

Bruxelas, XXX
[...] (2020) XXX draft

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios
estatais pelos tribunais nacionais**

Projeto de Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais

1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Sistema de controlo dos auxílios estatais	3
1.2. Obrigação de suspensão	4
2. PRINCÍPIOS GERAIS DE APLICAÇÃO DAS REGRAS EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS	6
2.1. Princípio da cooperação leal.....	6
2.2. Princípios da equivalência e da efetividade aplicados aos processos nacionais	6
2.2.1. Legitimidade processual.....	7
2.2.2. Competência.....	8
2.2.3. O princípio da autoridade do caso julgado	9
3. PAPEL DA COMISSÃO	10
3.1. Competência exclusiva da Comissão	10
3.2. Poderes da Comissão para aplicar as regras em matéria de auxílios estatais	11
4. PAPEL DOS TRIBUNAIS NACIONAIS.....	12
4.1. Delimitação das competências dos tribunais nacionais na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais	13
4.1.1. Na sequência de uma decisão da Comissão.....	13
4.1.2. Na sequência de decisões da Comissão que declaram o auxílio compatível.....	14
4.1.3. Na sequência de uma decisão de início do procedimento da Comissão.....	14
4.2. Competências dos tribunais nacionais.....	15
4.2.1. Apreciação da existência de um auxílio	16
4.2.2. Apreciação da existência de uma violação da obrigação de suspensão.....	16
4.2.2.1. Aplicação das condições previstas nos regulamentos de isenção por categoria....	17
4.2.2.2. Auxílio existente.....	18
4.2.3. Proteção dos direitos dos particulares face à violação da obrigação de suspensão	19
4.2.3.1 Suspende ou põe termo à execução da medida.....	19
4.2.3.2 Recuperação	19
4.2.3.3 Medidas provisórias.....	21
4.2.3.4 Ações de indemnização	22
5. COOPERAÇÃO ENTRE A COMISSÃO E OS TRIBUNAIS NACIONAIS	26
5.1. Assistência da Comissão aos tribunais nacionais.....	27
5.1.1. Meios de cooperação	27
5.1.1.1. Transmissão de informações aos tribunais nacionais	27
5.1.1.2. Envio de pareceres sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais	29
5.1.1.3. Apresentação de observações <i>amicus curiae</i>	31
5.1.2. Ponto de contacto único e publicação de pareceres e observações <i>amicus curiae</i>	32
5.2. Assistência dos tribunais nacionais à Comissão.....	33
6. CONSEQUÊNCIAS DA NÃO APLICAÇÃO DAS REGRAS E DECISÕES EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS	34

6.1. Procedimentos perante a Comissão no que se refere a auxílios ilegais	34
6.2. Processos por infração	35
7. DISPOSIÇÕES FINAIS	35

1. INTRODUÇÃO

- (1) A Comissão Europeia tem vindo a executar o programa para a modernização dos auxílios estatais¹ desde 2012. No âmbito deste programa, a Comissão adotou um pacote legislativo, orientações e comunicações para a apreciação das medidas de auxílio estatal. Este pacote permitiu à Comissão centrar o seu controlo *ex ante* nos processos com maior impacto no mercado interno, desenvolvendo simultaneamente uma cooperação mais estreita com os Estados-Membros na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Para o efeito, a Comissão introduziu mais possibilidades de os Estados-Membros concederem auxílios sem controlo prévio da Comissão, prevendo novas derrogações à obrigação de notificar à Comissão qualquer medida de auxílio estatal prevista. Consequentemente, o montante dos auxílios concedidos com base em isenções por categoria aumentou². Neste contexto, o papel dos tribunais nacionais na garantia do cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais tornou-se ainda mais preponderante.
- (2) Em 2019, a Comissão publicou um estudo sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais e das decisões dos tribunais nacionais em 28 Estados-Membros³ («estudo sobre a aplicação»)⁴. O estudo sobre a aplicação analisou mais de 750 sentenças nacionais sobre duas categorias de processos: 1) processos em que os tribunais nacionais são responsáveis pela determinação das consequências da execução ilegal de auxílios («aplicação privada») e 2) processos em que os tribunais nacionais são responsáveis pela execução de decisões da Comissão que impõem uma recuperação («aplicação pública»).
- (3) O estudo sobre a aplicação revelou que o número de processos de auxílios estatais submetidos à apreciação dos tribunais nacionais aumentou no período de 2007 a 2017. Apesar deste aumento, foram raras as ocasiões em que os tribunais nacionais aplicaram medidas corretivas, e os processos em que foram efetuados pedidos de indemnização representam uma pequena minoria. Além disso, os meios de cooperação entre a Comissão e os tribunais nacionais, criados em 2009 pela Comunicação da Comissão relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais («Comunicação relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais, COM/2012/0209 final.

² Desde 2015, mais de 96 % das novas medidas de auxílio cujas despesas foram comunicadas pela primeira vez encontravam-se abrangidas pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria. Ver http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ O estudo sobre a aplicação foi efetuado antes da assinatura do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (24 de janeiro de 2020) e antes da sua entrada em vigor (1 de fevereiro de 2020). Todas as referências aos Estados-Membros feitas no estudo sobre a aplicação devem ser entendidas como referindo-se também ao Reino Unido.

⁴ Ver «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

estatais de 2009»)⁵ e em 2015 pelo Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho («Regulamento Processual»)⁶, não foram amplamente utilizados.

- (4) A presente comunicação põe à disposição dos tribunais nacionais e de outras partes interessadas informações práticas sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais a nível nacional. O seu principal objetivo é fornecer orientações para que os tribunais nacionais apliquem estas regras e incentivar uma cooperação mais estreita com a Comissão. Tem em conta as questões suscitadas por estes tribunais no âmbito do estudo sobre a aplicação ou em processos de reenvio prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal de Justiça»), como, por exemplo, a coerência entre os procedimentos da Comissão e os processos judiciais nacionais, ou as questões suscitadas pela aplicação incorreta dos regulamentos de isenção por categoria.
- (5) A presente comunicação destina-se a fornecer orientações aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, tal como definidos no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»). Não vincula os tribunais nacionais nem afeta a sua independência.
- (6) Desde a Comunicação relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais de 2009, a jurisprudência do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça da União Europeia (em conjunto, os «Tribunais da União») evoluiu. A presente Comunicação integra essa evolução e substitui a Comunicação relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais de 2009.
- (7) A presente comunicação visa principalmente a aplicação privada. A Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis aborda os aspetos relacionados com a aplicação pública⁷. Além disso, a presente comunicação tem como objetivo incentivar uma cooperação mais estreita entre a Comissão e os tribunais nacionais, definindo todos os instrumentos disponíveis para a cooperação e para fazer face às consequências caso as regras em matéria de auxílios estatais sejam violadas.

1.1. Sistema de controlo dos auxílios estatais

- (8) Nos termos do artigo 107.º do TFUE «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (9) A proibição geral dos auxílios estatais assenta num duplo sistema de controlo *ex ante* e *ex post* das medidas que impliquem a existência de auxílios estatais. Nos termos do artigo 108.º do TFUE, a Comissão deve proceder ao exame permanente de todos os regimes de auxílios existentes e apreciar todos os projetos de um Estado-Membro destinados a conceder novos auxílios ou a alterar auxílios existentes. Para que a Comissão possa efetuar este exame de forma eficaz, os Estados-Membros têm de

⁵ Comunicação da Comissão relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais ([JO C 85 de 9.4.2009, p. 1](#)).

⁶Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (codificação) ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 9](#)).

⁷ [JO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#).

cooperar, fornecendo todas as informações pertinentes e notificando as medidas de auxílio estatal.

- (10) Os Estados-Membros são obrigados, por um lado, a notificar a Comissão de qualquer medida destinada a conceder um novo auxílio ou a alterar um auxílio existente e, por outro, a não pôr em execução a medida prevista antes de a Comissão ter apreciado a sua compatibilidade com o mercado interno («obrigação de suspensão»)⁸. A obrigação de suspensão decorrente do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE tem efeito direto⁹: confere direitos aos particulares, que os podem invocar perante os tribunais nacionais.
- (11) Daqui resulta que a aplicação do sistema de controlo dos auxílios estatais, do qual a disposição do artigo 108.º, n.º 3, TFUE constitui um elemento fundamental, compete tanto à Comissão como aos tribunais nacionais, cujos respetivos papéis são complementares mas distintos. Embora a Comissão tenha competência exclusiva para apreciar a compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno, compete aos tribunais nacionais salvaguardar os direitos dos particulares face a uma eventual violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE¹⁰.

1.2. Obrigação de suspensão

- (12) A aplicabilidade imediata do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE implica que os tribunais nacionais têm de tomar todas as medidas adequadas, em conformidade com o seu direito nacional, para fazer face às consequências de uma violação dessa disposição¹¹.
- (13) Para que uma medida esteja sujeita aos requisitos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, é necessário que estejam preenchidas duas condições, uma positiva e outra negativa: em primeiro lugar, a medida constitui um auxílio estatal¹²; e, em segundo lugar, a medida não preenche todas as condições para beneficiar de uma isenção da obrigação de notificação.

⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de novembro de 2019 no processo C-585/17, Dilly's Wellnesshotel (ECLI:EU:C:2019:969, n.º 54).

⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 88); Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 22); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 29).

¹⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 38); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de março de 2010 no processo C-1/09, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2010:136, n.º 26); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.º 21); Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 21).

¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.ºs 88 a 89); Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.ºs 22 a 23).

¹² Neste sentido, ver a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([JO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#)).

- (14) Quando uma medida não constitui um auxílio estatal, os Estados-Membros podem, por conseguinte, aplicá-la sem notificação prévia à Comissão. A Comissão emitiu orientações para a interpretação da noção de auxílio estatal¹³.
- (15) Em segundo lugar, a Comissão adotou regulamentos de isenção por categoria – como o Regulamento geral de isenção por categoria¹⁴ – que estabelecem as condições para que as medidas de auxílio devam ou possam ser consideradas compatíveis com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2 ou n.º 3¹⁵. Através dos regulamentos *de minimis*¹⁶, a Comissão estabeleceu igualmente as condições para que se considere que os auxílios não afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros e não falseiam ou ameaçam falsear a concorrência¹⁷. Se uma medida de auxílio preencher todas as condições pertinentes previstas nesses regulamentos, o Estado-Membro em causa fica isento da sua obrigação de notificar o auxílio à Comissão.
- (16) Em terceiro lugar, na Decisão relativa aos auxílios estatais no domínio dos serviços de interesse económico geral¹⁸ e no Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros¹⁹, a Comissão estabeleceu condições para que as compensações pelas obrigações de serviço público possam ser consideradas compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 106.º, n.º 3, e do artigo 93.º do TFUE. Nestes casos, as medidas em causa também não estão sujeitas à obrigação de suspensão.

¹³ Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([JO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#)); Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral ([JO C 8 de 11.1.2012, p. 4](#)); Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias ([JO C 155 de 20.6.2008, p. 10](#)).

¹⁴ Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado ([JO L 187 de 26.6.2014, p. 1](#)).

¹⁵ Nos termos do artigo 109.º do TFUE, o Conselho da União Europeia pode adotar regulamentos para a aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE e fixar as categorias de auxílios que ficam dispensadas da obrigação de notificação. Tal como previsto no artigo 108.º, n.º 4, do TFUE, a Comissão pode adotar regulamentos relativos às categorias de auxílios estatais que o Conselho determinou, nos termos do artigo 109.º do TFUE.

¹⁶ Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* ([JO L 352 de 24.12.2013, p. 1](#)); Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral ([JO L 114 de 26.4.2012, p. 8](#)); Regulamento (UE) n.º 1408/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor agrícola ([JO L 352 de 24.12.2013, p. 9](#)); Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura ([JO L 190 de 28.6.2014, p. 45](#)).

¹⁷ Estes regulamentos foram adotados com base no Regulamento (UE) 2015/1588 do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 1](#)).

¹⁸ Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral [notificada com o número C(2011) 9380] ([JO L 7 de 11.1.2012, p. 3](#)).

¹⁹ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros ([JO L 315 de 3.12.2007, p. 1](#)).

2. PRINCÍPIOS GERAIS DE APLICAÇÃO DAS REGRAS EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS

2.1. Princípio da cooperação leal

- (17) O artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia²⁰ («TUE») exige que os Estados-Membros facilitem à União Europeia o cumprimento da sua missão. Em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado neste artigo, a União Europeia e os Estados-Membros, atuando no âmbito das respetivas competências, devem assistir-se mutuamente no cumprimento dessas missões.
- (18) A obrigação de assistência mútua decorrente do artigo 4.º, n.º 3, do TUE também se aplica aos tribunais nacionais²¹. Isto significa que a Comissão assiste os tribunais nacionais quando estes aplicam o direito da União Europeia²² e que, inversamente, os tribunais nacionais assistem a Comissão no desempenho das suas funções. Os tribunais nacionais devem, por conseguinte, tomar todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do direito da União Europeia e abster-se de tomar decisões suscetíveis de comprometer a realização dos objetivos do TUE e do TFUE (em conjunto, os «Tratados»)²³.

2.2. Princípios da equivalência e da efetividade aplicados aos processos nacionais

- (19) O Tribunal de Justiça tem sistematicamente reconhecido o princípio da autonomia processual na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais²⁴. Segundo este princípio, na falta de disposições da União Europeia na matéria, os Estados-Membros têm liberdade para escolher a forma como cumprem as obrigações decorrentes dos Tratados, desde que os meios que utilizam não prejudiquem o alcance e a efetividade do direito da União Europeia. Consequentemente, na ausência de uma decisão da Comissão sobre a compatibilidade da medida, os tribunais nacionais devem tomar as medidas

²⁰ [JO C 202 de 7.6.2016, p. 13.](#)

²¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de outubro de 2002 no processo C-94/00, Roquette Frères (ECLI:EU:C:2002:603, n.º 31).

²² Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 50); Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 1991 no processo C-234/89, Delimitis/Henninger Bräu (ECLI:EU:C:1991:91, n.º 53).

²³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2014 no processo C-527/12, Comissão/Alemanha (ECLI:EU:C:2014:2193, n.º 56); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 41).

²⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de setembro de 1983 no processo C-205/82, Deutsche Milchkontor GmbH (ECLI:EU:C:1983:233, n.ºs 22 a 23); Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2002 no processo C-382/99, Países Baixos/Comissão (ECLI:EU:C:2002:363, n.º 90); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2014 no processo C-527/12, Comissão/Alemanha (ECLI:EU:C:2014:2193, n.ºs 39 a 42); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 72); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.ºs 40 a 41); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 135).

adequadas, em conformidade com o seu direito nacional, para garantir a correta aplicação das regras em matéria de auxílios estatais²⁵.

- (20) A aplicação do direito nacional não pode tornar impossível ou excessivamente difícil para os tribunais nacionais assegurar o cumprimento do disposto no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE²⁶. Em conformidade com a jurisprudência dos tribunais da União, o direito nacional aplicável não deve ser menos favorável do que o que regula situações semelhantes de natureza interna («princípio da equivalência») e não deve ser concebido de forma a, na prática, tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos pelo direito da União Europeia («princípio da efetividade»)²⁷.

2.2.1. Legitimidade processual

- (21) Em conformidade com o princípio da autonomia processual, os Estados-Membros aplicam as suas regras nacionais sobre legitimidade processual nos processos judiciais nacionais em matéria de auxílios estatais, desde que tais regras respeitem os princípios da equivalência e da efetividade.
- (22) Por força do princípio da efetividade, as regras nacionais relativas à legitimidade processual e ao interesse dos particulares em agir judicialmente não devem afetar o seu direito a uma efetiva proteção jurisdicional no exercício dos direitos que lhes são conferidos pelo direito da União Europeia²⁸.
- (23) O estudo sobre a aplicação revelou que os tribunais nacionais se pronunciam principalmente no âmbito de processos intentados por concorrentes do beneficiário do auxílio, que são diretamente afetados pela distorção da concorrência decorrente da aplicação do auxílio ilegal²⁹.
- (24) No entanto, uma pessoa singular ou coletiva pode ter interesse em propor uma ação perante os tribunais nacionais, para além do de eliminar a distorção da concorrência criada pela aplicação ilegal de um auxílio estatal. Os tribunais nacionais têm de apreciar o interesse do requerente em agir judicialmente, independentemente de este ter ou não sido diretamente afetado pela distorção da concorrência decorrente da medida de auxílio. Por conseguinte, ao aplicarem as regras nacionais relativas à legitimidade processual, os tribunais nacionais devem ter em conta o seu dever de proteger os

²⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 89).

²⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.ºs 40 a 42 e 45); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.ºs 138 a 140).

²⁷ O respeito do princípio da efetividade deve ser apreciado tendo em conta a análise das particularidades dessa disposição, bem como o seu papel no processo em causa. Ver, nesse sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.º 40).

²⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de janeiro de 2005 no processo C-174/02, Streekgewest (ECLI:EU:C:2005:10, n.º 18).

²⁹ Ver «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 71, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

interesses das partes que tenham um interesse jurídico suficiente na propositura da ação (a seguir «terceiros»)³⁰.

- (25) Além disso, os tribunais nacionais têm de ter outros elementos em consideração ao apreciarem a legitimidade e o interesse de terceiros em processos relativos a auxílios estatais concedidos através de medidas fiscais. Só se pode considerar que os terceiros contribuintes têm interesse em agir para obter o reembolso de um imposto cobrado em violação da obrigação de suspensão se o imposto a que estão sujeitos fizer parte integrante do financiamento do auxílio estatal ilegal³¹. A sua legitimidade processual não depende da existência de uma relação de concorrência com o beneficiário do auxílio³².
- (26) Em contrapartida, os terceiros contribuintes não podem invocar a ilegalidade de uma medida de auxílio que isenta de tributação determinadas empresas ou setores para se subtraírem ao pagamento desse imposto ou para obterem o seu reembolso. O mesmo se aplica quando operam em concorrência com os beneficiários³³. Com efeito, tal solução resultaria no reforço dos efeitos anticoncorrenciais do auxílio estatal, uma vez que alargaria o número de empresas que beneficiam de uma isenção fiscal que constitui um auxílio estatal ilegal.

2.2.2. Competência

- (27) Segundo o princípio da autonomia processual, compete à ordem jurídica nacional de cada Estado-Membro designar os tribunais competentes em matéria de concessão de auxílios ilegais. Além disso, os Estados-Membros devem regular as modalidades processuais destas ações judiciais, desde que sejam respeitados os princípios da equivalência e da efetividade³⁴.

³⁰ Por exemplo, na Roménia, qualquer pessoa que seja afetada por uma medida de auxílio estatal ilegal tem legitimidade processual em tribunal. Ver anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 404, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Por outro lado, na Letónia, a legitimidade processual baseia-se diretamente no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, pelo que os tribunais nacionais podem apoiar-se na definição de «parte interessada» constante do Regulamento Processual para determinar se uma pessoa tem ou não legitimidade processual num processo. Ver anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 300, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³¹ É feita referência, por exemplo, aos processos em que o auxílio ilegal é financiado por uma taxa a que o demandante está sujeito. A situação é diferente, porém, quando o litígio tem por objeto não um pedido de isenção do imposto contestado mas a legalidade das regras relativas a esse imposto. Ver, neste sentido, o Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarorszá (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 25), e o Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de abril de 2018 no processo C-233/16, ANGED (ECLI:EU:C:2018:280, n.º 26);

³² Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de janeiro de 2005 no processo C-174/02, Streekgewest (ECLI:EU:C:2005:10, n.º 19).

³³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de novembro de 2016 no processo C-449/14 P, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão (ECLI:EU:C:2016:848, n.ºs 81 a 82); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016 no processo C-164/15, Comissão/Aer Lingus (ECLI:EU:C:2016:990, n.º 121); Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarorszá (ECLI:EU:C:2020:139, n.ºs 24 a 28).

³⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 72).

- (28) Na falta de regras específicas do direito da União Europeia, a conceção dos sistemas judiciais dos Estados-Membros é muito variável. Enquanto alguns Estados-Membros criaram tribunais especializados em matéria de auxílios estatais, outros atribuíram competência exclusiva a secções dos tribunais existentes ou adotaram regras processuais que clarificam a competência dos tribunais em processos relativos à aplicação pública e privada³⁵. Na maioria dos Estados-Membros, os tribunais cíveis e administrativos são competentes para a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais³⁶.

2.2.3. O princípio da autoridade do caso julgado

- (29) O princípio da autoridade do caso julgado estabelece que as decisões que se tornaram definitivas já não podem ser postas em causa. É o que acontece quando se esgotaram todas as vias de recurso ou quando os prazos previstos para a interposição desses recursos expiraram. O princípio da autoridade do caso julgado visa garantir a estabilidade do direito e das relações jurídicas, bem como uma boa administração da justiça, e está consagrado tanto na ordem jurídica da União Europeia como nas ordens jurídicas nacionais³⁷.
- (30) Por força do princípio do primado do direito da União Europeia³⁸, os tribunais nacionais têm o dever de garantir a plena eficácia das disposições do direito da União Europeia, nomeadamente recusando, por sua própria iniciativa, aplicar qualquer disposição contrária do direito nacional. O mesmo se aplica às normas nacionais que consagram o princípio da autoridade do caso julgado³⁹.
- (31) Por outro lado, a jurisprudência dos tribunais da União limitou a força do princípio da autoridade do caso julgado no domínio dos auxílios estatais. Assim, o caso julgado só pode abranger os fundamentos que já foram expressamente dirimidos - sem prejuízo dos

³⁵ Por exemplo, a Irlanda atribuiu competência exclusiva à secção de concorrência («Competition List») do Supremo Tribunal irlandês («High Court») para dirimir litígios em matéria de direito da concorrência, incluindo processos relativos a auxílios estatais. Por outro lado, em Itália, foi atribuída aos tribunais administrativos do país competência quase exclusiva para conhecer dos processos relativos à aplicação pública e privada das regras em matéria de auxílios estatais a partir de 19 de janeiro de 2013. Os tribunais cíveis mantiveram a sua competência em relação a determinados tipos de processos e ações. Ver anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 253 e 263 a 264, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Ver também o estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», p. 103 a 104.

³⁶ Em especial, na maioria dos Estados-Membros, os tribunais administrativos são competentes nos processos em que o demandante contesta um ato da autoridade pública, como a ordem de execução da recuperação ou de concessão do auxílio, enquanto os tribunais cíveis são competentes para apreciar as questões relacionadas com a recuperação de auxílios estatais no contexto de processos de insolvência ou para a concessão de indemnizações. Ver «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 64, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.º 38).

³⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 1963 no processo C-26/62, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen (ECLI:EU:C:1963:1); Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 1964 no processo C-6/64, Costa/E.N.E.L. (ECLI:EU:C:1964:66); Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de março de 1978 no processo C-106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal (ECLI:EU:C:1978:49).

³⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007 no processo C-119/05, Lucchini (ECLI:EU:C:2007:434, n.ºs 60 e 61).

princípios da equivalência e da efetividade - mas não as questões que poderiam ter sido suscitadas no âmbito de um litúgio anterior e que o não foram⁴⁰.

- (32) O princípio do primado do direito da União Europeia também impede que a aplicação do princípio da autoridade do caso julgado limite a competência exclusiva atribuída à Comissão pelo TFUE⁴¹. O facto de um tribunal nacional se ter pronunciado sobre uma medida de auxílio estatal antes de a Comissão ter adotado uma decisão sobre essa mesma medida não pode impedir que esta considere que a medida em causa constitui um auxílio estatal ilegal. Isto é válido ainda que tal conclusão tenha sido previamente afastada por um tribunal nacional que decide em última instância.

3. PAPEL DA COMISSÃO

- (33) O objetivo do sistema de fiscalização preventiva instituído pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE é garantir que só podem ser executados os auxílios compatíveis⁴². Para atingir este objetivo, a execução do projeto de auxílio deve ser adiada até que a Comissão adote uma decisão sobre a sua compatibilidade com o mercado interno⁴³.

3.1. Competência exclusiva da Comissão

- (34) De um modo geral, a Comissão exerce o seu papel principal na apreciação da compatibilidade de uma medida de auxílio em duas etapas. Em primeiro lugar, a Comissão aprecia se a medida pode ser considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE⁴⁴; em segundo lugar, analisa se a medida é compatível com o mercado interno. A primeira etapa, que consiste na apreciação da existência de um auxílio, é uma competência exercida tanto pela Comissão como pelos tribunais nacionais, uma vez que estes últimos podem ter de determinar se uma medida está sujeita à obrigação de suspensão⁴⁵ (ver secções 4.2.1 e 4.2.2). A segunda etapa, que consiste na apreciação da compatibilidade, é da exclusiva responsabilidade da

⁴⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007 no processo C-119/05, Lucchini (ECLI:EU:C:2007:434, n.ºs 57 a 59); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.ºs 30 e 42 a 43).

⁴¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2015 no processo C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen (ECLI:EU:C:2015:742, n.º 44); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-586/18 P, Buonotourist/Comissão (ECLI:EU:C:2020:152, n.ºs 92 a 96); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità/Comissão (ECLI:EU:C:2020:150, n.ºs 92 a 96).

⁴² Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 19).

⁴³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.ºs 25 a 26); Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2017 no processo C-150/16, Fondul Proprietatea (ECLI:EU:C:2017:388, n.º 40); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 84).

⁴⁴ Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([JO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#)).

⁴⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-586/18 P, Buonotourist/Comissão (ECLI:EU:C:2020:152, n.º 90).

Comissão. A apreciação da compatibilidade tem de constar de uma decisão⁴⁶, que está sujeita a fiscalização pelos tribunais da União⁴⁷.

- (35) A Comissão pode apreciar a compatibilidade de uma medida com o mercado interno na sequência de uma análise preliminar (quando não tem dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno)⁴⁸ ou de uma investigação formal (quando tem dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno)⁴⁹. Ao dar início a um procedimento formal de investigação, a Comissão adota uma decisão em que apresenta as suas observações preliminares sobre a natureza de auxílio estatal da medida e expõe as suas dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno («decisão de início do procedimento»)⁵⁰.
- (36) Embora, durante a investigação formal, a compatibilidade da medida ainda não tenha sido decidida, a decisão de início do procedimento tem algumas consequências jurídicas (ver secção 4.1.3).
- (37) A apreciação das medidas de auxílio estatal por parte da Comissão nas suas decisões limita o exercício das competências dos tribunais nacionais (ver secção 4.1). As decisões anteriores da Comissão são vinculativas para os tribunais nacionais, na medida em que estes têm de se conformar com apreciação da Comissão sobre a existência de um auxílio⁵¹. Inversamente, se um tribunal nacional proferir uma decisão antes de a Comissão o fazer, esta decisão não pode impedir a Comissão de exercer, no futuro, a competência exclusiva que lhe é conferida pelo TFUE (ver secção 2.2.3)⁵².

3.2. Poderes da Comissão para aplicar as regras em matéria de auxílios estatais

- (38) Regra geral, para aplicar medidas corretivas em caso de violação das regras em matéria de auxílios estatais, quando conclui que a medida apreciada constitui um auxílio estatal ilegal e incompatível, a Comissão deve adotar uma decisão final que conclua a investigação formal e ordene a recuperação desse auxílio («decisão de recuperação»)⁵³
⁵⁴.

⁴⁶ Ver artigos 4.º e 9.º do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁴⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de julho de 2016 no processo C-526/14, Kotnik e outros (ECLI:EU:C:2016:570, n.º 37).

⁴⁸ Decisão de não levantar objeções, Regulamento Processual, artigo 4.º, n.º 3.

⁴⁹ Ver os conceitos de «decisão positiva» e «decisão negativa», respetivamente, no artigo 9.º, n.º 3, e no artigo 9.º, n.º 5, do Regulamento Processual.

⁵⁰ Ver artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 2016 no processo C-574/14, PGE (ECLI:EU:C:2016:686, n.º 33).

⁵² Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-586/18 P, Buonotourist/Comissão (ECLI:EU:C:2020:152, n.ºs 92 a 96); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità/Comissão (ECLI:EU:C:2020:150, n.ºs 92 a 96).

⁵³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 1990 no processo C-301/87, França/Comissão («Boussac») (ECLI:EU:C:1990:67, n.ºs 9 a 22). Tal não exclui a possibilidade de a Comissão emitir uma injunção de recuperação em casos específicos.

⁵⁴ Quando a Comissão se limita a declarar que um auxílio estatal foi concedido ilegalmente, sem notificação prévia à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, não ordena a recuperação do auxílio já pago antes de adotar uma decisão final que declare o auxílio incompatível com o mercado interno.

- (39) Ao adotar regras processuais no domínio dos auxílios estatais, a Comissão codificou os seus poderes de execução⁵⁵. Nos termos do artigo 16.º do Regulamento Processual, a Comissão deve ordenar a recuperação dos auxílios ilegais e incompatíveis mediante a adoção de uma decisão. Quando declara, numa decisão, que uma medida de auxílio é ilegal e incompatível com o mercado interno, a Comissão não dispõe de qualquer poder discricionário e tem de ordenar a sua recuperação⁵⁶, salvo se tal for contrário a um princípio geral do direito da União Europeia⁵⁷. Além disso, os poderes da Comissão para ordenar a recuperação estão sujeitos a um prazo de prescrição de 10 anos⁵⁸.
- (40) Nalguns casos, nos termos do artigo 13.º do Regulamento Processual, a Comissão poderá, se assim o entender, adotar medidas provisórias, enquanto conclui a apreciação da compatibilidade. Em especial, a Comissão pode emitir injunções de suspensão ou de recuperação, desde que se encontrem preenchidas várias condições⁵⁹ ⁶⁰. Estas medidas visam limitar os danos associados à execução do auxílio em violação das obrigações de notificação e de suspensão⁶¹.

4. PAPEL DOS TRIBUNAIS NACIONAIS

- (41) Enquanto a Comissão tem de analisar a compatibilidade de uma medida de auxílio com o mercado interno, ainda que tenha declarado que esta foi executada em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, o papel primordial dos tribunais nacionais consiste em salvaguardar os direitos dos particulares face a essa violação⁶².
- (42) Os tribunais nacionais são responsáveis por assegurar a tutela jurisdicional efetiva de terceiros⁶³. A sua contribuição para o sistema de controlo dos auxílios estatais é

⁵⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 66); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 110).

⁵⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de março de 2002 no processo C-310/99 P, Itália/Comissão (ECLI:EU:C:2002:143, n.º 99).

⁵⁷ Ver artigo 16.º do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁸ Ver artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 1990 no processo C-301/87 P, França/Comissão (ECLI:EU:C:1990:67, n.ºs 19 a 20); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991 no processo C-303/88, Itália/Comissão (ECLI:EU:C:1991:136, n.º 46); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990 no processo C-142/87, Bélgica/Comissão (ECLI:EU:C:1990:125, n.ºs 14 a 16); [anulado pelo Tribunal de Justiça; ver C-456/18 P].

⁶⁰ Se o Estado-Membro não der cumprimento a uma injunção de suspensão ou de recuperação, a Comissão pode, enquanto procede à análise do mérito da causa, recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça para que este declare que esse incumprimento constitui uma infração ao TFUE, nos termos do artigo 14.º do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶¹ Ver artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶² Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 38); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.ºs 11 a 12);

⁶³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 1973 no processo C-120/73, Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland e outros (ECLI:EU:C:1973:152, n.º 8); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.º 11); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 39).

especialmente necessária nos casos em que é concedido um auxílio ilegal, na ausência de uma decisão final da Comissão sobre a mesma medida ou até à adoção dessa decisão, bem como nos casos em que um auxílio compatível tenha sido concedido em violação da obrigação de suspensão⁶⁴.

4.1. Delimitação das competências dos tribunais nacionais na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais

- (43) Os tribunais nacionais são competentes para interpretar e aplicar o artigo 107.º, n.º 1, e o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Em especial, na ausência de uma decisão da Comissão relativa à mesma medida⁶⁵, os tribunais nacionais só estão vinculados pela noção objetiva de auxílio estatal no exercício da sua competência para apreciar a existência de um auxílio estatal.
- (44) A Comissão aprecia igualmente a existência de um auxílio estatal, o que constitui, em geral, a primeira etapa antes de apreciar a sua compatibilidade. Por conseguinte, qualquer processo perante a Comissão, anterior ou posterior aos processos perante os tribunais nacionais, pode afetar estes últimos⁶⁶, como explicado nas secções 4.1.1 a 4.1.3.

4.1.1. Na sequência de uma decisão da Comissão

- (45) Os tribunais nacionais têm competências limitadas em relação às decisões e devem conformar-se com a sua apreciação quanto à existência de um auxílio estatal. Por outro lado, os tribunais nacionais não têm competência para declarar inválidas as decisões da Comissão⁶⁷. Nos termos do artigo 263.º do TFUE, só os tribunais da União têm essa competência⁶⁸.
- (46) Se um tribunal nacional tiver dúvidas quanto à interpretação ou à validade de uma decisão da Comissão, pode solicitar esclarecimentos à Comissão (ver secção 5.1) ou, consoante as circunstâncias, pode ou deve⁶⁹ submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, em conformidade com o artigo 267.º do TFUE⁷⁰.

⁶⁴ Relativamente ao papel dos tribunais nacionais na aplicação pública dos auxílios estatais, ver a Comunicação da Comissão - Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis ([JO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#)).

⁶⁵ Ver também o Acórdão do Tribunal Geral de 20 de junho de 2019 no processo T-578/17, A&O hostel e hotel Berlin/Comissão (ECLI:EU:T:2019:437, n.º 72).

⁶⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità/Comissão (ECLI:EU:C:2020:150, n.ºs 92 a 93); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-586/18 P, Buonotourist/Comissão (ECLI:EU:C:2020:152, n.º 96).

⁶⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de outubro de 1987 no processo C-314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (ECLI:EU:C:1987:452, n.º 20).

⁶⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 1991 nos processos C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest /Hauptzollamt Itzehoe e Hauptzollamt Paderborn (ECLI:EU:C:1991:65, n.º 23); Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de novembro de 1995 no processo C-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e outros (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ECLI:EU:C:1995:369, n.º 51); Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007 no processo C-119/05, Lucchini (ECLI:EU:C:2007:434, n.º 53).

⁶⁹ Com base no artigo 267.º do TFUE, um tribunal nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial é obrigado, em determinadas circunstâncias, a submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. Se a interpretação do direito da União Europeia puder ser claramente deduzida da jurisprudência ou

4.1.2. Na sequência de decisões da Comissão que declaram o auxílio compatível

- (47) Uma decisão final da Comissão que reconheça a compatibilidade de um auxílio ilegal após a sua concessão não tem por efeito regular *ex post facto* as medidas de execução do auxílio, adotadas em violação da obrigação de suspensão prevista no TFUE.
- (48) Neste contexto, os tribunais nacionais devem garantir aos particulares que «serão retiradas todas as consequências»⁷¹ da violação da obrigação de suspensão. Tais consequências dizem respeito, em especial, à validade dos atos de execução das medidas de auxílio e à restituição dos apoios financeiros concedidos em violação da obrigação de suspensão, em conformidade com o direito nacional.
- (49) Daqui resulta que, quando um terceiro pede, perante um tribunal nacional, a eliminação das vantagens relacionadas com a execução prematura do auxílio, o tribunal deve julgar a ação procedente, mesmo que a Comissão já tenha declarado o auxílio em causa compatível. Qualquer outra interpretação teria por efeito permitir que os Estados-Membros deixassem de aplicar as disposições do TFUE, privando-as assim do seu efeito útil⁷².

4.1.3. Na sequência de uma decisão de início do procedimento da Comissão

- (50) A situação é diferente quando a Comissão se limita a iniciar, nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, um procedimento de investigação relativo a uma medida de auxílio submetida à apreciação de um tribunal nacional. Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifesta, em princípio, dúvidas quanto à compatibilidade de uma medida de auxílio com o mercado interno. Embora estas dúvidas digam geralmente respeito à compatibilidade do auxílio, a apreciação da existência de um auxílio é de natureza preliminar e decorre de uma análise inicial da medida em causa⁷³.

se não der azo a qualquer dúvida razoável, um tribunal cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial ao abrigo do direito nacional não é obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, embora o possa fazer. Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 1982 no processo C-283/81, CILFIT/Ministero della Sanità (ECLI:EU:C:1982:335, n.ºs 14 a 20); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2008 nos processos C-428/06 a C-434/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja (ECLI:EU:C:2008:488, n.ºs 42 e 43; Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de julho de 2016 no processo C-379/15, Association France Nature Environnement (ECLI:EU:C:2016:603, n.ºs 47 a 50); Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 2016 no processo C-574/14, PGE (ECLI:EU:C:2016:686, n.º 40), Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de outubro de 2018 no processo C-416/17, Comissão/França (Imposto sobre os rendimentos mobiliários retido na fonte) (ECLI:EU:C:2018:811, n.ºs 108 e seguintes).

⁷⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 50 a 51); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 44).

⁷¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 30); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 89); Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 23); Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de dezembro de 2018 no processo C-492/17, Rittinger e outros (ECLI:EU:C:2018:1019, n.º 42).

⁷² Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2019 no processo C-385/18, Arriva Italia e outros (ECLI:EU:C:2019:1121, n.º 85).

⁷³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.ºs 37 a 40).

- (51) Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do TUE, os tribunais nacionais devem ter em conta a situação jurídica resultante dos processos em curso na Comissão, mesmo que esta seja provisória.
- (52) Isto significa que, enquanto decorrer o procedimento de investigação, a decisão de início do procedimento tem, por si só, consequências jurídicas que devem ser determinadas pelos tribunais nacionais. Na sequência de uma decisão de início do procedimento, um tribunal nacional não pode considerar que uma medida não constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, sob pena de comprometer o efeito útil do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE⁷⁴.
- (53) Assim, compete aos tribunais nacionais ordenar medidas adequadas para sanar a execução ilegal do auxílio até que a Comissão adote uma decisão final. Os tribunais nacionais podem decidir suspender a execução da medida em causa e ordenar a recuperação dos montantes já pagos. Podem igualmente decidir ordenar outras medidas provisórias para salvaguardar tanto os interesses das partes interessadas como o efeito útil da decisão de início do procedimento da Comissão⁷⁵.
- (54) Além disso, os tribunais nacionais não se podem limitar a suspender a instância até que a Comissão tome uma decisão definitiva⁷⁶. Uma decisão de suspensão da instância teria, de facto, o mesmo efeito que uma decisão de indeferimento do pedido de aplicação de medidas provisórias e equivaleria a manter a vantagem ilegal durante o período em que a execução do auxílio é proibida.

4.2. Competências dos tribunais nacionais

- (55) Tal como referido nos pontos 11 a 13, os tribunais nacionais devem determinar se o auxílio estatal foi concedido em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, dentro dos limites estabelecidos pela competência exclusiva da Comissão para apreciar a compatibilidade do auxílio e de qualquer decisão anterior da Comissão sobre a mesma medida.
- (56) Os tribunais nacionais procedem à sua apreciação em duas etapas: em primeiro lugar, apreciam a natureza da medida para verificar se esta pode ser considerada um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE; em segundo lugar, se os tribunais nacionais considerarem que a medida constitui um auxílio estatal, têm de determinar se a medida está sujeita à obrigação de suspensão. Se os tribunais nacionais concluírem pela existência de uma violação da obrigação de suspensão, têm de adotar as medidas corretivas adequadas para salvaguardar os direitos dos particulares afetados por essa violação.

⁷⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 38).

⁷⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.ºs 41 a 43).

⁷⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de março de 2010 no processo C-1/09, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2010:136, n.ºs 31 e seguintes); Despacho do Tribunal de Justiça de 4 de abril de 2014 no processo C-27/13, Flughafen Lübeck (ECLI:EU:C:2014:240, n.º 30).

4.2.1. Apreciação da existência de um auxílio

- (57) Apenas se pode concluir que o auxílio estatal foi ilegalmente executado depois de concluir, a título preliminar, pela existência desse auxílio. Os tribunais da União confirmaram que, à semelhança da Comissão, os tribunais nacionais são competentes para interpretar a noção de auxílio estatal⁷⁷.
- (58) Para determinar a existência de um auxílio estatal, é muitas vezes necessário apreciar uma série de questões complexas (ver ponto 14). Na sua Comunicação sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE⁷⁸, a Comissão emitiu orientações pormenorizadas para prestar assistência aos tribunais nacionais.
- (59) Em caso de dúvida quanto à existência de elementos de auxílio estatal, os tribunais nacionais podem solicitar o parecer da Comissão (ver secção 5.1.1.2). Os tribunais nacionais têm igualmente a possibilidade ou a obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º do TFUE.

4.2.2. Apreciação da existência de uma violação da obrigação de suspensão

- (60) Ao apreciar se uma medida de auxílio está sujeita à obrigação de suspensão, os tribunais nacionais têm de determinar se a medida é abrangida por uma das exceções à obrigação de notificação (ver secção 1.2). Em especial, os tribunais nacionais avaliam se a medida em causa preenche os critérios estabelecidos num regulamento de isenção por categoria ou se constitui um auxílio existente.
- (61) Se uma medida de auxílio preencher todas as condições previstas num regulamento de isenção por categoria, está dispensada de notificação prévia à Comissão e é compatível com o mercado interno.
- (62) No que diz respeito aos «auxílios existentes», o Regulamento Processual define as circunstâncias em que o auxílio deve ser considerado um auxílio existente, a fim de garantir segurança jurídica aos Estados-Membros e aos beneficiários⁷⁹. Na sequência da evolução da política em matéria de auxílios estatais, algumas medidas que não constituíam um novo auxílio quando começaram a ser executadas podem, entretanto, ter-se tornado ilegais. Quando uma medida que constitui um auxílio estatal se insere na categoria dos auxílios existentes, não está sujeita a notificação pelo Estado-Membro, mas continua a estar sujeita ao controlo da Comissão.

⁷⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de março de 1977 no processo C-78/76, Steinike & Weinlig (ECLI:EU:C:1977:52, n.º 14); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 49); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.º 10); Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007 no processo C-119/05, Lucchini (ECLI:EU:C:2007:434, n.º 50); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 39).

⁷⁸ [JO C 262 de 19.7.2016, p. 1.](#)

⁷⁹ Regulamento Processual, artigos 21.º a 23.º.

4.2.2.1. *Aplicação das condições previstas nos regulamentos de isenção por categoria*

- (63) Os Estados-Membros podem recorrer a uma medida dispensada da obrigação de notificação se esta preencher as condições gerais e específicas previstas nos regulamentos de isenção por categoria. No entanto, se um Estado-Membro executar, sem notificação prévia à Comissão, uma medida de auxílio que não preencha todas as condições da isenção por categoria aplicável, a execução desse auxílio é ilegal.
- (64) As obrigações de notificação e de suspensão decorrentes do TFUE são vinculativas não só para os tribunais nacionais, mas também para todos os órgãos administrativos dos Estados-Membros⁸⁰.
- (65) Ao apreciar se uma medida de auxílio estatal foi legalmente aplicada, os tribunais nacionais têm de verificar se as condições de um regulamento de isenção por categoria foram respeitadas para determinar se a medida estava isenta da obrigação de notificação. O Tribunal de Justiça definiu o âmbito das competências dos tribunais nacionais para determinar se as condições do Regulamento Geral de Isenção por Categoria foram corretamente aplicadas⁸¹, ou seja, em que medida os tribunais nacionais podem interpretar as disposições desse regulamento.
- (66) A adoção de regulamentos de isenção por categoria não pretende transferir para os Estados-Membros a apreciação da compatibilidade dos auxílios estatais com o mercado interno, que continua a ser da competência exclusiva da Comissão⁸². A apreciação da compatibilidade de uma medida de auxílio específica com outros critérios que não os estabelecidos no regulamento de isenção por categoria pertinente exigiria uma apreciação complexa, que é da competência exclusiva da Comissão⁸³. No entanto, incumbe aos tribunais nacionais verificar se as autoridades nacionais concederam auxílios que preenchem plenamente as condições gerais e específicas do regulamento de isenção por categoria aplicável, interpretado de forma estrita.
- (67) Se um auxílio tiver sido executado ao abrigo de um regulamento de isenção por categoria sem preencher todas as condições aplicáveis, o beneficiário do auxílio não podia, nessa altura, depositar confiança legítima na legalidade da concessão do

⁸⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.ºs 90 a 92).

⁸¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 101); Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019 no processo C-654/17 P, BMW/Comissão (ECLI:EU:C:2019:634, n.º 151).

⁸² Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019 no processo C-654/17 P, BMW/Comissão (ECLI:EU:C:2019:634, n.ºs 132 e 133); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 67).

⁸³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 68).

auxílio⁸⁴. As autoridades nacionais não têm competência para adotar decisões finais que concluam pela inexistência da obrigação de notificar o auxílio⁸⁵.

4.2.2.2. *Auxílio existente*

- (68) Tal como referido no ponto 62, contrariamente ao que acontece com os novos auxílios, os auxílios existentes não estão sujeitos à obrigação de notificação. Se um tribunal nacional concluir que uma medida pode ser considerada um auxílio existente, não pode analisá-la. Com efeito, cabe exclusivamente à Comissão apreciar se um auxílio existente continua a ser compatível com o mercado interno e propor medidas adequadas nos casos em que um regime já não seja compatível. Ao aplicarem as regras em matéria de auxílios estatais, os tribunais nacionais limitam-se a apreciar se uma medida de auxílio constitui um auxílio existente na aceção do artigo 108.º, n.º 1, do TFUE.
- (69) Os Tratados não fornecem orientações sobre a qualificação de uma medida de auxílio como um auxílio existente. É nas disposições do Regulamento Processual que se encontra estabelecido em que circunstâncias o auxílio deve ser considerado existente⁸⁶. No entanto, o Regulamento Processual não contém nenhuma disposição relativa aos poderes e às obrigações dos tribunais nacionais, que continuam a ser regidos pelas disposições do TFUE, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça⁸⁷.
- (70) Por exemplo, o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento Processual estabelece que os poderes da Comissão para ordenar a recuperação do auxílio estão sujeitos a um prazo de prescrição de 10 anos, enquanto o n.º 3 do mesmo artigo prevê que «qualquer auxílio cujo prazo de prescrição tenha caducado será considerado um auxílio existente».
- (71) Neste contexto, o prazo de prescrição de 10 anos não prevê um princípio geral segundo o qual um novo auxílio se transforma em auxílio existente após o termo desse período⁸⁸. O prazo de prescrição de 10 anos não pode ser aplicado aos procedimentos nacionais, ainda que por analogia⁸⁹, uma vez que a recuperação é efetuada em conformidade com as regras estabelecidas no direito nacional aplicável.

⁸⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de dezembro de 2005 no processo C-148/04, Unicredito Italiano (ECLI:EU:C:2005:774, n.º 104); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2015 no processo C-672/13, OTP Bank (ECLI:EU:C:2015:185, n.º 77); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 104).

⁸⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 101); Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019 no processo C-654/17 P, BMW/Comissão (ECLI:EU:C:2019:634, n.º 151).

⁸⁶ Regulamento Processual, artigo 1.º, alínea b), e artigo 17.º, n.º 3.

⁸⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 66); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 110).

⁸⁸ Acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 2002 nos processos T-195/01 e T-207/01, Government of Gibraltar/Comissão (ECLI:EU:T:2002:111, n.º 130).

⁸⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.ºs 108 e 109); Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de abril de 2020 no processo C-627/18, Nelson Antunes da Cunha (ECLI:EU:C:2020:321, n.º 33).

4.2.3. Proteção dos direitos dos particulares face à violação da obrigação de suspensão

- (72) Para salvaguardar os direitos dos particulares contra a execução ilegal de auxílios estatais, os tribunais nacionais podem adotar, em função da situação, vários tipos de medidas corretivas. Por exemplo, podem decidir suspender ou pôr termo à execução da medida (secção 4.2.3.1), ordenar a recuperação dos montantes já pagos (secção 4.2.3.2) ou adotar diferentes medidas provisórias para salvaguardar os interesses das partes em causa (secção 4.2.3.3)⁹⁰. Por último, podem ser chamados a pronunciar-se sobre a compensação por danos sofridos por terceiros em consequência da execução ilegal do auxílio estatal (secção 4.2.3.4). Em qualquer caso, os tribunais nacionais têm de oferecer aos particulares a certeza de que serão tomadas todas as medidas adequadas, em conformidade com o direito nacional, para fazer face às consequências da violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE⁹¹.

4.2.3.1 Suspender ou pôr termo à execução da medida

- (73) Se as autoridades estatais ainda não tiverem executado uma medida de auxílio estatal concedida em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os tribunais nacionais têm de impedir essa execução, quer suspendendo-a, quer pondo-lhe termo.
- (74) O direito da União Europeia não impõe aos tribunais nacionais que cheguem necessariamente a nenhuma conclusão específica no que se refere à validade do ato que concede o auxílio estatal ilegal. Exige apenas que tomem medidas eficazes para impedir o pagamento do auxílio ilegal ao beneficiário. No entanto, pode haver situações ao abrigo do direito nacional em que a suspensão da execução ilegal da medida pode ser alcançada através da anulação do ato de concessão⁹².
- (75) Por conseguinte, os tribunais nacionais podem declarar nulo o contrato pelo qual o auxílio é concedido, anular a decisão de concessão do auxílio ou suspender a sua execução (por exemplo, nos casos em que o auxílio é concedido sob a forma de acesso a instalações ou serviços). Quando o auxílio é concedido em prestações, os tribunais nacionais devem ordenar a suspensão dos pagamentos futuros.

4.2.3.2 Recuperação

- (77) Se o auxílio ilegal já tiver sido pago ao beneficiário, os tribunais nacionais têm, em princípio, e na ausência de uma decisão da Comissão que declare o auxílio compatível, de ordenar a recuperação integral do montante ilegalmente concedido⁹³. A supressão do auxílio mediante recuperação é a consequência lógica da sua ilegalidade⁹⁴.

⁹⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 43); Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de dezembro de 2016 no processo C-524/14 P, Comissão/Hansestadt Lübeck (ECLI:EU:C:2016:971, n.º 29).

⁹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2020 no processo C-75/18, Vodafone Magyarország (ECLI:EU:C:2020:139, n.º 23); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2019 no processo C-385/18, Arriva Italia e outros (ECLI:EU:C:2019:1121, n.º 84).

⁹² Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2011 no processo C-275/10, Residex Capital IV (ECLI:EU:C:2011:814, n.ºs 44 a 47).

⁹³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de julho de 2005 no processo C-71/04, Xunta de Galicia (ECLI:EU:C:2005:493, n.º 49); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 40 e 68); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991

- (78) Para restabelecer a situação existente antes da concessão do auxílio, os tribunais nacionais têm de suprimir integralmente a vantagem ilegalmente concedida ao beneficiário. Esta vantagem inclui o auxílio («capital do auxílio»), bem como o não pagamento dos juros que a empresa teria de suportar sobre o montante do auxílio se tivesse tido de contrair um empréstimo no mercado enquanto durou a ilegalidade e que dá origem à melhoria da sua posição concorrencial durante esse período («juros relativos ao período de duração da ilegalidade»)⁹⁵. Por conseguinte, os tribunais nacionais têm de ordenar a recuperação tanto do capital do auxílio como dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade.
- (79) Se decorrerem processos paralelos perante um tribunal nacional e perante a Comissão, e se a Comissão declarar o auxílio incompatível, o tribunal nacional deve executar a decisão da Comissão em conformidade com as suas disposições⁹⁶.
- (80) Se a Comissão declarar o auxílio compatível, o direito da União Europeia apenas obriga os Estados-Membros a recuperar os juros relativos ao período de duração da ilegalidade⁹⁷, que decorre desde o pagamento do auxílio até à declaração de compatibilidade. A decisão da Comissão não tem por efeito regularizar retroativamente as medidas de execução adotadas em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE⁹⁸.
- (81) Se uma decisão da Comissão que declara a medida compatível for anulada, não se pode considerar que esta medida foi autorizada pela Comissão. Se constituir um auxílio estatal, a sua execução é considerada ilegal⁹⁹. Além disso, caso seja interposto um recurso de anulação, o beneficiário não pode invocar a existência de uma confiança legítima quanto à legalidade do auxílio¹⁰⁰.
- (82) No que se refere ao cálculo dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade, nem o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento Processual nem os artigos 9.º e 11.º do

no processo C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França* (ECLI:EU:C:1991:440, n.º 12); Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2011 no processo C-275/10, *Residex Capital IV* (ECLI:EU:C:2011:814, n.º 43).

⁹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016 nos processos C-164/15 P e C-165/15 P, *Comissão/Aer Lingus* (ECLI:EU:C:2016:990, n.º 116); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2015 no processo C-672/13, *OTP Bank* (ECLI:EU:C:2015:185, n.º 70); Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2011 no processo C-275/10, *Residex Capital IV* (ECLI:EU:C:2011:814, n.º 33).

⁹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, *Eesti Pagar* (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 132); Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2011 no processo C-275/10, *Residex Capital IV* (ECLI:EU:C:2011:814, n.º 39).

⁹⁶ Nesse sentido, ver a Comunicação da Comissão - Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis ([JO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#)).

⁹⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, *Eesti Pagar* (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 134).

⁹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication* (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 40); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2015 no processo C-672/13, *OTP Bank* (ECLI:EU:C:2015:185, n.º 76); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 59).

⁹⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication* (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 63).

¹⁰⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication* (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 68).

Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão¹⁰¹ se aplicam à recuperação de um auxílio ilegal por parte de um Estado-Membro na ausência de uma decisão de recuperação da Comissão. Por conseguinte, nesses casos, as autoridades do Estado-Membro em causa têm de calcular os juros relativos ao período de duração da ilegalidade em conformidade com as regras aplicáveis do direito nacional, desde que estejam preenchidas duas condições. Em primeiro lugar, estas regras têm de respeitar os princípios da equivalência e da efetividade (ver secção 2.2); em segundo lugar, os juros relativos ao período de duração da ilegalidade têm de ser calculados a uma taxa equivalente à que teria sido aplicada se o beneficiário tivesse tido de contrair, no mercado e durante esse período, um empréstimo no montante do auxílio em causa¹⁰².

- (83) No que diz respeito ao prazo de prescrição aplicável aos poderes dos tribunais nacionais para ordenar a recuperação, os tribunais da União declararam que o prazo de prescrição de 10 anos previsto no Regulamento Processual apenas se aplica à Comissão¹⁰³. Se nos procedimentos nacionais estiver previsto um prazo de prescrição mais longo, o juiz nacional tem de ordenar a recuperação do auxílio concedido em violação da obrigação de suspensão, mesmo após o termo do prazo de prescrição previsto para a Comissão. Os prazos de prescrição nacionais que sejam inferiores a 10 anos também vinculam os tribunais nacionais, a menos que exista uma decisão de recuperação da Comissão¹⁰⁴. Se a Comissão adotar uma decisão de recuperação, os Estados-Membros não podem justificar a não execução desta decisão com base em disposições de direito nacional, como os prazos de prescrição nacionais¹⁰⁵.

4.2.3.3 Medidas provisórias

- (84) No âmbito das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os tribunais nacionais são obrigados a tomar medidas provisórias sempre que tal seja adequado para salvaguardar os direitos dos particulares e o efeito direto do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE¹⁰⁶. Os tribunais nacionais adotam estas medidas, que visam eliminar, a título provisório, os efeitos anticoncorrenciais do auxílio¹⁰⁷, em conformidade com o

¹⁰¹ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE ([JO L 140 de 30.4.2004, p. 1](#)).

¹⁰² Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 141).

¹⁰³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 61).

¹⁰⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.ºs 71 a 75).

¹⁰⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de março de 1997 no processo C-24/95, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (ECLI:EU:C:1997:163, n.ºs 34 a 37); Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de março de 2012 no processo C-243/10, Comissão/Itália, (ECLI:EU:C:2012:182, n.º 35); Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de abril de 2020 no processo C-627/18, Nelson Antunes da Cunha (ECLI:EU:C:2020:321, n.º 60).

¹⁰⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.º 12); Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de dezembro de 2016 no processo C-524/14 P, Comissão/Hansestadt Lübeck (ECLI:EU:C:2016:971, n.º 29); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 52); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 46).

¹⁰⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 52); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 46).

seu direito nacional, desde que estejam preenchidas as condições de equivalência e de efetividade (secção 2.2).

- (85) Os tribunais nacionais podem optar por tomar medidas provisórias sempre que um auxílio ilegal já tenha sido pago¹⁰⁸ ou esteja prestes a ser pago. No primeiro caso, os tribunais nacionais podem ordenar quer o reembolso do auxílio e dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade quer a transferência provisória do auxílio, incluindo os juros relativos ao período compreendido entre a execução do auxílio e a sua transferência, para uma conta bloqueada. Estas opções garantem que a vantagem associada ao auxílio ilegal não fica à disposição do beneficiário. Caso exista um risco de pagamento iminente do auxílio, o tribunal pode emitir uma providência cautelar para impedir o pagamento do auxílio presumivelmente ilegal até decidir sobre o mérito da causa¹⁰⁹.
- (86) Do mesmo modo, se o tribunal nacional pretender aguardar o resultado da apreciação da compatibilidade da Comissão antes de proferir uma decisão final, pode adotar medidas provisórias adequadas. O facto de estar em curso uma investigação da Comissão não exime o tribunal nacional da obrigação de salvaguardar os direitos dos particulares ao abrigo do artigo 108.º, n.º 3¹¹⁰.
- (87) Os tribunais nacionais têm a obrigação de adotar medidas provisórias se estiverem preenchidas determinadas condições: i) não existem dúvidas quanto à existência de um auxílio estatal; ii) o auxílio está prestes a ser ou já foi executado; e iii) não foram constatadas circunstâncias excepcionais que tornem a sua recuperação inadequada¹¹¹.

4.2.3.4 Ações de indemnização

- (88) No âmbito do seu papel definido no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os tribunais nacionais podem também ser chamados a pronunciar-se sobre pedidos de indemnização por danos causados a terceiros pela concessão de auxílios estatais ilegais. Se forem deferidos, estes pedidos proporcionam aos requerentes uma compensação financeira direta pelos prejuízos sofridos.

¹⁰⁸ O estudo sobre a aplicação divulgou uma decisão judicial francesa interessante proferida na sequência de uma decisão negativa da Comissão: a fim de compensar o efeito suspensivo automático de um recurso interposto contra a ordem de recuperação, o tribunal nacional condenou o beneficiário a transferir os montantes devidos para uma conta bloqueada. Ao fazê-lo, o tribunal utilizou uma disposição do direito francês que permite o pagamento provisório caso a obrigação de pagamento não possa ser seriamente posta em causa. Ver anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 156, Resumo do processo FR8: *Cour administrative d'appel de Bordeaux*, 10 de dezembro de 2015, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹⁰⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de outubro de 2016 no processo C-590/14 P, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (ECLI:EU:C:2016:797, n.º 101).

¹¹⁰ Os tribunais nacionais podem também optar por adotar medidas provisórias enquanto aguardam um parecer ou informações por parte da Comissão, ou uma decisão de um tribunal nacional superior ou dos tribunais da União.

¹¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de março de 2010 no processo C-1/09, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2010:136, n.º 36); Despacho do Tribunal Geral de 3 de março de 2015 no processo T-251/13, Gemeente Nijmegen/Comissão (ECLI:EU:T:2015:142, n.º 45).

- (89) O Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que os terceiros afetados podem intentar ações de indemnização por danos sofridos nos tribunais nacionais, em conformidade com o direito nacional¹¹², que devem respeitar os princípios da equivalência e da efetividade (ver secção 2.2). Por conseguinte, as bases jurídicas em que os requerentes se apoiaram no passado variam significativamente entre os Estados-Membros.
- (90) Independentemente da possibilidade de pedir uma indemnização ao abrigo do direito nacional, a violação da obrigação de suspensão pode, em princípio, dar origem a pedidos de indemnização com base nos acórdãos «Francovich»¹¹³ e «Brasserie du Pêcheur»¹¹⁴ do Tribunal de Justiça¹¹⁵. Esta jurisprudência confirma que os Estados-Membros têm de compensar as perdas e danos causados a particulares por violações do direito da União Europeia que lhes sejam imputáveis¹¹⁶. Essa responsabilidade existe quando: i) a regra de direito violada tem por objetivo conferir direitos aos particulares; ii) a violação é suficientemente grave; e iii) existe um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado-Membro e o prejuízo sofrido pelas partes lesadas¹¹⁷.
- (91) Os dois primeiros requisitos estarão, em geral, preenchidos em relação ao artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. O Tribunal de Justiça confirmou a existência de direitos dos particulares ao abrigo desta disposição e esclareceu que a proteção desses direitos é o verdadeiro papel dos tribunais nacionais¹¹⁸.
- (92) Do mesmo modo, uma vez que as autoridades dos Estados-Membros estão, em princípio, obrigadas a notificar as medidas de auxílio estatal antes da sua aplicação, a violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE será, na maioria dos casos, suficiente para estabelecer a existência de uma violação grave ao abrigo da jurisprudência dos tribunais da União. Na presença de um auxílio estatal, as autoridades dos Estados-Membros não

¹¹² Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 55); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 56); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 75); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 56).

¹¹³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 1991 nos processos C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci/Itália (ECLI:EU:C:1991:428).

¹¹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 1996 nos processos C-46/93 e C-48/9, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame e outros (ECLI:EU:C:1991:428, n.º 51).

¹¹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2006 no processo C-173/03, Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2006:391, n.º 41).

¹¹⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 1991 nos processos C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci/Itália (ECLI:EU:C:1991:428, n.ºs 31 a 37); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 1996 nos processos C-46/93 e C-48/9, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame e outros (ECLI:EU:C:1991:428, n.º 31).

¹¹⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2006 no processo C-173/03, Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2006:391, n.º 45).

¹¹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.ºs 12 a 14); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de outubro de 2003 nos processos C-261/01 e C-262/01, van Calster e Cleeren (ECLI:EU:C:2003:571, n.º 53); Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2008:79, n.º 38).

podem, em geral, alegar que não tinham conhecimento da obrigação de suspensão, uma vez que existem orientações da Comissão e jurisprudência suficientes sobre a aplicação do artigo 107.º, n.º 1, e do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado. Em caso de dúvida, e por razões de segurança jurídica, os Estados-Membros podem sempre notificar a Comissão da medida¹¹⁹.

- (93) O terceiro requisito, ou seja, o requisito segundo o qual a violação do direito da União Europeia deve causar ao requerente um prejuízo financeiro real e certo, pode ser cumprido de várias formas. O estudo sobre a aplicação salientou que os tribunais nacionais raramente concederam indemnizações, sendo o seu principal desafio identificar o nexo de causalidade entre os danos sofridos e o auxílio ilegal¹²⁰.
- (94) Os requerentes alegam frequentemente que o auxílio causou diretamente uma perda de lucros. Ao serem confrontado com estas alegações, os tribunais nacionais devem ter em conta as seguintes considerações:
- (a) Em conformidade com os princípios de equivalência e efetividade do direito da União Europeia, as regras nacionais não podem eximir um Estado-Membro da sua responsabilidade no que se refere a lucros cessantes¹²¹. Se o direito nacional previr tal exclusão, o tribunal nacional não deve aplicar essa disposição no que diz respeito aos pedidos de indemnização por violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE;
 - (b) É mais fácil determinar o montante real dos lucros cessantes se o auxílio ilegal tiver permitido ao beneficiário celebrar um contrato ou beneficiar de uma oportunidade comercial específica, em detrimento do requerente, cujos efeitos já tenham sido aproveitados pelo beneficiário.
 - (c) É mais complicado quantificar os danos se o auxílio apenas conduzir a uma perda de uma parte de mercado. Uma abordagem possível, nestes casos, seria comparar os rendimentos efetivos do requerente (com base na conta de ganhos e perdas) com os rendimentos hipotéticos caso o auxílio não tivesse sido concedido¹²²;

¹¹⁹ No entanto, nalguns casos, os tribunais da União consideraram que, para determinar se uma simples violação do direito da União por um Estado-Membro constitui uma violação suficientemente caracterizada, os tribunais nacionais devem ter em conta vários elementos, tais como o caráter desculpável da violação em causa ou o facto de a posição adotada por uma instituição da União ter podido contribuir para essa violação. Ver, nesse sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de janeiro de 2007 no processo C-278/05, *Robins e outros* (ECLI:EU:C:2007:56, n.º 71); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de julho de 2000 no processo C-424/97, *Haim* (ECLI:EU:C:2000:357, n.º 38); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de maio de 1996 no processo C-5/94, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)* (ECLI:EU:C:1996:205, n.º 28).

¹²⁰ Nalguns casos, porém, os tribunais nacionais aceitaram o princípio da responsabilidade do Estado. Ver, nesse sentido, o processo perante o Tribunal Administrativo de Recurso de Marselha, *CTC/Corsica Ferries France*, de 12 de fevereiro de 2018; Relatório de peritagem, *CTC/Corsica Ferries France*, 28 de fevereiro de 2019, N/REF: 500060, anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 152, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹²¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 1996 nos processos C-46/93 e C-48/9, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e outros* (ECLI:EU:C:1996:428, n.ºs 87 e 90).

¹²² O estudo sobre a aplicação assinalou um caso interessante, em que um tribunal administrativo francês, na sequência de uma decisão da Comissão que ordenava a recuperação de um auxílio incompatível, decidiu

- (d) Pode haver circunstâncias em que os danos sofridos pelo requerente excedam os lucros cessantes. Pode ser esse o caso quando, na sequência da concessão do auxílio ilegal, o requerente é forçado a cessar as suas atividades.
- (95) As regras processuais nacionais podem permitir, por vezes, que os tribunais nacionais se baseiem numa avaliação de um perito ou em estimativas razoáveis para determinar o montante real da indemnização por danos. Se for esse o caso, e desde que o princípio da efetividade¹²³ seja respeitado, a utilização de tais estimativas também será possível para os pedidos de indemnização decorrentes do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
- (96) A possibilidade de pedir uma indemnização por danos é, em princípio, independente de qualquer investigação paralela da Comissão respeitante à mesma medida de auxílio. Qualquer investigação em curso por parte da Comissão não exige os tribunais nacionais da sua obrigação de salvaguardar os direitos dos particulares nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE¹²⁴. Uma vez que os requerentes podem conseguir demonstrar que sofreram danos causados pela execução prematura do auxílio e, mais concretamente, pela vantagem temporal ilegal que dele retirou o beneficiário, não se pode excluir que a ação de indemnização seja julgada procedente quando a Comissão já tenha declarado o auxílio compatível no momento da decisão do tribunal nacional¹²⁵.
- (97) A Comissão considerou, nalguns casos, que as indemnizações concedidas ao abrigo do direito nacional constituíam auxílios ilegais¹²⁶. O Tribunal de Justiça recordou que os auxílios estatais têm uma natureza jurídica fundamentalmente diferente da das indemnizações que as autoridades nacionais sejam, eventualmente, condenadas a pagar aos particulares como ressarcimento de um prejuízo por elas causado¹²⁷. No entanto, quando se pronunciam sobre o ressarcimento de terceiros pelos custos diretamente decorrentes da concessão de um auxílio ilegal, os tribunais nacionais devem esforçar-se

conceder uma indemnização ao principal concorrente do beneficiário pela perda de uma parte de mercado. O tribunal de recurso anulou parcialmente a decisão anterior sobre a estimativa dos danos e, por conseguinte, nomeou um perito independente para calcular o montante exato da indemnização. O perito avaliou o número de clientes do requerente que passaram a ser clientes do beneficiário devido ao auxílio incompatível e quantificou o montante dos rendimentos subsequentemente perdidos. Esta quantificação é muitas vezes complexa e dependerá das características do mercado e do número de concorrentes. Ver anexo 3: Relatórios por país do estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 152, Resumo do processo FR6: Tribunal administratif de Bastia, 23 de fevereiro de 2017, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Ver também o processo perante o Tribunal Administrativo de Recurso de Marselha, CTC/Corsica Ferries France, de 12 de fevereiro de 2018; Relatório de peritagem, CTC/Corsica Ferries France, 28 de fevereiro de 2019, N/REF: 500060.

¹²³ Ver *supra*, secção 2.2.

¹²⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 44); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.ºs 57 a 58).

¹²⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de fevereiro de 2008 no processo C-199/06, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (ECLI:EU:C:2008:79, n.ºs 53 e 55); Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 60).

¹²⁶ Decisão (UE) 2015/1470 da Comissão, de 30 de março de 2015, relativa ao auxílio estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) aplicado pela Roménia — Sentença arbitral Mícula contra Roménia, de 11 de dezembro de 2013 ([JO L 232 de 4.9.2015, p. 43](#)).

¹²⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de setembro de 1988 nos processos C-106 a 120/87, Asteris e outros/República Helénica e CEE (ECLI:EU:C:1988:457, n.º 23); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016 nos processos C-164/15 P e C-165/15 P, Comissão/Aer Lingus (ECLI:EU:C:2016:990, n.º 72).

por não adotar decisões que tenham como único efeito alargar o círculo de beneficiários¹²⁸.

- (98) Noutros casos, os beneficiários de auxílios ilegais tentaram pedir indemnizações ao Estado depois de terem sido condenados a reembolsar o montante dos auxílios. Em geral, estes beneficiários apresentam argumentos relativos à alegada violação da sua confiança legítima. No entanto, o Tribunal de Justiça considerou que uma medida ilegalmente concedida não podia gerar qualquer confiança legítima para o beneficiário, que deveria assegurar-se de que o procedimento correto para a concessão do auxílio foi respeitado¹²⁹.
- (99) As ações de indemnização são geralmente intentadas contra a autoridade que concede o auxílio estatal. No acórdão «SFEI», o Tribunal de Justiça abordou explicitamente a questão de saber se, ao abrigo do direito da União Europeia, podem ser intentadas ações de indemnização diretamente contra o beneficiário e concluiu que, uma vez que o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE não impõe quaisquer obrigações diretas ao beneficiário, a violação desse artigo não constitui uma base suficiente para responsabilizar o beneficiário¹³⁰. Tal não prejudica a possibilidade de intentar uma ação de indemnização contra o beneficiário ao abrigo de direito nacional, por exemplo com base nas disposições nacionais que regem a responsabilidade extracontratual¹³¹.

5. COOPERAÇÃO ENTRE A COMISSÃO E OS TRIBUNAIS NACIONAIS

- (100) Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do TUE, a Comissão deve apoiar os tribunais nacionais no cumprimento do seu papel fundamental de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Em contrapartida, os tribunais nacionais podem solicitar à Comissão que os assista na aplicação destas regras no contexto de um processo pendente. A estreita cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros e a Comissão contribui para um nível mais elevado de coerência¹³² e efetividade na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais em toda a União Europeia.

¹²⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 57).

¹²⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.ºs 98 a 104); Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de dezembro de 2005 no processo C-148/04, Unicredito Italiano (ECLI:EU:C:2005:774, n.º 104); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2015 no processo C-672/13, OTP Bank (ECLI:EU:C:2015:185, n.º 77).

¹³⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 72 a 74).

¹³¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 75). Em situações que implicam um conflito de leis, o direito aplicável é determinado pelo Regulamento (CE) n.º 864/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II) ([JO L 199 de 31.7.2007, p. 40](#)).

¹³² Considerando 37 do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 12](#)).

5.1. Assistência da Comissão aos tribunais nacionais

- (101) Ao prestar assistência aos tribunais nacionais, a Comissão deve respeitar o segredo profissional e salvaguardar o seu próprio funcionamento e independência¹³³. Ao dar cumprimento, em relação aos tribunais nacionais, ao dever que lhe incumbe por força do artigo 4.º, n.º 3, do TUE, a Comissão deve manter a neutralidade e a objetividade. Pode solicitar aos tribunais nacionais que lhe transmitam as informações necessárias para prestar a assistência solicitada. Quando presta assistência aos tribunais nacionais, a Comissão não pode defender os interesses privados das partes. Com efeito, a contribuição da Comissão constitui parte integrante do seu dever de assegurar a correta aplicação das regras em matéria de auxílios estatais e defender o interesse público¹³⁴. Por conseguinte, a Comissão não deve ouvir nenhuma das partes no processo que corre no tribunal nacional.
- (102) O apoio prestado aos tribunais nacionais nos termos do artigo 29.º do Regulamento Processual não prejudica a possibilidade ou a obrigação¹³⁵ de os tribunais nacionais submeterem ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial sobre a interpretação ou a validade do direito da União Europeia, em conformidade com o artigo 267.º do TFUE¹³⁶.

5.1.1. Meios de cooperação

- (103) O artigo 29.º do Regulamento Processual codificou três meios de cooperação entre a Comissão e os tribunais nacionais. As secções 5.1.1.1, 5.1.1.2 e 5.1.1.3 da presente comunicação explicam mais pormenorizadamente estes meios de cooperação.

5.1.1.1. Transmissão de informações aos tribunais nacionais

- (104) Nos termos do artigo 29.º do Regulamento Processual, os tribunais nacionais podem solicitar à Comissão que lhes sejam enviadas informações na sua posse¹³⁷.
- (105) Os tribunais nacionais podem solicitar à Comissão que lhes forneça informações sobre processos relativos a auxílios estatais em curso perante a Comissão. Estes pedidos podem incluir, por exemplo, informações sobre: i) se um processo relativo a uma medida de auxílio estatal está pendente na Comissão; ii) se um Estado-Membro

¹³³ Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 1990 no processo C-2/88 Imm., Zwartveld e outros (ECLI:EU:C:1990:440, n.ºs 10 e 11); Acórdão do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996 no processo T-353/94, Postbank/Comissão (ECLI:EU:T:1996:119, n.º 93).

¹³⁴ Considerando 37 do Regulamento Processual ([JO L 248 de 24.9.2015, p. 12](#)).

¹³⁵ Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 1982 no processo C-283/81, CILFIT/Ministero della Sanità (ECLI:EU:C:1982:335, n.ºs 14 a 20); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2008 nos processos C-428/06 a C-434/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja (ECLI:EU:C:2008:488, n.ºs 42 e 43); Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de julho de 2016 no processo C-379/15, Association France Nature Environnement (ECLI:EU:C:2016:603, n.ºs 47 a 50); Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 2016 no processo C-574/14, PGE (ECLI:EU:C:2016:686, n.º 40); Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de outubro de 2018 no processo C-416/17, Comissão/França (Imposto sobre os rendimentos mobiliários retido na fonte) (ECLI:EU:C:2018:811, n.ºs 108 e seguintes).

¹³⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 44); Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 2016 no processo C-574/14, PGE (ECLI:EU:C:2016:686, n.º 40).

¹³⁷ Regulamento Processual, artigo 29.º, n.º 1, primeira parte.

notificou devidamente uma determinada medida de auxílio em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE; iii) se a Comissão deu início a uma investigação formal; e iv) se a Comissão já adotou uma decisão¹³⁸.

- (106) Além disso, os tribunais nacionais podem solicitar à Comissão que lhes sejam enviados documentos na sua posse. Pode tratar-se, nomeadamente, de cópias de decisões da Comissão que não tenham ainda sido publicadas no sítio Web da Comissão, dados factuais, estatísticas, estudos de mercado e análises económicas.
- (107) O dever de cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE exige que a Comissão forneça aos tribunais nacionais todas as informações que estes possam solicitar¹³⁹. Este princípio inclui igualmente informações abrangidas pelo segredo profissional.
- (108) Ao transmitir informações aos tribunais nacionais, a Comissão tem de respeitar as garantias dadas às pessoas singulares e coletivas ao abrigo do artigo 339.º do TFUE¹⁴⁰. O artigo 339.º do TFUE proíbe aos membros, funcionários e outros agentes da Comissão a divulgação de informações que estejam abrangidas pela obrigação de segredo profissional, designadamente as informações confidenciais e os segredos comerciais.
- (109) Se a Comissão pretender transmitir informações abrangidas pelo segredo profissional a um tribunal nacional, deve solicitar-lhe que confirme que garantirá a proteção dessas informações confidenciais e segredos comerciais. Se o tribunal nacional oferecer essa garantia, a Comissão deve transmitir as informações solicitadas, indicando as partes que estão abrangidas pelo segredo profissional e que, por conseguinte, não devem ser divulgadas. Se, pelo contrário, o tribunal nacional não puder oferecer essa garantia, a Comissão não deve transmitir as informações em causa¹⁴¹.
- (110) A Comissão pode também não estar em condições de divulgar informações aos tribunais nacionais noutras situações. A Comissão pode, nomeadamente, recusar-se a transmitir informações a um tribunal de um Estado-membro se tal interferir com o funcionamento e independência da União Europeia. Seria esse o caso se a divulgação das informações pusesse em risco o cumprimento das missões atribuídas à Comissão¹⁴² (por exemplo, informações relativas ao processo interno de tomada de decisão da Comissão).

¹³⁸ Na sequência da receção destas informações, o tribunal nacional pode solicitar uma atualização periódica da situação.

¹³⁹ Acórdão do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996 no processo T-353/94, Postbank/Comissão (ECLI:EU:T:1996:119, n.º 64); Despacho do Tribunal de Justiça de 13 de julho de 1990 no processo C-2/88 Imm., Zwartveld e outros (ECLI:EU:C:1990:315, n.ºs 16 a 22).

¹⁴⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 1991 no processo C-234/89, Delimitis/Henninger Bräu (ECLI:EU:C:1991:91, n.º 53); Acórdão do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996 no processo T-353/94, Postbank/Comissão (ECLI:EU:T:1996:119, n.º 90).

¹⁴¹ Acórdão do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996 no processo T-353/94, Postbank/Comissão (ECLI:EU:T:1996:119, n.º 93); Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 1990 no processo C-2/88 Imm., Zwartveld e outros (ECLI:EU:C:1990:440, n.ºs 10 e 11).

¹⁴² Despacho do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 1990 no processo C-2/88 Imm., Zwartveld e outros (ECLI:EU:C:1990:440, n.º 11); Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 2002 no processo C-275/00, First e Franex (ECLI:EU:C:2002:711, n.º 49); Acórdão do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996 no processo T-353/94, Postbank/Comissão (ECLI:EU:T:1996:119, n.º 93).

- (111) A fim de assegurar a eficácia da sua cooperação com os tribunais nacionais, a Comissão envia todos os esforços no sentido de prestar aos tribunais nacionais as informações solicitadas no prazo de um mês a contar da data do pedido. Caso a Comissão tenha de solicitar aos tribunais nacionais esclarecimentos adicionais sobre os seus pedidos iniciais ou de consultar terceiros diretamente afetados pela transmissão das informações, o prazo de um mês recomeça a correr a partir da data em que o esclarecimento é recebido ou a consulta está concluída¹⁴³.

5.1.1.2. Envio de pareceres sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais

- (112) O artigo 29.º do Regulamento Processual prevê igualmente a possibilidade de os tribunais nacionais solicitarem à Comissão o seu parecer sobre questões relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais¹⁴⁴.
- (113) Ao aplicarem as regras em matéria de auxílios estatais no âmbito de um processo pendente, os tribunais nacionais têm de respeitar as regras pertinentes da União Europeia e a jurisprudência dos tribunais da União. Sem prejuízo da interpretação final dos Tratados pelos tribunais da União, os tribunais nacionais podem encontrar orientações sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais na prática decisória da Comissão, bem como nas comunicações e orientações pertinentes da Comissão. Os tribunais nacionais também podem encontrar orientações nos pareceres ou observações anteriores da Comissão publicados no sítio Web da Comissão, quando as questões em causa apresentarem elementos análogos aos das suscitadas perante outros tribunais nacionais¹⁴⁵.
- (114) No entanto, pode haver circunstâncias em que as decisões ou pareceres anteriores da Comissão e as comunicações e orientações da Comissão não forneçam orientações suficientes aos tribunais dos Estados-Membros. Em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, e tendo em conta o papel fundamental desempenhado pelos tribunais nacionais na aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, a Comissão dá aos tribunais dos Estados-Membros a possibilidade de solicitarem o parecer da Comissão sobre questões pertinentes relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais¹⁴⁶.
- (115) Os pedidos de parecer da Comissão podem, em princípio, abranger todas as questões económicas, factuais ou jurídicas relativas aos auxílios estatais que surjam no âmbito do processo nacional. Os tribunais dos Estados-Membros podem perguntar à Comissão, nomeadamente:
- (a) Se uma determinada medida apresenta elementos de auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e, em caso afirmativo, solicitar orientações sobre a forma de quantificar o montante do auxílio. Tais pedidos podem dizer respeito a um elemento específico de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º do TFUE (a

¹⁴³ Isto pode acontecer, por exemplo, com certos tipos de informações apresentadas por particulares, ou se as informações apresentadas por um Estado-Membro forem requeridas pelo tribunal de outro Estado-Membro.

¹⁴⁴ Regulamento Processual, artigo 29.º, n.º 1, segunda parte.

¹⁴⁵ Ver secção 5.1.2.

¹⁴⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 50).

saber, a noção de empresa, a existência de uma vantagem seletiva, a imputabilidade da medida ao Estado-Membro e o facto de esta ter sido financiada através de recursos estatais, a eventual distorção da concorrência e o efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros).

- (b) Se uma determinada medida de auxílio cumpre os requisitos de um regulamento de isenção por categoria, não sendo necessária a notificação prévia à Comissão nem lhe sendo aplicável a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
 - (c) Se um auxílio individual está abrangido por um regime de auxílios notificado à Comissão e declarado compatível com o mercado interno por uma decisão da Comissão, ou se pode ser considerado um auxílio existente, não lhe sendo aplicável a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
 - (d) Se existem circunstâncias excepcionais¹⁴⁷ que impeçam o tribunal nacional de ordenar a recuperação integral ao abrigo do direito da União Europeia.
 - (e) Quais são os requisitos legais para os pedidos de indemnização ao abrigo do direito da União Europeia, bem como orientações sobre a forma de quantificar os danos sofridos.
- (116) Os tribunais nacionais não são competentes para apreciar a compatibilidade de uma medida de auxílio com base no artigo 107.º, n.º 2, no artigo 107.º, n.º 3, no artigo 106.º, n.º 2, e no artigo 93.º do TFUE¹⁴⁸. Por conseguinte, não podem solicitar à Comissão que dê o seu parecer sobre a compatibilidade de uma determinada medida de auxílio com o mercado interno. No entanto, os tribunais nacionais podem perguntar à Comissão se já está a apreciar a compatibilidade de uma determinada medida de auxílio, tal como explicado na secção 5.1.1.1 *supra*.
- (117) Ao emitir o seu parecer, a Comissão, em conformidade com o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, deve prestar ao tribunal nacional as informações factuais ou os esclarecimentos económicos ou jurídicos solicitados. Ao contrário do que acontece com a interpretação autêntica do direito da União Europeia pelos tribunais da União, o parecer da Comissão não é juridicamente vinculativo para o tribunal nacional.
- (118) A Comissão deve apresentar o seu parecer aos tribunais nacionais, em conformidade com as suas regras e práticas processuais. A fim de assegurar uma cooperação eficaz com os tribunais dos Estados-Membros, a Comissão deve envidar todos os esforços no sentido de transmitir ao tribunal nacional o parecer solicitado no prazo de quatro meses a contar da data do pedido. Caso a Comissão tenha de solicitar ao tribunal nacional esclarecimentos adicionais sobre o seu pedido, este prazo de quatro meses pode ser prorrogado.

¹⁴⁷ Nesse sentido, ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 68 a 71).

¹⁴⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de março de 2020 no processo C-587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità/Comissão (ECLI:EU:C:2020:150, n.º 90); Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de julho de 2007 no processo C-119/05, Lucchini (ECLI:EU:C:2007:434, n.ºs 50 a 52).

(119) Os tribunais nacionais também têm de proteger os direitos dos particulares ao abrigo do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE durante o período em que a Comissão elabora o parecer solicitado. Tal como acima referido, a obrigação do tribunal nacional de proteger os direitos dos particulares nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, nomeadamente através de medidas provisórias¹⁴⁹, aplica-se independentemente do facto de estar pendente a emissão de um parecer pela Comissão.

5.1.1.3. Apresentação de observações *amicus curiae*

(120) Nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Processual, a Comissão pode apresentar observações escritas aos tribunais nacionais que apliquem regras em matéria de auxílios estatais. Pode igualmente apresentar observações orais, com o consentimento do tribunal nacional em causa. Estas observações são também conhecidas como «observações *amicus curiae*». A Comissão apresenta observações *amicus curiae* por sua própria iniciativa.

(121) Os tribunais dos Estados-Membros ou as partes num processo pendente num tribunal nacional podem, no entanto, solicitar à Comissão que apresente observações *amicus curiae* num processo em que estejam em causa questões relativas a auxílios estatais. A decisão de intervir enquanto *amicus curiae* num processo pendente num tribunal nacional é uma prerrogativa exclusiva da Comissão e insere-se inteiramente no seu poder discricionário. Por conseguinte, a Comissão não tem qualquer obrigação de responder a estes pedidos nem de sobre eles tomar posição.

(122) A Comissão apresenta observações *amicus curiae* no âmbito de processos judiciais nacionais para assegurar uma aplicação coerente do artigo 107.º, n.º 1, ou do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE¹⁵⁰. Para avaliar se o seu contributo é necessário e adequado, a Comissão pode ponderar, nomeadamente:

- (a) Se se prevê que o processo tenha importância para além do processo específico em apreço (por exemplo, se o processo envolver uma questão geral em matéria de auxílios estatais);
- (b) Se as observações da Comissão podem contribuir para a efetividade da aplicação das regras em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais em causa;
- (c) Se o processo envolve uma questão de mérito inédita, que não esteja abrangida pela prática decisória nem pelas comunicações e orientações da Comissão; ou
- (d) Se o processo está pendente num tribunal cuja decisão não pode ser objeto de recurso.

¹⁴⁹ Ver *supra*, secção 4.2.3.3.

¹⁵⁰ Desde 2014, a Comissão apresentou observações *amicus curiae* sobre a existência de um auxílio, a definição de serviço de interesse económico geral, a execução das decisões de recuperação da Comissão e orientações sobre a aplicação do direito nacional ou do direito da União Europeia. A este respeito, ver o estudo intitulado «*Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)*», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, p. 111, disponível em <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

- (123) A Comissão respeita plenamente a independência e o funcionamento dos tribunais nacionais. Tal como acontece com os pareceres da Comissão referidos na secção 5.1.1.2 *supra*, as observações *amicus curiae* não vinculam o tribunal nacional competente para julgar o processo em que a Comissão interveio. Antes de apresentar observações *amicus curiae* por sua própria iniciativa, a Comissão informa o Estado-Membro em causa através de um ofício enviado à sua Representação Permanente junto da União Europeia.
- (124) A fim de poder apresentar observações úteis, a Comissão pode solicitar ao tribunal nacional competente que envie os documentos de que dispõe e necessários para a apreciação da questão pela Comissão. A Comissão deve utilizar tais documentos exclusivamente para efeitos da elaboração das suas observações.
- (125) O Regulamento Processual não prevê um quadro processual para a apresentação das observações *amicus curiae*. Por conseguinte, a Comissão apresenta as suas observações em conformidade com as regras e práticas processuais dos Estados-Membros, incluindo as que garantem os direitos das partes. Se um Estado-Membro ainda não tiver estabelecido o quadro processual pertinente, cabe ao tribunal nacional competente determinar quais as regras processuais que devem ser seguidas para a apresentação das observações *amicus curiae* no processo em apreço.
- (126) O quadro processual nacional deve respeitar os princípios enunciados na secção 2.2 da presente comunicação. Tal implica que o quadro processual nacional para a apresentação de observações sobre questões relacionadas com a aplicação do artigo 107.º, n.º 1, e do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, não pode tornar a apresentação dessas observações a) excessivamente difícil ou praticamente impossível (em conformidade com o princípio da efetividade); e b) mais difícil do que a apresentação de observações em processos judiciais em que são aplicadas disposições equivalentes de direito nacional (em conformidade com o princípio da equivalência).

5.1.2. Ponto de contacto único e publicação de pareceres e observações *amicus curiae*

- (127) Para uma cooperação e comunicação mais eficazes com os tribunais dos Estados-Membros, a Comissão criou um ponto de contacto único para onde os tribunais nacionais podem enviar os seus pedidos:

Comissão Europeia
Direção-Geral da Concorrência
COMP Amicus State Aid
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Telefone: 0032 2 29 76271
Fax: 0032 2 29 53584
Correio eletrónico: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu

- (128) A Comissão convida os tribunais nacionais a continuarem a utilizar este ponto de contacto único para transmitir à Comissão quaisquer informações ou pedidos em conformidade com as secções (5.1.1.1), 5.1.1.2 e 5.1.1.3 da presente comunicação. Os

tribunais nacionais podem enviar as suas observações em qualquer das 24 línguas oficiais da União Europeia¹⁵¹.

- (129) A Comissão prestará informações sobre a sua cooperação com os tribunais nacionais no seu relatório anual sobre a política de concorrência. Publicará igualmente os seus pareceres e observações no seu sítio Web¹⁵².
- (130) Ao apresentar pareceres ou observações *amicus curiae*, a Comissão solicita aos tribunais nacionais que autorizem a sua publicação. Esta autorização permite à Comissão publicar no seu sítio Web os pareceres e as observações *amicus curiae* por si apresentados e, quando disponíveis, as sentenças proferidas pelo tribunal nacional em causa.
- (131) A Comissão procurará criar uma plataforma em linha específica que permita aos tribunais nacionais enviarem à Comissão outras questões sobre a política em matéria de auxílios estatais para além das referidas nas secções 5.1.1.1, 5.1.1.2 e 5.1.1.3 da presente comunicação, que possam surgir no contexto do seu trabalho quotidiano.

5.2. Assistência dos tribunais nacionais à Comissão

- (132) O dever de cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE implica igualmente que os Estados-Membros, nomeadamente as suas autoridades judiciárias, devem prestar assistência às instituições da União Europeia na realização dos objetivos da União Europeia.
- (133) A fim de assegurar a aplicação eficaz das regras em matéria de auxílios estatais, os tribunais nacionais são convidados a enviar à Comissão, sem demora, uma cópia de qualquer sentença escrita que tenham proferido na sequência de informações prestadas, de um parecer emitido ou de observações *amicus curiae* apresentadas pela Comissão. Tal permite à Comissão tomar conhecimento, em tempo útil, dos processos relativamente aos quais pode ser oportuno apresentar observações, caso uma das partes interponha recurso da sentença. Ao transmitirem uma sentença, os tribunais nacionais indicam à Comissão se autorizam a sua publicação no sítio Web da Comissão.
- (134) Para uma aplicação mais eficaz e coerente das regras em matéria de auxílios estatais, a Comissão incentiva os Estados-Membros a criarem pontos de coordenação para os juízes nacionais que tenham de apreciar questões relacionadas com auxílios estatais. A Comissão considera igualmente que a criação de redes formais ou informais de juízes competentes em matéria de auxílios estatais, tanto a nível nacional como europeu, pode ser particularmente importante para a partilha de conhecimentos. Os pontos centrais de coordenação e as redes de juízes podem permitir aos juízes nacionais partilhar as melhores práticas no domínio dos auxílios estatais e facilitar a transmissão de informações pela Comissão sobre quaisquer evoluções recentes da política em matéria de auxílios estatais através, por exemplo, de cursos de formação e boletins informativos.

¹⁵¹ O artigo 55.º, n.º 1, do TUE prevê uma lista completa das línguas oficiais da União Europeia.

¹⁵² A publicação dos pareceres e das observações *amicus curiae* da Comissão está sujeita ao consentimento dos tribunais nacionais.

6. CONSEQUÊNCIAS DA NÃO APLICAÇÃO DAS REGRAS E DECISÕES EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS

- (135) Tal como indicado nas secções 4.2.1 e 4.2.2 da presente comunicação, os tribunais nacionais podem ser chamados a aplicar diretamente nas respetivas ordens jurídicas nacionais as disposições do artigo 107.º, n.º 1, e do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Caso os tribunais nacionais, através das suas decisões, concedam novos auxílios em violação da obrigação de suspensão, a Comissão pode dar início a um procedimento de investigação nos termos do artigo 12.º do Regulamento Processual, para apreciar a compatibilidade do auxílio estatal ilegal com o mercado interno. Além disso, se os tribunais dos Estados-Membros não assegurarem o cumprimento das obrigações decorrentes de uma decisão de recuperação da Comissão ou dos Tratados¹⁵³, a Comissão pode dar início a um processo por infração.
- (136) Enquanto órgãos dos Estados-Membros, os tribunais nacionais são instados a tomar as medidas adequadas para garantir que as decisões de recuperação são aplicadas de forma eficaz. As consequências da não execução, pelos Estados-Membros, das decisões de recuperação da Comissão encontram-se descritas na Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis¹⁵⁴.
- (137) Os tribunais nacionais têm igualmente de salvaguardar os direitos dos particulares face a uma eventual violação da obrigação de suspensão¹⁵⁵. Tal como indicado na secção 6.2 da presente comunicação, os Estados-Membros, incluindo os tribunais nacionais, que não garantam estes direitos não cumprem as obrigações que lhes incumbem por força do direito da União Europeia¹⁵⁶.

6.1. Procedimentos perante a Comissão no que se refere a auxílios ilegais

- (138) Os tribunais nacionais podem violar diretamente o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, se concederem novos auxílios no âmbito dos seus processos. Tal pode ocorrer se um tribunal nacional proferir uma decisão que afeta a execução de um ato que concede um auxílio estatal. É o que acontece, por exemplo, quando a interpretação de um contrato ou de uma decisão de concessão de um auxílio tem por efeito prorrogar a duração inicial de uma medida de auxílio¹⁵⁷.

¹⁵³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2014 no processo C-527/12, Comissão/Alemanha (ECLI:EU:C:2014:2193, n.º 56).

¹⁵⁴ (JO C 247 de 23.7.2019, p. 1), secção 6.

¹⁵⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2006 no processo C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich (ECLI:EU:C:2006:644, n.º 38); Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2013 no processo C-284/12, Deutsche Lufthansa (ECLI:EU:C:2013:755, n.º 28).

¹⁵⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (ECLI:EU:C:2019:51, n.º 66); Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019 no processo C-349/17, Eesti Pagar (ECLI:EU:C:2019:172, n.º 110).

¹⁵⁷ O facto de o tribunal nacional proferir a sua decisão no âmbito de um procedimento cautelar ou de procedimentos substantivos é irrelevante, uma vez que, em ambos os casos, a decisão pode afetar a medida de auxílio, ainda que apenas temporariamente.

- (139) Por conseguinte, os tribunais nacionais têm de cumprir o disposto no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e notificar à Comissão qualquer decisão que altere ou prorrogue um ato de concessão de auxílios estatais, por exemplo, através da sua interpretação¹⁵⁸.
- (140) Se o tribunal nacional não assegurar o cumprimento da obrigação de suspensão, notificando o novo auxílio e submetendo-o à análise da Comissão, esta pode, por sua própria iniciativa ou na sequência de uma denúncia de qualquer parte interessada, dar início a uma investigação relativa ao auxílio estatal ilegal nos termos do artigo 12.º do Regulamento Processual.

6.2. Processos por infração

- (141) Nos termos do artigo 258.º do TFUE, se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, pode dar início a um processo por infração. O objetivo do processo é pôr termo à infração. A Comissão pode recorrer ao Tribunal de Justiça na sequência de uma fase pré-contenciosa, em que formula um parecer fundamentado após uma troca formal de opiniões com o Estado-Membro em causa.
- (142) Se os tribunais nacionais não retirarem as devidas consequências da violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, violam as obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados. Pode ser esse o caso se os tribunais nacionais não impedirem a aplicação de uma medida ilegal ou não ordenarem a sua recuperação¹⁵⁹.
- (143) O facto de os tribunais nacionais não salvaguardarem os direitos dos particulares, em violação das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, também pode implicar a responsabilização do Estado-Membro. O Tribunal de Justiça declarou que os Estados-Membros são responsáveis pelos danos resultantes de infrações ao direito da União Europeia, incluindo infrações decorrentes de uma decisão de um tribunal nacional que decide em última instância^{160 161}.

7. DISPOSIÇÕES FINAIS

- (144) A presente Comunicação substitui a Comunicação relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais de 2009.

¹⁵⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de dezembro de 2016 no processo C-590/14 P, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (ECLI:EU:C:2016:797, n.ºs 107 e 108).

¹⁵⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991 no processo C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e outros/França (ECLI:EU:C:1991:440, n.º 12); Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 no processo C-39/94, SFEI e outros (ECLI:EU:C:1996:285, n.º 70).

¹⁶⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de setembro de 2003 no processo C-224/01, Köbler (ECLI:EU:C:2003:513, n.º 50).

¹⁶¹ Se a Comissão considerar que o Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações estabelecidas num acórdão nos termos do artigo 258.º, n.º 2, do TFUE, pode recorrer ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, após ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações.

- (145) A presente comunicação tem por objetivo fornecer aos tribunais nacionais orientações sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Não vincula os tribunais nacionais nem afeta a sua independência.
- (146) A Comissão pode rever a presente comunicação com base em alterações das regras aplicáveis da União Europeia ou em futuras evoluções importantes da jurisprudência.