Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 13 de março de 2025[1]

Processo C-653/23

SIA «TOODE»
contra
Valsts ieņēmumu dienests

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional, Letónia)]

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Artigo 107.º, n.º 1, TFUE — Regime nacional de auxílios aprovado pela Comissão Europeia em apoio da economia no contexto da pandemia de COVID-19 — Recusa de a autoridade competente conceder um auxílio a uma empresa que não preenche as condições previstas no referido regime — Recurso destinado a que um órgão jurisdicional nacional ordene a concessão desse auxílio — Extinção do prazo previsto para a concessão do referido auxílio no decurso do processo judicial — Determinação da data em que se considera que o auxílio foi concedido — Regulamento (UE) 2015/1589 — Artigo 1.º — Auxílios existentes ou novo auxílio»

I. Introdução

1. A Administração Tributária recusou a uma empresa letã um auxílio de Estado destinado a apoiar a economia no contexto da pandemia de COVID-19, com o fundamento de que não preenchia as condições previstas no direito nacional para beneficiar desse auxílio. Esta empresa interpôs recurso para um órgão jurisdicional nacional a fim de obter a declaração de que preenchia efetivamente essas condições e a condenação da Administração Tributária a adotar um ato administrativo favorável a seu respeito. Porém, o regime de auxílios aprovado pela Comissão Europeia expirou durante o processo judicial nacional. Pode a empresa beneficiar do auxílio em causa se a recusa inicial de a Administração Tributária conceder o auxílio for anulada por uma decisão judicial proferida após o termo do prazo para a sua concessão? Esta é, no essencial, a questão colocada pelo Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional, Letónia).

2. O presente processo levará o Tribunal de Justiça a pronunciar-se, por um lado, sobre a determinação da data em que se considera que um auxílio de Estado foi concedido nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE e, por outro lado, sobre o caráter existente ou novo do auxílio na aceção do artigo 1.º do Regulamento (UE) 2015/1589[2], no contexto específico em que um órgão

[1] Língua original: francês.

[2] Regulamento 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 (JO 2015, L 248, p. 9).

jurisdicional nacional declara[sse] o direito a receber um auxílio após o termo do prazo fixado para a sua concessão, previsto pela legislação nacional e aprovado pela Comissão, e ordena[sse] à autoridade competente a concessão do auxílio solicitado.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento 2015/1589

3. O artigo 1.º do Regulamento 2015/1589, sob a epígrafe «Definições», estabelece o seguinte:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

b) «Auxílios existentes»:

[…]

ii) O auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho;

[…]

c) «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;

[…]»

2. Comunicação relativa ao quadro temporário

4. A Comunicação da Comissão intitulada «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19» (JO 2020, C 91 I, p. 1; a seguir «Comunicação relativa ao quadro temporário»), de 20 de março de 2020, foi alterada várias vezes. Esta comunicação inclui uma secção 3.1, intitulada «Auxílios sob a forma de subvenções diretas, adiantamentos reembolsáveis ou benefícios fiscais», cujos n.os 21 e 22, na versão resultante da sua sexta alteração de 24 de novembro de 2021 (JO 2021, C 473, p. 1), têm a seguinte redação:

«21. Para além das possibilidades existentes ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, a concessão de auxílios temporários de montante limitado às empresas que se veem confrontadas com uma situação de escassez súbita ou mesmo de indisponibilidade de liquidez pode constituir uma solução adequada, necessária e específica nas atuais circunstâncias.

22. A Comissão irá considerar este tipo de auxílios estatais compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, desde que estejam cumulativamente cumpridas as condições a seguir […]:

[…]

d) O auxílio é concedido o mais tardar até 30 de junho de 2022;

[…]»

B. Direito letão

1. Código do Procedimento Administrativo

5. O artigo 250.º, n.º 2, do Administratīvā procesa likums (Código do Procedimento Administrativo), de 25 de outubro de 2001[3], na versão aplicável ao processo principal, prevê:

«Na apreciação da legalidade de um ato administrativo, os órgãos jurisdicionais apenas tomarão em consideração, na sua decisão, os fundamentos que a autoridade pública tiver indicado no ato administrativo. Esta restrição não é aplicável nos casos em que o pedido se destinar a obter um ato administrativo favorável.»

6. O artigo 254.º, n.º 1, dessa lei dispõe:

«Caso o órgão jurisdicional considere o pedido de adoção de um ato administrativo procedente, condenará a autoridade pública na prática do ato em causa.»

2. Normas letãs em matéria de auxílios

7. O Decreto n.º 676 do Conselho de Ministros, de 10 de novembro de 2020[4], estabeleceu as «Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai» (Normas em Matéria de Auxílios Destinados a Assegurar os Fluxos de Capital de Exploração Circulante das Empresas Afetadas pela Crise da COVID-19; a seguir «normas letãs em matéria de auxílios»). Este regime de auxílios, que entrou em vigor em 17 de novembro de 2020, foi instituído em conformidade com os requisitos estabelecidos na secção 3.1 da Comunicação relativa ao Quadro Temporário e foi aprovado pela Comissão, através da Decisão SA.59592 (2020/N) de 16 de dezembro de 2022, por um período até 30 de novembro de 2021, que foi posteriormente prorrogado até 30 de junho de 2022[5].

8. O n.º 23 das normas letãs em matéria de auxílios, na versão em vigor à data dos factos no processo principal, enunciava:

«Considera-se que o auxílio foi concedido na data em que [a Administração Tributária] tomou a decisão de o conceder.»

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2001, n.º 164, p. 2551.

[4] *Latvijas Vēstnesis*, 2020, 2020/222A.2.

[5] Em decisões posteriores da Comissão, o prazo para a concessão do auxílio foi fixado primeiro em 30 de novembro de 2021 [Decisão SA.64046 (2021/N) de 3 de junho de 2021] e depois em 30 de junho de 2022 [Decisão SA.100596 (2021/N) de 14 de dezembro de 2021].

9. O n.º 24 destas normas previa:

«A decisão deve ser adotada em conformidade com [a comunicação relativa] ao quadro temporário até 30 de junho de 2022.»

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

10. Em 25 de março e 9 de abril de 2021, a SIA «TOODE» (a seguir «TOODE»), uma empresa letã, pediu à Valsts ieņēmumu dienests (Administração Tributária do Estado, Letónia; a seguir «VID» ou «Administração Tributária») que lhe fosse concedido o direito a beneficiar do regime nacional de auxílios destinado a assegurar os fluxos de capital circulante das empresas afetadas pela crise da COVID-19 para os meses de janeiro e fevereiro de 2021 (a seguir «regime nacional de auxílios»).

11. Por Decisões de 23 de abril e 7 de junho de 2021, bem como de 9 de junho e 23 de julho de 2021, a VID recusou conceder à TOODE o auxílio que esta tinha solicitado, com o fundamento de que esta empresa não preenchia as condições enunciadas nas normas letãs em matéria de auxílios. Em especial, a VID considerou, nomeadamente, que o volume de negócios da referida empresa em janeiro e fevereiro de 2021 não tinha diminuído o suficiente para preencher as condições impostas pela legislação nacional para poder beneficiar do auxílio.

12. A TOODE interpôs recurso para o Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância, Letónia) alegando, nomeadamente, que a VID não tinha motivos para ter em conta, no cálculo do seu volume de negócios, o valor total das operações indicadas na declaração de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para o período de tributação em causa. Por Decisão de 14 de abril de 2022, este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso com o fundamento de não estarem preenchidas as condições para beneficiar do auxílio no caso em apreço.

13. Em 29 de junho de 2022, a TOODE interpôs recurso desta decisão para o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional), o órgão jurisdicional de reenvio. Este recurso visa obter um ato administrativo favorável nos termos do artigo 254.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

14. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o regime nacional de auxílios foi aprovado pela Comissão e deve ser considerado compatível com o mercado interno, desde que, nomeadamente, o auxílio tenha sido concedido, em conformidade com o n.º 22, alínea d), da Comunicação relativa ao quadro temporário e com o n.º 24 das normas letãs em matéria de auxílios, até 30 de junho de 2022. Salienta igualmente que, no caso em apreço, este prazo terminou na pendência do processo que lhe foi submetido. Este último considera que deve apreciar, no âmbito do processo principal, se a TOODE ainda tem direito a receber o auxílio solicitado. Para o efeito, deve determinar a data em que se considera que esse auxílio foi «concedido» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e se esse auxílio constitui um auxílio estatal existente ou um novo auxílio na aceção do artigo 1.º do Regulamento 2015/1589.

15. Desde logo, no que diz respeito à data em que se considera que o auxílio foi concedido, esse órgão jurisdicional entende que o direito definitivo e incondicional ao auxílio, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça [6], só pode, em princípio, surgir na sequência de uma decisão judicial, ou seja, se o órgão jurisdicional nacional declarar que a recorrente cumpria todas as condições previstas no direito nacional para beneficiar do auxílio em causa e que a recusa da autoridade competente em conceder o auxílio foi ilegal e desprovida de fundamento. Por outro lado, na medida em que a relação jurídica é inexistente, a execução de uma decisão judicial não pode ter como consequência a adoção retroativa (*ex tunc*) de um ato administrativo favorável, podendo o órgão jurisdicional nacional apenas condenar a autoridade competente na adoção de um ato administrativo adequado de concessão do auxílio *ex nunc*.

16. A pedido do Tribunal de Justiça, o referido órgão jurisdicional indicou que a TOODE cumpria as condições previstas no direito nacional para beneficiar do auxílio no momento em apresentou o seu pedido, pelo que a recusa da VID se afigura ilegal e desprovida de fundamento. Por conseguinte, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se se, caso condene a VID a adotar um ato administrativo favorável e a conceder e pagar o montante do auxílio solicitado, se deve considerar que a data de concessão desse auxílio corresponde à data em que essa Administração recusou injustificadamente a sua concessão.

17. Em seguida, no que respeita ao caráter existente ou novo do auxílio, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual os auxílios concedidos pela autoridade competente a uma pessoa após a cessação de um regime de auxílios aprovado devem ser considerados auxílios novos [7], é transponível para uma situação como a que está em causa no processo principal, em que a Administração Tributária recusou indevidamente a concessão do auxílio requerido enquanto o regime de auxílios ainda estava em vigor e em que a referida Administração é posteriormente condenada por decisão judicial a conceder e a pagar o montante do auxílio após a cessação do referido regime.

18. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao Parecer emitido pela Comissão, em 11 de setembro de 2023, em resposta às questões suscitadas por outro órgão jurisdicional letão [8]. Neste parecer, aquela instituição afirmou que, em conformidade com o n.º 23 das normas letãs em matéria de auxílios, a concessão do auxílio ocorre no momento em que a Administração Tributária adota a decisão de conceder ou recusar o auxílio. A Comissão esclareceu ainda que a concessão de um auxílio após o termo do prazo previsto para o efeito constituía uma violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e que cabia aos órgãos jurisdicionais nacionais impedir o pagamento do auxílio ao beneficiário. Ainda de acordo com esse parecer, os órgãos jurisdicionais nacionais não podiam conceder, após essa data, a título alternativo, uma indemnização pelo prejuízo sofrido por essa pessoa em razão do não pagamento do auxílio.

6 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere, nomeadamente, os Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, Arriva Italia e o. (C-385/18, EU:C:2019:1121, n.os 36 e 37); de 25 de janeiro de 2022, Comissão/European Food e o. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, n.º 123), e de 12 de janeiro de 2023, DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1, n.os 76 e 78).

7 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio cita o Acórdão de 7 de abril de 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 e C-103/21, EU:C:2022:272, n.os 31 a 35 e 42).

8 Como resulta da decisão de reenvio, trata-se, mais especificamente, das questões suscitadas pelo Augstākā tiesas Senāts (Supremo Tribunal, Letónia) no processo SKA-356/2023. O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, mais precisamente, ao Parecer n.º (2023)9452862 da Comissão no processo SA.106948.NC, que foi proferido no âmbito de outro processo relativo à aplicação das normas letãs em matéria de auxílios e de quadro temporário.

19. Nestas circunstâncias, o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 107.º, n.º 1, TFUE ser interpretado no sentido de que há que considerar que um auxílio de Estado foi "concedido" no momento em que a autoridade pública competente recusou indevidamente atribuir a um particular o direito a receber esse auxílio, se tal for declarado por decisão judicial após o termo do prazo para a concessão do auxílio?

2) Deve o artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento [2015/1589] ser interpretado no sentido de que constitui um auxílio existente, se a autoridade pública competente não tiver tomado uma decisão de reconhecimento do direito ao auxílio dentro do prazo para a concessão do mesmo, um auxílio que foi concedido a um particular depois de ter terminado o prazo para a respetiva concessão previsto no regime de auxílios, em execução de uma decisão judicial declarativa nos termos da qual, no prazo fixado pelo regime de auxílios para a concessão, o particular preenchia todos os requisitos previstos no direito nacional para beneficiar do auxílio em causa e foi ilegal a recusa da autoridade pública competente em conceder o mesmo?»

20. A TOODE, os Governos da Letónia e da Alemanha e a Comissão apresentaram observações escritas. As mesmas partes também fizeram alegações na audiência de alegações realizada em 11 de dezembro de 2024.

IV. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial

21. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que há que considerar que um auxílio de Estado foi «concedido», na aceção desta disposição, *ex tunc*, ou seja, no momento em que a autoridade competente recusou indevidamente atribuir a um particular o direito a receber um auxílio aprovado pela Comissão, quando a ilegalidade dessa recusa é demonstrada por uma decisão do órgão jurisdicional nacional após o termo do prazo fixado por essa instituição para a sua concessão.

22. Pelas razões que exporei nos números seguintes, entendo que a resposta a esta questão deve ser afirmativa.

23. Com efeito, começo por recordar que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que um auxílio de Estado deve ser considerado «concedido», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, na data em que é conferido ao beneficiário o direito definitivo de o receber ao abrigo da legislação nacional aplicável [9], pelo que a transferência efetiva dos recursos em causa não é determinante [10].

[9] Assim, o elemento determinante para estabelecer a data em que o direito a receber um auxílio de Estado foi conferido aos seus beneficiários por uma medida determinada é a aquisição, por esses beneficiários, de um direito definitivo de receber esse auxílio e do compromisso correspondente, a cargo do Estado, de conceder o referido auxílio. V., a este respeito, Acórdão de 25 de janeiro de 2022 no processo C-638/19 P, Comissão/European Food e o. (EU:C:2022:50, n.ºs 115 e 123 e jurisprudência referida).

[10] V. Acórdão de 20 de maio de 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, n.º 45 e jurisprudência referida).

24. Por conseguinte, cabe, em princípio, ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, com base no direito nacional aplicável, o momento em que se deve considerar que o auxílio de Estado em causa foi concedido. Para esse efeito, esse órgão jurisdicional deve ter em conta o conjunto das condições consagradas pelo direito nacional para a obtenção do auxílio em causa [11].

25. A este respeito, saliento que, como resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, nos termos das disposições do direito letão aplicáveis no caso em apreço e, nomeadamente, do n.º 23 das normas letãs em matéria de auxílios, considera-se que o auxílio é concedido na data em que a Administração Tributária adota a decisão de concessão do auxílio. No caso em apreço, a recusa de concessão do auxílio solicitado ocorreu antes da data-limite de 30 de junho de 2022, prevista no n.º 22, alínea d), da Comunicação relativa ao quadro temporário [12].

26. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as decisões de recusa adotadas pela VID não conferiram à TOODE o direito definitivo de receber o auxílio nos termos do direito nacional, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 23 das presentes conclusões. A este respeito, esse órgão jurisdicional entende que tal direito só pode surgir na sequência de uma decisão judicial que declare que, contrariamente aos motivos invocados nas referidas decisões de recusa, a empresa cumpria, na data em que apresentou o pedido de auxílio, todas as condições previstas no direito nacional para poder beneficiar desse auxílio e que condene a autoridade competente na adoção, com efeitos para o futuro (*ex nunc*), de um ato administrativo favorável ao abrigo do qual o montante do auxílio lhe seja devidamente concedido e pago [13].

27. No entanto, se a data em que se considera que o auxílio foi concedido nos termos do direito nacional correspondesse à data de adoção da decisão judicial ou do ato administrativo favorável adotado em execução dessa decisão, o recurso interposto pela TOODE contra as decisões do VID correria o risco, como alega o Governo Alemão nas suas observações escritas, de ser esvaziado do seu conteúdo essencial. Com efeito, tendo em conta o termo do prazo para a concessão do auxílio, nos termos do n.º 22, alínea d), da Comunicação relativa ao quadro temporário e do n.º 24 das normas letãs em matéria de auxílios, tal como aprovado pela Comissão, a autoridade competente poderia, como alegado pela Administração Tributária perante o órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo Letão nas suas observações escritas, ver-se na impossibilidade de adotar esse ato administrativo [retificativo] em execução da decisão judicial proferida após o termo do prazo fixado para a concessão do auxílio, pelo que a decisão judicial ficaria privada dos seus efeitos.

28. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, se se considerasse que o auxílio foi concedido após o termo do prazo previsto para a sua concessão, a TOODE correria o risco, pelos mesmos motivos que impedem a adoção de uma medida retificativa pela Administração Tributária na sequência de uma decisão judicial proferida após esse prazo, de não poder recorrer à possibilidade que existe no direito letão de propor uma ação de indemnização contra a Administração Tributária ou o Estado Letão, uma vez que tal ação poderia colidir com a proibição de conceder, a título alternativo, uma indemnização pelo prejuízo sofrido por essa pessoa em razão do não pagamento do auxílio [14].

[11] V. Acórdão de 28 de outubro de 2020, INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, n.ºs 31 e 32 e jurisprudência referida).

[12] É igualmente pacífico que a TOODE interpôs recurso judicial contra a decisão de recusa adotada pela Administração Tributária dentro do prazo fixado.

[13] Tal indicaria, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que o direito definitivo de receber o auxílio só é adquirido por um particular, como a TOODE, a partir da data de adoção da decisão judicial ou do ato administrativo favorável.

[14] Ver n.º 18 das presentes conclusões

29. Antes de proceder à análise da situação em causa no presente processo, considero importante clarificar o conceito de direito de receber um auxílio de Estado, que constitui o fator decisivo para determinar o momento em que se deve considerar que foi concedido um auxílio na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada nos n.os 23 e 24 das presentes conclusões.

30. Parece-me necessário precisar que as «condições consagradas pelo direito nacional para a obtenção do auxílio em causa» referidas nesta jurisprudência só podem ser as condições previstas pela legislação nacional aplicável no momento da adoção da decisão administrativa [15], o que, em caso de litígio, cabe, em última análise, aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes apreciar. Por conseguinte, importa distinguir entre, por *um lado*, o momento em que estão objetivamente reunidas as condições de concessão do auxílio nos termos do direito nacional que pode, em certos casos, estar sujeito à condição de adoção de uma decisão da Administração que estabeleça o direito de uma empresa a receber o auxílio em causa, pelo que a data de concessão do auxílio corresponde à data de adoção dessa decisão e, *por outro lado*, a data em que um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de um recurso jurisdicional contra essa decisão será chamado a fiscalizar a apreciação efetuada pela Administração quanto ao preenchimento das referidas condições. Por conseguinte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, recordada nos n.os 23 e 24 das presentes conclusões, pretendia, sobretudo, determinar o momento em que as condições de obtenção de um auxílio estão preenchidas nos termos do direito nacional e não *cobrir* o momento em que um órgão jurisdicional nacional ao qual é submetido um recurso sobre a validade da apreciação da Administração procede à fiscalização jurisdicional e verifica se essas condições estão cumpridas. Com efeito, o reconhecimento por uma decisão judicial de um direito existente ao abrigo do direito nacional não afeta o momento em que as condições para a concessão do auxílio foram preenchidas e em que a Administração competente adotou ou deveria ter adotado, se for caso disso, uma decisão de concessão do auxílio em causa. Com efeito, tal decisão terá um caráter meramente declarativo e não constitutivo. A este respeito, há que ter em conta que, embora o juiz nacional possa proferir uma decisão da qual resulte que uma das partes deve, nos termos do direito nacional, receber uma quantia correspondente a um auxílio de Estado, isso não significa de modo algum que, nesse caso, ele próprio concede esse auxílio. Semelhante sentença tem por efeito único obrigar, por força da autoridade do caso julgado, a parte contrária, regra geral a autoridade administrativa competente, a proceder ao pagamento do referido auxílio [16].

31. Se se concluir que a única interpretação possível do direito letão é a descrita no n.º 26 das presentes conclusões, como parece resultar da decisão de reenvio e como compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, sem que seja possível considerar que a data em que se considera que o auxílio foi concedido é aquela em que esse auxílio foi erradamente recusado pela Administração Tributária [17], o que implica reconhecer um efeito *ex tunc* a uma decisão administrativa retificativa adotada na sequência de uma decisão judicial proferida após o termo do prazo fixado para a concessão do auxílio em causa, tal interpretação seria suscetível de violar o direito a um recurso efetivo consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

32. Antes de examinar se a interpretação adotada pelo órgão jurisdicional de reenvio é suscetível de violar o artigo 47.º da Carta, parece necessário verificar previamente se a situação descrita no n.º 26 das presentes conclusões é efetivamente abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta.

15 De facto, é à lei e não à interpretação eventualmente errada da lei pela Administração que essa jurisprudência se refere.

16 V., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2023, DOBELES HES (C-702/20 e C-17/21, EU:C:2023:1, n.os 75 e 76).

17 Com efeito, se, nessa data, a autoridade competente tivesse agido legalmente e adotado uma decisão favorável, a TOODE teria tido um direito juridicamente definitivo de beneficiar do auxílio ao abrigo das normas letãs em matéria de auxílios.

33. A este respeito, recordo que, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, relativo ao seu âmbito de aplicação, as suas disposições têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União. Quando uma situação jurídica não se enquadre no âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça não é competente para a apreciar, e as disposições da Carta eventualmente invocadas não podem, por si só, servir de fundamento a essa competência [18]. Com efeito, não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, pronunciar-se sobre a interpretação das disposições do direito nacional ou decidir se a interpretação dada pelo órgão jurisdicional nacional é correta [19].

34. Saliento ainda que, numa situação abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 47.º da Carta, na falta de regulamentação da União na matéria, embora caiba à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as normas processuais das ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos individuais derivados da ordem jurídica da União, os Estados-Membros têm, todavia, a responsabilidade de assegurar, em cada caso, o respeito pelo direito a uma tutela jurisdicional efetiva desses direitos tal como garantido pelo artigo 47.º da Carta [20].

35. Observo, desde logo, que a circunstância de a Comissão ter referido que o direito aos auxílios de Estado é uma questão de direito nacional não pode excluir o presente caso do âmbito de aplicação do artigo 47.º da Carta [21]. Com efeito, embora o direito de receber o auxílio em causa seja conferido pelo direito nacional e não possa basear-se no direito da União ou na decisão da Comissão [22], não deixa de ser verdade que, no caso em apreço, o litígio diz respeito, não à interpretação das disposições nacionais relativas à concessão do auxílio em causa, mas antes à eficácia do recurso judicial interposto pela TOODE contra a decisão inicial de recusa adotada pela VID e à faculdade desta Autoridade de adotar um ato retificativo em execução de uma decisão judicial fora do prazo de autorização de um regime de auxílios de Estado aprovado pela Comissão e às consequências que daí decorrem nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e do artigo 1.º do Regulamento 2015/1589.

36. Como expliquei no n.º 27 das presentes conclusões, se se considerasse que a data de concessão do auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, correspondia, nos termos do direito nacional, à da adoção do ato administrativo favorável adotado em execução de uma decisão judicial, ocorrida após o termo do prazo previsto para a sua concessão, esse auxílio correria o risco de ser equiparado a um auxílio novo e ilegal, na aceção do artigo 1.º do Regulamento 2015/1589, e não poderia ser concedido pela Administração Tributária em execução da decisão judicial, sem desrespeitar a obrigação de suspensão prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

37. Ora, uma situação como a descrita no número anterior das presentes conclusões não só é abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta mas também é suscetível de violar o direito da TOODE a um recurso efetivo na aceção do artigo 47.º da mesma.

18 V., neste sentido, Acórdão de 22 de abril de 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, n.º 37 e jurisprudência referida).

19 V., neste sentido, Acórdão de 22 de maio de 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, n.º 53 e jurisprudência referida).

20 V. Acórdão de 19 de novembro de 2019 nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, A.K. e o. (Independência da secção disciplinar do Supremo Tribunal) (EU:C:2019:982, n.º 115 e jurisprudência referida). Além disso, o Tribunal de Justiça especificou que o artigo 47.º da Carta é suficiente em si mesmo e não necessita de ser clarificado por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito invocável enquanto tal. V., a este respeito, Acórdão de 20 de fevereiro de 2024, X (Inexistência de motivos de rescisão) (C-715/20, EU:C:2024:139, n.º 80 e jurisprudência referida).

21 Por outro lado, o facto de as condições e as modalidades de concessão dos auxílios em causa serem estabelecidas com base no direito nacional não invalida de modo algum que o conceito de «concessão de auxílios» seja abrangido pelo direito da União.

22 V., neste sentido, Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.ºs 72 e 79 e jurisprudência referida).

38. Para evitar qualquer risco de confusão, parece-me oportuno recordar a diferença entre, por um lado, o período de autorização de um regime de auxílios de Estado (que, neste caso, está associado ao prazo e à data de concessão do auxílio) e, por outro, a data em que um órgão jurisdicional nacional profere uma decisão judicial. Com efeito, a competência do juiz nacional para decidir o litígio que lhe é submetido e os efeitos da decisão que profere não podem depender, e muito menos estar sujeitos, ao quadro temporal ligado a um procedimento administrativo que, pela sua própria natureza, prossegue um objetivo diferente e alheio ao processo judicial (nacional).

39. Não reconhecer um efeito *ex tunc* a uma decisão retificativa adotada na sequência de uma decisão judicial conduziria, na prática, a tornar praticamente impossível o exercício do direito a um recurso judicial efetivo, subordinando o exercício desse direito à condição de a decisão judicial ser proferida antes do termo do prazo imposto por um procedimento administrativo. Todavia, tal poderia conduzir a uma situação paradoxal em que o momento da concessão do auxílio em causa e a classificação como auxílio existente ou novo de uma decisão de retificação adotada pela autoridade competente na sequência da decisão judicial dependeria da maior ou menor rapidez com que o tribunal nacional decidisse sobre um recurso contra uma decisão administrativa [23].

40. Além disso, parece-me útil recordar que, noutros domínios dos auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça reconheceu o poder de um órgão jurisdicional nacional de anular com efeitos retroativos (*ex tunc*) uma decisão tomada por uma autoridade pública se o considerar necessário para garantir a efetiva tutela jurisdicional dos direitos da empresa que impugnou a decisão ou para garantir, em geral, a eficácia do sistema de fiscalização [24].

41. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda à primeira questão que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que há que considerar que um auxílio de Estado foi «concedido» na data em que a autoridade nacional competente o recusou conceder a uma empresa, quando essa recusa tenha sido declarada ilegal por uma decisão judicial nacional proferida após o termo do prazo previsto para a concessão do auxílio, desde que essa recusa tenha ocorrido antes do termo do prazo previsto para a concessão do auxílio e numa data em que a autorização da Comissão relativa a esse auxílio estivesse em vigor e a empresa preenchesse as condições para beneficiar do auxílio ao abrigo da legislação nacional aplicável.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

42. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento 2015/1589 deve ser interpretado no sentido de que constitui um auxílio existente um auxílio de Estado que foi concedido a uma empresa após o

[23] V., a este respeito, por analogia, Conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, n.º 66) sobre a possibilidade de anular ou alterar um ato administrativo com efeito retroativo com o fundamento de que uma pessoa não deve sofrer um prejuízo decorrente do tempo necessário para fazer valer judicialmente os seus direitos.

[24] V., neste sentido, Acórdão de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, n.ºs 25 a 29 e jurisprudência referida), sobre os efeitos retroativos da anulação de um ato administrativo de uma autoridade reguladora nacional por um órgão jurisdicional nacional, e Conclusões do advogado-geral C. Sánchez-Bordona no processo CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, n.ºs 77 e 78 e jurisprudência referida) sobre a anulação da adjudicação de um contrato público pelos órgãos jurisdicionais nacionais com efeitos *ex tunc* no momento em que essa adjudicação foi decidida. V., igualmente, Acórdão de 7 de março de 2024, Die Länderbahn e o. (C-582/22, EU:C:2024:213, n.ºs 53 a 56 e jurisprudência referida), relativo à declaração, pela entidade reguladora competente, da invalidade das taxas de utilização de uma infraestrutura cujo período de aplicação já tenha decorrido, com efeitos *ex tunc* (para efeitos da proteção do direito das empresas de transporte ferroviário de recorrerem para essa entidade).

termo do prazo fixado pela Comissão para a respetiva concessão, em execução de uma decisão judicial nacional que declara ilegal a recusa da autoridade competente em conceder o auxílio antes do termo desse prazo.

43. Recordo que, no âmbito do sistema de fiscalização dos auxílios de Estado, instituído pelos artigos 107.º e 108.º TFUE, o procedimento difere consoante os auxílios sejam existentes ou novos. Enquanto os auxílios existentes podem, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 1, TFUE, ser normalmente executados desde que a Comissão não tenha declarado a sua incompatibilidade, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE prevê que os projetos relativos à instituição de auxílios novos ou à alteração de auxílios existentes devem ser notificados, atempadamente, à Comissão, e não podem ser postos em execução antes de o procedimento haver sido objeto de uma decisão final [25].

44. O Tribunal de Justiça esclareceu ainda que devem ser considerados auxílios novos sujeitos à obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE as medidas que visem instituir ou alterar auxílios, sendo que essas alterações podem dizer respeito quer aos auxílios existentes, quer aos projetos iniciais notificados à Comissão [26]. Neste contexto, o artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento 2015/1589 enuncia que se entende por «auxílios existentes» o auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho. O artigo 1.º, alínea c), deste regulamento prevê, por seu turno, que se entende por «novo auxílio» qualquer regime de auxílio ou auxílio individual que não seja considerado auxílio existente, incluindo as alterações a um auxílio existente. Além disso, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, os auxílios concedidos numa altura em que a autorização da Comissão relativa a esses auxílios já não está em vigor devem ser considerados auxílios novos [27].

45. Saliento, desde logo, que a resposta à segunda questão prejudicial resulta clara da resposta que sugiro que seja dada à primeira questão, na medida em que, se o auxílio em causa for considerado como tendo sido concedido à data das decisões de recusa adotadas pela Administração Tributária, ou seja, numa altura em que a autorização da Comissão relativa a esse auxílio estava em vigor, o referido auxílio deve ser considerado um auxílio autorizado e, por conseguinte, existente, na aceção do artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento 2015/1589, mesmo que seja pago após o termo da validade do regime de auxílios aprovado pela Comissão. Nesse caso, o pagamento desse auxílio mais não é do que a execução da decisão judicial.

46. Esclareço que nenhum elemento dos autos na posse do Tribunal de Justiça parece indicar que, no caso em apreço, no âmbito da adoção do ato administrativo retificativo em execução da decisão judicial nacional, a Administração Tributária dispusesse de qualquer margem de manobra ou poder discricionário para alterar os auxílios previstos no regime de auxílios da Letónia e inicialmente recusados por esta Autoridade, de modo a poderem ser reclassificados como novos auxílios, em conformidade com a redação do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589.

47. Além disso, o facto de o auxílio em causa no processo principal ser pago após o termo do prazo fixado pela Comissão para a sua concessão, e fora do contexto particular caracterizado pela crise ligada à pandemia de COVID-19, que entretanto se atenuou, não permite concluir que esse auxílio não possa ser utilizado em conformidade com o objetivo inicialmente previsto pelo regime de auxílios letão ou que possa falsear a concorrência no mercado. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, referida no n.º 23 das presentes conclusões, que a data do pagamento efetivo do auxílio não afeta o direito de obter o auxílio em causa quando este é

[25] V. Acórdão de 28 de outubro de 2021, Eco Fox e o. (C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, n.º 36 e jurisprudência referida).

[26] V. Acórdão de 28 de outubro de 2021, Eco Fox e o. (C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, n.º 38 e jurisprudência referida).

[27] V. Acórdão de 7 de abril de 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 e C-103/21, EU:C:2022:272, n.ºs 32, 34 e 42).

concedido dentro do prazo fixado por uma decisão da Comissão, pelo que pode ser pago após o termo desse prazo [28]. Além disso, o pagamento do auxílio após o termo do regime de auxílios não é suscetível de falsear a concorrência no mercado, na medida em que tal pagamento constitui apenas o restabelecimento de um direito afetado pela decisão inicial da VID e que, na realidade, permite restabelecer o equilíbrio concorrencial no mercado [29]. Em todo o caso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que é na data em que o direito de receber um auxílio de Estado é conferido que uma medida pode provocar uma distorção da concorrência suscetível de falsear a concorrência de modo a afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE [30].

48. Tendo em conta o que precede, proponho que se responsa à segunda questão prejudicial que o artigo 1.º, alínea b), ii), do Regulamento 2015/1589 deve ser interpretado no sentido de que constitui um «auxílio existente» um auxílio pago pela autoridade nacional competente após o termo do prazo de concessão do auxílio previsto num regime de auxílios, em execução de uma decisão judicial nacional que declara que, antes do termo do referido prazo, a empresa preenchia todas as condições previstas no direito nacional para ter direito ao auxílio em causa e que a recusa inicial de a autoridade competente conceder o auxílio era ilegal. Nesse caso, considera-se que o auxílio foi concedido no momento em que a autoridade nacional competente recusou inicialmente a concessão do auxílio.

V. Conclusão

49. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional, Letónia) do seguinte modo:

1) O artigo 107.º, n.º 1, TFUE, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   há que considerar que um auxílio de Estado foi «concedido» na data em que a autoridade nacional competente o recusou conceder a uma empresa, quando essa recusa tenha sido declarada ilegal por uma decisão judicial nacional proferida após o termo do prazo previsto para a concessão do auxílio, desde que essa recusa tenha ocorrido antes do termo do prazo previsto para a concessão do auxílio e numa data em que a autorização da Comissão relativa a esse auxílio estivesse em vigor e a empresa preenchesse as condições para beneficiar do auxílio ao abrigo da legislação nacional aplicável.

2) O artigo 1.º, alínea b), ii), 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,

   deve ser interpretado no sentido de que:

[28] A este respeito, é forçoso concluir que a decisão da Comissão não impõe nenhuma obrigação aos Estados-Membros de pagarem o auxílio num prazo específico.

[29] Pelo contrário, poder-se-ia alegar que é a não concessão do auxílio em questão que seria suscetível de falsear a concorrência no mercado ou, pelo menos, de conduzir a uma discriminação injustificada de um operador económico, como a TOODE, a quem seria recusada a concessão de um auxílio de Estado, apesar de preencher as condições para dele beneficiar, enquanto uma outra empresa concorrente que preenchesse as condições para a concessão do auxílio poderia beneficiar do mesmo auxílio.

[30] V., a este respeito, Acórdão de 25 de janeiro de 2022, Comissão/European Food e o. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, n.º 123).

constitui um «auxílio existente» um auxílio pago pela autoridade nacional competente após o termo do prazo de concessão do auxílio previsto num regime de auxílios, em execução de uma decisão judicial nacional que declara que, antes do termo do referido prazo, a empresa preenchia todas as condições previstas no direito nacional para ter direito ao auxílio em causa e que a recusa inicial de a autoridade competente conceder o auxílio era ilegal. Nesse caso, considera-se que o auxílio foi concedido no momento em que a autoridade nacional competente recusou inicialmente a concessão do auxílio.