Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 18 de janeiro de 2017 [1]

Processo C-467/15 P

Comissão Europeia
contra

República Italiana

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Auxílio concedido pela República Italiana aos produtores de leite — Regime de auxílios associado ao reembolso da imposição no setor do leite — Decisão condicional adotada pelo Conselho ao abrigo do artigo 108.o, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE — Incumprimento das condições de autorização — Auxílio existente — Auxílio novo — Alteração de um auxílio existente»

1. No presente recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 24 de junho de 2015, Itália/Comissão (T-527/13, EU:T:2015:429, a seguir «acórdão recorrido»), que, por um lado, anulou parcialmente a Decisão 2013/665/UE da Comissão [2] e, por outro, negou provimento ao recurso quanto ao restante.

I – Quadro jurídico

A – Regulamento (CE) n.º 659/1999

2. Nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 [3], entende-se por «[n]ovo auxílio», «quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente».

3. De acordo com o artigo 1.º, alínea g), deste regulamento, entende-se por «[a]uxílio utilizado de forma abusiva» «um auxílio utilizado pelo beneficiário em violação [da] decisão [de aprovação]».

1 Língua original: francês.

2 Decisão de 17 de julho de 2013 relativa ao auxílio estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedido pela Itália (prorrogação do pagamento da imposição no setor do leite) (JO 2013, L 309, p. 40; a seguir «decisão controvertida»).

3 Regulamento 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).

B – Regulamento (CE) n.º 794/2004

4. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 794/2004[4] determina o seguinte:

«Para efeitos da alínea c) do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999, entende-se por alteração de um auxílio existente qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. Qualquer aumento até 20% do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente.»

II – Antecedentes do litígio e decisão controvertida

5. O Tribunal Geral resumiu os antecedentes do litígio, nos n.ºs 1 a 8 do acórdão recorrido, da seguinte forma:«1. Para permitir que os produtores de leite italianos pagassem a imposição suplementar de 1 386 475 000 euros devida à União Europeia pela ultrapassagem da quota leiteira atribuída à República Italiana durante o período de 1995/1996 a 2001/2002, este Estado-Membro pediu ao Conselho da União Europeia autorização para instituir um regime de auxílios de Estado ao abrigo do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE.

2. Com a Decisão 2003/530/CE, de 16 de julho de 2003, relativa à compatibilidade com o mercado comum de um auxílio que a República Italiana tenciona conceder aos seus produtores de leite (JO 2003, L 184, p. 15, a seguir "decisão do Conselho"), o Conselho autorizou esse Estado-Membro a «assegura[r] o pagamento à [União] do montante total devido por esses produtores em virtude da imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos durante o período de 1995/1996 a 2001/2002» (artigo 1.º da decisão do Conselho). Autorizou igualmente que se «[permitisse aos interessados] liquidar a sua dívida [para com a República Italiana] através de um pagamento diferido sem juros ao longo de alguns anos» (artigo 1.º da decisão do Conselho).

3. Esta declaração de compatibilidade ficou sujeita a duas séries de condições. Em primeiro lugar, o Conselho incumbiu as autoridades italianas de declararem o montante correspondente à imposição suplementar devida pelos produtores de leite ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), por um lado, e de deduzirem das despesas financiadas pelo FEOGA o saldo da sua dívida para com a União e os respetivos juros, por outro (artigo 2.º da decisão do Conselho). Em segundo lugar, exigiu que os produtores de leite amortizassem integralmente a sua dívida para com a República Italiana em prestações anuais iguais, por um lado, e durante um período que não excedesse 14 anos, a contar de 1 de janeiro de 2004, por outro (artigo 1.º da decisão do Conselho).

4. Neste contexto, as autoridades italianas aprovaram o decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decreto-Lei n.º 49, que reforma a regulamentação relativa à aplicação da imposição suplementar no setor do leite e produtos lácteos), de 28 de março de 2003 (GURI n.º 75, de 31 de março de 2003, p. 4), e o decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003 (Decreto Ministerial, de 30 de julho de 2003, relativo ao pagamento da imposição suplementar, devida e não paga, respeitante ao período compreendido entre 1995/1996 e 2001/2002, previsto no artigo 10.º, parágrafo 34, da Lei n.º 119/2003) (GURI n.º 183, de 8 de agosto de 2003, p. 33). As disposições conjugadas destes dois atos previram, em substância, que o montante da imposição suplementar assumido pela República Italiana lhe seria integralmente reembolsado pelos produtores de leite, sem juros, em prestações anuais iguais, durante um período não superior a catorze anos (a seguir "sistema de escalonamento dos pagamentos").

4 Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 (JO 2004, L 140, p. 1; e retificação no JO 2004, L 286, p. 3).

5. Após ter alterado estas disposições por várias vezes, nomeadamente para permitir que os interessados requeressem o pagamento escalonado da sua dívida por um prazo máximo de 30 anos, prorrogando, em seguida, por seis meses o pagamento da prestação anual com vencimento em 30 de junho de 2010, as autoridades italianas aprovaram a legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Lei n.º 10, de conversão em lei, com alterações, do Decreto-Lei n.º 225, de 29 de dezembro de 2010, que prorroga os prazos previstos nas disposições legislativas e intervenções urgentes em matéria fiscal e de apoio às empresas e às famílias), de 26 de fevereiro de 2011 (GURI n.º 47, de 26 de fevereiro de 2011, suplemento ordinário n.º 53), que entrou em vigor no dia seguinte [, 27 de fevereiro de 2011]. Esta lei introduziu o n.º 12-K no artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 225], que prevê que, "[p]ara fazer face à grave crise no setor do leite, foram prorrogados para 30 de junho de 2011 os prazos de pagamento dos montantes com vencimento em 31 de dezembro de 2010, referidos nos planos de pagamento previstos no Decreto-Lei n.º 49" e regulamentação posterior (a seguir "prorrogação do pagamento").

6. As autoridades italianas informaram a Comissão de que o "equivalente-subvenção" desta medida tinha sido imputado no auxílio de *minimis* previsto para este Estado-Membro no anexo do Regulamento (CE) n.º 1535/2007 da Comissão, de 20 de dezembro de 2007, relativo à aplicação dos artigos [107.º TFUE] e [108.º TFUE] aos auxílios de *minimis* no setor da produção de produtos agrícolas (JO 2007, L 337, p. 35). Segundo essas autoridades, este dispositivo aproveitou a 1 291 produtores de leite sobre os 11 271 beneficiários do sistema de escalonamento dos pagamentos, ou seja, uma proporção de 11,45%. Além disso, o auxílio individual obtido a este título situava-se num intervalo entre 0,08 e 694,19 euros. Por fim, para 1 187 dos 1 291 produtores de leite em causa, o auxílio manteve-se abaixo dos 100 euros e, para 559 deles, abaixo dos 12 euros.

7. Com a Decisão C (2011) 10055 final, de 11 de janeiro de 2012, relativa ao auxílio estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] —Diferimento do pagamento da imposição sobre o leite em Itália, cujo resumo foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 10 de fevereiro de 2012 (JO 2012, C 37, p. 30), a Comissão deu início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE. Em primeiro lugar, indicou, em substância, que tinha dúvidas sobre a qualificação do diferimento do pagamento à luz do artigo 107.º TFUE e sobre a compatibilidade desta medida com o mercado interno. Em segundo lugar, afirmou que esse diferimento do pagamento implicava uma violação de uma das condições previstas na decisão do Conselho, que a violação transformava o conjunto do sistema de escalonamento dos pagamentos instituído pelas autoridades italianas num novo auxílio, visto que era aplicável aos produtores de leite que tinham beneficiado do diferimento do pagamento, e que a compatibilidade desse novo auxílio com o mercado interno também não estava demonstrada.

8. Na [d]ecisão [controvertida], a Comissão considerou, após a troca de correspondência com as autoridades italianas no procedimento administrativo, que ambas as medidas em causa, a saber, a prorrogação do pagamento, por um lado, e o sistema de escalonamento dos pagamentos, por outro, constituíam um auxílio novo, ilegal e incompatível com o mercado interno (artigo 1.º da decisão controvertida). Consequentemente, a Comissão ordenou à República Italiana que procedesse à cobrança imediata e efetiva das quantias concedidas aos produtores de leite que tiveram direito à prorrogação do pagamento, acrescidas de juros (artigos 2.º e 3.º da decisão controvertida).»

III – Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

6. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de setembro de 2013, a República Italiana interpôs um recurso destinado a obter a anulação total ou parcial da decisão controvertida.

7. Em apoio do seu recurso, a República Italiana invocou dois fundamentos, sendo o primeiro relativo à violação do artigo 3.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1535/2007, e o segundo relativo à violação do artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

8. O Tribunal Geral julgou procedente o segundo fundamento da República Italiana e anulou o artigo 1.º, n.º 2, da decisão controvertida, bem como os artigos 2.º a 4.º desta, na medida em que diziam respeito, por um lado, ao regime de auxílios previsto no artigo 1.º, n.º 2, da decisão controvertida e, por outro, aos auxílios individuais concedidos em aplicação desse regime de auxílios, negando provimento ao recurso quanto ao restante.

9. Para o efeito, o Tribunal Geral esclareceu, em primeiro lugar, no n.º 39 do acórdão recorrido, o alcance do segundo fundamento, constatando que, apesar de cada um dos argumentos invocados pela República Italiana no âmbito daquele fundamento se ter baseado na violação de uma disposição diferente, os mesmos tinham em comum o facto de criticarem a decisão por não assentar em nenhuma base jurídica válida na medida em que qualificava o sistema de escalonamento dos pagamentos de auxílio novo e ilegal e em que exigia que a República Italiana recuperasse esse auxílio. Nos n.ºs 40 a 44 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que esta argumentação havia sido formulada desde a fase da petição e que os argumentos que a República Italiana apresentou na sua réplica constituíam uma ampliação, à luz da contestação, dos argumentos apresentados na petição.

10. Em segundo lugar, o Tribunal Geral julgou improcedente, nos n.ºs 45 a 47 do acórdão recorrido, o argumento da República Italiana relativo à fundamentação da decisão controvertida.

11. Em terceiro lugar, o Tribunal Geral analisou, nos n.ºs 49 a 92 do acórdão recorrido, os argumentos da República Italiana relativos ao fundamento da decisão controvertida.

12. No n.º 50 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou pacífico que, até ao momento em que a Comissão entendeu que o sistema de escalonamento dos pagamentos devia ser considerado um auxílio novo, esta medida constituía um regime de auxílios existente.

13. Embora considerando, nos n.ºs 66 e 67 do acórdão recorrido, que a Comissão podia recorrer ao processo previsto no Capítulo IV do Regulamento n.º 659/1999, em caso de aplicação abusiva de um auxílio, o Tribunal Geral considerou pacífico, no n.º 68 do referido acórdão, que a Comissão não fundou a sua decisão nestas disposições do Regulamento n.º 659/1999, tendo ao invés considerado que o sistema de escalonamento dos pagamentos se tornara um auxílio novo devido à prorrogação do pagamento e porque se aplicava aos produtores de leite que beneficiaram dessa prorrogação. Da mesma forma, o Tribunal Geral considerou que esta qualificação e a qualificação de auxílio aplicado de forma abusiva se excluíam mutuamente, na medida em que apenas um auxílio já existente podia dar lugar a uma aplicação abusiva, como recorda o considerando 15 do Regulamento n.º 659/1999.

14. Entre as diferentes vias processuais a que a Comissão tinha a possibilidade de recorrer, o Tribunal Geral invocou, nos n.ºs 69 a 76, a do processo aplicável aos auxílios ilegais, previsto no Capítulo III do Regulamento n.º 659/1999.

15. O Tribunal Geral considerou, no n.º 74 do acórdão recorrido, que, em caso de alteração de um auxílio existente, não são «quaisquer auxílios existentes alterados», mas sim apenas a alteração enquanto tal que é suscetível de ser qualificada de auxílio novo, enquanto a medida anterior, que foi regularmente executada, deve ser vista como um auxílio existente ou um regime de auxílios existente.

16. No n.º 75 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral fez referência a uma exceção a esta regra: caso a alteração afete a própria essência do auxílio existente ou do regime de auxílios existente, esta medida transforma-se na íntegra em auxílio novo ou em regime de auxílios novo. O Tribunal Geral esclareceu, neste mesmo número, que não existe uma alteração substancial quando o elemento novo for claramente destacável da medida preexistente ou quando o mesmo for de ordem puramente formal ou administrativa.

17. O Tribunal Geral concluiu, no n.º 76 do acórdão recorrido, que a possibilidade de a Comissão qualificar de auxílio novo e, eventualmente, ilegal, não apenas a alteração de um auxílio existente, mas igualmente a totalidade do auxílio existente que é objeto desta alteração, está sujeita, quanto à sua substância, à condição de esta instituição demonstrar que a referida alteração afeta a própria substância da medida preexistente. Acrescentou que, caso o Estado-Membro defenda, no procedimento administrativo, que essa alteração é claramente destacável da medida preexistente, ou que reveste um caráter puramente formal ou administrativo e não é suscetível de influenciar a apreciação da compatibilidade dessa medida com o mercado interno, a Comissão tem de justificar as razões pelas quais lhe parece que esses argumentos são infundados.

18. Nos n.os 78 a 80 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a Comissão não demonstrou na decisão controvertida que a prorrogação do pagamento alterava substancialmente o sistema de escalonamento dos pagamentos. O Tribunal Geral concluiu, assim, nos n.os 81 e 82 do acórdão recorrido, que a Comissão desrespeitou o conceito de auxílio novo ao requalificar um regime de auxílios existente de auxílio novo ilegal sem respeitar as condições substantivas enunciadas pelo Regulamento n.º 659/1999 e ordenou erradamente a recuperação dos auxílios concedidos ao abrigo do regime de auxílios existente.

19. Nos n.os 83 a 91 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes os argumentos invocados pela Comissão para demonstrar que a inobservância, por parte das autoridades italianas, de uma das condições constantes da declaração de compatibilidade proferida pelo Conselho conduziria, em substância, à requalificação do regime de auxílios existente em auxílio novo e ilegal.

20. Para o efeito, o Tribunal Geral salientou, no n.º 85 do acórdão recorrido, que, quando a Comissão identifica uma violação de uma decisão que declarou um auxílio ou um regime de auxílios compatível com o mercado interno sob reserva de determinadas condições e opta por utilizar os seus poderes de fiscalização, deve limitar-se à análise do auxílio novo, salvo se demonstrar que este último alterou a própria substância de um auxílio existente ou de um regime de auxílios existente.

21. No n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não pode considerar que o incumprimento de uma condição imposta no momento da aprovação de um regime de auxílios existente implica *ipso facto* a requalificação desta medida como auxílio novo, e ainda menos considerar esta última como ilegal *ab initio* e ordenar a sua recuperação como se se tratasse de um auxílio ilegalmente executado e não de um auxílio previamente autorizado.

22. O Tribunal Geral salientou a este propósito, no n.º 87 do acórdão recorrido, que qualquer auxílio existente é abrangido pela decisão de autorização da qual foi objeto, exceto se a Comissão considerar que a mesma foi abusivamente aplicada ou se a sua substância tiver sido alterada por um auxílio novo, e deve, portanto, sob reserva destes dois casos, ser considerado legal até a Comissão declarar a sua incompatibilidade com o mercado interno.

23. Além disso, no n.º 88 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, atendendo ao objetivo prosseguido pelas condições constantes da declaração de compatibilidade, o seu posterior incumprimento apenas podia conduzir a Comissão a pôr em causa, recorrendo a uma das diferentes vias processuais previstas pelo Tratado FUE e pelo Regulamento n.º 659/1999, a declaração de compatibilidade com o mercado interno atribuída à medida em causa, e não a sua qualificação de auxílio existente, sob reserva da exceção recordada no n.º 85 do acórdão recorrido.

24. Nos n.os 89 e 90 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que essa declaração de incompatibilidade só pode produzir efeitos para o futuro; se assim não fosse, um regime de auxílios regularmente executado e os auxílios individuais legalmente concedidos ao abrigo deste, antes que o Estado-Membro em causa violasse as suas obrigações, seriam retroativamente considerados auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado interno, o que equivaleria a uma revogação da decisão de autorização da execução destas medidas.

25. O Tribunal Geral considerou ainda, no n.º 91 do acórdão recorrido, que a teoria avançada pela Comissão permitiria contornar os processos que o legislador instituiu para garantir, no respeito do princípio da segurança jurídica, a efetividade da fiscalização dos auxílios de Estado.

26. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou, portanto, procedente o segundo fundamento e negou provimento ao recurso quanto ao restante.

IV – Quanto ao recurso da decisão do Tribunal Geral

27. A Comissão e a República Italiana foram ouvidas na audiência de 10 de novembro de 2016.

28. Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca três fundamentos, relativos, respetivamente, i) à proibição de invocar oficiosamente um fundamento relativo à legalidade substancial do ato impugnado, ii) à violação do artigo 108.º TFUE e do artigo 1.º do Regulamento n.º 659/1999, no que se refere aos conceitos de novo auxílio e de auxílio existente, e iii) à violação do artigo 108.º TFUE e dos artigos 4.º, 6.º, 7.º, 14.º e 16.º do Regulamento n.º 659/1999, no que se refere aos processos aplicáveis aos auxílios novos e aos auxílios utilizados de forma abusiva.

A – Quanto ao primeiro fundamento, relativo à proibição de invocar oficiosamente um fundamento relativo à legalidade substancial do ato impugnado

1. Argumentos das partes

29. A Comissão alega que, nos n.os 39 a 44 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral violou o princípio dispositivo, a proibição de invocar oficiosamente um fundamento relativo à legalidade substancial da decisão, o artigo 21.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como o artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, artigos dos quais decorre que o litígio é, em princípio, determinado e circunscrito pelas partes e que o juiz da União Europeia não pode conhecer *ultra petita*, suscitando oficiosamente a questão da qualificação do sistema de escalonamento dos pagamentos como auxílio novo e não existente, em virtude do caráter alegadamente não substancial da alteração introduzida neste sistema pelas autoridades italianas. A Comissão considera que, na petição apresentada ao Tribunal Geral, esta questão apenas foi formulada, quanto ao mérito, no que respeita à alegada violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, questão distinta daquela sobre a qual incidiu a argumentação do Tribunal Geral.

30. Se o Tribunal de Justiça julgar procedente o presente fundamento, a Comissão considera que este não deverá limitar-se a anular o acórdão recorrido e a negar provimento ao recurso em primeira instância, mas, no interesse da boa administração da justiça, para evitar a repetição de violações graves do direito material da União e clarificar os procedimentos a seguir para a análise dos auxílios de Estado concedidos em violação das condições impostas pela decisão de compatibilidade, deverá igualmente apreciar e julgar procedente pelo menos um dos dois outros fundamentos.

31. A República Italiana considera, por sua vez, que este fundamento não procede.

2. Apreciação

32. Ao contrário da Comissão, entendo que a República Italiana invocou devidamente este fundamento na sua petição submetida ao Tribunal Geral.

33. Com efeito, na própria redação do segundo fundamento do seu recurso perante o Tribunal Geral, a República Italiana fez referência a um argumento baseado na violação do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999 relativo ao conceito de auxílio novo.

34. A República Italiana argumenta, em primeiro lugar, no âmbito deste fundamento, que «não existem elementos suscetíveis de demonstrar que os beneficiários do auxílio existente, que também beneficiaram da medida contestada, são obrigados a restituir não apenas o montante correspondente à medida contestada, mas também aquele que receberam a título do auxílio existente (e, por conseguinte, com base na decisão de autorização, os juros não liquidados no primeiro plano de escalonamento)» (n.º 56 da petição apresentada ao Tribunal Geral).

35. De seguida, a República Italiana acusa a Comissão, sempre no âmbito deste mesmo fundamento, de uma desvirtuação do conceito de «alterações a um auxílio existente» referido no artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999, nos seguintes termos: «Também não pode considerar-se que a extensão da decisão de recuperação ao auxílio existente pode legitimamente decorrer da existência de uma alteração substancial deste auxílio que permita ver as duas medidas como um auxílio novo único, não notificado à Comissão e, portanto, ilegal» (n.º 57 da petição apresentada ao Tribunal Geral).

36. Por outro lado, a República italiana acrescenta que «[t]al conclusão seria o resultado manifesto de uma desvirtuação do conceito de "alterações a um auxílio existente", pertinente para a aplicação do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999» (n.º 58 da petição apresentada ao Tribunal Geral).

37. Por conseguinte, embora também tenha acusado a Comissão, neste contexto, de uma fundamentação insuficiente, a República Italiana criticou a Comissão por ter qualificado o sistema de escalonamento dos pagamentos como auxílio novo, sem verificar se as condições para tal qualificação estavam preenchidas.

38. O que precede é confirmado pelo facto de a Comissão ter compreendido perfeitamente o argumento da República Italiana, que resumiu e refutou na sua contestação apresentada junto do Tribunal Geral (v. n.ºs 22 e 32 a 36 da sua contestação apresentada ao Tribunal Geral).

39. Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

B – Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 108.º TFUE e do artigo 1.º do Regulamento n.º 659/1999, no que se refere aos conceitos de novo auxílio e de auxílio existente

40. Este fundamento tem duas partes, sendo a primeira relativa ao facto de o auxílio executado em violação das condições da autorização ser um auxílio novo e não existente, e a segunda relativa ao facto de a tese do Tribunal Geral ter ignorado o equilíbrio institucional entre o Conselho e a Comissão.

1. Argumentos das partes

a) Comissão

i) A título preliminar

41. A Comissão sustenta, no essencial, que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça [5] que a mera violação dos requisitos impostos por uma decisão precedente de compatibilidade de um auxílio implica a existência de um novo auxílio e, na ausência de factos novos suscetíveis de conduzir a uma apreciação diferente, justifica que se adote uma nova decisão de incompatibilidade.

42. De acordo com a Comissão, a segurança jurídica impõe que se determine com certeza se a medida nacional está coberta pela decisão de compatibilidade, certeza essa que apenas pode ser adquirida se a medida em causa estiver totalmente conforme com a autorização e respeitar todas as condições. Por outro lado, a Comissão salienta que, quando um Estado-Membro viola as condições de autorização, o auxílio executado não corresponde ao auxílio autorizado pelo Conselho e, portanto, não pode constituir um auxílio existente.

43. Além disso, a Comissão salienta que, em caso de incumprimento das condições impostas pela decisão de autorização, o Estado-Membro em causa pode sempre solicitar uma nova decisão de autorização, baseando-se, designadamente, nas alterações ocorridas nas circunstâncias factuais.

ii) Quanto à primeira parte

44. Em primeiro lugar, a Comissão acusa o Tribunal Geral de ter considerado erradamente, no n.º 50 do acórdão recorrido, que o sistema de escalonamento dos pagamentos constituía um regime de auxílios existente, até ao momento em que a Comissão entendeu que o mesmo devia ser considerado um auxílio novo. Ao proceder desta forma, o Tribunal Geral violou o caráter objetivo dos conceitos de «auxílio existente» e de «auxílio novo».

45. Em segundo lugar, a Comissão considera que, no n.º 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral invocou erradamente os acórdãos de 20 de maio de 2010, Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291), de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comissão (T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111), e de 16 de dezembro de 2010, Países Baixos e NOS/Comissão (T-231/06 e T-237/06, EU:T:2010:525), para justificar o entendimento segundo o qual, em caso de alteração de um auxílio existente, não eram quaisquer auxílios existentes alterados, mas unicamente a alteração enquanto tal que era suscetível de ser qualificada de auxílio novo.

46. Em terceiro lugar, a Comissão acusa o Tribunal Geral, por um lado, de ter subordinado, no n.º 75 do acórdão recorrido, a qualificação como auxílio novo de um auxílio existente ou de um regime de auxílios existente que sofreu uma alteração à demonstração, pela Comissão, de que a alteração afetava a própria essência da medida preexistente e, por outro, de ter exigido, no n.º 76 do acórdão recorrido, que, em caso de contestação, a Comissão justifique, no procedimento administrativo, as razões pelas quais os argumentos do Estado-Membro em causa, relativos ao caráter não substancial da alteração, lhe pareciam infundados.

5 Acórdãos de 3 de outubro de 1991, Itália/Comissão (C-261/89, EU:C:1991:367, n.os 2 a 4 e 20 a 23); de 5 de outubro de 1994, Itália/Comissão (C-47/91,EU:C:1994:358, n.os 24 a 26); e de 21 de março de 2002, Espanha/Comissão (C-36/00, EU:C:2002:196, n.os 22 a 25); bem como despacho de 22 de março de 2012, Itália/Comissão (C-200/11 P, não publicado, EU:C:2012:165, n.º 26).

47. Em quarto lugar, a Comissão censura o Tribunal Geral por ter retirado conclusões quanto à substância de uma alegada insuficiência de fundamentação da decisão controvertida, quando já tinha julgado improcedente, nos n.os 46 e 47 do acórdão recorrido, o argumento da República Italiana relativo à fundamentação da decisão controvertida.

48. Em quinto lugar, a Comissão acusa o Tribunal Geral de ter descrito de forma enganosa a sua posição quanto à questão de saber se o sistema de escalonamento dos pagamentos tinha sofrido uma alteração substancial.

49. Em sexto lugar, a Comissão considera, pelos motivos já expostos, que as conclusões às quais o Tribunal Geral chegou nos n.os 81 e 82 do acórdão recorrido se baseiam em premissas erradas, quanto ao direito.

50. Em sétimo lugar, a Comissão acusa o Tribunal Geral de ter considerado erradamente, no n.º 88 do acórdão recorrido, que, em caso de incumprimento das condições de uma declaração de compatibilidade, a Comissão apenas podia pôr em causa a declaração de compatibilidade com o mercado interno atribuída à medida em causa, e não a sua qualificação de auxílio existente, exceto se demonstrar a existência de uma alteração substancial da medida em causa.

51. Em oitavo lugar, a Comissão considera que o Tribunal Geral, no n.º 89 do acórdão recorrido, interpretou de forma errada o acórdão de 15 de setembro de 1998, Ryanair/Comissão (T-140/95, EU:T:1998:201), respeitante à violação de uma decisão de aprovação condicional de um auxílio pago em frações sucessivas. Deste acórdão resulta que o incumprimento de uma condição de autorização implica não apenas que o auxílio não esteja abrangido pela decisão inicial, mas também que as frações seguintes se presumam incompatíveis, a menos que a Comissão decida conceder uma derrogação.

52. Em nono lugar, a Comissão considera que não se pode equiparar à revogação de uma decisão anterior a constatação, feita pelo Tribunal Geral no n.º 90 do acórdão recorrido, de que determinados auxílios não correspondem ao que foi autorizado. Em consequência, contrariamente ao que afirma o Tribunal Geral no n.º 91 do acórdão recorrido, o Regulamento n.º 659/1999 não foi contornado, nem existiu nenhuma violação do princípio da segurança jurídica.

b) República Italiana

53. Em primeiro lugar, a República Italiana contrapõe que o Tribunal Geral não se baseou na tese de que o auxílio existente, tal como autorizado pelo Conselho, compreendia o pagamento diferido concedido em 2001, mas sim na tese segundo a qual o pagamento diferido constituiu um auxílio novo que, por a Comissão não ter demonstrado que esta medida alterou substancialmente o auxílio existente, não pôde ter nenhuma influência sobre o auxílio existente.

54. Em segundo lugar, a República Italiana considera que a Comissão está errada ao acusar o Tribunal Geral de não ter retirado as consequências das suas próprias considerações relativamente à possibilidade conferida à Comissão de recorrer ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, para que este declare que a República Italiana não cumpriu as condições da decisão de autorização.

55. Em terceiro lugar, quanto ao argumento da Comissão destinado a demonstrar que o Tribunal Geral não fundamentou a sua constatação no n.º 74 do acórdão recorrido, de acordo com a qual apenas quando a Comissão demonstra que uma violação das condições de autorização afeta a própria essência do auxílio autorizado é que se pode prevalecer dos seus poderes habituais em matéria de auxílios novos, a República Italiana alega que a Comissão ignora a regra segundo a qual a recuperação

de um auxílio existente apenas pode ser ordenada quando este deixar de o ser, isto é, quando se tornar, por alteração associada ao auxílio existente, um auxílio novo. Para que isso aconteça, é necessário, de acordo com a República Italiana, que a alteração de um regime de auxílios não seja claramente destacável do regime inicial e, além disso, que essa alteração afete a própria essência do regime inicial.

56. Em quarto lugar, quanto aos argumentos da Comissão a propósito da qualificação da medida em causa como auxílio novo e não existente, a República Italiana sublinha que o Tribunal Geral não afirmou, contrariamente ao que alega a Comissão, que, em caso de incumprimento das condições de autorização, a Comissão apenas podia intervir se demonstrasse que o Estado-Membro tinha introduzido uma alteração substancial no auxílio existente.

57. Em qualquer caso, se a nova medida constituir em si mesma um auxílio ilegal, a Comissão pode adotar uma decisão de proibição da execução dessa medida, ou, caso a medida tenha já sido executada, ordenar a recuperação do auxílio, restabelecendo, assim, as condições em que o auxílio foi autorizado.

58. A República Italiana contesta também o argumento da Comissão de acordo com o qual, independentemente da questão de saber se um auxílio existente foi, ou não, executado regularmente, o incumprimento de uma das condições de autorização inerentes à decisão de autorização transforma toda a medida preexistente num auxílio novo. Apoiando-se no acórdão de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.os 29 e 30), este Estado-Membro alega que o Tribunal de Justiça adota uma argumentação diferente na sua jurisprudência.

2. Apreciação da primeira parte do segundo fundamento

59. No presente processo, está assente que a alteração introduzida na medida preexistente autorizada pelo Conselho constitui um auxílio novo e ilegal, tendo este ponto sido decidido pelo Tribunal Geral e não contestado junto do Tribunal de Justiça. A questão que, por conseguinte, está no centro do processo submetido ao Tribunal de Justiça é a de saber se, e em que condições, esta alteração transforma na íntegra o auxílio existente, tal como alterado, num auxílio novo. Essa transformação é automática ou é necessário que a alteração seja substancial e não possa ser dissociada da medida preexistente [6]?

60. Por outras palavras, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a transformação do auxílio existente em auxílio novo estava sujeita à demonstração de que a alteração afetava a medida preexistente de forma substancial e não podia ser dissociada da mesma, demonstração essa que a Comissão não fez no caso em apreço?

6 Não importa, por conseguinte, no presente processo, abordar o problema de saber se, por um lado, no acórdão de 20 de março de 2014, Rousse Industry/Comissão (C-271/13 P, EU:C:2014:175, n.os 30 a 39), o Tribunal de Justiça estabeleceu ou não (indiretamente) como critério pertinente a «alteração substancial» da medida preexistente para fazer desta alteração um auxílio novo e, por outro, em que medida são conciliáveis o acórdão de 26 de outubro de 2016, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (C 590/14 P, EU:C:2016:797), que, claramente, negou provimento à decisão do Tribunal Geral baseada no referido conceito, e o acórdão de 20 de março de 2014, Rousse Industry/Comissão (C-271/13 P, EU:C:2014:175), no qual o Tribunal de Justiça parece ter validado a argumentação do Tribunal Geral no acórdão recorrido, baseado na verificação do caráter substancial da alteração introduzida a um auxílio existente. Importa referir que, no acórdão de 2016, o Tribunal de Justiça não menciona o acórdão de 2014. Os dois acórdãos foram proferidos por secções de três juízes, sem conclusões do advogado-geral.

a) O que diz a jurisprudência?

i) Acórdão Heineken Brouwerijen (91/83 e 127/83)

61. O primeiro acórdão a merecer a minha atenção é o acórdão de 9 de outubro de 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 e 127/83, EU:C:1984:307, n.os 19 a 22), no qual o órgão jurisdicional de reenvio questionou o Tribunal de Justiça sobre a proibição, prevista no artigo 93.º, n.º 3, última frase, do Tratado, de pôr em execução as medidas projetadas antes de os procedimentos previstos nos n.os 2 e 3 terem sido objeto de uma decisão final. O órgão jurisdicional de reenvio questionava se esta proibição de execução se aplicava a um projeto de auxílio regularmente notificado na sua versão inicial mas alterado posteriormente sem que a Comissão tivesse sido informada e se, neste caso, a proibição se aplicava unicamente à parte do auxílio instituída por esta alteração.

62. Nos termos do referido n.º 20 do referido acórdão, «[t]al como o Tribunal de Justiça já sublinhou, designadamente no seu despacho de 20 de setembro de 1983 (Comissão/República Francesa, 171/83 R, Recueil 1983, p. 2621), a última frase do artigo 93.º, n.º 3, constitui a salvaguarda do mecanismo de controlo instituído por este artigo, o qual, por sua vez, é essencial para garantir o funcionamento do mercado comum. A proibição de execução prevista neste artigo visa garantir que os efeitos do regime de auxílios não se produzam antes de a Comissão ter tido um prazo razoável para analisar o projeto em detalhe e, sendo caso disso, dar início ao procedimento previsto no n.º 2 deste mesmo artigo».

63. O Tribunal de Justiça concluiu, no n.º 21 do referido acórdão, que «a proibição em causa visa o regime de auxílios na sua totalidade e na sua versão final adotada pelas autoridades nacionais. Se o projeto inicial foi alterado, o artigo 93.º, n.º 3, última frase, [do Tratado] aplica-se, então, ao projeto alterado. Quando o projeto foi notificado sem que a Comissão tenha formulado objeções ao mesmo, mas o Estado-Membro em causa lhe tenha introduzido alterações das quais a Comissão não tenha sido informada, a referida disposição opõe-se à execução do regime de auxílios *na sua totalidade*. Apenas poderia ser de outra forma na hipótese de a alegada alteração constituir, na realidade, uma medida de auxílio distinta que deve ser objeto de uma apreciação separada e *que, portanto, não é suscetível de influenciar a apreciação que a Comissão tenha já feito sobre o projeto inicial*» (o sublinhado é meu).

ii) Acórdão Itália/Comissão (C-261/89)

64. No processo que deu origem ao acórdão de 3 de outubro de 1991, Itália/Comissão (C-261/89, EU:C:1991:367, n.os 2 a 4 e 20 a 23), a Comissão tinha autorizado os auxílios previstos pela República Italiana, pedindo ao Governo italiano para se abster, até ao fim de 1988, de conceder outros auxílios, sob qualquer forma, ao grupo com participação do Estado em causa do setor do alumínio, mas, em 18 de setembro de 1987, as autoridades italianas autorizaram o EFIM (Ente partecipazione e finanziamenti industrie manifatturiere) a efetuar uma emissão de obrigações a cargo do Estado, cujas receitas seriam afetadas, até ao limite de 100 mil milhões de liras italianas (ITL) (cerca de 52 milhões de euros), ao financiamento dos investimentos das sociedades Aluminia (70 mil milhões de ITL — cerca de 36 milhões de euros) e Compagnia Sarda Alluminio (a seguir «Comsal»; 30 mil milhões de ITL — cerca de 15,5 milhões de euros).

65. No n.º 20 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «[n]o respeitante ao argumento de que a Comissão, para declarar a violação da decisão precedente, devia ter recorrido ao Tribunal, há que salientar, em primeiro lugar, que, quando a Comissão examina a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado comum, deve tomar em consideração todos os elementos pertinentes, *inclusivamente, se for caso disso, o contexto já apreciado numa decisão anterior, bem como as obrigações que essa decisão anterior impôs ao Estado-Membro*. No caso em apreço, não se pode censurar a Comissão por ter apreciado o novo auxílio no contexto da globalidade dos auxílios à indústria do alumínio, como fez, aliás, o próprio Governo italiano nas suas observações no decurso da fase pré-contenciosa» (o sublinhado é meu).

66. No n.º 21 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «[a]lém disso, o processo de análise dos auxílios nos termos do artigo 93.º, n.º 2, permite apreciar qualquer novo elemento de facto suscetível de alterar a apreciação da Comissão, tendo em consideração a finalidade dos novos auxílios, bem como todas as circunstâncias económicas pertinentes no momento em que são concedidos».

67. Nos termos do n.º 22 do referido acórdão, «[h]á que declarar que, no caso em apreço, o Governo italiano não apresentou, em nenhum momento do processo, elementos novos suscetíveis de alterar a apreciação que a Comissão tinha já feito na decisão de 17 de dezembro de 1986. Limitou-se, sem apresentar qualquer argumento, a solicitar que os novos auxílios fossem apreciados à luz do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CEE».

68. Por último, nos termos do n.º 23 deste acórdão, «[c]onclui-se que, uma vez que a Comissão não tinha obtido, quando tomou a decisão litigiosa, qualquer elemento novo que lhe permitisse apreciar se os auxílios em causa podiam beneficiar da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, tinha o direito de basear a sua decisão nas apreciações que já tinha feito na decisão anterior *e no incumprimento da condição aí imposta*» (o sublinhado é meu).

iii) Acórdão Itália/Comissão (C-47/91)

69. Importa ainda mencionar o acórdão de 5 de outubro de 1994, Itália/Comissão (C-47/91, EU:C:1994:358, n.os 24 a 26), cujo n.º 24 declara que «quando confrontada com um auxílio individual que se sustenta foi concedido em aplicação de um regime previamente autorizado, a Comissão não pode começar por examiná-lo diretamente à luz do Tratado. *Deve limitar-se, em primeira linha, antes de dar início a qualquer procedimento, a verificar se o auxílio se enquadra no regime geral e se satisfaz as condições fixadas na decisão de aprovação deste*. Se assim não procedesse, a Comissão poderia, ao apreciar cada um dos auxílios individuais, alterar a sua decisão de aprovação do regime de auxílios, a qual pressupunha já uma análise à luz do artigo 92.º do Tratado. Os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica seriam então postos em causa tanto para os Estados-Membros como para os operadores económicos, uma vez que auxílios individuais rigorosamente conformes à decisão de aprovação do regime de auxílios poderiam, a qualquer momento, ser postos em causa pela Comissão» (o sublinhado é meu).

70. E o Tribunal de Justiça prossegue, no n.º 25, que, «[s]e, na sequência de uma apreciação assim limitada, a Comissão constata que o auxílio individual está em conformidade com a sua decisão de aprovação do regime, o auxílio deverá ser tratado como um *auxílio autorizado* e, portanto, como um *auxílio existente*. Por conseguinte, a Comissão não poderá ordenar a respetiva suspensão, uma vez que o n.º 3 do artigo 93.º do Tratado apenas lhe confere esse poder relativamente a auxílios novos» (o sublinhado é meu) [7].

iv) Acórdão Espanha/Comissão (C-36/00)

71. O último acórdão (e o mais recente) ao qual pretendo referir-me é o acórdão de 21 de março de 2002, Espanha/Comissão (C-36/00, EU:C:2002:196), cujo n.º 24 declara que «[q]uando a Comissão verifique que um auxílio, de que se afirma ter sido concedido em aplicação de um regime de auxílios previamente autorizados, não respeita as condições previstas na sua decisão de aprovação do regime e não é, assim, por ela coberto, este auxílio deve ser considerado como um auxílio novo» [8].

7 O Tribunal de Justiça fez referência a este n.º 25 no n.º 83 do seu acórdão de 16 de maio de 2002, ARAP e o./Comissão (C-321/99 P, EU:C:2002:292).

8 O Tribunal de Justiça cita o acórdão de 5 de outubro de 1994, Itália/Comissão (C-47/91, EU:C:1994:358, n.os 24 a 26).

72. O Tribunal acrescenta no n.º 25 do mesmo acórdão que, «se, no momento da concessão de um auxílio em aplicação de um regime previamente autorizado, o Estado-Membro não respeita as condições a que a Comissão sujeitou a sua decisão de aprovação do referido regime, sendo o auxílio pago um auxílio novo, a Comissão tem a obrigação de iniciar o processo especial previsto no artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE […]» [9].

b) Aplicação ao caso em apreço

73. Resulta da jurisprudência anteriormente analisada que, ao citar, no n.º 61 do acórdão recorrido, a jurisprudência constante que, como se viu, autoriza a Comissão a basear a sua nova decisão nas apreciações já apresentadas na decisão anterior e no incumprimento das condições impostas por esta, o Tribunal Geral ignora o facto de, para o Tribunal de Justiça, a violação dessas condições ser, por si só, suficiente para justificar uma nova decisão, desta vez de incompatibilidade, relativa ao auxílio anteriormente autorizado, no contexto da análise dos auxílios novos e não certamente dos auxílios existentes.

74. Decorre desta jurisprudência que, se a Comissão verifica que um auxílio concedido com base num regime já autorizado deixa de reunir as condições previstas na decisão de aprovação do regime e, em consequência, deixa de estar em conformidade com essa decisão, o referido auxílio deve ser considerado como um auxílio novo. Por outras palavras, o incumprimento das condições impostas por uma decisão precedente de compatibilidade transforma o auxílio autorizado em auxílio novo e, na ausência de factos novos suscetíveis de dar origem a uma apreciação diferente, justifica uma nova decisão de incompatibilidade.

75. Esta abordagem afigura-se-me, ademais, compatível com o sistema de fiscalização preventiva dos projetos de auxílios novos, instituído pelo Tratado [10]. Um auxílio apenas continua a ser existente se as condições de compatibilidade forem respeitadas.

76. Portanto, considero (tal como a Comissão) que, por definição, um auxílio executado em violação das condições de compatibilidade impostas pela Comissão ou, como no caso em apreço, pelo Conselho, é diferente da medida autorizada pela instituição competente, que já não é um auxílio existente e perde a qualidade de autorizado.

77. Numa situação como a do caso em apreço, não é, então, necessário questionar o caráter substancial das alterações, nem o seu caráter destacável.

78. Os factos do presente processo e as hipóteses discutidas na audiência permitem ilustrar os princípios que precedem.

79. Recorde-se que o auxílio autorizado pelo Conselho, a saber, de a República Italiana se substituir aos seus produtores de leite para pagar à União o montante devido por estes a título da imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos para as campanhas de 1995/1996 a 2001/2002, estava sujeito, nomeadamente, à condição de esses produtores de leite reembolsarem integralmente a sua dívida à República Italiana, sob a forma de prestações anuais constantes, sem juros e por um período não superior a catorze anos a contar de 1 de janeiro de 2004.

80. Depois da autorização do Conselho, a Itália concedeu, unilateralmente, uma prorrogação até 30 de junho de 2011 do prazo fixado para o pagamento dos montantes vencidos em 31 de dezembro de 2010.

9 O Tribunal de Justiça cita o acórdão de 4 de fevereiro de 1992, British Aerospace e Rover/Comissão (C-294/90, EU:C:1992:55, n.º 13).

10 V. acórdãos de 11 de dezembro de 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, n.º 2), e de 12 de fevereiro de 2008, CELF, Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, n.º 37).

81. Recorde-se, ainda, que, nos termos do artigo 1.º, alínea b), do Regulamento n.º 659/1999, há cinco categorias diferentes de auxílios existentes: i) auxílios (ou regimes de auxílios) «históricos», isto é, em vigor num Estado-Membro antes da sua adesão e que continuam a existir depois da sua entrada na União; ii) auxílios individuais (ou regimes de auxílios) autorizados pela Comissão ou pelo Conselho; iii) situações relativas às consequências da inação da Comissão na sua análise dos auxílios novos; iv) auxílios detetados pela Comissão após o termo do prazo de prescrição da ação (de dez anos, por aplicação do artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999); e, por último, v) medidas de financiamento, isenções, vantagens fiscais, etc., concedidas a operadores económicos e/ou a setores que, após a liberalização do comércio, deixam de ser compatíveis com o respeito das regras de concorrência e o regime de auxílios de Estado.

82. Tal como a Comissão salientou, para as categorias i), iv) e v), é suficiente, em princípio, olhar para a data da concessão do auxílio, pelo que a Comissão não deverá analisar o seu conteúdo enquanto tal. Em contrapartida, para um auxílio da categoria ii), como o que está em causa no caso em apreço, e iii), a Comissão deve verificar o seu conteúdo, de forma a certificar-se de que este auxílio corresponde, efetivamente, àquele que autorizou ou que o Conselho autorizou. Se for este o caso, o auxílio será existente; se não for, tratar-se-á, *ipso facto*, de um auxílio novo.

83. Neste caso, a prorrogação do pagamento foi concedida pela República Italiana a beneficiários do auxílio que havia sido autorizado pelo Conselho e modifica para os mesmos beneficiários o quadro de escalonamento dos reembolsos, que era uma das condições da autorização do auxílio pelo Conselho.

84. Entendo, por conseguinte, que, *ipso facto*, a medida assim alterada se tornou um auxílio novo, uma vez que deixou de estar abrangida pela definição de auxílio existente enunciada no regulamento de aplicação, que impõe a condição de o auxílio corresponder ao que foi autorizado. Se o auxílio deixou de corresponder ao que foi autorizado, deixa simplesmente de se tratar de um auxílio existente [11].

85. Na audiência, foi levantada a hipótese de que, apesar de o auxílio em questão apenas ter sido autorizado pelo Conselho para os produtores de leite estabelecidos em Itália, a República Italiana ter adicionado os produtores de leite sicilianos ao mesmo regime. Neste caso, o auxílio concedido aos produtores de leite sicilianos constituiria, seguramente, um auxílio novo, mas iria para além do objeto do auxílio autorizado e afetaria outros beneficiários. O auxílio autorizado continuava, por conseguinte, a ser um auxílio existente, mantendo-se as condições impostas pelo Conselho aplicáveis a todos os beneficiários do auxílio autorizado. Apenas a extensão à Sicília seria um auxílio novo.

86. O que precede está em perfeita conformidade com a filosofia do sistema de controlo dos auxílios de Estado, tal como previsto no Tratado FUE: é importante para o bom funcionamento, para a clareza, para a transparência e para a eficácia deste sistema que os auxílios existentes sejam apenas os auxílios efetivamente autorizados e não aqueles que tenham sido alterados.

87. Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na sua interpretação dos artigos 108.º TFUE e 1.º do Regulamento n.º 659/1999 no que se refere aos conceitos de «novo auxílio» e «auxílio existente», na medida em que considerou, em substância, que o auxílio objeto da decisão controvertida continuava a ser um auxílio existente, uma vez que tinha sido inicialmente autorizado pelo Conselho, a pedido da República Italiana, pela Decisão 2003/530, mesmo que a Itália não tenha respeitado uma das duas condições cumulativas às quais o Conselho subordinou a referida autorização, designadamente a de obter dos beneficiários o reembolso integral da sua dívida para com a República Italiana em prestações anuais de igual montante, por um lado, e durante um período não superior a catorze anos, a contar de 1 de janeiro de 2004, por outro.

11 A partir do momento em que o beneficiário pagou regularmente, de acordo com o esquema de prestações anuais fixadas pelo Conselho, não houve consequências diferentes daqueles que tinham sido previstas pelo Conselho na sua decisão. Por conseguinte, não há nenhum motivo que justifique a recuperação. Ao invés, se o beneficiário beneficiou de uma prorrogação e deixou de respeitar o esquema de reembolso de catorze anos, obteve, de facto, algo para além do que o Conselho tinha autorizado. Por conseguinte, a totalidade do auxílio torna-se um auxílio novo.

88. Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou erradamente que a Comissão apenas podia considerar esta medida, tal como alterada, um auxílio novo, e não um auxílio existente, se demonstrasse que a alteração afetava o auxílio de forma substancial ou não era destacável do mesmo.

89. Daqui resulta que a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada procedente.

3. Segunda parte

a) Argumentos das partes

90. A Comissão alega, em substância, que o acórdão do Tribunal Geral tem indevidamente em conta o facto de o sistema de escalonamento dos pagamentos ter sido autorizado pelo Conselho.

91. A República Italiana contrapõe que o Tribunal Geral não considerou que a medida contestada estava abrangida pela decisão de autorização a que foi submetida e que, pelo contrário, o Tribunal Geral confirmou a decisão controvertida, na medida em que declarou o auxílio em causa ilegal e ordenou a sua recuperação.

92. Além disso, a República Italiana salienta que o artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento n.º 659/1999, coloca os regimes de auxílios, quer os auxílios individuais autorizados pela Comissão, quer os autorizados pelo Conselho, em pé de igualdade, considerando-os ambos como auxílios existentes. O Tribunal Geral também fez essa constatação no acórdão recorrido.

b) Apreciação

93. Concordo com a Comissão ao considerar que o acórdão recorrido tem indevidamente em conta o facto de o sistema de escalonamento dos pagamentos ter sido autorizado pelo Conselho por força dos poderes extraordinários que lhe são conferidos pelo artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE.

94. Uma decisão tomada no exercício de tais poderes extraordinários deve ser objeto de uma interpretação restritiva e não pode ser interpretada de forma a abranger auxílios que não correspondam exatamente ao que foi autorizado pelo Conselho. Assim, a interpretação do Tribunal Geral segundo a qual devem ser considerados auxílios existentes os auxílios concedidos em violação das condições impostas pelo Conselho, salvo se for demonstrado que o incumprimento dessas condições afeta a própria substância dos auxílios aprovados, é errada.

95. Além disso, enquanto o Conselho pode usar os poderes extraordinários que lhe são conferidos pelo artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, a Comissão, que não dispõe de um poder de apreciação tão amplo como o atribuído ao Conselho, apenas pode fiscalizar o cumprimento das condições de autorização fixadas pelo Conselho. A Comissão deve, com efeito, presumir que o cumprimento destas condições impostas pelo Conselho no contexto dos seus poderes extraordinários tem uma importância essencial, sem variações ou exceções. Além disso, não pode, uma vez que a autorização se baseia no poder de apreciação extraordinário reconhecido ao Conselho, proceder a uma nova apreciação.

96. Sendo caso disso, as autoridades italianas poderiam ter solicitado ao Conselho que adotasse uma nova decisão e autorizasse o regime resultante da prorrogação concedida em 2011. Não o fizeram e a Comissão não se podia substituir ao Conselho.

97. Em consequência, mesmo admitindo que a tese do Tribunal Geral tenha uma certa validade no caso de auxílios autorizados de forma condicional pela própria Comissão, estas considerações não podem ser invocadas quando os auxílios foram autorizados pelo Conselho.

98. Assim, também a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada procedente, tal como, consequentemente, o segundo fundamento no seu todo, o que significa que o acórdão recorrido deve ser anulado.

C – Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 108.º TFUE e dos artigos 4.º, 6.º, 7.º, 14.º e 16.º do Regulamento n.º 659/1999, no que se refere aos processos aplicáveis aos novos auxílios e aos auxílios utilizados de forma abusiva

1. Argumentos das partes

99. A Comissão acusa o Tribunal Geral, que tinha admitido, num primeiro momento, no n.º 67 do acórdão recorrido, que o incumprimento, por parte de um Estado-Membro, das condições de autorização também constituía uma forma de aplicação abusiva, de ter excluído, no n.º 68 do referido acórdão, a pertinência das disposições relativas aos auxílios aplicados de forma abusiva, salientando que a Comissão não tinha baseado a sua decisão nestas disposições e considerando que os conceitos de novo auxílio e de auxílio aplicado de forma abusiva se excluíam mutuamente.

100. A Comissão, baseando-se no considerando 15 e no artigo 16.º do Regulamento n.º 659/1999, alega que os auxílios novos e os auxílios aplicados de forma abusiva produzem efeitos similares, motivo pelo qual são sujeitos a processos similares, salvo no que respeita à injunção de recuperação, que está limitada ao processo relativo a um novo auxílio. De acordo com a Comissão, uma vez que, no litígio submetido ao Tribunal Geral, não se colocava a questão da aplicação de uma injunção de recuperação, prevista no artigo 11.º, n.º 2, deste regulamento, o erro que a Comissão possa ter cometido ao qualificar o auxílio como novo e não como aplicado de forma abusiva seria um erro inocente, desprovido de qualquer consequência jurídica, tendo em conta que todas as exigências processuais aplicáveis aos auxílios aplicados de forma abusiva foram, no presente caso, cumpridas. Assim, tal erro na qualificação do auxílio não poderia conduzir à anulação da decisão controvertida, na medida em que esta diz respeito ao regime de auxílios previsto no artigo 1.º, n.º 2, da decisão controvertida e aos auxílios individuais concedidos em aplicação desses auxílios.

101. A República Italiana contrapõe que, ainda que os poderes de que a Comissão dispõe sejam análogos no quadro do processo relativo a um novo auxílio e do relativo aos auxílios aplicados de forma abusiva, o resultado destes dois processos não é necessariamente o mesmo. Este Estado-Membro sublinha que a impossibilidade de adotar uma injunção provisória de recuperação no quadro do processo de controlo dos auxílios aplicados de forma abusiva se justifica pelo facto de se tratar de um auxílio aprovado previamente pela Comissão e que é precisamente por esse motivo que, no quadro do processo relativo a um auxílio aplicado de forma abusiva, sobretudo quando se trata de um auxílio aplicado por um Estado-Membro de forma abusiva, a intervenção da Comissão deveria ser principalmente dirigida à ligação da medida à autorização inicial, isto é, à imposição de uma alteração e não à supressão do auxílio. Qualquer outra abordagem seria contrária ao princípio da confiança legítima e, por isso, ao artigo 14.º, n.º 1, segunda frase, do Regulamento n.º 659/1999.

2. Apreciação

102. Basta observar, a este propósito, que o Tribunal Geral não concluiu no acórdão recorrido pelo caráter abusivo da aplicação do sistema de escalonamento dos pagamentos, tendo-se limitado a considerar que, «uma vez que a prorrogação do pagamento se deu em violação da decisão do Conselho, *a Comissão podia*, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE, *determinar se havia que considerar que o sistema de escalonamento dos pagamentos autorizado pelo Conselho tinha sido aplicado de forma abusiva devido a essa violação*» (n.º 66 do acórdão recorrido; o sublinhado é meu).

103. Com efeito, o facto de o Tribunal Geral ter reconhecido, no n.º 67 do acórdão recorrido, que o conceito de auxílio aplicado de forma abusiva incluía também o caso de incumprimento, por parte de um Estado-Membro, de condições impostas na decisão de aprovação, não muda em nada esta constatação.

104. Consequentemente, a acusação feita pela Comissão deve ser considerada improcedente, na medida em que o Tribunal Geral não qualificou o sistema de escalonamento dos pagamentos como auxílio aplicado de forma abusiva.

D – Quanto às consequências da anulação do acórdão recorrido

105. Tendo em conta que o Tribunal Geral já julgou improcedentes os outros fundamentos de recurso apresentados em primeira instância, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, negando provimento ao recurso em primeira instância na sua totalidade, em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

V – Quanto às despesas

106. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão requereu que a República Italiana fosse condenada nas despesas e que esta foi vencida no essencial, deve ser condenada nas despesas das duas instâncias.

VI – Conclusão

107. Pelos fundamentos expostos, proponho ao Tribunal de Justiça que:

– Anule o acórdão do Tribunal Geral (Terceira Secção) de 24 de junho de 2015, no processo T-527/13, República Italiana/Comissão, na medida em que este último anulou, por um lado, o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2013/665/UE da Comissão, de 17 de julho de 2013, relativa ao auxílio estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedido pela Itália (prorrogação do pagamento da imposição no setor do leite), e, por outro, os artigos 2.º a 4.º desta decisão, na medida em que respeitam, por um lado, ao regime de auxílios previsto no seu artigo 1.º, n.º 2, e, por outro, aos auxílios individuais concedidos em aplicação deste regime de auxílios;

– Negue provimento ao recurso quanto ao restante; e

– Negue provimento ao recurso interposto em primeira instância e condene a República Italiana nas despesas das duas instâncias.