Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

31 de outubro de 2025*

«Reenvio prejudicial — Artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Resposta que pode ser claramente deduzida da jurisprudência — Auxílios de Estado — Artigo 108.º TFUE — Decisão da Comissão Europeia que ordena a recuperação dos auxílios ilegais — Regulamento (UE) 2015/1589 — Artigo 16.º, n.º 3 — Artigo 17.º, n.º 1 — Legislação nacional que prevê um prazo de caducidade mais curto do que o prazo de prescrição previsto no direito da União — Princípio da efetividade»

No processo C-24/25,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Portugal), por Decisão de 28 de outubro de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de janeiro de 2025, no processo

Mission — Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda. (Zona Franca da Madeira),

contra

Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: F. Schalin, presidente de secção, M. Gavalec e Z. Csehi (relator), juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

* Língua do processo: português.

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), e do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão (UE) 2022/1414 da Comissão, de 4 de dezembro de 2020, relativa ao regime de auxílios SA.21259 (2018/C) (ex-2018/NN) aplicado por Portugal a favor da Zona Franca da Madeira (ZFM) — Regime III (JO 2022, L 217, p. 49).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Mission — Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda. (Zona Franca da Madeira) (a seguir «Mission — Trading»), à Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira (Portugal) (a seguir «Autoridade Tributária»), a respeito de um processo de execução fiscal instaurado por esta autoridade contra a Mission — Trading com vista à recuperação dos auxílios de Estado que lhe foram ilegalmente concedidos.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento 2015/1589

3 O artigo 16.º do Regulamento 2015/1589, sob a epígrafe «Recuperação do auxílio», prevê, no seu n.º 3:

«Sem prejuízo de uma decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos termos do artigo 278.º [TFUE], a recuperação será efetuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, desde que estas permitam uma execução imediata e efetiva da decisão da Comissão [Europeia]. Para o efeito e na eventualidade de um processo nos tribunais nacionais, os Estados-Membros interessados tomarão as medidas necessárias previstas no seu sistema jurídico, incluindo medidas provisórias, sem prejuízo da legislação da União.»

4 O artigo 17.º deste regulamento, sob a epígrafe «Prazo de prescrição para a recuperação dos auxílios», dispõe, no seu n.º 1:

«Os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos.»

Decisão 2022/1414

5 O artigo 1.º da Decisão 2022/1414 tem a seguinte redação:

«O regime de auxílios “Zona Franca da Madeira (ZFM) — Regime III”, na medida em que foi aplicado por Portugal em violação da [Decisão C(2007) 3037 final da Comissão, de 27 de junho de 2007, no processo N 421/2006] e da [Decisão C(2013) 4043 final da Comissão, de 2 de julho de 2013, no processo SA.34160 (2011/N)], foi executado ilegalmente por Portugal em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE] e é incompatível com o mercado interno.»

6 O artigo 4.º, n.º 1, desta decisão prevê:

«Portugal deve proceder à recuperação dos auxílios incompatíveis concedidos ao abrigo do regime referido no artigo 1.º junto dos beneficiários.»

7 Nos termos do artigo 5.º da referida decisão:

«1. A recuperação dos auxílios concedidos ao abrigo do regime previsto no artigo 1.º deve ser imediata e efetiva.

2. Portugal deve assegurar a execução da presente decisão no prazo de oito meses a contar da data da respetiva notificação.»

Direito português

Código de Procedimento e de Processo Tributário

8 O Código de Procedimento e de Processo Tributário, na versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê, no n.º 1 do seu artigo 204.º, sob a epígrafe «Fundamentos da oposição à execução», que:

«A oposição só poderá ter algum dos seguintes fundamentos:

[...]

d) Prescrição da dívida exequenda;

[...]»

Lei Geral Tributária

9 A Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro de 1998 (*Diário da República*, I série-A, n.º 290/1998, de 17 de dezembro de 1998), na versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê, no seu artigo 45.º, sob a epígrafe «Caducidade do direito à liquidação», que:

«1. O direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro.

2. No caso de erro evidenciado na declaração do sujeito passivo o prazo de caducidade referido no número anterior é de três anos.

3. Em caso de ter sido efetuada qualquer dedução ou crédito de imposto, o prazo de caducidade é o do exercício desse direito.

4. O prazo de caducidade conta-se, nos impostos periódicos, a partir do termo do ano em que se verificou o facto tributário e, nos impostos de obrigação única, a partir da data em que o facto tributário ocorreu, exceto no imposto sobre o valor acrescentado e nos impostos sobre o

rendimento quando a tributação seja efetuada por retenção na fonte a título definitivo, caso em que aquele prazo se conta a partir do início do ano civil seguinte àquele em que se verificou, respetivamente, a exigibilidade do imposto ou o facto tributário.

[...]

7. O prazo referido no n.º 1 é de 12 anos sempre que o direito à liquidação respeite a factos tributários conexos com:

a) País, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças, que devendo ser declarados à administração tributária o não sejam; ou

b) Contas de depósito ou de títulos abertas em instituições financeiras não residentes em Estados-Membros da União Europeia, ou em sucursais localizadas fora da União Europeia de instituições financeiras residentes, cuja existência e identificação não seja mencionada pelos sujeitos passivos do IRS na correspondente declaração de rendimentos do ano em que ocorram os factos tributários.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 Na sequência da Decisão 2022/1414, a Autoridade Tributária instaurou um processo de execução fiscal contra a Mission — Trading, com vista à recuperação dos auxílios de Estado que foram concedidos a esta sociedade no âmbito do regime de auxílios «Zona Franca da Madeira (ZFM) — Regime III» sob a forma de uma redução do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas por referência ao exercício fiscal de 2015.

11 A Mission — Trading apresentou oposição a este processo de execução, peticionando pela extinção do mesmo, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Portugal), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

12 Para sustentar a sua oposição, a Mission — Trading alega, nomeadamente, que a Autoridade Tributária não tem fundamento para lhe exigir o pagamento da dívida fiscal que é objeto do referido processo, uma vez que a liquidação desse imposto não lhe foi notificada dentro do prazo de prescrição previsto no artigo 45.º da Lei Geral Tributária.

13 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a compatibilidade deste artigo 45.º com o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento 2015/1589 e com o artigo 5.º da Decisão 2022/1414.

14 Por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o direito português não contempla nenhum regime específico do prazo de caducidade aplicável aos casos em que esteja em causa a recuperação de um auxílio de Estado. Não existindo uma norma de direito nacional que determine o afastamento da aplicação dos prazos gerais, é aplicável o artigo 45.º da Lei Geral Tributária. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no presente caso, a Decisão 2022/1414 foi adotada depois de decorrido o prazo de caducidade previsto no direito nacional.

15 Nestas circunstâncias, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A expressão "*a recuperação [...] deve ser imediata e efetiva*", prevista no artigo 5.º da Decisão [2022/1414], e, bem assim, a expressão "a recuperação será efetuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, *desde que estas permitam uma execução imediata e efetiva da decisão da Comissão*", prevista no artigo 16.º, n.º 3 do Regulamento [2015/1589], devem ser interpretadas no sentido de se oporem à aplicação das normas de direito interno (*maxime*, artigo 45.º da Lei Geral Tributária), que preveem a caducidade do direito à liquidação, decorrido que esteja o prazo aí previsto para o efeito?»

Quanto à questão prejudicial

16 Nos termos do artigo 99.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado quando a resposta a uma questão submetida a título prejudicial puder ser claramente deduzida da jurisprudência.

17 Há também que recordar que a cooperação judiciária instituída pelo artigo 267.º TFUE se baseia numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. Por um lado, o Tribunal de Justiça não está habilitado a aplicar as regras do direito da União a uma situação determinada, mas apenas a pronunciar-se sobre a interpretação dos Tratados e dos atos adotados pelas instituições, os órgãos ou os organismos da União (v., neste sentido, Acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, n.º 201 e jurisprudência referida). Por outro lado, em conformidade com o n.º 11 das Recomendações do Tribunal de Justiça da União Europeia à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JO C, C/2024/6008), é aos órgãos jurisdicionais de reenvio que cabe retirar as consequências concretas dos elementos de interpretação fornecidos pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, n.º 43).

18 No presente caso, o Tribunal de Justiça considera que a interpretação do direito da União pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio pode ser claramente deduzida dos Acórdãos de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), e de 14 de dezembro de 2023, I (Reembolso de quotizações) (C-655/22, EU:C:2023:993). Por conseguinte, cumpre aplicar o artigo 99.º do Regulamento de Processo no presente processo.

19 Conforme resulta do n.º 17 do presente despacho, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio retirar as consequências concretas, no âmbito do litígio no processo principal, dos elementos de interpretação que resultam desta jurisprudência do Tribunal de Justiça.

20 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento 2015/1589, na medida em que se refere ao princípio da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de um prazo de caducidade nacional à recuperação de um auxílio quando esse prazo tiver expirado ainda antes da adoção da decisão da Comissão que declara esse auxílio ilegal e que ordena a sua recuperação.

21 No que respeita à aplicação das regras de prescrição nacionais, o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, nos n.os 41, 44 e 46 do Acórdão de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), que:

«41. [...] [E]mbora as regras de prescrição nacionais sejam, em princípio, aplicáveis à recuperação dos auxílios ilegalmente concedidos, estas regras devem, todavia, ser aplicadas de forma a não tornar praticamente impossível a recuperação exigida pelo direito da União e tendo plenamente em consideração o interesse da União (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2003, Comissão/Espanha, C-404/00, EU:C:2003:373, n.º 51 e jurisprudência referida).

[...]

44. [...] [R]esulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, em geral, os prazos de prescrição têm por função garantir a segurança jurídica (Acórdão de 23 de janeiro de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, n.º 71 e jurisprudência referida).

[...]

46. [...] [É] jurisprudência constante que, tendo em conta o caráter imperativo da fiscalização dos auxílios estatais operada pela Comissão por força do artigo 108.º TFUE, por um lado, as empresas beneficiárias de um auxílio só podem, em princípio, ter uma confiança legítima na sua regularidade quando o mesmo tenha sido concedido no respeito pelo procedimento previsto nesse artigo e, por outro, um operador económico diligente deve, regra geral, poder certificar-se de que esse procedimento foi respeitado. Em particular, quando um auxílio é executado sem notificação prévia à Comissão, sendo assim ilegal por força do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, o beneficiário do auxílio não pode ter, nesse momento, uma confiança legítima na regularidade da sua concessão (Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 98 e jurisprudência referida). [...] [É] o caso tanto dos auxílios individuais como dos auxílios concedidos ao abrigo de um regime de auxílios.»

22 No que respeita a prazos de prescrição ou de caducidade, bem como no que se refere ao princípio da efetividade, o Tribunal de Justiça declarou ainda, no n.º 44 do Acórdão de 14 de dezembro de 2023, I (Regime de quotizações) (C-655/22, EU:C:2023:993), que:

«No que se refere [...] ao respeito do princípio da efetividade, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a fixação de prazos razoáveis de prescrição ou de caducidade respeita, em princípio, a exigência de efetividade, na medida em que esta constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica que protege simultaneamente o interessado e a administração em causa, ainda que o decurso de tais prazos seja suscetível, por natureza, de impedir as pessoas em causa de fazerem valer os seus direitos no todo ou em parte (Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, n.º 52 e jurisprudência referida).»

23 Quando o prazo de prescrição, previsto no direito nacional e aplicável à recuperação de um auxílio indevidamente pago, tenha decorrido ainda antes da adoção, pela Comissão, de uma decisão que declara um auxílio incompatível e que ordena a sua recuperação, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente, conforme resulta dos n.os 46, 50 a 52, 60 e 61 do Acórdão de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), que:

«46. Há também que recordar que é jurisprudência constante que, tendo em conta o caráter imperativo da fiscalização dos auxílios estatais operada pela Comissão por força do artigo 108.º TFUE, por um lado, as empresas beneficiárias de um auxílio só podem, em princípio, ter uma confiança legítima na sua regularidade quando o mesmo tenha sido concedido no respeito pelo procedimento previsto nesse artigo e, por outro, um operador económico diligente deve, regra geral, poder certificar-se de que esse procedimento foi respeitado. Em particular, quando um auxílio é executado sem notificação prévia à Comissão, sendo assim ilegal por força do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, o beneficiário do auxílio não pode ter, nesse momento, uma confiança legítima na regularidade da sua concessão (Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 98 e jurisprudência referida). [...] [É] o caso tanto dos auxílios individuais como dos auxílios concedidos ao abrigo de um regime de auxílios.

[...]

50. [...] [A] Comissão pode sempre, no prazo de dez anos previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, exigir a recuperação de um auxílio ilegal, apesar do termo do prazo de prescrição aplicável no processo nacional (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 114).

51. Além disso, como resulta da jurisprudência referida no n.º 46 do presente acórdão, a Nelson Antunes da Cunha não pode, no caso em apreço, invocar validamente uma confiança legítima na regularidade do auxílio em causa, uma vez que este foi executado pela República Portuguesa sem notificação prévia à Comissão.

52. Um prazo de prescrição nacional, aplicável à recuperação de um auxílio a recuperar, que expirou ainda antes da adoção da decisão de recuperação da Comissão, não deve, portanto, ser aplicado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

[...]

60. Nestas circunstâncias, o princípio da segurança jurídica, que os prazos de prescrição visam garantir, não pode obstar à recuperação de um auxílio declarado incompatível com o mercado interno [...]

61. Tendo em conta as considerações expostas, há que responder à quarta questão que o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento 2015/1589, segundo o qual o auxílio a recuperar incluirá juros, e o princípio da efetividade, previsto no n.º 3 deste mesmo artigo, devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de um prazo de prescrição nacional à recuperação de um auxílio, quando esse prazo tiver expirado ainda antes da adoção da decisão da Comissão que declara esse auxílio ilegal e que ordena a sua recuperação [...]»

24 No presente caso, resulta do artigo 1.º da Decisão 2022/1414 que o regime de auxílios «Zona Franca da Madeira (ZFM) — Regime III)» foi executado ilegalmente pela República Portuguesa em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, na medida em que foi aplicado por este Estado-Membro em violação da Decisão C(2007) 3037 final da Comissão, de 27 de junho de 2007, no processo N 421/2006 e da Decisão C(2013) 4043 final da Comissão, de 2 de julho de 2013, no processo SA.34160 (2011/N).

25 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o prazo de caducidade nacional, que é aplicável ao processo de recuperação dos montantes ilegalmente pagos à Mission — Trading ao abrigo daquele regime de auxílios, já tinha decorrido antes da adoção da Decisão 2022/1414.

26 Não obstante, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, conforme recordada no presente despacho, que a Comissão pode sempre solicitar a recuperação de um auxílio ilegal dentro do prazo de prescrição de dez anos previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, ainda que o prazo de prescrição ou de caducidade previsto no direito nacional já tenha decorrido.

27 Nestas condições, há que responder à questão submetida que o artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento 2015/1589, na medida em que se refere ao princípio da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de um prazo de caducidade nacional à recuperação de um auxílio quando esse prazo tiver expirado ainda antes da adoção da decisão da Comissão que declara esse auxílio ilegal e que ordena a sua recuperação.

Quanto às despesas

28 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) declara:

O artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE], na medida em que se refere ao princípio da efetividade,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe à aplicação de um prazo de caducidade nacional à recuperação de um auxílio quando esse prazo tiver expirado ainda antes da adoção da decisão da Comissão Europeia que declara esse auxílio ilegal e que ordena a sua recuperação.

Feito no Luxemburgo, em 31 de outubro de 2025.

O Secretário
A. Calot Escobar

O Presidente de Secção
F. Schalin