



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

9 de novembro de 2017*

«Reenvio prejudicial — Decisão da Comissão Europeia relativa à restituição de montantes pagos que constitui título executivo — Artigo 299.º TFUE — Execução — Medidas de execução — Determinação do tribunal nacional competente em matéria de processo de execução — Determinação da pessoa sobre a qual recai a obrigação pecuniária — Condições de aplicação das modalidades processuais nacionais — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípios da equivalência e da efetividade»

No processo C-217/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Efeteio Athinon (Tribunal de Segunda Instância de Atenas, Grécia), por decisão de 3 de março de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de abril de 2016, no processo

Comissão Europeia

contra

Dimos Zagoriou,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 8 de março de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Comissão Europeia, por D. Triantafyllou, M. Konstantinidis e A. Katsimerou, na qualidade de agentes,
- em representação do Dimos Zagoriou, por G. Papadopoulos, dikigoros,
- em representação do Governo helénico, por E. Tsaousi e K. Georgiadis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de maio de 2017,

* Língua do processo: grego.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 299.º TFUE e do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO 1988, L 185, p. 9), do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO 1988, L 374, p. 1), e do Regulamento (CEE) n.º 4256/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção Orientação (JO 1988, L 374, p. 25).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Comissão Europeia ao Dimos Zagoriou (Município de Zagori, Grécia), quanto à recuperação, por força de uma decisão da Comissão relativa à restituição de montantes anteriormente transferidos e que constituem título executivo, nos termos do artigo 299.º TFUE, de parte de um auxílio concedido pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

Quadro jurídico

- 3 O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 dispõe:

«1. Se a realização de uma ação ou medida apenas parecer justificar uma parte da contribuição financeira que lhes foi concedida, a Comissão procederá a uma análise adequada do caso, no âmbito da parceria, solicitando nomeadamente ao Estado-Membro ou às outras autoridades por ele designadas para a execução da ação que apresentem as suas observações num determinado prazo.

2. Após esta análise, a Comissão pode reduzir ou suspender a contribuição para a ação ou medida em causa, se for confirmada a existência de uma irregularidade ou, designadamente, de uma alteração importante que afete a natureza ou as condições de execução da ação ou da medida e para a qual não tenha sido solicitada a aprovação da Comissão.

3. Qualquer soma que dê lugar a reposição deve ser devolvida à Comissão. As somas não devolvidas são suscetíveis de ser acrescidas de juros de mora [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 4 Pela Decisão C(2006) 4798, de 4 de outubro de 2006, que constitui título executivo nos termos do artigo 299.º TFUE, a Comissão fixou em 284 739,20 euros o montante em dívida da Dimotiki Epicheirisi Touristikis Anaptyxis tou Dimou Aristis Zagoriou Ioanninon (Empresa municipal para o desenvolvimento turístico do município de Aristi Zagoriou Ioanninon, Grécia). Esta decisão tinha por objeto a recuperação de um auxílio concedido a esta empresa no ano de 1993.
- 5 Tendo esta empresa municipal entrado em insolvência, a Comissão notificou o Município de Kentriko Zagori (Grécia), o qual tinha entretanto incorporado o Município de Aristi Zagoriou Ioanninon e, conseqüentemente, ficava sub-rogado nos direitos e obrigações deste, de uma injunção para pagamento, de 31 de agosto de 2008, procedendo depois, por decisão de 7 de outubro de 2008,

comunicada ao Município de Kentriko Zagori em 15 de outubro de 2008, à penhora das contas bancárias do Município de Kentriko Zagori pelo montante de 322 213,54 euros numa instituição bancária. Esta, em execução da penhora, transferiu a totalidade desse montante para a Comissão.

- 6 Como decorre da decisão de reenvio, em 23 de outubro de 2008, o Município de Kentriko Zagori (Grécia), pelo qual o Município de Zagori prossegue o processo principal na qualidade de sucessor a título universal, deduziu oposição no Monomeles Protodikeio Athinon [Tribunal de Primeira Instância (Juiz Singular) de Atenas, Grécia] à injunção para pagamento que lhe tinha sido notificada com base nessa decisão da Comissão.
- 7 O Município de Kentriko Zagori pediu também, no mesmo processo, a anulação do ato de penhora.
- 8 O oponente invocou, como fundamento dos seus pedidos, por um lado, o facto de não ter legitimidade passiva e, por conseguinte, não poder ser objeto de semelhante medida de execução e, por outro, o facto de o montante controvertido incidir sobre receitas impenhoráveis.
- 9 Por decisão de 14 de maio de 2013, o Monomeles Protodikeio Athinon [Tribunal de Primeira Instância (Juiz Singular) de Atenas], após se ter declarado competente para conhecer do litígio em razão da sua natureza privada, deu provimento parcial aos pedidos do oponente ao anular o referido ato de penhora, por falta de legitimidade passiva do Município de Kentriko Zagori.
- 10 A Comissão interpôs recurso desta decisão para o tribunal de reenvio, designadamente por considerar que o tribunal de primeira instância tinha interpretado erradamente o direito da União. A Comissão entende, em substância, que o tribunal de primeira instância não era competente para conhecer do litígio no processo principal, porque sendo o litígio de natureza administrativa é da competência dos tribunais administrativos. Além disso, a Comissão sustenta que a execução deve prosseguir contra o Município de Zagori.
- 11 Nestas condições, o Efeteio Athinon (Tribunal de Segunda Instância de Atenas, Grécia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
 - «1) Qual a natureza dos atos da [Comissão] no exercício das competências previstas pelos Regulamentos n.º 2052/88, n.º 4253/88 e n.º 4256/88? Mais especificamente, esses atos da Comissão [são] atos de direito público que dão lugar, em quaisquer circunstâncias, a litígios administrativos quanto ao mérito, designadamente quando o objeto de uma penhora por dívidas de terceiro efetuada pela [Comissão] seja um crédito privado, apesar de o crédito inicial cuja liquidação foi objeto de um processo de execução coerciva ter origem numa relação jurídica de direito público, resultante dos referidos atos da [Comissão], ou, pelo contrário, constituem atos de direito privado que dão lugar a litígios de natureza cível?
 - 2) Considerando que, segundo o artigo 299.º TFUE, a execução de atos da [Comissão] que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados-Membros é regulada pelas normas de processo civil em vigor no Estado em cujo território é efetuada a execução coerciva, e que, segundo o mesmo artigo, a fiscalização da regularidade das medidas de execução é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais, como é determinada a competência dos tribunais nacionais relativamente aos litígios resultantes dessa execução quando, segundo a legislação nacional, os referidos litígios têm natureza administrativa quanto ao mérito, isto é, quando a relação em apreço é de direito público?
 - 3) Em caso de execução coerciva de atos da [Comissão] adotados em aplicação dos Regulamentos n.º 2052/88, n.º 4253/88 e n.º 4256/88 que impõem obrigações pecuniárias a pessoas que não sejam Estados-Membros, deve a legitimidade passiva do devedor ser determinada com base no direito nacional ou no direito da União?

- 4) Quando a pessoa obrigada ao cumprimento da obrigação pecuniária decorrente do ato da [Comissão] adotado em aplicação dos Regulamentos n.º 2052/88, n.º 4253/88 e n.º 4256/88 for uma empresa municipal, posteriormente dissolvida, [OMISSIS] o [M]unicípio ao qual pertence essa empresa é responsável pelo cumprimento desta obrigação pecuniária perante a [Comissão], em conformidade com os referidos regulamentos?»

Quanto às questões prejudiciais

Primeira e segunda questões

- 12 Com as questões primeira e segunda, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 299.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que determina a escolha do tribunal nacional competente no que se refere a ações relativas à execução de atos da Comissão que imponham, a outras pessoas que não sejam Estados-Membros, uma obrigação pecuniária que constitua título executivo, nos termos do referido artigo.
- 13 A este respeito, resulta da letra do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE que os atos, nomeadamente da Comissão, que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados constituem título executivo.
- 14 Se é verdade que o artigo 299.º, segundo parágrafo, TFUE precisa que a execução é regulada pelas normas de processo civil em vigor no Estado em cujo território se efetuar, a referência às normas de processo civil deve ser entendida no sentido de visar as normas nacionais que regem a execução. Com efeito, o artigo 299.º, terceiro parágrafo, TFUE prevê que, uma vez aposta a ordem de execução, a prossecução da execução pelo interessado decorre de acordo com a legislação nacional e o artigo 299.º, quarto parágrafo, TFUE prevê que a fiscalização da regularidade das medidas de execução é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.
- 15 Resulta quer da sua letra quer da sua sistemática que o artigo 299.º TFUE não prevê uma disposição expressa que determine, no direito nacional, a escolha do tribunal competente para conhecer dos litígios relativos à execução dos atos da Comissão que imponham uma obrigação pecuniária e que constituam título executivo.
- 16 Por conseguinte, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, por força do princípio da sua autonomia processual, proceder a tal determinação e regular as modalidades processuais das ações destinadas a assegurar a salvaguarda dos direitos que para os particulares decorrem do direito da União. Todavia, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a aplicação do direito nacional não deve prejudicar a aplicação e a eficácia do direito da União e que tal acontecerá, nomeadamente, se essa aplicação tornar impossível, na prática, a recuperação dos fundos irregularmente concedidos. A aplicação do direito nacional deve igualmente fazer-se de forma não discriminatória em relação aos procedimentos que visam resolver litígios nacionais do mesmo tipo e os tribunais nacionais devem proceder, na matéria, com a mesma diligência e segundo modalidades que não tornem a recuperação das quantias em questão mais difícil do que nos casos comparáveis respeitantes à aplicação de disposições nacionais correspondentes (v., nesse sentido, acórdão de 13 de março de 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o., C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165, n.ºs 48 e 50 e jurisprudência aí referida).
- 17 A Comissão sustenta, nas suas observações escritas, que o direito da União exige que os tribunais da mesma ordem jurisdicional sejam competentes para conhecer tanto das ações relativas à recuperação de auxílios indevidamente pagos a partir de recursos nacionais como das ações relativas à recuperação de auxílios indevidamente pagos a partir de recursos da União Europeia.

- 18 A este respeito, resulta das considerações expostas no n.º 16 do presente acórdão que as ações referentes a execuções de atos de uma autoridade pública nacional e as referentes à execução de um ato de uma instituição da União, previsto no artigo 299.º TFUE, devem ter o mesmo tratamento.
- 19 Para tal, importa, por um lado, identificar os processos ou as ações comparáveis e, por outro, determinar se as ações referentes à execução de um ato previsto no artigo 299.º TFUE são tratados de um modo menos favorável do que as ações comparáveis, relativas à execução de um ato de uma autoridade pública nacional.
- 20 Tratando-se, em primeiro lugar, da comparação de ações, compete ao órgão jurisdicional nacional, que tem um conhecimento direto das modalidades processuais aplicáveis, verificar a semelhança dos recursos em causa, na perspetiva do seu objeto, da sua causa e dos seus elementos essenciais (acórdão de 27 de junho de 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, n.º 39 e jurisprudência aí referida).
- 21 Tratando-se, em segundo lugar, do tratamento semelhante das ações, importa recordar que sempre que se suscite a questão de saber se uma disposição processual nacional referente a ações baseadas no direito da União é menos favorável que as relativas às ações semelhantes de natureza interna deve ser analisado pelo órgão jurisdicional nacional tendo em conta o lugar dessa disposição no conjunto do processo, o seu decurso e as suas particularidades perante as diversas instâncias nacionais (acórdão de 1 de dezembro de 1998, *Levez*, C-326/96, EU:C:1998:577, n.º 44 e jurisprudência aí referida).
- 22 Por conseguinte, o tribunal nacional deve apreciar se as normas processuais aplicáveis às ações de execução de um ato previsto no artigo 299.º TFUE são menos favoráveis do que as aplicáveis às ações de execução de um ato de uma autoridade pública nacional. Assim, o direito da União é violado se a aplicação de normas diferentes a litígios semelhantes conduzir a um tratamento menos favorável das ações de execução de um ato previsto no artigo 299.º TFUE.
- 23 A este respeito, há que recordar que uma norma processual em virtude da qual litígios semelhantes são julgados por ordens jurisdicionais nacionais diferentes, consoante esses litígios tenham fundamento no direito da União ou no direito nacional, não constitui necessariamente uma modalidade processual que possa ser qualificada de desfavorável (v., por analogia, acórdão de 12 de fevereiro de 2015, *Baczó e Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, n.º 46).
- 24 A este respeito, há que constatar, neste caso, por um lado, que nenhuma alegação foi suscitada segundo a qual as ações que correm em tribunais cíveis seriam menos favoráveis à Comissão que as que correm em tribunais administrativos e, por outro, que os autos de que dispõe o Tribunal de Justiça não contêm qualquer elemento nesse sentido. Por conseguinte, cabe ao tribunal nacional proceder à apreciação de uma eventual violação, no caso em apreço, do princípio de equivalência.
- 25 Em face de todas estas considerações, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 299.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não determina a escolha da ordem jurisdicional nacional competente quanto às ações de execução de atos da Comissão que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados e que constituem título executivo, nos termos do referido artigo, decorrendo essa determinação do direito nacional, por força do princípio da autonomia processual, desde que essa determinação não afete a aplicação e a eficácia do direito da União.
- 26 Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se a aplicação das normas processuais nacionais às ações relativas à execução de atos previstos no artigo 299.º TFUE se verifica em termos não discriminatórios em relação a processos destinados a dirimir litígios nacionais do mesmo tipo e de acordo com modalidades que não tornem mais difícil a restituição dos montantes em questão do que nos casos comparáveis respeitantes à aplicação de disposições nacionais correspondentes.

Quanto às questões terceira e quarta

- 27 Com as questões terceira e quarta, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 299.º TFUE e os Regulamentos n.ºs 2052/88, 4253/88 e 4256/88 devem ser interpretados no sentido de que determinam, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, as pessoas contra as quais a execução pode prosseguir em virtude de uma decisão da Comissão sobre a restituição dos montantes pagos e que constitui título executivo.
- 28 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, os atos do Conselho da União Europeia, da Comissão ou do Banco Central Europeu que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados constituem título executivo.
- 29 Resulta desta disposição que esses atos podem ser objeto de execução contra pessoas neles visados que não sejam Estados.
- 30 Quanto às normas nacionais relativas à execução, resulta do mesmo artigo 299.º TFUE, segundo e terceiro parágrafos, que essas normas regem as modalidades da execução e não a identidade da pessoa que pode ser afetada por essa execução.
- 31 Por conseguinte, na falta de normas de direito da União especificando as referidas pessoas e que permitem determinar, designadamente, se a execução pode continuar contra outra pessoa que não o destinatário da decisão da Comissão, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar as pessoas contra as quais pode prosseguir a execução, desde que as normas nacionais não sejam menos favoráveis do que as que respeitam a ações semelhantes de direito interno (princípio da equivalência) e que não tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., nesse sentido, acórdão de 12 de fevereiro de 2015, *Baczó e Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, n.ºs 41 e 42 e jurisprudência aí referida).
- 32 Nesta base, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, em caso de desaparecimento da pessoa visada por uma decisão que comporta uma obrigação pecuniária, determinar essas pessoas.
- 33 A este respeito, a Comissão sustenta que as regras de sucessão nacionais relevantes excluem totalmente ou tornam excessivamente difícil a execução das decisões nos termos do artigo 299.º TFUE no que se refere a uma categoria de devedores da União, e tornam, eventualmente, mais difícil o reembolso dos créditos da União que os créditos análogos do Estado grego. Com efeito, no entender da Comissão, essas normas permitem que uma autoridade pública que controle uma sociedade que tenha indevidamente recebido um auxílio da União proceda à liquidação dessa sociedade e, em substância, se aproprie da totalidade de todos os seus ativos, incluindo o auxílio, mantendo, ao mesmo tempo, o poder discricionário de renunciar aos seus passivos. Assim, no caso do processo principal, o Município de Zagori herdou as dívidas do Município de Kentriko Zagori para com o Estado grego e os organismos de segurança social, mas não para com a União.
- 34 Contudo, a terceira e quarta questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio não se referem à conformidade com o direito da União das normas de direito nacional relativas à sucessão de uma empresa municipal liquidada. Ademais, a decisão de reenvio não contém o contexto jurídico pertinente relativo às regras de sucessão em direito nacional e não permite, portanto, ao Tribunal de Justiça auxiliar o órgão jurisdicional de reenvio a dirimir o litígio concreto nele pendente.
- 35 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à terceira e quarta questões que o artigo 299.º TFUE e os Regulamentos n.ºs 2052/88, 4253/88 e 4256/88 devem ser interpretados no sentido de que não determinam, em circunstâncias como as que estão em causa no processo

principal, as pessoas contra as quais a execução pode prosseguir em virtude de uma decisão da Comissão relativa à restituição dos montantes pagos e que constitui título executivo. Cabe ao direito nacional determinar essas pessoas, sem prejuízo dos princípios da equivalência e da efetividade.

Quanto às despesas

- ³⁶ 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. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **O artigo 299.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não determina a escolha da ordem jurisdicional nacional competente quanto às ações de execução de atos da Comissão Europeia que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados e que constituem título executivo, nos termos do referido artigo, decorrendo essa determinação do direito nacional, por força do princípio da autonomia processual, desde que essa determinação não afete a aplicação e a eficácia do direito da União.**

Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se a aplicação das normas processuais nacionais às ações relativas à execução de atos previstos no artigo 299.º TFUE se verifica em termos não discriminatórios em relação a processos destinados a dirimir litígios nacionais do mesmo tipo e de acordo com modalidades que não tornem mais difícil a restituição dos montantes em questão do que nos casos comparáveis respeitantes à aplicação de disposições nacionais correspondentes.

- 2) **O artigo 299.º TFUE e o Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes, o Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro, e o Regulamento (CEE) n.º 4256/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA, Secção Orientação, devem ser interpretados no sentido de que não determinam, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, as pessoas contra as quais a execução pode prosseguir em virtude de uma decisão da Comissão Europeia relativa à restituição dos montantes pagos e que constitui título executivo.**

Cabe ao direito nacional determinar essas pessoas, sem prejuízo dos princípios da equivalência e da efetividade.

Assinaturas