Processo C-915/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

12 de dezembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

28 de novembro de 2019

Recorrente:

Eco Fox Srl

Recorridas:

Fallimento Mythen Spa

Ministero dell'Economia e delle Finanze e o.

[*Omissis*]

[*Omissis*]

R E P Ú B L I C A I T A L I A N A

O Consiglio di Stato

em formação jurisdicional (Quarta Secção)

proferiu o presente

DESPACHO

no recurso [*omissis*] n.° 8746 de 2018, interposto por

Eco Fox s.r.l., [*omissis*];

contra

DOCUMENTO DE TRABALHO

Fallimento Mythen s.p.a., [*omissis*];

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e Finanças), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministério do Ambiente e Proteção do Território e do Mar), Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Ministério da Agricultura, Alimentação e Florestas), Ministero dello Sviluppo Económico (Ministério do Desenvolvimento Económico), Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Serviços Aduaneiros e Monopólios) [*omissis*];

sendo interveniente

Oil.B s.r.l. unipersonal, Novaol s.r.l. [*omissis*];

para a reforma

da sentença n.° 8482/2018 do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Secção II (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Roma), publicado em 26 de julho de 2018.

[*Omissis*] [vistos, elementos do processo]

Observações preliminares

1. Mediante sucessivos atos legislativos, o Estado italiano, a fim de facilitar o arranque de um mercado nacional de biodiesel, estabeleceu três programas diferentes de intervenções de duração plurianual.

2. Estes programas obtiveram a aprovação prévia da Comissão Europeia, necessária por se tratar de auxílios de Estado.

3. Nos termos do artigo 21.° do Decreto Legislativo n.° 504, de 26 de outubro de 1995, e das suas alterações posteriores, o Ministério da Economia e Finanças adotou, através de decretos, os regulamentos relativos às modalidades de aplicação do imposto especial de consumo bonificado ao produto.

4. Pelos Acórdãos n.° 812, de 16 de fevereiro de 2012, e n.° 1120, de 28 de fevereiro de 2012, a IV Secção do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) anulou, respetivamente, o artigo 4.°, n.° 2, do Decreto Ministerial n.° 256/2003 e o artigo 3.°, n.° 4, do Decreto Ministerial n.° 156/2008. As disposições anuladas eram relativas aos critérios de atribuição aos produtores de biodiesel das quantidades do produto isentas do imposto especial de consumo.

[*Omissis*] [elementos do processo]

DOCUMENTO DE TRABALHO

6. Com o Decreto Ministerial n.° 37, de 17 de fevereiro de 2015, o Ministério da Economia e Finanças adotou um novo regulamento, pelo qual reformulou as disposições anuladas.

Processo em primeira instância

7. A sociedade Eco Fox s.r.l. interpôs recurso administrativo contra o Decreto Ministerial n.° 37/2015.

8. Por sentença de 31 de maio de 2017, o Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) [*omissis*] negou provimento ao recurso [*omissis*].

No que respeita aos onze fundamentos de recurso, que se destinavam a alegar, em diversos aspetos, violação de lei (nacional e [da União Europeia]) e desvio de poder, o Tribunal [Administrativo] Regional considerou desprovidos de fundamento:

I) [*omissis*] [improcedência de um fundamento puramente interno]

II) falta de competência do órgão do Estado (Ministério da Economia e Finanças) para adotar um auxílio de Estado da competência da Comissão Europeia ou, em qualquer caso, falta de notificação prévia às entidades supranacionais competentes para determinar a compatibilidade do auxílio com o regime [da União Europeia]. Considerou-se que o Decreto Ministerial n.° 37/2015 não estabelecia um novo programa de auxílios de Estado, mas, sem alterar a duração dos programas, estabelecia de forma retroativa novos critérios para substituir os critérios anulados judicialmente. [*Omissis*]

III) [*Omissis*]

IV) a título subsidiário, no que respeita ao reconhecimento da força de caso julgado, a violação e aplicação errada dos Acórdãos n.° 812/2012 e n.° 1120/2012 e violação de lei sob vários aspetos, na medida em que o Decreto Ministerial n.° 37/2015 reintroduziu um auxílio de Estado fora de prazo e sem notificação prévia aos órgãos competentes da União Europeia. Conforme referido, o Tribunal considerou que as disposições impugnadas não estabeleciam um programa de auxílios de Estado, mas redefiniam, com efeito retroativo, alguns coeficientes de atribuição das quotas de biodiesel com benefício fiscal na sequência da anulação dos critérios anteriores;

[*Omissis*]

[improcedência de fundamentos de recurso invocados em primeira instância].

DOCUMENTO DE TRABALHO

Processo em sede de recurso

9. A sociedade recorrente interpôs recurso da sentença, reiterando a tese de fundo segundo a qual o Decreto Ministerial n.° 37/2015 estabelece um novo auxílio de Estado que tem o efeito de prorrogar o auxílio anulado. Invocou, mais especificamente, oito fundamentos de recurso.

Para se opor ao recurso, constituíram-se em juízo a Amministrazione delle finanze (Administração Tributária) e outras Administrações do Estado, bem como a Fallimento Mythen s.p.a. (a seguir «Fallimento»), a qual considera o recurso parcialmente inadmissível e integralmente desprovido de fundamento quanto ao mérito.

[*Omissis*]

Na audiência pública de 15 de maio de 2019, a Fallimento apresentou cópia da sentença n.° 5749/2019 proferida pelo Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Secção II, que ordenou à Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Serviços Aduaneiros e Monopólios) que, em aplicação do Decreto Ministerial n.° 37/2015 ora impugnado, procedesse à redefinição das quotas de biodiesel com benefício fiscal atribuídas à recorrente para os exercícios 2006-2020.

10. Pelo Despacho n.° 3242, de 21 de maio de 2019, esta Secção [do Consiglio di Stato] ordenou medidas instrutórias a fim de «obter da Administração um relatório que indique se, e quando, a regulamentação adotada pelos Decretos Ministeriais n.° 256, de 25 de julho de 2003, e n.° 156, de 3 de setembro de 2008, foi notificada aos organismos competentes da União Europeia, bem como quaisquer outros elementos úteis, do ponto de vista do caso em apreço, para a decisão».

O Ministério da Economia e Finanças apresentou um relatório com vários anexos.

11. As partes discutiram os resultados das medidas instrutórias e retiraram conclusões opostas das mesmas.

A Fallimento observa que [o] relatório demonstra que a Comissão Europeia tinha conhecimento da existência e do conteúdo do Decreto Ministerial n.° 37/2015, dado que tinha iniciado uma investigação sobre o alegado auxílio ilegal a pedido de um particular, que tinha apresentado a mesma tese que a defendida no presente processo. Se tivesse considerado que o regulamento impugnado constituía um auxílio de Estado não autorizado, a Comissão teria tomado as medidas necessárias para restabelecer a legalidade [do direito da União Europeia] infringida.

A recorrente alega que, ao contrário do que foi invocado pelas partes contrárias, os regulamentos anteriores foram notificados aos órgãos competentes da União Europeia, pelo que o Decreto Ministerial n.° 37/2015 impugnado também deveria ter sido notificado em aplicação direta da legislação [da União Europeia] pertinente. Em consequência, pede a sua anulação ou não aplicação.

DOCUMENTO DE TRABALHO

[*Omissis*] Em resposta à tese da recorrida sobre o conhecimento, por parte da Comissão, da existência e conteúdo do ato impugnado, a sociedade recorrente alega que a Administração não forneceu informações sobre o processo que invoca e sobre a decisão final, não cumprindo assim a notificação deste órgão jurisdicional.

A Fallimento respondeu que, de acordo com a regulamentação setorial [da União Europeia], perante a queixa de um particular, a Comissão não está obrigada a adotar uma decisão final, podendo limitar-se a enviar ao denunciante o seu parecer preliminar, como aconteceu no presente caso.

[*Omissis*] [processo]

Pedido de decisão prejudicial

13. Com o segundo fundamento do recurso, a sociedade recorrente reitera a acusação de inobservância de diversas disposições e decisões [da União Europeia], bem como do artigo 117.° da Constituição [italiana] e de disposições do direito nacional: alega que o regulamento impugnado constitui um auxílio de Estado novo, dado o anterior ter sido anulado com efeitos retroativos, ou, em qualquer caso, uma modificação do auxílio preexistente, que – nos termos do artigo 108.°, n.° 3, TFUE, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – requeria, em quaisquer circunstâncias, uma notificação prévia à Comissão Europeia.

As medidas instrutórias ordenadas por esta Secção [do Consiglio di Stato] revelaram que – contrariamente ao que alegam os recorridos - os regulamentos adotados pelos Decretos Ministeriais n.° 256/2003 e n.° 156/2008 foram levados ao conhecimento da Comissão Europeia.

Como resulta da técnica legislativa utilizada, que consistiu em dar nova redação a textos legais anteriores («novellazione»), os dois primeiros artigos do Decreto Ministerial n.° 37/2015 não pretendiam aumentar a duração dos auxílios já concedidos, mas alterar os critérios de atribuição dos benefícios, estabelecendo novas regras de forma retroativa. É absolutamente inequívoco neste sentido o novo artigo 3.° do regulamento, nos termos do qual «[s]em alteração dos dados históricos com base nos quais cada sociedade foi autorizada a participar nos programas e se tornou destinatária de quotas bonificadas de biodiesel, são redefinidas as atribuições do referido produto para as mesmas empresas no que respeita aos exercícios de 2006, 2007, 2008 e 2009, tendo em conta os critérios estabelecidos respetivamente nos artigos 1.° e 2.°».

A recorrente alega que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, qualquer modificação de um auxílio de Estado deve ser previamente notificada à Comissão Europeia.

DOCUMENTO DE TRABALHO

No entanto, não parece que os acórdãos invocados a este respeito sejam decisivos na medida em que, para além das afirmações de princípio, parecem referir-se a atos constitutivos de auxílios (Acórdão do Tribunal de Justiça [Grande Secção], de 27 de junho de 2017, C-74/16, EU:C:2017:496) ou a atos que alargam os próprios auxílios a uma nova categoria de beneficiários (Acórdão do Tribunal Geral [Oitava Secção], de 11 de junho de 2009, T-301/02, EU:T:2009:191).

Parece também que a Comissão, na sequência de uma queixa de uma parte no processo, tomou conhecimento do Regulamento adotado pelo Decreto Ministerial n.° 37/2015, sem desencadear qualquer medida a este respeito contra a Itália. Esta circunstância pode constituir a indicação de que a Comissão não considerou que o regulamento instituía um novo auxílio de Estado na aceção da regulamentação [da União Europeia].

Este Consiglio di Stato toma nota do disposto no n.° 13 da Comunicação da Comissão relativa à aplicação da legislação em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais (2009/C 85/01), segundo a qual «[e]m caso de dúvida sobre a qualificação como auxílio estatal, os tribunais nacionais poderão solicitar um parecer à Comissão, conforme indicado na secção 3 da presente comunicação». Acrescenta, no entanto, o n.° 13.° «sem prejuízo da possibilidade ou da obrigação de um tribunal nacional submeter a matéria ao TJCE para uma decisão prejudicial ao abrigo do artigo 234.° do Tratado» (atual artigo 267.° TFUE).

14. Por conseguinte, tendo em conta o monopólio interpretativo do direito [da União] que os Tratados conferem ao Tribunal de Justiça e a natureza de órgão jurisdicional de última instância do Consiglio di Stato, este órgão jurisdicional – nos termos do artigo 267.° TFUE - suspende o presente processo a fim de submeter o pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia nos termos seguintes:

«Pergunta-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia se, à luz dos artigos 107.° TFUE e 108.° TFUE, do Regulamento (CE) n.° 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, conforme posteriormente alterado, do Regulamento (CE) n.° 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, e das eventuais disposições posteriores pertinentes do direito [da União Europeia], constitui um auxílio de Estado, submetido como tal a uma obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia, um ato normativo de direito derivado como o regulamento adotado pelo Decreto Ministerial n.° 37/2015 impugnado no presente processo, que, em execução direta de acórdãos do Consiglio di Stato que proferem a anulação parcial dos regulamentos anteriores já comunicados à Comissão, teve incidência retroativa nas modalidades de aplicação do imposto especial de consumo bonificado ao biodiesel, alterando retroativamente os critérios de repartição do benefício fiscal entre as empresas que o requerem, sem prolongar no tempo a vigência do programa de auxílios fiscais?»

[*Omissis*]

DOCUMENTO DE TRABALHO

Pelos fundamentos expostos,

O Consiglio di Stato, em sede jurisdicional (Quarta Secção) [*omissis*],

[*omissis]* submete ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial apresentada no n.° 14;

[*Omissis*] [fórmulas processuais e suspensão da instância]

Proferido em Roma [*omissis*] em 28 de novembro de 2019 [*omissis*]

[*Omissis*]

Roma, 5 de dezembro de 2019

[*Omissis*] [certidão de conformidade]

DOCUMENTO DE TRABALHO