da parte decisória do mesmo acórdão, no sentido de que impõe à Comissão que tenha em conta, para efeitos de avaliação semestral dos progressos realizados pela República Italiana na recuperação dos auxílios em causa, não só os documentos relativos a esse semestre de que a Comissão tenha tomado conhecimento antes do termo desse semestre, mas também qualquer documento relativo ao semestre de referência.
- 12 Por despacho de 11 de julho de 2013, Comissão/Itália (C-496/09 INT, a seguir «despacho de interpretação», EU:C:2013:461), o Tribunal de Justiça julgou inadmissível o pedido de interpretação da República Italiana.
- 13 Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou «não se pod[ia] deixar de observar que o dispositivo do acórdão [a executar (EU:C:2011:740)], em conformidade com a fundamentação aduzida nos seus n.ºs 52, 55 e 68, refer[ia] expressamente a data da prolação do referido acórdão como data de referência para a determinação do montante total dos auxílios ainda não recuperados, destinado a servir de base de cálculo da sanção pecuniária compulsória degressiva na qual esse Estado-Membro [fora] condenado» (despacho de interpretação, n.º 9).
- 14 Da mesma forma, o Tribunal de Justiça considerou que era «pacífico que uma leitura estritamente literal do dispositivo do acórdão [a executar (EU:C:2011:740) era] suscetível de fundamentar a consideração pela Comissão, para efeitos de cálculo da percentagem dos auxílios que deve[ssem] ser considerados não recuperados no termo de um determinado semestre, unicamente das provas documentais que lhe chega[ssem] antes da expiração do período em causa» (despacho de interpretação, n.º 10).
- 15 O Tribunal de Justiça considerou que «o pedido da República Italiana tend[ia] a pôr em causa as consequências dessa leitura estritamente literal do dispositivo do acórdão [a executar (EU:C:2011:740), uma vez que] essa impugnação não pod[ia] conciliar-se com os artigos 43.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e 158.º, n.º 1, do Regulamento de Processo nem com a força de caso definitivamente julgado associada aos acórdãos do Tribunal de Justiça» (despacho de interpretação, n.º 11).
- 16 Assim, «[u]ma vez que o pedido não assenta[va] em qualquer dúvida quanto ao sentido e ao alcance do acórdão [a executar (EU:C:2011:740)], [havia] que julgá-lo, pois, inadmissível» (despacho de interpretação, n.º 12).

Primeira decisão e acórdão relativo à primeira sanção pecuniária compulsória

- 17 Em 11 de março de 2013, a República Italiana foi notificada da Decisão C (2013) 1264 final da Comissão, de 7 de março de 2013, que lhe ordenava que pagasse sobre a conta «Recursos Próprios da União Europeia» a quantia de 16 533 000 euros, a título de sanção pecuniária compulsória pelo primeiro semestre posterior ao acórdão a executar.
- 18 Em 21 de maio de 2013, a República Italiana recorreu dessa decisão para o Tribunal Geral ao abrigo do artigo 263.º TFUE (processo T-268/13).

19 Por acórdão de 21 de outubro de 2014, Itália/Comissão (T-268/13, a seguir «acórdão relativo à primeira sanção pecuniária compulsória», não publicado, EU:T:2014:900), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da República Italiana.

Segunda decisão sobre o montante da sanção pecuniária compulsória (decisão recorrida)

20 Depois de dar às autoridades italianas a possibilidade de apresentarem observações sobre as avaliações preliminares, a Comissão adotou a Decisão C (2013) 8681 final, de 6 de dezembro de 2013, pela qual, dando execução ao acórdão a executar, a Comissão fixou o montante da sanção pecuniária compulsória devido pela República Italiana pelo segundo semestre posterior a esse acórdão (a seguir «decisão recorrida»).

21 Na decisão recorrida, a Comissão avaliou nomeadamente os progressos feitos pela República Italiana quanto à recuperação dos auxílios ao longo do período em causa (de 17 de maio a 17 de novembro de 2012), e determinou que os auxílios que ainda faltava recuperar em 17 de novembro de 2012 representavam 20,84% dos auxílios por recuperar à data do acórdão a executar. Com base nisso, a Comissão aplicou à República Italiana uma sanção pecuniária compulsória igual a 20,84% do montante de base de 30 milhões de euros, a saber, 6 252 000 euros.

Tramitação do processo e pedidos das partes

22 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2014, a República Italiana interpôs o presente recurso.

23 No âmbito das medidas de organização do processo, o Tribunal Geral colocou várias questões às partes e pediu a apresentação de vários documentos relativos ao processo.

24 Primeiro, o Tribunal Geral convidou a República Italiana a esclarecer se, na sequência do acórdão relativo à primeira sanção pecuniária compulsória, pelo qual julgou improcedente um fundamento análogo ao primeiro fundamento invocado na presente lide, mantinha esse primeiro fundamento.

25 No prazo fixado, a República Italiana indicou ao Tribunal Geral que desistia do primeiro fundamento de recurso, o que o Tribunal Geral registou.

26 Segundo, o Tribunal Geral convidou as partes a precisarem de que modo a aplicação de juros compostos na presente lide podia ter influência no montante da sanção pecuniária compulsória objeto da decisão recorrida. Na afirmativa, pedia-se à Comissão que desse mais pormenores sobre a sua tese de que o segundo fundamento aqui invocado deve ser julgado inadmissível ou inoperante por não ter o Tribunal Geral que se pronunciar sobre a legalidade da aplicação dos juros compostos.

27 As partes comunicaram ao Tribunal Geral as suas respostas a essa questão no prazo fixado.

28 Terceiro, o Tribunal convidou as partes a apresentarem-lhe as suas observações sobre a importância que poderá ter o acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537) para a resposta a dar ao segundo fundamento.

29 As partes comunicaram ao Tribunal Geral as suas respostas a essa questão no prazo fixado.

- 30 Quarto, o Tribunal Geral pediu à Comissão que lhe comunicasse os documentos que lhe permitiam afirmar, em substância, que a República Italiana tinha aceite derrogar a regra que consta dos artigos 1282.º e 1283.º do Codice civile (código civil italiano) no respeitante à aplicação de juros compostos à recuperação do auxílio de Estado controvertido (v., nomeadamente, decisão recorrida, n.ºs 29 e 32), relativamente a todo o período em causa.
- 31 A Comissão comunicou ao Tribunal Geral os documentos pedidos no prazo fixado, que foram igualmente comunicados à República Italiana. Esses documentos são os seguintes:
- Uma carta da Comissão para a República Italiana de 12 de junho de 2013, que incluía uma avaliação preliminar sobre o estado em que se encontrava a recuperação efetuada no segundo semestre posterior ao acórdão a executar;
 - Uma carta da Comissão para a República Italiana de 31 de outubro de 2003, que lembrava que, «para o cálculo do montante do reembolso, [tinham] que ser tidos em conta os juros compostos nos termos da comunicação da Comissão sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais [...]»;
 - Uma carta da Comissão para a República Italiana de 29 de janeiro de 2004, que lembrava igualmente que os juros compostos tinham que ser tidos em consideração no cálculo do montante de reembolso de acordo com a comunicação da Comissão sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais (JO 2003, C 110, p. 21);
 - Uma carta da Comissão para a República Italiana de 17 de janeiro de 2005, que tinha em anexo uma nota que transmitia à Comissão os números dos auxílios ilegais precisando que «os juros [tinham] sido calculados numa base composta, como indicado pelos serviços da Comissão, com base na taxa de referência aplicada nas condições que constam do sítio Internet da União Europeia».
- 32 A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular a decisão recorrida;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 33 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a República Italiana nas despesas.

Questão de direito

- 34 Neste momento, a República Italiana invoca um único fundamento de recurso (v. n.ºs 24 e 25, *supra*). Alega que a decisão recorrida viola a regulamentação aplicável, na medida em que, para definir o montante da sanção pecuniária compulsória, a Comissão exigiu que fossem tidos em conta juros compostos sobre o montante dos auxílios a recuperar. Ora, segundo a jurisprudência, nas decisões de recuperação anteriores à data de entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 2004, L 140, p. 1), conforme retificado (JO 2004, L 286, p. 3), só podem ser tidos em conta juros compostos se isso corresponder ao regime normalmente aplicado no direito nacional. Não é o que acontece com o artigo 1283.º do código civil italiano, nos termos do qual os juros vencidos não produzem juros automaticamente.

35 A Comissão alega que esse fundamento deve ser julgado inadmissível ou inoperante, ou, de qualquer forma, improcedente. A título preliminar, a Comissão alega que o cálculo da sanção pecuniária compulsória efetuado na decisão recorrida não foi influenciado pelo pedido feito no n.º 34 da decisão recorrida, num *obiter dictum*, de ter em conta juros compostos sobre os auxílios ilegais. Com efeito, esse convite não altera o montante da sanção pecuniária compulsória determinado pela Comissão, que apenas teve em conta os dados anteriormente fornecidos pelas autoridades italianas. Por outro lado, a República Italiana não pode contestar o pedido de ter em conta juros compostos feito nesse momento do procedimento administrativo, uma vez que o Tribunal de Justiça se baseou nos dados fornecidos pela Itália, que tinham em conta juros compostos quando determinou o montante de base da sanção pecuniária compulsória no acórdão a executar (n.º 64). Assim, ter em conta juros compostos não só é legal à luz dos critérios enunciados na regulamentação da União Europeia relativa à recuperação dos auxílios e do acordo entre as partes a esse respeito, mas também beneficia do caso julgado do acórdão a executar.

Observações preliminares

Quadro jurídico

– Regulamento n.º 659/1999

36 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.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), com a epígrafe «Recuperação do auxílio», dispõe, nos n.ºs 2 e 3:

«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. [...] 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. [...]»

– Comunicação da comissão sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais

37 A Comunicação da Comissão sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 8 de maio de 2003 (JO 2003, C 110, p. 21), enuncia:

«[...]

No âmbito do processo de cooperação leal entre a Comissão e os Estados-Membros aquando da execução de determinadas decisões de recuperação, colocou-se no entanto a questão de saber se esses juros deviam ser simples ou compostos. Tendo em conta o objetivo de recuperação dos auxílios ilegais e a sua importância no sistema de controlo dos auxílios estatais previsto no Tratado CE, a Comissão considera urgente clarificar a sua posição relativamente a este aspeto.

[...]

Segundo as práticas do mercado, são normalmente calculados juros simples quando o beneficiário dos fundos não utilizou o montante desses juros até ao final do período em causa, por exemplo, quando o montante em questão só é pago no termo deste período; por outro lado, são normalmente calculados

juros compostos quando se considera que, anualmente (ou em cada período), é pago ao beneficiário o montante dos juros, que vêm juntar-se ao capital que recebeu inicialmente. Neste caso, o beneficiário ganharia juros sobre os juros pagos relativamente a cada período.

[...] Afigura-se, por conseguinte, que apesar da variedade das situações possíveis, um auxílio ilegal tem por efeito 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.

Por conseguinte, a Comissão pretende informar os Estados-Membros e as partes interessadas de que, em qualquer decisão que ordene a recuperação de um auxílio ilegal que venha futuramente a adotar, aplicará a taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente subvenção líquido dos auxílios regionais numa base composta. Em conformidade com as práticas correntes do mercado, estes juros compostos serão determinados numa base anual. Da mesma forma, a Comissão espera que os Estados-Membros apliquem juros compostos aquando da execução da qualquer decisão de recuperação pendente, a menos que tal seja contrário a um princípio geral do direito [da União].»

– Regulamento n.º 794/2004

38 Os artigos 9.º e 11.º do Regulamento n.º 794/2004, que se inserem no seu capítulo V, têm por objeto a taxa de juro aplicável à recuperação de auxílios ilegais.

39 Sob a epígrafe «Método de fixação da taxa de juro», o artigo 9.º do referido regulamento dispõe, no n.º 1:

«1. Salvo decisão específica em contrário, a taxa de juro aplicável na recuperação dos auxílios estatais concedidos com violação do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado é uma taxa em percentagem anual fixada para cada ano civil.»

40 Sob a epígrafe «Método de cálculo dos juros», o artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004 enuncia, no seu n.º 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.»

41 O artigo 13.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 794/2004, que figura no capítulo VI, intitulado «Disposições finais», dispõe que esse regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. Tendo este regulamento sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 30 de abril de 2004, entrou em vigor em 20 de maio de 2004. Por outro lado, segundo o artigo 13.º, quinto parágrafo, do referido regulamento, o seu artigo 11.º é aplicável a todas as decisões de recuperação de auxílios notificadas após a data de entrada em vigor deste mesmo regulamento.

– Decisão de recuperação

42 Em 11 de maio de 1999, a Comissão adotou a decisão de recuperação, que foi notificada à República Italiana em 4 de junho de 1999 (v. n.º 1, *supra*). Nos artigos 1.º e 2.º dessa decisão, a Comissão considerou que certas medidas para o emprego executadas pela República Italiana, que não preenchiam as condições previstas nesses artigos, eram incompatíveis com o mercado interno. Nos termos do artigo 3.º da decisão de recuperação:

«A Itália tomará todas as medidas necessárias para a recuperação junto dos beneficiários dos auxílios que não cumprem as condições previstas nos artigos 1.º e 2.º e que foram ilegalmente concedidos.

A recuperação deverá ser efetuada nos termos do direito processual nacional. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram postos à disposição dos beneficiários até à data da sua recuperação efetiva. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no quadro dos auxílios com finalidade regional.»

– Direito italiano

43 O artigo 1283.º do Código Civil italiano dispõe:

«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 desde que se trate de juros devidos por, pelo menos, seis meses.»

44 Ao contrário do que aconteceu no processo que deu origem ao acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537, n.ºs 13 e 14), nenhuma outra disposição do direito italiano foi invocada por alguma das partes como disposição aplicável na presente lide.

Elementos relativos à definição do montante da sanção pecuniária compulsória

45 Em 17 de novembro de 2011, no acórdão a executar, o Tribunal de Justiça condenou a República Italiana no pagamento de uma «sanção pecuniária compulsória [...] por semestre de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão [da ação por incumprimento (EU:C:2004:207)]».

46 No n.º 2 da parte decisória do acórdão a executar, os elementos relativos à definição do montante da sanção pecuniária compulsória são os seguintes:

- por cada semestre de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão da ação por incumprimento,
- a sanção pecuniária compulsória corresponde à multiplicação do montante de base de 30 milhões de euros,
- pela percentagem do montante dos auxílios ainda não recuperados,
- calculado face ao montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011.

- 47 Em 7 de março de 2013, na primeira decisão sobre o montante da sanção pecuniária compulsória (v. n.º 17, *supra*, e n.ºs 3 e 4 da decisão recorrida), a Comissão fixou em 16 533 000 euros o montante da sanção pecuniária compulsória devido relativamente ao período entre 17 de novembro de 2011 e 17 de maio de 2012, tendo em consideração os seguintes elementos:
- o montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011 foi fixado em 118 175 296 euros;
 - o montante dos auxílios ainda não recuperados em 17 de maio de 2012 foi fixado em cerca de 65 130 279 euros, isto é, 55,11% da quantia correspondente ao montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011;
 - a multiplicação da percentagem dos auxílios ainda não recuperados em 17 de novembro de 2012 (55,11%) por 30 milhões de euros permitiu chegar ao montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo período entre 17 de novembro de 2011 e 17 de maio de 2012, isto é, 16 533 000 euros.
- 48 Em 6 de dezembro de 2013, nos n.ºs 77 a 79 da decisão recorrida, a Comissão definiu o montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo período entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012 em 6 252 000 euros, tendo em consideração os seguintes elementos:
- o montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011 foi fixado em 118 175 296 euros;
 - o montante dos auxílios ainda não recuperados em 17 de novembro de 2012 foi fixado em 24 627 937,21 euros, isto é, 20,84% da quantia correspondente ao montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011;
 - a multiplicação da percentagem dos auxílios ainda não recuperados em 17 de maio de 2012 (20,84%) por 30 milhões de euros permitiu chegar ao montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo período entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012, isto é, 6 252 000 euros.
- 49 É à luz destas observações preliminares sobre o quadro jurídico e os elementos relativos à definição do montante da sanção pecuniária compulsória que devem ser analisados os argumentos das partes.

Apreciação do Tribunal Geral

- 50 Em substância, nesse fundamento, a República Italiana alega que a decisão recorrida deve ser anulada na medida em que, para definir o montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012, a Comissão tomou ilegalmente em consideração quantias que integravam juros compostos.
- 51 A esse respeito, primeiro, verifica-se que, para determinar o montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011, data da prolação do acórdão a executar, os dados tidos em conta pela Comissão efetivamente integravam juros compostos.
- 52 Assim, no n.º 25 da decisão recorrida, a Comissão referiu que «todos os números indicados pelas autoridades italianas correspond[iam] aos montantes das medidas de auxílio existentes em 2007, à data em que as ordens oficiais de recuperação [tinham sido] emitidas». No n.º 32 da decisão recorrida, precisa-se, a esse respeito, que, «até 2007 as autoridades italianas aplicaram aos montantes dos auxílios existentes juros compostos, como acordado com os serviços da Comissão».
- 53 Do mesmo modo, em resposta à segunda medida de organização do processo (v. n.º 26, *supra*), a Comissão indicou que «os números que correspond[iam] aos montantes dos auxílios em vigor em 2007 tinham sido calculados pelas autoridades italianas aplicando juros compostos aos auxílios ilegais».

- 54 Nessa resposta, a Comissão lembrou o que resulta dos n.ºs 29 a 33 da decisão recorrida, a saber que, em 21 de março de 2013, as autoridades italianas a tinham informado de que, contrariamente ao que tinha sido anteriormente acordado, a partir de 2007, tinham decidido calcular juros, simples ou compostos, e aplicar esses juros aos auxílios ilegais a recuperar. A Comissão precisou igualmente que «os montantes devidos em 2007 nunca foram atualizados para ter em conta os juros aplicáveis» e que, por isso, convidou as autoridades italianas, no n.º 34 da decisão recorrida, a calcularem os juros compostos sobre os auxílios ilegais a partir de 2007.
- 55 Na audiência, as partes estiveram igualmente de acordo em reconhecer que o montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011 tido em conta na decisão recorrida representa a situação expressa em valor 2007 no momento em que o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão. Os dados tidos em conta nesse momento foram, portanto, definidos em 17 de novembro de 2011 a partir dos dados fornecidos pela República Italiana quando enviou ordens oficiais de recuperação em 2007. Não se contesta que esses dados integravam juros compostos, pelo menos até 2007.
- 56 Tendo em conta o facto de o montante dos auxílios a recuperar em 17 de novembro de 2011 integrar juros compostos, há que considerar que o montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012, calculado de acordo com a fórmula acima exposta nos n.ºs 46 e 48, teve igualmente em consideração os dados que integravam juros compostos. A decisão recorrida encerra, enquanto tal, o processo de liquidação da sanção pecuniária compulsória devida pelo semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012 e é desfavorável à República Italiana, que tem, portanto, legitimidade para impugnar a sua legalidade e para invocar, para o efeito, todos os fundamentos de facto e de direito nas condições previstas no Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 57 Segundo, há que determinar, portanto, se existe uma base jurídica que permita a aplicação de juros compostos no caso presente, o que a República Italiana contesta na petição.
- 58 Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, 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. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, desse regulamento, o auxílio a recuperar mediante uma decisão de recuperação incluirá juros. No entanto, esta última disposição não precisa se estes juros devem ser calculados numa base simples ou numa base composta (acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 26).
- 59 A este respeito, importa salientar, em primeiro lugar, que, embora o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 794/2004 enuncie que a taxa de juro será aplicada numa base composta até à data da recuperação do auxílio e que os juros resultantes do ano anterior produzirão juros em cada ano subsequente, há que observar, porém, que, em conformidade com o artigo 13.º, quinto parágrafo, desse regulamento, essa disposição só é aplicável às decisões de recuperação de auxílios notificadas após a data de entrada em vigor desse regulamento, isto é, depois de 20 de maio de 2004 (acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 27).
- 60 Consequentemente, uma vez que a decisão de recuperação, que declarou incompatíveis com o mercado comum os auxílios objeto de recuperação no processo principal, foi notificada à República Italiana em 4 de junho de 1999, isto é, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 794/2004, o artigo 11.º, n.º 2, desse regulamento não é, enquanto tal, aplicável *ratione temporis* a este processo (v., por analogia, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 28).
- 61 Em segundo lugar, quanto à questão de saber qual era a regulamentação aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 794/2004 para determinar se os juros devem ser simples ou compostos, há que lembrar que, no acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.º 46), o Tribunal de Justiça declarou que, na data em que a decisão em causa no processo que deu origem a esse acórdão foi adotada, isto é, em 12 de julho de 2000, nem o

direito da União nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral precisavam se os juros que devem ser incluídos num auxílio a recuperar deviam ser calculados numa base simples ou numa base composta. Na falta de qualquer disposição do direito da União na matéria, o Tribunal de Justiça considerou que a prática da Comissão, desenvolvida nomeadamente na sua carta SG(91) D/4577 aos Estados-Membros, de 4 de março de 1991, associava a questão da imposição de juros às modalidades processuais da recuperação e remetia, a esse respeito, para o direito nacional (acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.ºs 82 a 84, e de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 29).

- 62 Foi só na sua Comunicação sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais, publicada em 8 de maio de 2003, que a Comissão enunciou expressamente que aplicaria uma taxa de juro composta em todas as decisões que pudesse vir a adotar que ordenassem a recuperação de um auxílio ilegal e que esperava que os Estados-Membros aplicassem juros compostos na execução de qualquer decisão de recuperação (acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, n.º 46, e de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 30).
- 63 Por seu lado, a decisão de recuperação exige, no artigo 3.º, segundo parágrafo, que a recuperação do auxílio decorra em conformidade com os procedimentos nacionais, que às quantias a recuperar acresçam juros a partir da data em que foram disponibilizadas aos beneficiários, até à sua recuperação efetiva, e que os juros sejam calculados com base na taxa de referência utilizada no cálculo do equivalente-subvenção no âmbito dos auxílios de finalidade regional, sem dar, porém, qualquer indicação adicional sobre a questão de saber se esses juros devem ser aplicados numa base simples ou numa base composta (v., por analogia, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 31).
- 64 Tendo esta decisão sido notificada à República Italiana em 4 de junho de 1999, isto é, antes da alteração da prática da Comissão anunciada na sua Comunicação sobre as taxas de juro aplicáveis em caso de recuperação de auxílios ilegais, há que concluir, com base na jurisprudência desenvolvida no acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), que cabia ao direito nacional determinar se, no caso, a taxa de juro devia ser aplicada numa base simples ou numa base composta (v., por analogia, acórdão de 3 de setembro de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, n.º 32).
- 65 Quanto a esse ponto, como alega a República Italiana, resulta distintamente da jurisprudência iniciada pelos acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), e de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537), que, nas decisões de recuperação anteriores à entrada em vigor do Regulamento n.º 794/2004, só podem ser tidos em conta juros compostos se isso corresponder ao regime normalmente aplicado no direito nacional.
- 66 Assim, na falta de qualquer outra disposição de direito nacional aqui invocada, há que considerar que a regulamentação aplicável na presente lide é a que consta do artigo 1283.º do código civil italiano, nos termos do qual, de acordo com o que foi exposto pela República Italiana sem impugnação da Comissão, os juros vencidos não geram automaticamente juros.
- 67 Resulta do exposto que ao tomar em consideração, para determinar o montante da sanção pecuniária compulsória devido pelo semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012, quantias relativas a montantes de auxílios a recuperar que integravam juros compostos, a Comissão cometeu um erro de direito.
- 68 Nenhum dos argumentos apresentados pela Comissão a este respeito é suscetível de pôr em causa esta conclusão.

- 69 Primeiro, a Comissão invoca a existência de um acordo entre as partes quanto a ter em conta juros compostos. Com efeito, o n.º 32 da decisão recorrida refere um acordo sobre esse ponto, referindo que fora acordado «em 2003 e [...] em 2004, com base no Regulamento n.º 794/2004 (v. cartas dos serviços da Comissão de 31 de outubro de 2003 e 29 de janeiro de 2004, seguidas da carta das autoridades italianas de 17 de janeiro de 2005 [...])».
- 70 Contudo, da leitura dos documentos referidos na decisão recorrida, apresentados em resposta à quarta medida de organização do processo (v. n.º 31, *supra*), não se pode deixar de observar que, se a República Italiana teve em conta juros compostos, foi a pedido expresso da Comissão, formulado numa carta de 31 de outubro de 2003 que invocava como base jurídica disposições do direito da União. Nestas circunstâncias, aquilo que a Comissão apresenta como um acordo entre as partes deve considerar-se antes um simples ato de adesão do destinatário da carta da Comissão em consideração de disposições que se verificou não serem aplicáveis. Com efeito, o pedido da Comissão é anterior à prolação dos acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), e de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537), dos quais resulta que o direito aplicável à decisão de recuperação aqui em causa no respeitante à determinação do método de aplicação dos juros é o direito nacional e não o direito da União.
- 71 Nestas circunstâncias, uma vez que a decisão de recuperação foi notificada à República Italiana em 4 de junho de 1999, o pedido da Comissão à luz do direito da União não pode ter o efeito de pôr em causa o alcance da regulamentação nacional aplicável. Isso iria contra o princípio da proteção da confiança legítima e contra as soluções dadas pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), e de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537).
- 72 Segundo, nos articulados e nas respostas às medidas de organização do processo, a Comissão refere-se ao ponto 64 do acórdão a executar, para alegar que o Tribunal de Justiça se baseou expressamente em dados que integravam juros compostos fornecidos pelas autoridades italianas e elaborados de acordo com a Comissão.
- 73 A esse respeito, há que salientar que, nesse ponto, o Tribunal de Justiça indicou, por um lado, que «[como] decorr[ia] das discussões que tiveram lugar na audiência, dev[ia] assinalar-se que a República Italiana e a Comissão est[avam] de acordo quanto ao montante total dos auxílios distribuídos, o qual se eleva[va] a 251 271 032,37 euros» e, por outro lado, que «[a Comissão admitia] que se dev[iam] considerar recuperados auxílios de um montante cumulado de 63 062 555 euros» (acórdão a executar, n.º 64).
- 74 Estas observações permitiram ao Tribunal de Justiça tomar nota da evolução ocorrida na audiência na argumentação das partes. Inicialmente, com efeito, «a Comissão [...] entend[ia] que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a República Italiana não tinha recuperado a totalidade dos auxílios ilegalmente pagos, designadamente 519 958 761,97 euros [...]», ao passo que «[a] República Italiana contesta[va] o montante total das quantias a recuperar, fixando-o em 251 271 032,37 euros, embora admit[isse] que, em julho de 2010, tinha obtido apenas o reembolso de 63 062 555,46 euros, aos quais dev[iam], contudo, ser acrescentados 73 353 387,28 euros, a títulos diversos [...] » (acórdão a executar, n.ºs 21, 23 e 24).
- 75 O n.º 64 do acórdão a executar inscreve-se igualmente na continuação do n.º 63, onde o Tribunal de Justiça referia que «[era] pacífico que uma parte substancial das quantias em causa não fo[ra] ainda objeto de recuperação ou que a prova desta ainda não fo[ra] fornecida à Comissão». Os números expostos no n.º 64 quanto ao montante total dos auxílios distribuídos e ao montante dos auxílios que podem ser considerados recuperados em julho de 2010 permitem assim ao Tribunal de Justiça enquadrar a discussão sobre o montante das quantias a recuperar. Contudo, ao contrário do que alega a Comissão, de nenhum lugar do acórdão a executar resulta que este aborde a questão dos juros compostos. Nenhuma referência é feita aos elementos a tomar em consideração para determinar o

montante das quantias a recuperar. Nestas circunstâncias, não se pode inferir do acórdão a executar uma intenção de, na determinação do método de aplicação de juros, derogar os princípios referidos no acórdão anterior de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), confirmado pelo acórdão posterior de 3 de setembro de 2015, A2A (C-89/14, EU:C:2015:537). Assim, resulta do exposto que nem na parte decisória nem na fundamentação do acórdão a executar o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a questão dos juros compostos.

- 76 Terceiro, não é possível acompanhar a Comissão quando considera, a título preliminar, que, no seu fundamento, a República Italiana apenas contesta na realidade um *obiter dictum*, a saber, o n.º 34 da decisão recorrida, onde a República Italiana é convidada «a calcular e a aplicar os juros sobre a recuperação pelo período em questão (ou a partir de 2007) por todos os montantes dos auxílios existentes, isto é, os montantes correspondentes a todos os beneficiários, incluindo os que reembolsaram o auxílio parcial ou totalmente, a fim de respeitar as suas obrigações». Com efeito, resulta do exposto que, a pedido da Comissão, a taxa de juro foi aplicada numa base composta por todos os montantes de auxílios objeto dos dados tidos em consideração para calcular os elementos relativos à definição do montante da sanção pecuniária compulsória, pelo menos até 2007, e que a sanção pecuniária compulsória fixada na decisão recorrida foi calculada em consideração de dados que integravam juros compostos. Além disso, resulta da petição que a República Italiana efetivamente contesta essa contabilização dos juros compostos e a influência que teve na determinação do montante da sanção pecuniária compulsória. Assim, não tem razão a Comissão quando alega que o presente fundamento é inoperante.
- 77 Consequentemente, a decisão recorrida deve ser anulada na medida em que a Comissão, ao determinar o montante da sanção pecuniária compulsória devido pela República Italiana pelo semestre entre 17 de maio e 17 de novembro de 2012, teve em consideração quantias relativas a montantes de auxílios a recuperar que integravam juros compostos, contrariamente ao disposto no direito nacional aplicável.

Quanto às despesas

- 78 Por força do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas da recorrente, em conformidade com os pedidos desta última.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

decide:

- 1) **É anulada a Decisão C-(2013) 8681 final da Comissão, de 6 de dezembro de 2013.**
- 2) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Frimodt Nielsen

Dehousse

Collins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de junho de 2016.

Assinaturas