



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

5 de março de 2019*

Índice

Quadro jurídico	3
Direito da União	3
Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95	3
Regulamento (CE) n.º 659/1999	4
Regulamento n.º 794/2004	5
Regulamento (CE) n.º 1083/2006	6
Regulamento n.º 800/2008	6
Orientações	7
Direito estónio	8
Litígio no processo principal e questões prejudiciais	9
Quanto às questões prejudiciais	13
Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial	13
Quanto ao mérito	14
Quanto à primeira questão, relativa ao efeito de incentivo do auxílio	14
Quanto à segunda questão e à segunda parte da quarta questão, relativas à obrigação de recuperar um auxílio ilegal	18
Quanto à terceira questão, relativa ao princípio da proteção da confiança legítima	20
Quanto à primeira parte da quarta questão, relativa ao prazo de prescrição aplicável à recuperação de um auxílio ilegal	21

* Língua do processo: estónio.

Quanto à quinta questão, relativa à obrigação de reclamar os juros	24
Quanto às despesas	26

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Regulamento (CE) n.º 800/2008 (Regulamento geral de isenção por categoria) — Artigo 8.º, n.º 2 — Auxílios com efeito de incentivo — Conceito de “início dos trabalhos relativos ao projeto” — Competências das autoridades nacionais — Auxílio ilegal — Inexistência de decisão da Comissão Europeia ou de um tribunal nacional — Obrigação das autoridades nacionais de recuperar, por iniciativa própria, um auxílio ilegal — Base jurídica — Artigo 108.º, n.º 3, TFUE — Princípio geral do direito da União da proteção da confiança legítima — Decisão da autoridade nacional competente de concessão de um auxílio ao abrigo do Regulamento n.º 800/2008 — Conhecimento das circunstâncias que excluem a elegibilidade do pedido de auxílio — Geração de uma confiança legítima — Inexistência — Prescrição — Auxílios cofinanciados a partir de um fundo estrutural — Regulamentação aplicável — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Regulamentação nacional — Juros — Obrigação de reclamar os juros — Base jurídica — Artigo 108.º, n.º 3, TFUE — Regulamentação aplicável — Regulamentação nacional — Princípio da efetividade»

No processo C-349/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Talin, Estónia), por decisão de 18 de maio de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de junho de 2017 no processo

Eesti Pagar AS

contra

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por K. Lenaerts, presidente, A. Arabadjiev (relator), M. Vilaras, E. Regan e C. Toader, presidente de secção, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby e C.G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: R. Šereš, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 18 de junho de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Eesti Pagar AS, por R. Paatsi e T. Biesinger, vandeadvokaadid,
- em representação da Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, por K. Jakobson-Lott,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,

- em representação do Governo helénico, por M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi e A. Dimitrakopoulou, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz e K. Toomus, na qualidade de agentes, assistidos por L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de setembro de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos [107.º e 108 TFUE] (Regulamento geral de isenção por categoria) (JO 2008, L 214, p. 3), a obrigação das autoridades nacionais de recuperar, por iniciativa própria, um auxílio ilegal, a interpretação do princípio geral do direito da União da proteção da confiança legítima em matéria de recuperação de um auxílio ilegal, o prazo de prescrição aplicável à recuperação pelas autoridades nacionais, por iniciativa própria, de um auxílio ilegal e, por último, a obrigação dos Estados-Membros de reclamar os juros quando dessa recuperação.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Eesti Pagar AS à Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (Fundação para o Desenvolvimento Empresarial, Estónia, a seguir «EAS») e ao Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministério da Economia e das Comunicações, Estónia, a seguir «Ministério») a propósito da legalidade de uma decisão da EAS, confirmada pelo Ministério em sede de recurso hierárquico, que ordenou a recuperação à Eesti Pagar de um montante de 526 300 euros, acrescido de juros, a título de um auxílio que a EAS lhe tinha pago anteriormente.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95

- 3 O artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO 1995, L 312, p. 1), dispõe:

«1. Para efeitos da proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, é adotada uma regulamentação geral em matéria de controlos homogêneos e de medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito comunitário.

2. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.»

- 4 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, deste regulamento dispõe:

«O prazo de prescrição do procedimento é de quatro anos a contar da data em que foi praticada a irregularidade referida no n.º 1 do artigo 1.º Todavia, as regulamentações setoriais podem prever um prazo mais reduzido, que não pode ser inferior a três anos.

[...]

A prescrição do procedimento é interrompida por qualquer ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade. O prazo de prescrição corre de novo a contar de cada interrupção.»

- 5 Nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento:

«1. Qualquer irregularidade tem como consequência, regra geral, a retirada da vantagem indevidamente obtida:

– através da obrigação de [...] reembolsar os montantes indevidamente recebidos,

[...]

2. A aplicação das medidas referidas no n.º 1 limita-se à retirada da vantagem obtida, acrescida, se tal se encontrar previsto, de juros que podem ser determinados de forma fixa.»

- 6 O artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 2988/95 dispõe:

«As irregularidades intencionais ou causadas por negligência podem determinar as seguintes sanções administrativas:

[...]

b) Pagamento de montante superior às quantias indevidamente recebidas ou el[u]didas, eventualmente acrescidas de juros; [...]»

Regulamento (CE) n.º 659/1999

- 7 O artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), estabelece:

«O auxílio a recuperar mediante uma decisão de recuperação incluirá juros a uma taxa adequada fixada pela Comissão. Os juros são devidos a partir da data em que o auxílio ilegal foi colocado à disposição do beneficiário e até ao momento da sua recuperação.»

- 8 O artigo 15.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«Os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de 10 anos.»

Regulamento n.º 794/2004

- 9 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, relativo à aplicação do Regulamento n.º 659/1999 (JO 2004, L 140, p. 1, e retificação no JO 2005, L 25, p. 74), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão, de 30 de janeiro de 2008 (JO 2008, L 82, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 794/2004»):

«1. Salvo disposição em contrário prevista numa decisão específica, a taxa de juro aplicável na recuperação dos auxílios estatais concedidos em violação do [artigo 108.º, n.º 3, TFUE] é uma taxa anual em percentagem fixada antecipadamente pela Comissão para cada ano civil.

2. A taxa de juro é calculada adicionando 100 pontos de base à taxa do mercado monetário a um ano. Quando tal taxa não se encontrar disponível, é utilizada a taxa do mercado monetário a três meses ou, na sua ausência, o rendimento das obrigações do Tesouro.

3. Na falta de dados fiáveis sobre o mercado monetário ou sobre o rendimento das obrigações ou de dados equivalentes ou ainda em circunstâncias excecionais, a Comissão pode fixar, em estreita colaboração com o Estado-Membro ou os Estados-Membros em causa, uma taxa de juro aplicável no âmbito da recuperação de auxílios estatais com base num método diferente e nas informações disponíveis.

4. A taxa de juro da recuperação será revista anualmente. A taxa de base será calculada em função da taxa do mercado monetário a um ano, registada em setembro, outubro e novembro do ano em questão. A taxa assim calculada será aplicada durante todo o ano seguinte.

5. Além disso, a fim de tomar em consideração variações significativas e imprevistas, será efetuada uma atualização sempre que a taxa média, calculada relativamente aos últimos três meses, registar um desvio superior a 15 % relativamente à taxa em vigor. Esta nova taxa entrará em vigor no primeiro dia do segundo mês subsequente aos meses usados no cálculo.»

- 10 O artigo 11.º do Regulamento n.º 794/2004 precisa:

«1. A taxa de juro aplicável é a taxa em vigor na data em que o auxílio ilegal tiver sido posto à disposição do beneficiário.

2. A taxa de juro será aplicada numa base composta até à data da recuperação do auxílio. Os juros resultantes do ano anterior produzirão juros em cada ano subsequente.

3. A taxa de juro a que se refere o n.º 1 será aplicada durante todo o período que decorrer até à data da recuperação do auxílio. Todavia, se tiver decorrido mais de um ano entre a data em que o auxílio ilegal foi posto à disposição do beneficiário e a data da sua recuperação, a taxa de juro será calculada novamente a intervalos de um ano, tomando como base a taxa em vigor no momento do novo cálculo.»

Regulamento (CE) n.º 1083/2006

- 11 O artigo 101.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25), prevê:

«A aplicação de uma correção financeira pela Comissão não prejudica a obrigação que incumbe aos Estados-Membros de procederem às recuperações previstas no n.º 2 do artigo 98.º do presente regulamento e de recuperarem os montantes concedidos a título de auxílios estatais ao abrigo do artigo [107.º TFUE] e do artigo 14.º do [Regulamento n.º 659/1999].»

Regulamento n.º 800/2008

- 12 Os considerandos 1, 2, 5, 28 e 29 do Regulamento n.º 800/2008 expõem:

«(1) O Regulamento (CE) n.º 994/98 [do Conselho, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos (107.º e 108.º TFUE) a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO 1998, L 142, p. 1),] confere poderes à Comissão para declarar, em conformidade com o disposto no artigo [107.º TFUE], que, em certas condições, os auxílios a pequenas e médias empresas (“PME”), os auxílios à investigação e desenvolvimento, os auxílios à proteção do ambiente, os auxílios ao emprego e à formação, bem como os auxílios que respeitem o mapa aprovado pela Comissão relativamente a cada Estado-Membro com vista à concessão de auxílios com finalidade regional são compatíveis com o mercado comum e não estão sujeitos à obrigação de notificação estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3, TFUE].

(2) A Comissão aplicou os artigos [107.º] e [108.º TFUE] em inúmeras decisões e adquiriu experiência suficiente para definir critérios de compatibilidade gerais no que diz respeito aos auxílios a favor das PME, sob forma de auxílios ao investimento nas regiões assistidas e fora destas, sob forma de programas de capital de risco e a favor da investigação, desenvolvimento e inovação, [...]

[...]

(5) O presente regulamento deve isentar todos os auxílios que cumpram cumulativamente as condições nele previstas, bem como qualquer regime de auxílio, desde que os auxílios individuais suscetíveis de serem concedidos em aplicação do referido regime satisfaçam todas as condições mencionadas. [...]

[...]

(28) A fim de garantir que o auxílio é necessário e incentiva o desenvolvimento de outras atividades ou projetos, o presente regulamento não deve aplicar-se aos auxílios a favor de atividades que o beneficiário poderia exercer com base apenas nas condições de mercado. No que diz respeito a todos os auxílios abrangidos pelo presente regulamento, concedidos a PME, considera-se que esse incentivo existe quando a PME apresentou um pedido ao Estado-Membro antes do lançamento das atividades associadas à execução do projeto ou das atividades em causa. [...]

(29) No que se refere a todos os auxílios abrangidos pelo presente regulamento concedidos a beneficiários que são grandes empresas, para além das condições aplicáveis às PME, o Estado-Membro deve igualmente verificar se o beneficiário analisou, num documento interno, a viabilidade do projeto ou da atividade objeto de subvenção, com e sem auxílio. [...]

13 Nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 800/2008:

«1. Os regimes de auxílios que preencham todas as condições fixadas no Capítulo I do presente regulamento, bem como as disposições relevantes do Capítulo II do presente regulamento[,] são compatíveis com o mercado comum na aceção do [artigo 107.º, n.º 3, TFUE] e isentos da obrigação de notificação estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3, TFUE], desde que os auxílios individuais concedidos ao abrigo desses regimes preencham todas as condições fixadas no presente regulamento e que o regime faça expressamente referência ao presente regulamento, citando o seu título e a referência de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

2. Os auxílios individuais concedidos ao abrigo de um regime referido no n.º 1 são compatíveis com o mercado comum na aceção do [artigo 107.º, n.º 3, TFUE] e isentos da obrigação de notificação estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3, TFUE], desde que tais auxílios preencham todas as condições fixadas no Capítulo I, bem como as disposições relevantes do Capítulo II do presente regulamento e que a medida de auxílio individual faça expressamente referência ao presente regulamento, citando as disposições relevantes, o título do presente regulamento e a referência da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

3. Os auxílios *ad hoc* que preencham todas as condições fixadas no Capítulo I do presente regulamento, bem como as disposições relevantes do Capítulo II do presente regulamento[,] são compatíveis com o mercado comum na aceção do [artigo 107.º, n.º 3, TFUE] e isentos da obrigação de notificação estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3, TFUE], desde que os auxílios façam expressamente referência às disposições relevantes do presente regulamento, citando as disposições relevantes, o título do presente regulamento e a referência da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.»

14 O artigo 8.º, n.ºs 1 a 3 e 6, deste regulamento dispõe:

«1. O presente regulamento só isenta os auxílios que tenham um efeito de incentivo.

2. Considera-se que os auxílios às PME abrangidos pelo presente regulamento têm um efeito de incentivo se o beneficiário tiver apresentado um pedido de auxílio ao Estado-Membro em causa antes de iniciados os trabalhos relativos ao projeto ou atividade.

3. Considera-se que os auxílios às grandes empresas abrangidos pelo presente regulamento têm um efeito de incentivo se, para além de se encontrar preenchida a condição prevista no n.º 2, o Estado-Membro tiver verificado, antes de conceder o auxílio individual em causa, que a documentação que o beneficiário elaborou comprova o cumprimento de uma ou mais das seguintes condições:

[...]

6. Caso as condições estabelecidas nos n.ºs 2 e 3 não forem preenchidas, a medida de auxílio não será, na sua totalidade, objeto de isenção ao abrigo do presente regulamento.»

Orientações

15 O ponto 38 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 (2006/C 54/08) (JO 2006, C 54, p. 13, a seguir «orientações») indica:

«É fundamental garantir que os auxílios regionais produzem um verdadeiro efeito de incentivo à realização de investimentos que de outra forma não seriam realizados nas regiões assistidas. Por conseguinte, apenas podem ser concedidos auxílios ao abrigo de regimes de auxílios se o beneficiário tiver apresentado um pedido e a autoridade responsável pela administração do regime tiver subsequentemente confirmado por escrito ⁽³⁹⁾ que, sem prejuízo de uma verificação pormenorizada, o

projeto preenche, em princípio, as condições de elegibilidade estabelecidas no regime antes do início dos trabalhos do projeto ⁽⁴⁰⁾. Todos os regimes de auxílios devem mencionar expressamente estas duas condições ⁽⁴¹⁾. No caso de auxílios *ad hoc*, a autoridade competente deve emitir, antes do início dos trabalhos do projeto uma carta em que expressa a intenção de conceder o auxílio, que fica subordinada à aprovação da medida por parte da Comissão. Se os trabalhos tiverem início antes de se encontrarem preenchidas as condições previstas no presente ponto, o projeto não será elegível, na sua totalidade, para beneficiar de auxílio.»

- 16 A nota de pé de página 40 (39 na versão em língua estónia) das orientações esclarece:

«A expressão “início dos trabalhos” significa tanto o início dos trabalhos de construção como o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos, excluindo os estudos de viabilidade preliminares.»

Direito estónio

- 17 O artigo 26.º do Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (Lei dos auxílios estruturais para o período de 2007-2013, de 7 de dezembro de 2006 (RT I 2006, 59, 440), na sua versão em vigor de 1 de janeiro de 2012 a 30 de junho de 2014 (a seguir «STS»), sob a epígrafe «Recuperação do auxílio», prevê, nos seus n.ºs 5 e 6:

«(5) A decisão sobre a recuperação poderá ser adotada até 31 de dezembro de 2025 o mais tardar. Na situação visada no artigo 88.º do [Regulamento n.º 1083/2006], a decisão sobre a recuperação poderá ser adotada até ao termo do prazo estabelecido pelo Governo para a conservação de documentos.

(6) O Governo estabelece os pressupostos e os procedimentos para a recuperação e a devolução do auxílio.»

- 18 O artigo 28.º do STS, sob a epígrafe «Juros e juros de mora», enuncia, nos seus n.ºs 1 a 3:

«(1) São devidos juros sobre o remanescente de um auxílio a restituir nos termos do artigo 26.º, n.ºs 1 e 2, da presente lei. A taxa de juro a pagar sobre o remanescente do auxílio a restituir será a taxa Euribor a seis meses, mais 5 % por ano. A base para o cálculo dos juros será um período de 360 dias.

(1¹) Não são devidos juros se for recuperado um lucro obtido e o beneficiário do auxílio tiver cumprido as obrigações de comunicação do lucro decorrente do projeto, que sobre ele recaem por força do procedimento estabelecido no artigo 21.º, n.º 2, da presente lei.

(2) Os juros vencem-se a partir do dia em que a decisão sobre a recuperação produz efeitos, à taxa de juros vigente no último dia útil do mês anterior ao mês em que a decisão foi adotada. Se o pedido ou utilização do auxílio consubstanciar um ato punível criminalmente, os juros vencem-se desde o dia do pagamento do auxílio, à taxa vigente nesse dia.

(3) Os juros vencem-se até ao dia em que o auxílio seja devolvido, mas no máximo até ao termo do prazo para a restituição ou, caso a restituição tenha sido diferida, até ao termo do prazo para o pagamento final. [...]»

- 19 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 «Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord» (Decreto do Governo n.º 278 sobre as condições e o procedimento de reembolso

e de restituição de um auxílio, bem como de transmissão de informações relativas a uma irregularidade cometida quando da concessão e utilização da ajuda), de 22 de dezembro de 2006 (RT I 2006, 61, 463), adotado, nomeadamente, com base no artigo 26.º, n.º 6, do STS:

«A decisão sobre a recuperação do auxílio do auxílio é discricionária; é adotada no prazo de 45 dias civis ou, no caso de uma recuperação superior a 127 823 euros, no prazo de 90 dias civis, calculados a partir do dia em que foram conhecidos os motivos para a recuperação do auxílio. Quando se justifique, o prazo para a adoção da decisão pode ser prorrogado por um período adequado.»

- 20 O artigo 1.º do Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 «Tööstusettevõtja tehnoloogiasse investeerimise toetamise tingimused ja kord» (Decreto n.º 44 do ministro dos Assuntos Económicos e das Comunicações sobre as condições e procedimentos de apoio aos investimentos tecnológicos industriais), de 4 de junho de 2008 (RTL 2008, 48, 658), sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe nomeadamente:

(1) As condições e o procedimento de apoio aos investimentos tecnológicos industriais [...] são fixados para efeitos da aplicação dos objetivos da “capacidade de inovação e crescimento das empresas” do eixo prioritário do programa operacional “Melhoria do ambiente económico”.

(2) Podem ser concedidos, a título [desse apoio]: 1) Um auxílio regional, concedido em conformidade com as disposições do [Regulamento n.º 800/2008] e sujeito às disposições do mesmo regulamento e do artigo 34² da konkurentsiseadus (Lei da concorrência); [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 21 Em 28 de agosto de 2008, a Eesti Pagar celebrou um contrato nos termos do qual se comprometia a adquirir à Kauko-Telko Oy uma linha de produção de pão de forma e de pão tostado pelo preço de 2 770 000 euros. Segundo o disposto nas suas cláusulas, o contrato produziu efeitos após um primeiro pagamento, no valor de 5 % desse preço, que teve lugar em 3 de setembro de 2008.
- 22 Em 29 de setembro de 2008, a Eesti Pagar celebrou com a AS Nordea Finance Estonia um contrato de locação financeira, na sequência do qual as partes celebraram, em 13 de outubro de 2008, um contrato de venda tripartida, pelo qual a Kauko-Telko se comprometeu a vender essa linha de produção de pão à Nordea Finance Estonia, que se comprometeu a dá-la em locação financeira à Eesti Pagar. Este contrato produziu efeitos à data da sua assinatura.
- 23 Em 24 de outubro de 2008, a Eesti Pagar apresentou à EAS, com fundamento no artigo 1.º do Decreto n.º 44, de 4 de junho de 2008, um pedido de auxílio para a aquisição e instalação da referida linha de produção de pão. Por Decisão de 10 de março de 2009, a EAS deferiu esse pedido relativamente a um montante de 526 300 euros. Foi esclarecido, na audiência no Tribunal de Justiça, que esse auxílio foi cofinanciado a partir do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).
- 24 Por ofício de 22 de janeiro de 2013, a EAS informou a Eesti Pagar de que o contrato de compra e venda celebrado em 28 de agosto de 2008 não cumpria o requisito do efeito de incentivo do auxílio previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, pelo que tinha sido concedido um auxílio ilegal à Eesti Pagar. A Eesti Pagar, por entender que o auxílio de Estado de que tinha beneficiado efetivamente tinha natureza de incentivo, não apresentou, contrariamente ao que a EAS lhe aconselhou no mesmo ofício, um pedido de autorização do referido auxílio à Comissão.
- 25 Por ofício de 12 de julho de 2013, a EAS informou a Eesti Pagar de que tinha dado início a um procedimento por desconformidade do auxílio, devido a essa irregularidade, e que tencionava recuperar o montante de 526 300 euros, pago a título do auxílio em causa.

- 26 Em 8 janeiro de 2014, o EAS adotou uma decisão de recuperação, dirigida à Eesti Pagar, do montante do auxílio em causa, acrescido de 98 454 euros, a título de juros compostos, atinentes ao período compreendido entre a data do pagamento desse auxílio e a data da recuperação do mesmo, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 794/2004 e do artigo 28.º do STS. Segundo essa decisão, uma fiscalização *ex post* feita em dezembro de 2012 revelou a existência do contrato de compra e venda de 28 de agosto de 2008, celebrado antes da apresentação do pedido de auxílio na EAS, pelo que não estava demonstrado o efeito de incentivo exigido no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008.
- 27 Em 10 de fevereiro de 2014, a Eesti Pagar interpôs recurso hierárquico da referida decisão, que foi indeferido pela Decisão do Ministério n.º 14-0003, de 21 de março de 2014.
- 28 Em 21 de abril de 2014, a Eesti Pagar propôs no Tallinna Halduskohus (Tribunal Administrativo de Talin, Estónia) uma ação em que pedia, a título principal, a anulação da decisão de recuperação da EAS e da decisão confirmativa do Ministério, a título subsidiário, a declaração da ilegalidade dessas decisões no que respeita à recuperação do auxílio em causa e, a título ainda mais subsidiário, a anulação das mesmas no que respeita aos juros reclamados. Por Sentença de 17 de novembro de 2014, esse órgão jurisdicional julgou a ação totalmente improcedente.
- 29 Em 16 de dezembro de 2014, a Eesti Pagar interpôs recurso desta sentença no órgão jurisdicional de reenvio, que lhe negou provimento por Acórdão de 25 de setembro de 2015.
- 30 Em 26 de outubro de 2015, a Eesti Pagar interpôs recurso de cassação, a que o Riigikohus (Supremo Tribunal, Estónia) deu provimento parcial, por Acórdão de 9 de junho de 2016, em que anulou o acórdão do órgão jurisdicional de reenvio e o ponto 1.1. do dispositivo da decisão de recuperação de 8 de janeiro de 2014, assim como o ponto 1.2. dessa decisão, na parte que respeita aos juros. Ademais, o Riigikohus remeteu os autos ao órgão jurisdicional de reenvio para nova apreciação. O acórdão do Riigikohus (Supremo Tribunal) baseia-se, nomeadamente, nas seguintes considerações:
- um compromisso firme de aquisição de equipamentos antes da apresentação do pedido de auxílio não exclui o efeito de incentivo quando o comprador se pode desvincular, sem dificuldades excessivas, do contrato em caso de indeferimento do pedido de auxílio, o que não se afigura excluído no caso vertente;
 - como nenhuma disposição do direito da União obriga expressa e imperativamente os Estados-Membros a recuperar um auxílio sem uma decisão da Comissão, a recuperação desse auxílio por iniciativa do Estado-Membro depende de uma decisão discricionária das suas autoridades;
 - no âmbito da recuperação de um auxílio por iniciativa de um Estado-Membro, há que proceder a uma apreciação discricionária, tendo em conta a confiança legítima do beneficiário, que pode decorrer da ação de uma autoridade nacional;
 - embora não seja certo, no caso vertente, que se aplique o prazo de prescrição de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 aos casos de recuperação de auxílios estruturais pagos pelo Estado-Membro em causa, em todo o caso o prazo de prescrição de dez anos previsto no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 não pode ser aplicado não havendo uma decisão da Comissão sobre a recuperação de um auxílio; e
 - nem o direito estónio nem o direito da União proporcionam uma base jurídica para reclamar juros relativamente ao período compreendido entre o pagamento do auxílio em causa e a sua recuperação, dado que, nomeadamente, os artigos 9.º e 11.º do Regulamento n.º 794/2004 só se referem, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, primeiro período, do Regulamento n.º 659/1999, aos juros atinentes a um auxílio que deve ser recuperado por força de uma decisão

da Comissão e que o artigo 4.º, n.º 2, e o artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 2988/95 não preveem a obrigação de pagar juros, mas pressupõem que essa obrigação está prevista em atos de direito da União ou dos Estados-Membros.

- 31 No âmbito do processo assim retomado no órgão jurisdicional de reenvio, a Eesti Pagar afirmou, nomeadamente, que os contratos que celebrou em 28 de agosto, 29 de setembro e 13 de outubro de 2008 não eram vinculativos, uma vez que, em caso de indeferimento do pedido de auxílio, podia facilmente resolvê-los, com custos de resolução marginais. O projeto de aquisição e instalação de uma linha de produção de pão não teria sido realizado sem o auxílio pedido e a EAS devia ter analisado, do ponto de vista material, o seu efeito de incentivo.
- 32 Esta sociedade alega igualmente que a celebração desses contratos era conhecida da EAS à data da apresentação do pedido de auxílio e que a celebração dos mesmos antes da apresentação desse pedido lhe tinha sido recomendada por um representante daquela. Mediante a concessão do auxílio pedido, a EAS gerou, pois, na referida sociedade a confiança legítima na legalidade desse auxílio.
- 33 Além disso, a Eesti Pagar alega que não há nenhuma obrigação da EAS de recuperar o auxílio em causa, que a recuperação do mesmo já não é possível devido à regra de prescrição prevista no artigo 11.º, n.º 1, do Decreto do Governo n.º 278 e do artigo 26.º, n.º 6, do STS, e mesmo do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, e que os juros reclamados são contrários ao artigo 27.º, n.º 1, e ao artigo 28.º, n.ºs 1 a 3, do STS.
- 34 A EAS e o Ministério consideram que o pedido de auxílio não cumpria os requisitos previstos no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, e que, por força, nomeadamente, do artigo 101.º do Regulamento n.º 1083/2006, a EAS estava obrigada a pedir à Eesti Pagar o reembolso do auxílio em causa.
- 35 A EAS contesta que tenha tido, por ocasião da análise do pedido, conhecimento dos contratos celebrados pela Eesti Pagar em 28 de agosto, 29 de setembro e 13 de outubro de 2008 e que tenha recomendado a respetiva celebração. Não gerou, assim, qualquer confiança legítima na referida sociedade. O Ministério considera que, de qualquer forma, nem a boa-fé do beneficiário nem o comportamento de um órgão administrativo isentam a obrigação de reembolsar um auxílio ilegal.
- 36 Segundo a EAS e o Ministério, o prazo de prescrição de dez anos previsto no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 aplica-se no caso vertente, pelo menos por analogia, e a obrigação de pagar juros resulta, nomeadamente, do artigo 14.º, n.º 2, deste regulamento.
- 37 Em 30 de dezembro de 2016, a Comissão apresentou observações ao órgão jurisdicional de reenvio na qualidade de *amicus curiae*.
- 38 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, em primeiro lugar, que, embora esteja vinculado, por força de uma norma de direito interno, à apreciação que o Riigikohus (Supremo Tribunal) fez sobre a matéria de direito no Acórdão de 9 de junho de 2016, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a existência dessa norma não pode privá-lo da faculdade, prevista no artigo 267.º TFUE, de submeter ao Tribunal de Justiça questões de interpretação do direito da União.
- 39 Em segundo lugar, observa que a análise do Riigikohus (Supremo Tribunal), de que era possível apreciar a questão de saber se a pessoa que apresentou um pedido de atribuição de um auxílio poderia, caso esse auxílio lhe fosse recusado, desvincular-se dos contratos sem dificuldade excessiva, se inspira numa jurisprudência do Tribunal de Justiça que não versa sobre a competência das autoridades nacionais no contexto de um regulamento geral de isenção por categoria, mas sim sobre uma apreciação individual da Comissão nos termos do artigo 107.º, n.º 3, TFUE. Ainda assim, duvida que esta jurisprudência possa ser transposta para a apreciação do efeito de incentivo feita pelo

Estado-Membro em causa com fundamento no Regulamento n.º 800/2008 e interroga-se sobre a questão de saber se esse Estado-Membro é competente para apreciar o mérito da questão de saber se o auxílio em causa tem efeito de incentivo.

- 40 Em terceiro lugar, o referido órgão jurisdicional considera que não resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça se é permitido a um Estado-Membro, quando toma a decisão de recuperar um auxílio ilegal sem uma decisão da Comissão nesse sentido, invocar os princípios nacionais do direito do procedimento administrativo e ter em conta a confiança legítima que a autoridade nacional tenha gerado no beneficiário do auxílio em causa.
- 41 Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio entende que também paira a incerteza sobre a questão de saber se, para uma decisão de recuperação de um auxílio ilegal tomada por uma autoridade um Estado-Membro, há que atender ao prazo de prescrição de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 ou ao prazo de prescrição de dez anos previsto no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.
- 42 Em quinto lugar, esse órgão jurisdicional esclarece que, embora o Riigikohus (Supremo Tribunal) tenha resolvido parcialmente a causa, no que diz respeito aos juros, e anulado a decisão de recuperação na parte em que obrigava a Eesti Pagar a pagar juros, continua a ser necessário, para resolver a causa sobre a qual é chamado a decidir, conhecer os requisitos a que o direito da União sujeita o pagamento de juros em caso de recuperação de um auxílio ilegal por iniciativa de um Estado-Membro.
- 43 Ora, a jurisprudência do Tribunal de Justiça não mostra, de forma suficientemente clara, se a autoridade do Estado-Membro, quando recupera um auxílio ilegal por iniciativa própria, deve tomar por referência, para esse efeito, os objetivos enunciados no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, independentemente das normas de direito interno aplicáveis para reclamar juros, e calcular os juros em consonância com o disposto nos artigos 9.º e 11.º do Regulamento n.º 794/2004.
- 44 Foi nestas circunstâncias que o Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Talin, Estónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «[1]) Deve o artigo 8.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 800/2008] ser interpretado no sentido de que, no contexto da referida disposição, se começou a trabalhar no “projeto ou atividade” se a atividade a incentivar consistir, por exemplo, na aquisição de um equipamento e o contrato de compra e venda tiver sido celebrado? As autoridades dos Estados-Membros estão habilitadas para apreciar uma violação do critério estabelecido na referida disposição, tendo em conta os custos de revogação do contrato [...] que não cumpre o requisito [do] efeito de incentivo? Se as autoridades de um Estado-Membro estiverem habilitadas para tal, de que montante devem ser os custos (em percentagem) gerados pela resolução do contrato para se considerar que este é suficientemente marginal, tendo em conta o aspeto do cumprimento do requisito do [efeito de] incentivo?
- [2]) Está uma autoridade de um Estado-Membro obrigada a recuperar um auxílio concedido de forma ilegal ainda que a Comissão [...] não tenha adotado uma decisão nesse sentido?
- [3]) Pode uma autoridade de um Estado-Membro, que decide conceder um auxílio — considerando erradamente que se trata de um auxílio que cumpre os requisitos [do Regulamento n.º 800/2008], quando, na realidade, está a conceder um auxílio ilegal —, gerar confiança legítima nos beneficiários do auxílio? Para que haja confiança legítima por parte dos beneficiários, basta, designadamente, que a autoridade de um Estado-Membro, ao conceder o auxílio ilegal, tenha conhecimento das circunstâncias que implicam que o auxílio não esteja compreendido na isenção por categoria?

Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, há que ponderar o interesse público e o interesse do particular. Para tal, é determinante saber se a Comissão [...] adotou uma decisão relativamente ao auxílio controvertido que declara este incompatível com o mercado comum?

- [4)] Qual o prazo de prescrição aplicável à recuperação de um auxílio ilegal por parte de uma autoridade de um Estado-Membro? O referido prazo é de [dez] anos, após o qual o auxílio se converte num auxílio existente em conformidade com os artigos 1.º e 15.º do [Regulamento n.º 659/1999], pelo que já não pode ser objeto de recuperação, ou é de [quatro] anos, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 2988/95]?

Qual a base jurídica para tal recuperação, no caso de o auxílio ter sido concedido a partir de um fundo estrutural: o artigo 108.º, n.º 3, [TFUE] ou o [Regulamento n.º 2988/95]?

- [5)] Caso uma autoridade de um Estado-Membro recupere um auxílio ilegal, está obrigada a cobrar ao beneficiário juros sobre esse auxílio? Na afirmativa, quais as disposições aplicáveis ao cálculo dos juros — designadamente no que se refere à taxa de juros e ao período de cálculo?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

- 45 A Eesti Pagar sustenta que, no seu Acórdão de 9 de junho de 2016, o Riigikohus (Supremo Tribunal) resolveu o essencial da causa a nível nacional, pelo que as questões prejudiciais, excetuando a quarta questão, são inadmissíveis face ao estado do processo em que foram suscitadas.
- 46 Por outro lado, essa sociedade entende que a primeira a quarta questões, conforme foram formuladas pelo órgão jurisdicional de reenvio, são desprovidas de pertinência e assentam, nomeadamente, em suposições erradas e numa descrição incompleta e errada dos factos relativos à natureza vinculativa ou não do contrato celebrado entre 28 de agosto de 2008, à data da entrada em vigor do contrato celebrado em 29 de setembro de 2008, às obrigações que se constituíram para com essa sociedade por força do contrato celebrado em 28 de agosto de 2008, à data em que a EAS tomou conhecimento desses contratos e à recomendação desta de que os referidos contratos fossem celebrados antes da apresentação do pedido de auxílio.
- 47 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão judicial a tomar tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal. Consequentemente, desde que as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 24 e jurisprudência aí referida).
- 48 Daqui resulta que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 25 e jurisprudência aí referida).

- 49 Quanto a este último aspeto, cabe recordar que a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões. Estas exigências são particularmente válidas no domínio da concorrência, que se caracteriza por situações de facto e de direito complexas (Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 26 e jurisprudência aí referida).
- 50 No caso vertente, antes de mais, há que declarar que o órgão jurisdicional de reenvio definiu claramente o quadro regulamentar e factual em que as questões se inserem e recordar que não compete ao Tribunal de Justiça verificar a sua exatidão (v., neste sentido, Acórdão de 20 de maio de 2010, Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas, C-160/09, EU:C:2010:293, n.º 27).
- 51 Em seguida, resulta claramente do referido quadro factual que, no seu Acórdão de 9 de junho de 2016, o Riigikohus (Supremo Tribunal) remeteu os autos ao órgão jurisdicional de reenvio para nova apreciação das problemáticas objeto das primeiras quatro questões.
- 52 Por outro lado, segundo jurisprudência assente, uma regra de direito nacional, nos termos da qual os órgãos jurisdicionais que não decidem em última instância estão vinculados por apreciações feitas pelo órgão jurisdicional superior, não deve retirar a esses órgãos jurisdicionais a faculdade de submeter ao Tribunal de Justiça questões de interpretação do direito da União a que essas apreciações de direito se referem. Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou que o tribunal que não decide em última instância, se considerar que a apreciação de direito feita pelo tribunal de grau superior o pode levar a proferir uma sentença contrária ao direito da União, deve ter a faculdade de colocar ao Tribunal de Justiça as questões que o preocupam (Acórdão de 5 de outubro de 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, n.º 27).
- 53 Por último, é certo que o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o Riigikohus (Supremo Tribunal) resolveu parcialmente, no seu Acórdão de 9 de junho de 2016, o processo principal no tocante aos juros, ao anular a decisão de recuperação do auxílio controvertido, na parte em que essa decisão obrigava a Eesti Pagar a pagar os juros vencidos sobre o referido auxílio desde o seu pagamento até à sua recuperação. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece também que continua a ser necessário, para resolver essa parte da causa, conhecer a resposta do Tribunal de Justiça à quinta questão, que trará à luz os requisitos a que o direito da União sujeita o pagamento de juros em caso de recuperação de um auxílio ilegal.
- 54 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é totalmente admissível.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão, relativa ao efeito de incentivo do auxílio

- 55 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008 deve ser interpretado no sentido de que «os trabalhos relativos ao projeto ou atividade», na aceção dessa disposição, tiveram início quando uma primeira encomenda de equipamentos destinados a esse projeto ou a essa atividade foi efetuada através da celebração de um contrato de compra e venda antes da apresentação de um pedido de auxílio, pelo que não se pode considerar que esse auxílio tem um efeito de incentivo na aceção da referida disposição, ou se, não obstante esse contrato ter sido celebrado, as autoridades nacionais competentes devem verificar se, face ao montante dos custos da resolução do contrato, a exigência de efeito de incentivo, na aceção da mesma disposição, é ou não cumprida.

- 56 A este respeito, há que recordar que a obrigação de notificação constitui um dos elementos fundamentais do sistema de controlo instituído pelo Tratado FUE no domínio dos auxílios de Estado. No quadro deste sistema, os Estados-Membros estão obrigados, por um lado, a notificar à Comissão cada medida destinada a criar ou a modificar um auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, a não implementar essa medida, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, enquanto a referida instituição não tiver tomado uma decisão final sobre tal medida (Acórdão de 21 de julho de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, n.ºs 31, 32 e jurisprudência aí referida).
- 57 Ora, em conformidade com o disposto no artigo 109.º TFUE, o Conselho da União Europeia pode adotar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 107.º e 108.º TFUE e fixar, designadamente, as condições de aplicação do n.º 3 do artigo 108.º TFUE e as categorias de auxílios que ficam dispensadas do procedimento previsto nesta última disposição. Por outro lado, nos termos do artigo 108.º, n.º 4, TFUE, a Comissão pode adotar regulamentos relativos às categorias de auxílios de Estado que, conforme determinado pelo Conselho nos termos do artigo 109.º TFUE, podem ficar dispensadas do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE (Acórdão de 21 de julho de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, n.ºs 33 e 34).
- 58 Assim, o Regulamento n.º 994/98 foi adotado em aplicação do artigo 94.º do Tratado CE (que passou a artigo 89.º CE, atual artigo 109.º TFUE), nos termos do qual foi posteriormente adotado o Regulamento n.º 800/2008 (Acórdão de 21 de julho de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, n.º 35).
- 59 Daí resulta que, não obstante a obrigação de notificação prévia de cada medida destinada a instituir ou a alterar um auxílio novo, que é imposta aos Estados-Membros nos termos dos Tratados e que constitui um dos elementos fundamentais do sistema de controlo dos auxílios de Estado, se uma medida de auxílio adotada por um Estado-Membro preenche as condições pertinentes previstas no Regulamento n.º 800/2008, esse Estado-Membro pode prevalecer-se da isenção da sua obrigação de notificação, prevista no artigo 3.º deste regulamento. Inversamente, resulta do considerando 7 do referido regulamento que os auxílios de Estado que não são abrangidos pelo mesmo regulamento continuam a estar sujeitos à obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE (Acórdão de 21 de julho de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, n.º 36).
- 60 Por outro lado, as disposições do Regulamento n.º 800/2008 e as condições nele previstas, porque atenuam a regra geral da obrigação de notificação, devem ser interpretadas de modo estrito. Com efeito, embora a Comissão esteja autorizada a adotar regulamentos de isenção por categoria de auxílio, de modo a assegurar o controlo eficaz das regras de concorrência em matéria de auxílios de Estado e a simplificar a gestão administrativa sem enfraquecer o controlo da Comissão neste domínio, tais regulamentos têm igualmente por objetivo aumentar a transparência e a segurança jurídica. O respeito pelas condições previstas nesses regulamentos, incluindo, consequentemente, o Regulamento n.º 800/2008, permite assegurar que esses objetivos sejam plenamente alcançados (Acórdão de 21 de julho de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, n.ºs 37 e 38).
- 61 Como alegam o Governo estónio e a Comissão, os objetivos de assegurar a vigilância eficaz das regras de concorrência em matéria de auxílios de Estado, de simplificar a gestão administrativa e de aumentar a transparência e a segurança jurídica, tal como o imperativo de assegurar uma aplicação coerente, na União, dos requisitos de isenção previstos, exigem que os critérios para a aplicação de uma isenção sejam claros e simples de aplicar pelas autoridades nacionais.
- 62 Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, considera-se que os auxílios às PME abrangidos por este regulamento têm um efeito de incentivo se o beneficiário tiver apresentado um pedido de auxílio ao Estado-Membro em causa antes de iniciados os trabalhos relativos ao projeto ou atividade.

- 63 A este respeito, em primeiro lugar, resulta do considerando 28 do referido regulamento que a Comissão previu o critério da anterioridade desse pedido relativamente à realização do projeto em causa para garantir que o auxílio é necessário e incentiva o desenvolvimento de outras atividades ou projetos e, consequentemente, para excluir do âmbito de aplicação do mesmo regulamento os auxílios a favor de atividades que o beneficiário poderia exercer logo com base nas condições de mercado.
- 64 Ora, a anterioridade do pedido de auxílio relativamente ao início da execução do projeto de investimento constitui um critério simples, relevante e adequado que permite à Comissão presumir o efeito de incentivo do auxílio projetado.
- 65 Em seguida, decorre nomeadamente dos considerandos 1, 2 e 5, bem como do artigo 3.º do Regulamento n.º 800/2008, que a Comissão, no essencial, exerceu *ex ante*, mediante a adoção deste regulamento, as competências que lhe confere o artigo 107.º, n.º 3, TFUE para todos os auxílios que cumprem os critérios previstos no referido regulamento, e só para estes.
- 66 A este respeito, resulta nomeadamente do considerando 28 e do artigo 8.º, n.ºs 3 e 6, do Regulamento n.º 800/2008 que incumbe às autoridades nacionais verificar, antes da concessão de um auxílio ao abrigo deste regulamento, o cumprimento dos requisitos relativos à natureza do referido auxílio de incentivo às PME previstos no artigo 8.º, n.º 2, do referido regulamento.
- 67 Por último, nenhum elemento do Regulamento n.º 800/2008 tende a indicar que a Comissão tenha pretendido, mediante a adoção deste regulamento, transferir para as autoridades nacionais a incumbência de verificar a existência ou não de um efeito de incentivo real. Pelo contrário, ao indicar que, caso as condições estabelecidas no artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, do referido regulamento não sejam preenchidas, a medida de auxílio não será, na sua totalidade, objeto de isenção, o n.º 6 deste artigo tende a confirmar que, no tocante à condição prevista no n.º 2 do mesmo artigo, o papel das referidas autoridades se limita a verificar se o pedido de auxílio foi apresentado antes do início dos trabalhos relativos ao projeto ou atividade em questão e, por esta razão, se o auxílio deve ser considerado ou não que tem um efeito de incentivo.
- 68 Por outro lado, é forçoso notar que não se pode considerar que a existência ou não deste efeito seja um critério claro e simples de aplicar pelas autoridades nacionais, uma vez que, nomeadamente, a sua verificação implica que se efetuem, caso a caso, apreciações económicas complexas. Consequentemente, tal critério não está em consonância com as exigências identificadas no n.º 61 do presente acórdão.
- 69 Nestas condições, há que considerar que o Regulamento n.º 800/2008 não confere às autoridades nacionais a missão de verificar a existência ou não de um real efeito de incentivo do auxílio em causa, mas sim a de verificar se os pedidos de auxílio que lhes são apresentados cumprem ou não as condições previstas no artigo 8.º desse regulamento e permitem considerar que os auxílios têm um efeito de incentivo.
- 70 Assim, incumbe às autoridades nacionais verificar, nomeadamente, se é cumprida a condição prevista no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, a saber, que o pedido de auxílio tenha sido apresentado «antes de iniciados os trabalhos relativos ao projeto ou atividade», sem o que a medida de auxílio não será, na sua totalidade, objeto de isenção, como prevê o n.º 6 desse artigo.
- 71 No tocante à interpretação desta condição, a Comissão esclareceu, no n.º 38 das orientações, que «apenas podem ser concedidos auxílios ao abrigo de regimes de auxílios se o beneficiário tiver apresentado um pedido e a autoridade responsável pela administração do regime tiver subsequentemente confirmado por escrito que, sem prejuízo de uma verificação pormenorizada, o projeto preenche, em princípio, as condições de elegibilidade estabelecidas no regime antes do início dos trabalhos do projeto».

- 72 Por outro lado, essa instituição definiu, no referido número, este último conceito de «início dos trabalhos» no sentido de que se refere «tanto ao início dos trabalhos de construção como ao primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos, excluindo os estudos de viabilidade preliminares».
- 73 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 81 das suas conclusões, essa definição é relevante, apesar da natureza não vinculativa das orientações, uma vez que responde aos objetivos e às exigências recordadas no n.º 61 do presente acórdão.
- 74 Daqui resulta que, numa situação como a que está em causa no processo principal, a missão das autoridades nacionais limita-se, no tocante à condição prevista no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, a verificar se o beneficiário potencial efetivamente apresentou o seu pedido de auxílio antes da primeira encomenda de equipamento mediante a celebração de um compromisso juridicamente vinculativo.
- 75 Nesse sentido, cabe às autoridades nacionais competentes, como salientou o advogado-geral no n.º 82 das suas conclusões, examinar caso a caso a natureza exata dos compromissos eventualmente assumidos antes da apresentação de um pedido de auxílio por um beneficiário potencial.
- 76 Nessa perspetiva, embora se possa considerar, como a EAS e a Governo estónio alegaram com razão na audiência no Tribunal de Justiça, que um contrato de compra de equipamento celebrado sob a condição da obtenção do auxílio a pedir não é um compromisso juridicamente vinculativo para efeitos da aplicação do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, o mesmo não sucede com um compromisso semelhante incondicional, que em princípio se considera juridicamente vinculativo, sejam quais forem os custos da resolução do contrato.
- 77 Com efeito, em consonância com a sistemática e os objetivos dessa disposição, considerações económicas como as conexas com os custos da resolução do contrato não podem ser levadas em conta por uma autoridade nacional em presença de um compromisso incondicional e juridicamente vinculativo.
- 78 Quanto ao Acórdão de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), citado pelo órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, é certo que, no n.º 109 desse acórdão, o Tribunal de Justiça salientou, no essencial, que, no contexto do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), TFUE, o carácter necessário de um auxílio a um projeto de investimento com finalidade regional podia ser demonstrado com base noutros critérios diferentes do critério da anterioridade do pedido de auxílio relativamente ao início da execução do referido projeto.
- 79 Como a Comissão alega, tal conclusão não pode, porém, ser transposta para a apreciação a que uma autoridade nacional deve proceder nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008, pois a referida instituição beneficia, para efeitos da aplicação do artigo 107, n.º 3, TFUE, de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social (Acórdãos de 11 de setembro de 2008, Alemanha e o./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, EU:C:2008:482, n.º 59, e de 8 de março de 2016, Grécia/Comissão, C-431/14 P, EU:C:2016:145, n.º 68).
- 80 No caso vertente, resulta da exposição dos factos constante da decisão de reenvio que, em 28 de agosto de 2008, a Eesti Pagar celebrou um contrato de compra e venda nos termos do qual se comprometeu a adquirir uma unidade de produção de pão de forma e pão tostado, que esse contrato produziu efeitos após ter sido efetuado um primeiro pagamento de 5 % do preço convencionado, que teve lugar em 3 de setembro de 2008, que a Eesti Pagar celebrou, em 29 de setembro de 2008, um contrato de locação financeira e, subsequentemente, as partes nesse contrato celebraram, em 13 de outubro de 2008, um contrato de compra e venda tripartido que produziu efeitos na data da sua assinatura.

- 81 Afigura-se, pois, o que incumbe, porém, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que a Eesti Pagar tinha assumido, antes de apresentar o seu pedido de auxílio em 24 de outubro de 2008, compromissos incondicionais e juridicamente vinculativos, pelo que se devia considerar, independentemente dos custos da resolução dos referidos contratos, que a Eesti Pagar era inelegível para o regime de auxílios em causa no processo principal.
- 82 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 800/2008 deve ser interpretado no sentido de que «os trabalhos relativos ao projeto ou atividade», na aceção dessa disposição, tiveram início quando uma primeira encomenda de equipamentos destinados a esse projeto ou a essa atividade foi efetuada através da celebração de um compromisso incondicional e juridicamente vinculativo antes da apresentação do pedido de auxílio, independentemente dos custos da resolução desse compromisso.

Quanto à segunda questão e à segunda parte da quarta questão, relativas à obrigação de recuperar um auxílio ilegal

- 83 Com a sua segunda questão e a segunda parte da sua quarta questão, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que incumbe à autoridade nacional recuperar, por iniciativa própria, um auxílio que concedeu em aplicação do Regulamento n.º 800/2008, quando verifica, subsequentemente, que não eram cumpridas as condições estabelecidas nesse regulamento, e interroga-se quanto ao fundamento jurídico em que essa recuperação deve assentar, se esse auxílio tiver sido cofinanciado a partir de um fundo estrutural.
- 84 Recorde-se, desde já, que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE institui uma fiscalização preventiva dos projetos de auxílios novos. O objetivo da prevenção assim organizada é que só seja dada execução aos auxílios compatíveis. Para concretizar este objetivo, a execução de um projeto de auxílio é diferida até que a dúvida quanto à sua compatibilidade seja afastada pela decisão final da Comissão (Acórdão de 21 de novembro de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, n.ºs 25, 26 e jurisprudência aí referida).
- 85 Já se recordou, no n.º 56 do presente acórdão, que a obrigação de notificação constitui um dos elementos fundamentais dessa fiscalização e que os Estados-Membros têm, por isso, a obrigação quer de notificar a Comissão de cada medida que tende a instituir ou alterar um auxílio, quer de não dar execução a essa medida enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão final sobre a referida medida.
- 86 Recordou-se também, no n.º 59 do presente acórdão, que é só se uma medida de auxílio adotada por um Estado-Membro preencher as condições pertinentes previstas no Regulamento n.º 800/2008 que esse Estado-Membro se pode prevalecer da isenção da sua obrigação de notificação, prevista no artigo 3.º deste regulamento, e que, inversamente, os auxílios de Estado que não são abrangidos por esse regulamento continuam a estar sujeitos à obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.
- 87 Daqui decorre que, se um auxílio tiver sido concedido nos termos do Regulamento n.º 800/2008, quando não se verificavam as condições estabelecidas para se beneficiar de uma isenção nos termos desse regulamento, o referido auxílio foi concedido em violação da obrigação de notificação e, por isso, deve ser considerado ilegal.

- 88 A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que a proibição de execução dos projetos de auxílio prevista no artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE tem efeito direto e que a natureza imediatamente aplicável da proibição de execução contida nesse artigo abrange qualquer auxílio que tenha sido executado sem ser notificado (v., neste sentido, Acórdão de 21 de novembro de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, n.º 29 e jurisprudência aí referida).
- 89 O Tribunal de Justiça infere daqui que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais garantir que serão tiradas, em conformidade com o direito nacional, todas as consequências da violação do artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE, quer no que diz respeito à validade dos atos de execução das medidas de auxílio, quer à restituição dos apoios financeiros concedidos em violação dessa disposição, uma vez que o objetivo da missão dos órgãos jurisdicionais nacionais é, por consequência, o de adotar as medidas adequadas para remediar a ilegalidade da execução dos auxílios, a fim de que o beneficiário não conserve o poder de livre disposição sobre estes durante o restante período de tempo até à decisão da Comissão (v., neste sentido, Acórdão de 21 de novembro de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, n.ºs 30, 31 e jurisprudência aí referida).
- 90 Ora, todas as disposições do direito da União que preencham os requisitos exigidos para produzir efeito direto impõem-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, isto é, não só aos tribunais nacionais mas também a todos os órgãos da administração, incluindo as entidades descentralizadas, e estas autoridades são obrigadas a aplicá-las (v., neste sentido, Acórdão de 24 de maio de 2012, *Amia*, C-97/11, EU:C:2012:306, n.º 38 e jurisprudência aí referida).
- 91 Com efeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, tanto as autoridades administrativas como os órgãos jurisdicionais nacionais encarregados de aplicar, no âmbito das respetivas competências, as disposições do direito da União têm a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições (Acórdão de 14 de setembro de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, n.º 54 e jurisprudência aí referida).
- 92 Daqui resulta que, quando uma autoridade nacional verifica que um auxílio que concedeu em aplicação do Regulamento n.º 800/2008 não cumpre as condições estabelecidas para beneficiar da isenção prevista neste regulamento, incumbe-lhe cumprir, *mutatis mutandis*, obrigações idênticas àsquelas a que se aludiu no n.º 89 do presente acórdão, entre as quais a de recuperar, por iniciativa própria, o auxílio ilegalmente atribuído.
- 93 Assim sendo, e atendendo não só às consequências que a recuperação desse auxílio pode ter para a empresa em causa mas também à exigência, estabelecida no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, TUE, de os Estados-Membros tomarem todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União, cabe à autoridade nacional a que foi dirigido um pedido de auxílio suscetível de entrar no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 800/2008 analisar com cuidado, face aos elementos que lhe foram submetidos, se o auxílio solicitado cumpre todas as condições relevantes estabelecidas pelo referido regulamento e recusar esse pedido se uma dessas condições não for cumprida.
- 94 Quanto ao fundamento jurídico dessa recuperação, resulta nomeadamente das considerações expostas nos n.ºs 89 a 92 do presente acórdão que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE impõe às autoridades nacionais que recuperem, por iniciativa própria, os auxílios que concederam, nomeadamente por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008. Estas considerações aplicam-se indistintamente aos auxílios cofinanciados a partir de um fundo estrutural, dado que o artigo 101.º do Regulamento n.º 1083/2006 efetivamente impõe essa obrigação. Além disso, nos casos em que se aplica o Regulamento n.º 2988/95, o seu artigo 4.º, n.º 1, impõe a mesma obrigação.

- 95 Pelo exposto, há que responder à segunda questão e à segunda parte da quarta questão que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que essa disposição exige à autoridade nacional que recupere, por iniciativa própria, um auxílio que concedeu em aplicação do Regulamento n.º 800/2008, quando verifica, subsequentemente, que não eram cumpridas as condições estabelecidas neste regulamento.

Quanto à terceira questão, relativa ao princípio da proteção da confiança legítima

- 96 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União pode ser interpretado no sentido de que a autoridade nacional pode, quando concede um auxílio por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, gerar no beneficiário desse auxílio uma confiança legítima na regularidade do mesmo, se, em caso de resposta afirmativa, é necessário, então, ponderar o interesse público e o interesse do particular e se, nesse sentido, é relevante a existência ou não de uma decisão da Comissão sobre a compatibilidade desse auxílio com o mercado interno.
- 97 Conforme jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que tenham sido dadas ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, pelas autoridades competentes da União. Com efeito, este direito pertence a qualquer particular no qual uma instituição, um órgão ou um organismo da União gerou esperanças fundadas, ao dar-lhe garantias precisas. São garantias desse tipo informações precisas, incondicionais e concordantes, independentemente da forma em que são comunicadas (Acórdão de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 132).
- 98 Também é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, tendo em conta o carácter imperativo da fiscalização dos auxílios estatais operada pela Comissão nos termos do artigo 108.º TFUE, por um lado, as empresas beneficiárias de um auxílio só podem, em princípio, ter uma confiança legítima na regularidade dele quando tenha sido concedido no respeito pelo procedimento previsto no referido artigo e, por outro, que um operador económico diligente deve normalmente estar em condições de se assegurar de que esse procedimento foi respeitado. Em especial, quando um auxílio é concedido 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 (Acórdãos de 15 de dezembro de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, n.º 104, e de 19 de março de 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, n.º 77).
- 99 Ora, já se concluiu, nos n.ºs 59 e 87 do presente acórdão, que é só se uma medida de auxílio adotada por um Estado-Membro cumprir as condições pertinentes previstas no Regulamento n.º 800/2008 que esse Estado-Membro está isento da sua obrigação de notificação e que, inversamente, um auxílio concedido em aplicação desse regulamento, quando não eram cumpridas as condições para se beneficiar dele, foi concedido em violação da obrigação de notificação e deve ser considerado ilegal.
- 100 Além disso, esclareceu-se nos n.ºs 89 a 92 do presente acórdão que, nessa situação, incumbe quer aos tribunais nacionais, quer aos órgãos da administração dos Estados-Membros garantir que são tiradas todas as consequências decorrentes da violação do artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE, nomeadamente no tocante à validade dos atos de execução e à recuperação dos auxílios concedidos com inobservância desta disposição.
- 101 Daqui decorre, por um lado, que não se pode considerar que uma autoridade nacional que concede um auxílio em aplicação do Regulamento n.º 800/2008 tem competência para tomar uma decisão definitiva em que conclui pela inexistência da obrigação de notificar a Comissão do auxílio pedido, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

- 102 Com efeito, uma vez que a própria Comissão, no essencial, exerceu *ex ante*, mediante a adoção do Regulamento n.º 800/2008, as competências que o artigo 107.º, n.º 3, TFUE lhe confere para todos os auxílios que cumprem os critérios previstos neste regulamento, e só para esses auxílios, como se salientou no n.º 65 do presente acórdão, a mesma não atribuiu às autoridades nacionais nenhum poder decisório sobre o alcance da isenção de notificação, pelo que as referidas autoridades se encontram no mesmo plano que os beneficiários potenciais de auxílios e devem, como se salientou no n.º 93 do presente acórdão, assegurar-se de que as respetivas decisões dão cumprimento ao referido regulamento, sem o que ocorrem as consequências recordadas no n.º 100 do referido acórdão.
- 103 Daqui decorre, por outro lado, que, quando uma autoridade nacional concede um auxílio por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, a mesma concede esse auxílio com inobservância do disposto quer neste regulamento, quer no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.
- 104 Ora, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o princípio da proteção da confiança legítima não pode ser invocado contra uma disposição precisa de um preceito do direito da União, e que o comportamento de uma autoridade nacional encarregada de aplicar o direito da União, que esteja em contradição com este, não pode gerar, num operador económico, a confiança legítima em que pode beneficiar de um tratamento contrário ao direito da União (Acórdãos de 20 de junho de 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, n.º 52 e jurisprudência aí referida, e de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, n.º 52).
- 105 Daqui se conclui que se exclui desde logo que, numa situação como a que está em causa no processo principal, uma autoridade nacional como a EAS possa gerar num beneficiário de um auxílio concedido por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, como a Eesti Pagar, uma confiança legítima na regularidade desse auxílio.
- 106 Pelo exposto, há que responder à terceira questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que a autoridade nacional não pode, quando concede um auxílio por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, gerar no beneficiário desse auxílio uma confiança legítima na regularidade do mesmo.

Quanto à primeira parte da quarta questão, relativa ao prazo de prescrição aplicável à recuperação de um auxílio ilegal

- 107 Na primeira parte da sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade nacional concedeu um auxílio a partir de um fundo estrutural por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, o prazo de prescrição aplicável à recuperação de um auxílio ilegal é o de dez anos previsto no artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999, o de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 ou o previsto no direito nacional aplicável.
- 108 A este respeito, resulta da jurisprudência recordada no n.º 89 do presente acórdão que, não havendo regulamentação da União na matéria, a recuperação do auxílio ilegal deve ser efetuada em consonância com as regras de execução previstas no direito nacional.
- 109 Em particular, e ao contrário do que os Governos estónio e grego e a Comissão alegam, não se pode aplicar a essa recuperação, nem direta nem indiretamente, nem por analogia, o prazo de dez anos previsto no artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999.
- 110 Com efeito, por um lado, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 149 e 152 das suas conclusões, o Tribunal de Justiça esclareceu, nos n.ºs 34 e 35 do seu Acórdão de 5 de outubro de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), que, na medida em que o Regulamento n.º 659/1999 contém regras de natureza processual, estas aplicam-se a todos os procedimentos

administrativos em matéria de auxílios de Estado pendentes na Comissão, este 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.

- 111 Ora, resulta das considerações expostas nos n.ºs 89 a 92 do presente acórdão que estas apreciações têm igual valor para os poderes e obrigações das autoridades administrativas nacionais.
- 112 Por outro lado, é jurisprudência constante que os prazos de prescrição têm, em geral, por função garantir a segurança jurídica (Acórdão de 13 de junho de 2013, Unanimes e o., C-671/11 a C-676/11, EU:C:2013:388, n.º 31), que, para cumprir esta função, este prazo deve ser fixado antecipadamente e que qualquer aplicação «por analogia» de um prazo de prescrição deve ser suficientemente previsível para o destinatário (Acórdão de 5 de maio de 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, n.º 32 e jurisprudência aí referida).
- 113 Ora, tendo em consideração a jurisprudência recordada no número anterior, a aplicação por analogia, em circunstâncias como as que prevalecem no processo principal, do prazo de dez anos previsto no artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999 não pode ser considerada suficientemente previsível para um particular como a Eesti Pagar.
- 114 Em todo o caso, como salientou o advogado-geral no n.º 147 das suas conclusões, o mero facto de as regras de prescrição nacionais serem, em princípio, aplicáveis à recuperação, por iniciativa própria das autoridades nacionais, de um auxílio concedido ilegalmente não prejudica a possibilidade de a recuperação deste auxílio ter lugar ulteriormente, em cumprimento de uma decisão nesse sentido da Comissão, que, quando tem em sua posse informações sobre a alegada ilegalidade do referido auxílio, seja qual for a fonte dessas informações, após o termo do prazo de prescrição nacionais, continua a ser livre de proceder, no prazo de dez anos previsto no artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999, à análise do referido auxílio.
- 115 Por outro lado, no tocante, especificamente, aos auxílios cofinanciados a partir de um fundo estrutural da União, como sucede no caso vertente com o FEDER, o Regulamento n.º 2988/95 é suscetível de se aplicar, uma vez que estão em jogo interesses financeiros da União.
- 116 Com efeito, ao adotar o Regulamento n.º 2988/95, em particular o seu artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, o legislador da União pretendeu instituir uma regra geral de prescrição aplicável na matéria e mediante a qual procurava, por um lado, definir um prazo mínimo aplicado em todos os Estados-Membros e, por outro, renunciar à possibilidade de abrir um procedimento devido a uma irregularidade que lesa os interesses financeiros da União depois de decorrido um período de quatro anos posterior à realização desta irregularidade (Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, n.º 39 e jurisprudência aí referida).
- 117 Daqui resulta que, a partir da data de entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95, qualquer irregularidade que lese os interesses financeiros da União pode, em princípio, com exceção dos setores para os quais o legislador da União previu um prazo inferior, dar origem a um procedimento pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, no prazo de quatro anos (Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, n.º 40 e jurisprudência aí referida).
- 118 A este respeito, note-se que, em consonância com o artigo 1.º desse regulamento, entram no seu âmbito de aplicação as «irregularidades», que são definidas como qualquer violação de uma disposição de direito da União que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União ou orçamentos geridos pela União, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta da União, quer por uma despesa indevida.

- 119 No tocante, mas especificamente, ao requisito de a violação de uma disposição do direito da União ter de resultar de um ato ou de uma omissão de um operador económico, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de esclarecer que a regra relativa à prescrição prevista no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento não se destina a ser aplicada a combater irregularidades resultantes de erros das autoridades nacionais que concedem uma vantagem financeira por conta do orçamento da União (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, n.º 44 e jurisprudência aí referida).
- 120 Assim sendo, numa situação como a que está em causa no processo principal, incumbe antes de mais ao requerente do auxílio assegurar-se de que cumpre os requisitos previstos no Regulamento n.º 800/2008 para beneficiar de um auxílio isento nos termos deste regulamento, pelo que não se pode considerar que a concessão de um auxílio com inobservância desses requisitos resulte exclusivamente de um erro cometido pela autoridade nacional em causa.
- 121 O mesmo sucede se a referida autoridade tiver sido informada pelo beneficiário do auxílio em causa das circunstâncias que deram origem à violação de uma disposição do direito da União, pois essa circunstância não tem, enquanto tal, influência na qualificação de «irregularidade», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95 (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 122 Por outro lado, a definição de «irregularidade», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, abrange tanto as irregularidades intencionais ou causadas por negligência que possam, nos termos do artigo 5.º desse regulamento, dar origem a uma sanção administrativa como as irregularidades que tenham unicamente como consequência a retirada da vantagem indevidamente recebida, nos termos do artigo 4.º do mesmo regulamento (Acórdão de 24 de junho de 2004, *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, n.º 33).
- 123 A prática de uma irregularidade, que faz correr o prazo de prescrição, pressupõe o preenchimento de dois pressupostos, a saber, um ato ou omissão de um agente económico que constitua uma violação do direito da União, bem como uma lesão ou uma lesão potencial ao orçamento da União (Acórdão de 6 de outubro de 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, n.º 24).
- 124 Em circunstâncias em que a violação do direito da União foi detetada após a concretização da lesão, o prazo de prescrição começa a correr a partir da prática da irregularidade, isto é, a partir do momento em que tenham ocorrido tanto o ato ou omissão de um agente económico que constitua uma violação do direito da União como a lesão ao orçamento da União ou aos orçamentos geridos por esta (Acórdão de 6 de outubro de 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, n.º 25).
- 125 Em consonância com o artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, a prescrição do procedimento pode ser interrompida por qualquer ato, de que seja dado conhecimento à pessoa em causa, emanado da autoridade competente tendo em vista instruir ou instaurar procedimento por irregularidade.
- 126 Neste aspeto, resulta do teor do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 que o conceito de «pessoa em causa» designa o operador económico suspeito de ter cometido as irregularidades objeto da instrução ou dos procedimentos, que o conceito de «ato de instrução ou instauração de procedimento» se refere a qualquer ato que circunscreva com suficiente precisão as operações sobre as quais recaem suspeitas de irregularidades e que, por conseguinte, deve considerar-se preenchido esse pressuposto quando um conjunto de factos permite concluir que foi

efetivamente dado conhecimento dos atos de instrução ou de abertura de procedimento à pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, n.ºs 36, 38 e 43).

127 No caso vertente, e sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, resulta desta jurisprudência que o Regulamento n.º 2988/95 é aplicável aos factos do processo principal, que a Eesti Pagar cometeu uma irregularidade na aceção do seu artigo 1.º, que o facto de a EAS eventualmente ter conhecimento de uma encomenda de equipamento através da celebração por esta sociedade de um compromisso incondicional e juridicamente vinculativo antes de apresentar o seu pedido de auxílio não afeta a existência dessa irregularidade, que o prazo de prescrição de quatro anos previsto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95 começou, pois, a correr em 10 de março de 2009, data em que, como se referiu no n.º 23 do presente acórdão, a EAS deferiu o pedido de auxílio que a Eesti Pagar apresentou e em que, portanto, o orçamento da União foi lesado, e que esse prazo foi interrompido pelo ofício de 22 de janeiro de 2013, a que se aludiu no n.º 24 do presente acórdão, e mesmo, se se verificarem os pressupostos referidos no n.º 126 do presente acórdão, pela fiscalização *ex post* efetuada em dezembro de 2012 referida no n.º 26 do presente acórdão.

128 Por todo o exposto, há que responder à primeira parte da quarta questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade nacional concedeu um auxílio a partir de um fundo estrutural por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, o prazo de prescrição aplicável à recuperação do auxílio ilegal é, se se verificarem os pressupostos para a aplicação do Regulamento n.º 2988/95, de quatro anos, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento, ou, se isso não suceder, o prazo previsto no direito nacional aplicável.

Quanto à quinta questão, relativa à obrigação de reclamar os juros

129 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade nacional, quando procede, por iniciativa própria, à recuperação de um auxílio que concedeu por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, está obrigada a reclamar juros ao beneficiário desse auxílio e, em caso de resposta afirmativa, quais as regras que se aplicam ao cálculo dos referidos juros, nomeadamente no tocante à taxa dos juros e ao período durante o qual se vencem.

130 Nos n.ºs 99 e 100 do presente acórdão salientou-se que, se um auxílio tiver sido concedido em aplicação do Regulamento n.º 800/2008, quando não eram cumpridas as condições para se beneficiar desse regulamento, deve-se considerar ilegal esse auxílio, e que, nessas circunstâncias, incumbe quer aos tribunais nacionais, quer aos órgãos da administração dos Estados-Membros garantir que são tiradas todas as consequências decorrentes da violação do artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE, nomeadamente no tocante à validade dos atos de execução e à recuperação dos auxílios concedidos com inobservância desta disposição.

131 Quanto a estas consequências, recorde-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a consequência lógica da declaração da ilegalidade de um auxílio é a sua supressão por via de recuperação, para restabelecer a situação anterior. Com efeito, o principal objetivo visado pela recuperação de um auxílio de Estado pago ilegalmente é eliminar a distorção da concorrência provocada pela vantagem concorrencial proporcionada pelo auxílio ilegal. Ora, com o reembolso do auxílio, o beneficiário perde a vantagem de que dispunha no mercado face aos seus concorrentes e a situação anterior à concessão do auxílio é reposta (Acórdão de 8 de dezembro de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, n.ºs 33 e 34).

- 132 Assim sendo, do ponto de vista do beneficiário do auxílio, o benefício indevido consistiu igualmente em não pagar os juros que teria tido de suportar sobre o montante em causa do auxílio, se tivesse tido de contrair um empréstimo no mercado enquanto a ilegalidade durou e, por outro, na melhoria da sua posição concorrencial face aos outros operadores do mercado nesse período (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, n.º 51).
- 133 Logo, numa situação como a do processo principal, uma medida que consista unicamente numa obrigação de recuperação sem juros não será adequada a remediar completamente os efeitos da ilegalidade, pois não restabelece completamente a situação anterior e não elimina inteiramente a distorção da concorrência (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, n.ºs 52 a 54, e de 8 de dezembro de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, n.ºs 33 e 34).
- 134 A autoridade nacional está pois obrigada, por força do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, a ordenar ao beneficiário do auxílio o pagamento dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, n.º 52, e de 8 de dezembro de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, n.ºs 33 a 35).
- 135 No tocante às regras que se aplicam ao cálculo dos juros, resulta da jurisprudência recordada no n.º 89 do presente acórdão que, na falta de regulamentação da União na matéria, a recuperação do auxílio ilegal deve ser efetuada segundo as regras do direito nacional aplicáveis.
- 136 Em especial, pelos motivos aludidos, nomeadamente, nos n.ºs 110 e 111 do presente acórdão, nem o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999 nem os artigos 9.º e 11.º do Regulamento n.º 794/2004 podem ser considerados como sendo essa regulamentação da União na matéria. Ao contrário do que os Governos estónio e grego e a Comissão alegam, e pelas mesmas considerações, tão-pouco se podem aplicar essas disposições indiretamente ou por analogia.
- 137 Assim sendo, e em consonância com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a regulamentação nacional aplicável não deve ser menos favorável do que a que regula situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência), nem ser concebida de forma a, na prática, tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (Acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, n.º 40).
- 138 No que respeita à aplicação do princípio da efetividade, o Tribunal de Justiça já declarou que cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, na tramitação deste e nas suas particularidades, perante as várias instâncias nacionais (Acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, n.º 41).
- 139 A este propósito, há que considerar que o direito nacional não pode ter como consequência impedir a aplicação do direito da União, na medida em que impossibilitaria os órgãos jurisdicionais de cumprirem a obrigação de garantir o respeito do artigo 108.º, n.º 3, terceiro período, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, n.ºs 42 e 45).
- 140 Com efeito, uma norma nacional que impede o juiz nacional de retirar todas as consequências da violação do artigo 108.º, n.º 3, terceiro período, TFUE deve ser julgada incompatível com o princípio da efetividade (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, n.ºs 42 e 45).

- ¹⁴¹ No caso vertente, resulta dessa jurisprudência que, embora a recuperação do auxílio ilegal deva ser efetuada em consonância com as regras do direito nacional aplicável, não é menos verdade que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE exige que essas normas assegurem a recuperação integral do auxílio ilegal e, por isso, que se ordene ao beneficiário do mesmo o pagamento de juros durante todo o período em que beneficiou desse auxílio, a uma taxa igual à que teria sido aplicada se tivesse tido de contrair, no mercado e durante esse período, um empréstimo no montante do auxílio em causa.
- ¹⁴² Por todo o exposto, há que responder à quinta questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade nacional, quando procede, por iniciativa própria, à recuperação de um auxílio que concedeu por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, está obrigada a reclamar juros ao beneficiário desse auxílio, nos termos das normas do direito nacional aplicável. A este respeito, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE exige que essas normas assegurem a recuperação integral do auxílio ilegal e, por isso, que se ordene ao beneficiário do mesmo o pagamento de juros sobre todo o período em que beneficiou desse auxílio, a uma taxa igual à que teria sido aplicada se tivesse tido de contrair, no mercado e durante esse período, um empréstimo no montante do auxílio em causa.

Quanto às despesas

- ¹⁴³ 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 (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos [107.º e 108 TFUE] (Regulamento geral de isenção por categoria), deve ser interpretado no sentido de que «os trabalhos relativos ao projeto ou atividade», na aceção dessa disposição, tiveram início quando uma primeira encomenda de equipamentos destinados a esse projeto ou a essa atividade foi efetuada através da celebração de um compromisso incondicional e juridicamente vinculativo antes da apresentação do pedido de auxílio, independentemente dos custos da resolução deste compromisso.**
- 2) O artigo 108.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que essa disposição exige à autoridade nacional que recupere, por iniciativa própria, um auxílio que concedeu em aplicação do Regulamento n.º 800/2008, quando verifica, subsequentemente, que não eram cumpridas as condições estabelecidas neste regulamento.**
- 3) O direito da União deve ser interpretado no sentido de que a autoridade nacional não pode, quando concede um auxílio por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, gerar no beneficiário desse auxílio uma confiança legítima na regularidade do mesmo.**
- 4) O direito da União deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade nacional concedeu um auxílio a partir de um fundo estrutural por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, o prazo de prescrição aplicável à recuperação do auxílio ilegal é, se se verificarem os pressupostos para a aplicação do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, de quatro anos, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento, ou, se isso não suceder, o prazo previsto no direito nacional aplicável.**

- 5) O direito da União deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade nacional, quando procede, por iniciativa própria, à recuperação de um auxílio que concedeu por aplicação errada do Regulamento n.º 800/2008, está obrigada a reclamar juros ao beneficiário desse auxílio, nos termos das normas do direito nacional aplicável. A este respeito, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE exige que essas normas assegurem a recuperação integral do auxílio ilegal e, por isso, que se ordene ao beneficiário do mesmo o pagamento de juros durante todo o período em que beneficiou desse auxílio, a uma taxa igual à que teria sido aplicada se tivesse tido de contrair, no mercado e durante esse período, um empréstimo no montante do auxílio em causa.

Assinaturas