

**Processo C-700/22****Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

15 de novembro de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Nejvyšší soud (Supremo Tribunal, República Checa)

**Data da decisão de reenvio:**

26 de setembro de 2022

**Recorrentes:**

RegioJet a. s.

STUDENT AGENCY k.s.

**Recorridos:**

České dráhy, a.s.

Správa železnic, státní organizace

Česká republika, Ministerstvo dopravy

---

**[...] DESPACHO**

O Nejvyšší soud (Supremo Tribunal) [...], no processo instaurado pelos recorrentes **a) RegioJet a.s.**, [...] e **b) STUDENT AGENCY k.s.**, [...] contra os recorridos **1) České dráhy, a.s.**, [...] **2) Správa železnic, státní organizace** (administração ferroviária, organização estatal) [...] e **3) Česká republika – Ministerstvo dopravy** (Ministério dos Transportes, República Checa), [...], relativo ao reembolso de um auxílio público ilegalmente concedido e incompatível com a proteção contra a concorrência desleal, tramitado pelo Městský soud v Praze (Tribunal de Praga), com o n.º Cm 6/2015, no processo relativo ao recurso de cassação interposto pelos recorrentes da decisão de 23 de setembro de 2020, do Vrchní soud v Praze (Tribunal Superior de Praga), com o n.º 3 Cmo 10/2019-463, como retificado no despacho de 3 de dezembro de 2020, com o n.º 3 Cmo 107/2019-501, e no processo relativo ao recurso de cassação interposto pela recorrida 1) contra esse despacho de retificação, decidiu o seguinte:

I. [...]

II. O Supremo Tribunal **solicita** ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que responda à seguinte questão prejudicial:

*Deve o artigo 108.º, n.º 3, último período, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional é obrigado, no âmbito de um processo iniciado a pedido de um terceiro (concorrente), a ordenar ao beneficiário o reembolso de um auxílio concedido em violação dessa disposição, mesmo que (até à data em que o órgão jurisdicional adota a sua decisão) tenha expirado o prazo de prescrição dos poderes da Comissão ao abrigo do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (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, o que tem por efeito que o auxílio concedido é considerado um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), iv), e do artigo 17.º, n.º 3, deste regulamento?*

F u n d a m e n t a ç ã o :

I.

### **Matéria de facto e tramitação processual até ao momento nos órgãos jurisdicionais da República Checa**

1. O processo em apreço tem por objeto (entre outros) um litígio relativo ao reembolso de uma prestação pecuniária que, segundo os recorrentes, constitui um auxílio público ilegalmente concedido pela recorrente 2 à recorrida 1 com a cooperação da recorrida 3.

2. As recorrentes, enquanto concorrentes da recorrida 1, alegam que, em resultado do pagamento do preço de venda ao abrigo de um contrato de venda de uma parte da sociedade, celebrado em 26 de junho de 2008, entre a recorrida 1, na qualidade de vendedora, e recorrida 2, na qualidade de compradora, se verificou a concessão ilegal de um auxílio público à recorrida 1, uma vez que ao preço de venda fixado foi, por um lado, acrescentado o montante reivindicado na ação e, por outro, ao pagar o preço de venda a partir de fundos públicos, a recorrida 1 converteu em dinheiro o mesmo bem que a recorrida 1 tinha inicialmente adquirido em espécie do Estado para efeitos da gestão da infraestrutura ferroviária no interesse público.

3. Por decisão de 6 de fevereiro de 2019 [...], o órgão jurisdicional de primeira instância [o Městský soud v Praze (Tribunal de Praga)] julgou a ação improcedente. Na sequência do recurso interposto pelas recorrentes, o órgão jurisdicional de recurso [o Vrchní soud v Praze (Tribunal Superior de Praga)], por decisão de 23 de setembro de 2020 [...], confirmou a decisão do órgão jurisdicional de primeira instância quanto ao mérito.

4. O órgão jurisdicional de recurso justificou a sua decisão pelo facto de a Comissão não ter conduzido um inquérito sobre a concessão do auxílio ilegal alegado e de, por conseguinte, o prazo de prescrição ter expirado em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho. Na opinião do órgão jurisdicional de recurso, o pagamento do preço de venda em causa, mesmo que constituísse um auxílio público, deveria, por conseguinte, ser considerado um auxílio público existente, pelo que o órgão jurisdicional não pode ordenar o seu reembolso com base no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

5. As recorrentes interpuseram recurso de cassação da decisão do órgão jurisdicional de recurso, invocando um erro de direito.

6. No processo relativo ao recurso de cassação, o órgão jurisdicional de cassação declarou que a sua decisão no processo dependia da resposta à questão de saber se o termo do prazo de prescrição dos poderes da Comissão em matéria de recuperação de um auxílio se opõe a que um órgão jurisdicional nacional, aplicando diretamente o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, ordene ao beneficiário que proceda ao reembolso de um auxílio que não tenha sido notificado à Comissão em conformidade com este artigo.

## II.

### **Direito nacional aplicável**

7. O fundamento para decidir no processo é a aplicação de disposições diretamente aplicáveis do direito da União. As disposições do direito nacional não são aplicáveis.

## III.

### **Direito da União aplicável**

8. Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, salvo disposição em contrário dos Tratados, 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. Nos termos do artigo 108.º, n.º 1, TFUE, a Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno.

10. Nos termos do artigo 108.º, n.º 2, primeiro período, TFUE, se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações,

verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.

11. Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projeto de auxílio não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

12. Nos termos do artigo 1.º, alínea b), iv), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, para efeitos do presente regulamento, entende-se por «auxílios existentes» os auxílios considerados existentes nos termos do artigo 17.º do presente regulamento.

13. Nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, para efeitos do presente regulamento, entende-se por «novo auxílio», quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente.

14. Nos termos do artigo 1.º, alínea f), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, entende-se por «auxílio ilegal», um novo auxílio que executado em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

15. Nos termos do artigo 17.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos (n.º 1). Qualquer auxílio cujo prazo de prescrição tenha caducado será considerado um auxílio existente (n.º 3).

#### IV.

##### **Fundamentos para a apresentação da questão prejudicial**

16. Afigura-se pertinente começar por indicar que a questão submetida apenas diz respeito à obrigação de o beneficiário reembolsar o auxílio enquanto tal (ou seja, sem quaisquer outras eventuais reivindicações resultantes da concessão ilegal do auxílio nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, incluindo, por exemplo, juros sobre o auxílio concedido prematuramente ou indemnizações).

17. Também se afigura pertinente indicar que, no processo em análise, não se trata de saber qual é, no processo pendente no órgão jurisdicional nacional, o prazo de prescrição (quanto ao mais legítimo) para o reembolso de um auxílio ilegalmente concedido com base na aplicação direta do artigo 108.º, n.º 3, TFUE,

mas antes da questão de saber se o beneficiário é obrigado a reembolsar igualmente esse auxílio, que, em conformidade com o artigo 1.º, alínea b), iv), em conjugação com o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, pelo facto de o prazo de prescrição aí fixado ter expirado, é considerado um auxílio existente, isto é, um auxílio ao qual (pelo menos segundo o próprio teor dessas disposições) o artigo 108.º, n.º 3, TFUE não é aplicável (pelo menos para o futuro).

18. As disposições invocadas do direito da União não dão uma resposta que não deixe lugar a nenhuma dúvida razoável sobre a questão de saber qual o efeito da prescrição do poder da Comissão em matéria de recuperação do auxílio, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, sobre a obrigação de o beneficiário reembolsar um auxílio concedido em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, que (caso contrário) incumbiria ao beneficiário em resultado da aplicação direta desta disposição ou se o órgão jurisdicional nacional é obrigado a ordenar o cumprimento desta obrigação [v. n.º 25 da exposição de motivos do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, v. igualmente, por exemplo, os Acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, SFEI e o. (C-39/94[, EU:C:1996:285]), e de 8 de dezembro de 2011, Residex Capital IV (C-275/10[, EU:C:2011:814])].

19. É verdade que o considerando 26 do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho indica que, por uma questão de segurança jurídica, é conveniente fixar um prazo de prescrição de dez anos para os auxílios ilegais, no termo do qual não possa ser ordenada qualquer recuperação. Contudo, não é claro se esta restrição e as suas consequências se referem unicamente a uma possível tomada de decisão pela Comissão (ao abrigo do artigo 16.º do referido regulamento) ou se alguns dos efeitos desta disposição podem manifestar-se (também) na tomada de decisão pelo órgão jurisdicional nacional com base na aplicação direta do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

20. Na notificação à Comissão relativa à execução das regras em matéria de auxílios estatais pelos órgãos jurisdicionais nacionais (2021/C 305/01) também se menciona, por um lado, que o Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho não contém nenhuma disposição relativa aos poderes e às obrigações dos órgãos jurisdicionais nacionais (n.º 70) e, por outro, que, em aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais se limita a apreciar se uma medida de auxílio constitui um auxílio existente, caso em que o órgão jurisdicional nacional não pode sanar uma violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE (n.º 69).

21. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as disposições em causa do direito da União não dão, portanto, uma resposta unívoca à questão a decidir (e também não constituem um *acte clair*).

22. O Tribunal de Justiça pronunciou-se em vários acórdãos sobre a problemática e as consequências do termo do prazo de prescrição do poder da

Comissão em matéria de recuperação de um auxílio ao abrigo do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho [e também, em data anterior, ao abrigo do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE]. No entanto, isso aconteceu no contexto de outra situação de facto ou da apreciação de direitos diferentes dos que estão em causa no presente processo.

23. No seu Acórdão de 5 de outubro de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04[, EU:C:2006:644, n.º 35]), o Tribunal de Justiça formulou o princípio geral segundo o qual o regulamento codifica e alicerça a prática da Comissão em matéria de exame dos auxílios de Estado e não contém nenhuma disposição relativa aos poderes e às obrigações dos órgãos jurisdicionais nacionais, que continuam a reger-se pelas disposições do Tratado, como interpretadas pelo Tribunal de Justiça.

24. Em seguida, no Acórdão de 16 de abril de 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13[, EU:C:2015:235, n.º 39]), o Tribunal de Justiça precisou que, de acordo com o artigo 1.º, alínea b), do Regulamento n.º 659/1999, um auxílio pode ser qualificado de existente se tiver sido concedido após a entrada em vigor do Tratado no Estado-Membro em causa mas o prazo de prescrição de dez anos, previsto no artigo 15.º, n.º 3, do referido regulamento, já tiver expirado. Por conseguinte, quando tal auxílio é concedido, o Estado-Membro não é obrigado a aplicar o procedimento de controlo prévio previsto no artigo 88.º, n.º 3, do Tratado CE. Fez esta declaração no contexto da apreciação do auxílio sob a forma de um benefício de utilidade pública concedido a um banco, que consistia na possibilidade de constituir unilateralmente uma hipoteca com base numa disposição jurídica nacional de 1929 ou de apreciar a questão da aplicabilidade ou não da disposição nacional em causa. Isso não se aplica, porém, à obrigação que incumbe a um órgão jurisdicional nacional de ordenar ao beneficiário, na sequência de uma ação intentada por um concorrente desse beneficiário, o reembolso do auxílio concedido em dinheiro (ou o reembolso da prestação pecuniária concedida à instituição que concedeu o auxílio).

25. O Tribunal de Primeira Instância da União Europeia, no seu Acórdão de 30 de abril de 2022, *Government of Gibraltar/Comissão* (T-195/01 e T-207/01[, EU:T:2002:111, n.º 130]), declarou que o prazo de prescrição previsto no artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999, longe de ser a expressão de um princípio geral que transforma um auxílio novo num auxílio existente, exclui unicamente o reembolso dos auxílios instituídos mais de dez anos antes da primeira intervenção da Comissão.

26. No entanto, mesmo nesse caso, esta declaração foi feita, não no contexto da avaliação da obrigação que incumbe ao órgão jurisdicional nacional de ordenar ao beneficiário o reembolso do auxílio financeiro concedido com base na aplicação direta do artigo 108.º, n.º 3, TFUE (ou do artigo 88.º, n.º 3, do Tratado CE), mas no âmbito da fiscalização da decisão da Comissão de dar início ao procedimento

formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, do Tratado CE e do Regulamento n.º 659/1999.

27. No que diz respeito à natureza do período previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 [e também no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999], o Tribunal de Justiça também se pronunciou nos Acórdãos de 5 de março de 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17[, EU:C:2019:172]), e de 30 de abril de 2020, *Nelson Antunes da Cunha* (C-627/18[, EU:C:2020:321]). Declarou que o prazo de prescrição previsto nesta disposição apenas diz respeito aos poderes da Comissão em matéria de recuperação de auxílios e não pode, portanto, ser aplicado a procedimentos de recuperação de auxílios ilegais levados a cabo por autoridades nacionais competentes.

28. Nesses acórdãos, porém, o Tribunal de Justiça considerou a questão do alcance do prazo de prescrição previsto nessa disposição relativamente à possibilidade de prescrição de direitos (de outro modo eventualmente procedentes) invocados num processo perante um órgão jurisdicional nacional ao abrigo do artigo 108.º, n.º 3, TFUE [ou na sequência de uma decisão da Comissão ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho]. Contudo, no processo em apreço, a decisão do órgão jurisdicional de reenvio não depende da apreciação da procedência da exceção de prescrição deduzida pela recorrida 1, enquanto beneficiária do auxílio contra direitos (de outro modo eventualmente procedentes) decorrentes do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, mas da resposta à questão de saber se a recorrida 1, enquanto beneficiária do auxílio, é obrigada a reembolsar também esse auxílio não notificado que, em consequência do termo objetivo do prazo referido no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, é (doravante) considerado um auxílio existente (mas não regularizado retroativamente).

29. Além da simples apreciação das consequências da prescrição do poder da Comissão, ao abrigo do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, também se afigura pertinente a declaração do Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 5 de outubro de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04[, EU:C:2006:644]) e de 12 de fevereiro de 2008, *CELF e Ministre de la Culture et de la Communication* (C-199/06[, EU:C:2008:79]), segundo os quais uma decisão da Comissão que declare um auxílio não notificado compatível com o mercado comum não tem por consequência regularizar, *a posteriori*, os atos de execução que são inválidos por terem sido adotados em violação da proibição contida no artigo 108.º, n.º 3, TFUE. No entanto, o Tribunal de Justiça declarou também que não decorre desse artigo uma obrigação de o tribunal nacional ordenar a recuperação do auxílio concedido (prematuramente) quando a Comissão Europeia tiver adotado uma decisão final que declara a compatibilidade do referido auxílio com o mercado interno. Isso sem prejuízo da obrigação que incumbe ao beneficiário do auxílio de pagar juros relativamente ao período de duração da ilegalidade ou de reparar os prejuízos causados pelo caráter ilegal do auxílio concedido.

30. De igual modo, no seu Acórdão de 23 de janeiro de 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-387/17[, EU:C:2019:51]), o Tribunal de Justiça concluiu que o termo do prazo de prescrição previsto no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 não pode ter por efeito regularizar retroativamente auxílios de Estado feridos de ilegalidade, pelo simples facto de se tornarem auxílios existentes na aceção do artigo 1.º, alínea b), v), e, em seguida, privar de fundamento jurídico uma ação de indemnização proposta contra o Estado-Membro em causa por particulares e concorrentes afetados pela concessão do auxílio ilegal.

31. Todavia, o Tribunal de Justiça não abordou nesses acórdãos a questão do efeito do termo do referido prazo de prescrição sobre a obrigação que incumbe ao beneficiário de reembolsar ele mesmo os auxílios concedidos (inicialmente) em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, pela aplicação direta deste artigo.

32. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, estas disposições do direito da União não constituem, portanto, um *acte éclairé* relativamente à questão em apreço.

33. Assim, pode concluir-se que o cerne da questão submetida consiste em saber se o (mero) termo do prazo de prescrição dos poderes da Comissão, em virtude do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho (também no decurso do processo pendente no órgão jurisdicional nacional), que tem por efeito que os auxílios concedidos sejam considerados auxílios existentes por força do artigo 1.º, alínea b), iv), e do artigo 17.º n.º 3, deste regulamento, exclui a obrigação de o órgão jurisdicional nacional ordenar ao beneficiário o reembolso do auxílio (não notificado) com base na aplicação direta do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

34. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ao responder a esta questão é, antes de mais, admissível (embora não sem suscitar dúvidas razoáveis) concluir que, caso da aplicação direta do artigo 108.º, n.º 3, TFUE não resulte a obrigação de o órgão jurisdicional nacional ordenar ao beneficiário o reembolso de um auxílio concedido prematuramente quando a Comissão já adotou uma decisão que declara a compatibilidade desse auxílio com o mercado interno, o órgão jurisdicional nacional não pode impor tal obrigação com base no referido artigo quando, devido ao termo objetivo do seu próprio prazo de prescrição, a Comissão não adota (ou já não pode adotar) tal decisão.

V.

[...]