

Processo C-289/21**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

5 de maio de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo da cidade
de Sófia, Bulgária)**Data da decisão de reenvio:**

5 de abril de 2021

Demandante:

IG

Demandado:

Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo)

Objeto do processo principal

Na sequência de um processo de fiscalização da legalidade de normas, foi anulada uma disposição de um ato regulamentar de direito nacional por ser incompatível com a Diretiva 2012/27/UE. Em seguida, a disposição anulada desse ato normativo regulamentar foi devidamente alterada, o que levou o tribunal de cassação a anular a primeira decisão judicial em sede de recurso de cassação dessa decisão. As partes estão em desacordo quanto saber se tal é legal e se a alteração de um ato regulamentar equivale a uma revogação desse ato se, no período compreendido entre a propositura da ação de fiscalização da legalidade de uma norma e a sua alteração, este regulava as relações jurídicas em causa em violação de uma norma do direito da União. O litígio entre as partes tem igualmente por objeto a questão de saber se é garantida uma tutela jurisdicional efetiva contra normas de direito nacional que violam normas de direito da União que conferem direitos concretos aos particulares.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao abrigo do artigo 267.º, n.º 1, alínea a), TFUE em virtude da alegação de incompatibilidade do direito nacional com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com as disposições da Diretiva 2012/27/UE

Questões prejudiciais

1. A alteração de uma disposição de um ato normativo nacional, anteriormente declarada por um tribunal de recurso incompatível com uma disposição do direito da União em vigor, dispensa o tribunal de cassação da obrigação de examinar a disposição em vigor antes da alteração e de apreciar a sua compatibilidade com o direito da União?

2. A presunção de revogação da disposição em questão constitui uma via de recurso efetiva para a tutela dos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União (neste caso, os artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2012/27/UE), ou a possibilidade, prevista no direito nacional, de apreciar a compatibilidade da disposição nacional em causa com o direito da União antes da sua alteração constitui tal via de recurso se apenas existir quando for intentada no tribunal competente uma ação de indemnização específica fundada nessa disposição e unicamente em relação à pessoa que intentou a ação?

3. Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: é admissível que, no período compreendido entre a sua adoção e a sua alteração, a disposição em questão continue a regular as relações jurídicas de um número ilimitado de pessoas que não intentaram ações de indemnização fundadas nessa disposição, ou que a apreciação da compatibilidade da norma nacional com a norma do direito da União não tenha sido feita em relação a essas pessoas no que respeita ao período anterior à alteração?

Disposições e jurisprudência de direito da União invocadas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 47.º

Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE, artigos 9.º-C e 10.º

Acórdão Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

Disposições de direito nacional invocadas

Administrativnoprotsesualen kodeks (Código de Procedimento Administrativo, a seguir «APK»), artigos 156.º, 187.º, 195.º e 221.º

Zakon na energetikata (Lei da Energia), artigo 155.º

Naredba n.º 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (Regulamento n.º 16-334, de 6 de abril de 2007, sobre o Fornecimento de Aquecimento Urbano), aprovado pelo Ministro da Economia e da Energia, artigo 61.º; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (método de repartição do consumo de energia térmica em edifícios em regime de propriedade horizontal), publicado em anexo ao artigo 61.º do referido Regulamento, ponto 6.1.1.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O método de repartição do consumo de energia térmica em edifícios em regime de propriedade horizontal; a seguir «método») foi publicado como anexo 1 do Naredba n.º 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (Regulamento n.º 16-334/6.4.2007 sobre o Fornecimento de Aquecimento Urbano), aprovado pelo Ministro da Economia e da Energia. No processo de fiscalização da legalidade instaurado no Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, a seguir «VAS»), IG contesta este método em relação ao cálculo do consumo de energia térmica de instalações verticais em edifícios multifamiliares. Por decisão de uma secção do VAS composta por três juízes, de 13 de abril de 2018, a fórmula constante do ponto 6.1.1. do método foi anulada por não cumprir o objetivo dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2012/27/UE, transpostos para o artigo 155.º, n.º 2, da Lei da Energia, segundo o qual a faturação da energia de aquecimento urbano deve basear-se no consumo efetivo. O Ministro da Energia interpôs recurso de cassação desta decisão para uma secção do VAS composta por cinco juízes.
- 2 Em 20 de setembro de 2019, entrou em vigor o regulamento de alteração ao Regulamento sobre o Fornecimento de Aquecimento Urbano, que alterou a disposição impugnada do ponto 6.1.1. do método. Decidindo sobre o recurso de cassação interposto pelo Ministro, a secção do VAS composta por cinco juízes considerou que o processo de fiscalização da legalidade das normas tinha ficado sem objeto, uma vez que a disposição impugnada tinha sido substituída por uma nova norma que regulava as mesmas relações jurídicas. O VAS salienta que a fiscalização dos atos normativos regulamentares é possível sem limitação temporal, mas só pode incidir sobre atos normativos em vigor, e não sobre atos revogados ou alterados que já não façam parte do direito vigente no momento da decisão do tribunal sobre o mérito. Pelos fundamentos expostos, a secção do VAS composta por cinco juízes, por decisão final e irrecorrível de 11 de fevereiro de 2020, anulou a decisão da secção composta por três juízes do mesmo tribunal de 13 de abril de 2018, sem se pronunciar sobre o mérito da ação de fiscalização da legalidade das normas intentada por IG.
- 3 Inconformado com o decidido, IG intentou a ação que é objeto do processo principal. IG pede o pagamento de uma indemnização por danos materiais no

valor de 830 leva (BGN) pelas custas judiciais do processo perante a secção do VAS composta por três juízes, e por danos morais no valor de 300 BGN pela desilusão, raiva e insulto causados pela conduta dos juízes supremos – a secção do VAS composta por cinco juízes, que não assegurou a eficácia do direito da União e, em vez de decidir a causa, recusou exercer a sua fiscalização da atividade do poder executivo. IG também pede o pagamento de juros legais. Na sua opinião, a segunda decisão do VAS violou o seu direito a uma via de recurso efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o direito de apresentar um pedido de decisão prejudicial ao abrigo do artigo 267.º, n.º 1, TFUE.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 O demandante alega que o Acórdão da secção do VAS composta por cinco juízes de 11 de fevereiro de 2020 foi proferido em violação do direito da União, uma vez que o Tribunal não se pronunciou sobre o mérito. O VAS confirmou (relativamente ao período compreendido entre a propositura da ação de fiscalização da legalidade das normas e a revogação pelo ato jurídico normativo subsequente) a validade de uma disposição de direito nacional (ponto 6.1.1. do método) que era incompatível com os artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2012/27/UE, transpostos para o artigo 155.º, n.º 2, da *Zakon za energetikata* (Lei da Energia). Assim, e à luz dos princípios da efetividade e da equivalência, ficou privado de uma via de recurso efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta. O demandante alega que a alteração de método só teve lugar após a prolação da decisão da secção do VAS composta por três juízes, que anulou a disposição relevante. Além disso, contesta a prática anterior do VAS, segundo a qual se assume que a alteração de um ato regulamentar equivale à revogação desse ato. IG é de opinião de que não há revogação, uma vez que a revogação de um ato jurídico exclui a possibilidade de produção de efeitos jurídicos. Ora, no presente caso, entretanto, os efeitos jurídicos continuaram a produzir-se durante o período de validade da disposição impugnada, até à sua subsequente alteração a 20 de setembro de 2019. Por outro lado, o demandante salienta que, no direito búlgaro, a revogação de um ato impugnado (artigo 156.º, n.º 2, do APK), após a primeira audiência oral, só é possível com o consentimento do demandante. Uma vez que o seu consentimento não foi obtido no presente caso, não houve revogação do ato impugnado. As consequências da alteração da disposição impugnada devem ser reguladas oficiosamente pela autoridade competente (no prazo previsto no artigo 195.º do APK, não superior a três meses a contar da transição em julgado da decisão judicial). Contudo, uma vez que a decisão judicial que anulou o método foi anulada e não transitou em julgado, o artigo 195.º do APK não pode ser aplicado. Como resultado, foi-lhe negado o direito a uma via de recurso efetiva contra o ponto 6.1.1. do método para o período anterior à sua alteração, em 20 de setembro de 2019. O demandante quantifica este direito por referência ao montante das custas judiciais do processo perante o VAS e aos danos morais pela desilusão, raiva e insulto resultantes da conduta dos juízes supremos. Pede que seja submetida uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

- 5 O demandado, o Supremo Tribunal Administrativo (VAS), declara que a extinção, no âmbito de um processo de fiscalização da legalidade, de um ato jurídico sujeito a fiscalização jurisdicional não significa que esse ato não possa ser objeto de fiscalização quanto à sua legalidade. No presente caso, alega que existe um ato regulamentar revogado e que é aplicável o disposto no artigo 204.º, n.º 3, do APK. Segundo esta disposição, quando a revogação tiver causado danos, a ilegalidade de um ato administrativo revogado deve ser declarada pelo tribunal que conhece da ação de indemnização. Por conseguinte, os direitos do demandante estão protegidos e este pode pedir uma indemnização por danos resultantes da revogação do ponto 6.1.1. do método pelo período anterior à alteração de 20 de setembro de 2019. Assim, o princípio da garantia de uma via de recurso efetiva não foi violado no processo de fiscalização da legalidade fundado na incompatibilidade do ponto 6.1.1. do método com o objetivo dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 2012/27/UE.
- 6 O demandado opõe-se à apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Considera que tal implicaria rever os fundamentos da decisão do Tribunal, embora o acórdão seja definitivo e tenha transitado em julgado. Além disso, o demandante não pode invocar a Carta, uma vez que o seu artigo 47.º rege a tutela jurisdicional efetiva contra normas nacionais que infrinjam disposições do direito da União que conferem direitos ao demandante. No presente caso, a norma nacional foi revogada.
- 7 O litígio entre as partes tem por objeto a questão de saber se a alteração de um ato regulamentar nacional, que era incompatível com uma disposição do direito da União, justifica que não se julgue o mérito da ação de fiscalização da legalidade contra esse ato após a sua alteração, uma vez que ficou sem objeto e que o demandante não tem interesse em agir relativamente ao ato impugnado, que deixou de existir juridicamente. O litígio tem igualmente por objeto a questão de saber se a alteração de um ato regulamentar constitui uma revogação desse ato, porquanto, no período compreendido entre a propositura da ação de fiscalização da legalidade e a sua alteração, continuou a regular as relações jurídicas de forma contrária a uma disposição do direito da União.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio recorda a regra segundo a qual um ato normativo regulamentar é considerado anulado a partir da data em que a decisão judicial que o declara anulado adquire força de caso julgado. Tendo verificado que a decisão judicial anulada não adquiriu força de caso julgado no presente processo, o referido órgão jurisdicional examina a jurisprudência nacional relevante. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, em casos análogos, o VAS considera a alteração de um ato jurídico dessa natureza, após ter sido impugnado em sede de uma ação de fiscalização da legalidade, equivalente à revogação do ato. O VAS conclui que uma sentença judicial deve ser considerada inadmissível se anular um ato normativo regulamentar que tenha sido alterado,

total ou parcialmente, antes de a sentença ter adquirido força de caso julgado. Como tal, pode ser anulada e deve ser substituída por outra decisão judicial, que encerrará o processo por desaparecimento do objeto da fiscalização da legalidade.

- 9 O órgão jurisdicional de reenvio observa que existe também opinião divergente na jurisprudência nacional. Esta tem em conta o facto de, à data da propositura da ação de fiscalização da legalidade do ato normativo regulamentar em causa, bem como à data da decisão do órgão jurisdicional de primeira instância, o processo ter, não obstante, um objeto e dever-se considerar que o tribunal em questão se pronunciou sobre o mesmo de forma admissível. Além disso, segundo a opinião divergente, considera-se que o ato normativo regulamentar só pode ser revogado pelo seu autor até ao momento em que é impugnado judicialmente. Quando é proposta uma ação de fiscalização da legalidade num órgão jurisdicional contra um ato normativo regulamentar, este (o órgão jurisdicional) tem competência exclusiva para o anular se o considerar ilegal. Neste caso, a autoridade administrativa perde a sua competência para anular o ato jurídico impugnado e torna-se parte no litígio, tendo de provar a legalidade do ato e não podendo dispor do objeto do processo. Depois de o ato regulamentar impugnado ter passado a ser o objeto do processo, nenhuma parte pode dispor independentemente do objeto do processo. Trata-se de uma garantia contra a arbitrariedade, como seria a revogação do ato normativo já impugnado por um novo ato normativo regulamentar com o mesmo conteúdo adotado pelo autor. Tal atuação faria depender, nesses casos, a eficácia da fiscalização jurisdicional apenas da vontade do demandado se essa conduta do autor perdurasse mesmo no âmbito de uma ação subsequente de fiscalização da legalidade contra o novo ato normativo regulamentar e implicaria a impossibilidade de exercer uma fiscalização.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio também se baseia no Acórdão Kantarev (C-571/16), no qual o Tribunal de Justiça considera que a existência de duas vias de recurso diferentes na ordem jurídica nacional é admissível se os princípios de equivalência e da eficácia forem respeitados, mas que tal não isenta o órgão jurisdicional da obrigação de examinar o regime vigente até à entrada em vigor do ato normativo e de determinar os critérios que estabelecem o regime processual que deve ser utilizado para decidir os casos. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que as partes no presente caso estão em desacordo quanto à existência ou não de duas vias de recurso distintas. O demandante alega que existe apenas uma via de recurso, que consiste em o tribunal de cassação decidir sobre o mérito da causa relativa ao ato normativo regulamentar alterado, mantendo-se os seus efeitos jurídicos até à sua alteração. O demandado alega que, após a alteração do ato, o efeito da disposição anterior à alteração não deve ser considerado no processo de fiscalização da legalidade, mas sim no processo de indemnização com base na revogação do ato. O órgão jurisdicional de reenvio conclui que, atentos os factos concretos do presente caso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça acima referida não permite responder inequivocamente a essas questões.
- 11 Em suma, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, para decidir a causa, é necessário esclarecer se a alteração de uma disposição de um ato normativo de

direito nacional, que, antes da alteração, foi declarado, por decisão judicial, incompatível com uma disposição aplicável do direito da União, dispensa o tribunal de cassação da obrigação de examinar a disposição em vigor até à alteração e de apreciar se é compatível com o direito da União. O órgão jurisdicional de reenvio procura determinar se é garantida uma via de recurso jurisdicional efetiva se se seguir a abordagem de que a disposição em questão deve ser considerada revogada. Além disso, são manifestadas preocupações quanto à existência de uma via de recurso efetiva, porquanto a possibilidade, prevista no direito nacional, de examinar a compatibilidade da disposição nacional em questão com o direito da União antes da sua alteração só existe quando é intentada no órgão jurisdicional competente uma ação de indemnização por danos decorrentes dessa disposição, e apenas em relação ao demandante em causa.

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que tem dúvidas de que os interesses da parte sejam protegidos legalmente de forma efetiva, uma vez que a alteração de um ato normativo não equivale à sua revogação. A disposição aplicável até à alteração continua a reger as relações jurídicas durante o seu período de validade, enquanto um ato administrativo revogado já não produz quaisquer efeitos jurídicos.

DOCUMENTO DE TRABALHO