



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

6 de outubro de 2021 \*

«Reenvio prejudicial — Cooperação judiciária em matéria civil — Regulamento (UE) n.º 1215/2012 — Artigo 1.º, n.º 1 — Matéria civil e comercial — Artigo 35.º — Medidas provisórias e cautelares — Processo baseado num contrato de construção de uma via rápida pública celebrado entre uma autoridade pública e duas sociedades de direito privado — Pedido de medidas provisórias relacionado com as cláusulas penais e com as garantias decorrentes desse contrato — Decisão em matéria de medidas provisórias já proferida por um órgão jurisdicional competente quanto ao mérito»

No processo C-581/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária), por Decisão de 28 de outubro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de novembro de 2020, no processo

**Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad**

contra

**TOTO SpA — Costruzioni Generali,**

**Vianini Lavori SpA,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, L. Bay Larsen, C. Toader (relatora), M. Safjan e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após audiência de 15 de julho de 2021,

\* Língua do processo: búlgaro.

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, por O. Temnikov, advokat,
  - em representação da TOTO SpA — Costruzioni Generali e da Vianini Lavori SpA, por A. Valov, assistida por V. P. Penkov, N. G. Tsvetanov, P. D. Tsanov, V. V. Tomova, B. H. Strizhlev, V. K. Semkov, advokati, e M. T. Stoeva, representante,
  - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna e S. Żyrek, na qualidade de agentes,
  - em representação da Comissão Europeia, por M. Heller e I. Zaloguin, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 9 de setembro de 2021,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2012, L 351, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (Tesouro Público da República da Polónia, representado pelo seu Diretor-Geral das Estradas e Autoestradas Nacionais) (a seguir «Diretor-Geral das Estradas») à TOTO SpA — Costruzioni Generali e à Vianini Lavori SpA (a seguir «sociedades de construção»), sociedades de direito italiano, a respeito de um contrato de construção de uma via rápida na Polónia.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

- 3 Os considerandos 10, 33 e 34 do Regulamento n.º 1215/2012 enunciam:
  - «(10) O âmbito de aplicação material do presente regulamento deverá incluir o essencial da matéria civil e comercial, com exceção de certas matérias bem definidas, [...]
  - [...]
  - (33) Se medidas provisórias, incluindo medidas cautelares, forem decididas por um tribunal competente para conhecer do mérito da causa, a sua livre circulação deverá ser garantida nos termos do presente regulamento. Todavia, as medidas provisórias, incluindo as medidas cautelares, impostas por esse tribunal sem que o requerido seja notificado para comparecer não deverão ser reconhecidas ou executadas nos termos do presente regulamento, a menos que a decisão que contém a medida seja notificada ao requerido

antes da execução. Tal não deverá obstar ao reconhecimento e execução dessas medidas ao abrigo da lei nacional. Se medidas provisórias, incluindo medidas cautelares, forem decididas por um tribunal de um Estado-Membro que não seja competente para conhecer do mérito da causa, os seus efeitos deverão confinar-se, nos termos do presente regulamento, ao território desse Estado-Membro.

(34) Para assegurar a continuidade entre a Convenção [de 27 de setembro de 1968, relativa à Competência Jurisdicional e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial (JO 1972, L 299, p. 32)], o Regulamento (CE) n.º 44/2001 [do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1),] e o presente regulamento, há que prever disposições transitórias. A mesma continuidade deverá ser assegurada no que diz respeito à interpretação, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, da [referida convenção] e dos regulamentos que a substituem.»

4 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 prevê:

«O presente regulamento aplica-se em matéria civil e comercial, independentemente da natureza da jurisdição. Não abrange, nomeadamente, as matérias fiscais, aduaneiras ou administrativas, nem a responsabilidade do Estado por atos ou omissões no exercício da autoridade do Estado (*acta jure imperii*).»

5 Nos termos do artigo 2.º, alínea a), deste regulamento:

«Para efeitos do presente regulamento entende-se por:

a) [...]

Para efeitos do capítulo III, o termo “decisão” abrange as medidas provisórias, incluindo as medidas cautelares, decididas por um tribunal que, por força do presente regulamento, é competente para conhecer do mérito da causa. Não abrange as medidas provisórias, incluindo as medidas cautelares, impostas por esse tribunal sem que o requerido seja notificado para comparecer a menos que a decisão que contém a medida seja notificada ao requerido antes da execução.»

6 O artigo 25.º do referido regulamento, parte integrante da secção 7 do capítulo II do mesmo, intitulado «Competência», prevê, no seu n.º 1:

«Se as partes, independentemente do seu domicílio, tiverem convencionado que um tribunal ou os tribunais de um Estado-Membro têm competência para decidir quaisquer litígios que tenham surgido ou que possam surgir de uma determinada relação jurídica, esse tribunal ou esses tribunais terão competência, a menos que o pacto seja, nos termos da lei desse Estado-Membro, substantivamente nulo. Essa competência é exclusiva, salvo acordo das partes em contrário. [...]

[...]»

7 O artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012, que figura na secção 10 do mesmo capítulo II, prevê:

«As medidas provisórias, incluindo as medidas cautelares, previstas na lei de um Estado-Membro podem ser requeridas às autoridades judiciais desse Estado-Membro, mesmo que os tribunais de outro Estado-Membro sejam competentes para conhecer do mérito da causa.»

### ***Direito búlgaro***

- 8 O artigo 18.º do *Grazhdanski protsesualen kodeks* (Código de Processo Civil), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «GPK»), sob a epígrafe «Imunidade de jurisdição dos Estados», prevê:

«(1) Os órgãos jurisdicionais búlgaros são competentes para conhecer das ações em que um Estado estrangeiro ou uma pessoa dotada de imunidade judicial seja parte, nos seguintes casos:

1. renúncia à imunidade judiciária;
2. ações baseadas em relações contratuais, se o lugar de cumprimento da obrigação se situar na República da Bulgária;
3. ações de indemnização por faltas cometidas na República da Bulgária;
4. ações relativas a direitos sobre bens de herança e sobre heranças vagas na República da Bulgária;
5. processos abrangidos pela competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais búlgaros.

(2) O disposto no n.º 1, pontos 2, 3 e 4, não se aplica aos negócios jurídicos ou aos atos praticados por pessoas no exercício de funções oficiais ou relacionados com o exercício de soberania de um Estado estrangeiro.»

- 9 Sob a epígrafe «Medidas provisórias destinadas a garantir os pedidos», o artigo 389.º do GPK dispõe:

«(1) Em qualquer fase do processo até ao termo de apresentação de prova em sede de recurso, o requerente pode solicitar ao órgão jurisdicional que conhece do processo que decreta medidas provisórias para garantia dos pedidos.

(2) O processo de medidas provisórias é admitido em todos os tipos de recurso.»

- 10 O artigo 391.º do GPK, sob a epígrafe «Requisitos da concessão de uma medida provisória», prevê, no seu n.º 1:

«É decretada uma medida provisória para garantia dos pedidos se, na sua falta, for impossível ou difícil para o requerente invocar os direitos decorrentes da sentença e se:

1. a ação for apoiada por provas documentais convincentes, ou
2. for constituída uma garantia de um montante fixado pelo órgão jurisdicional [...]»

- 11 Sob a epígrafe «Inadmissibilidade de medidas provisórias», o artigo 393.º do GPK dispõe:

«(1) Não são admissíveis medidas provisórias para a garantia de um crédito pecuniário contra o Estado, os organismos públicos, os municípios e os estabelecimentos de saúde referidos no artigo 5.º, n.º 1, da *Zakon za lechebnite zavedenya* [Lei das Instituições de Saúde], e créditos dos estabelecimentos de saúde contra a Caixa Nacional de Seguro de Doença.

(2) Não são autorizadas medidas provisórias relativas a um recurso relacionado com um crédito pecuniário sob a forma de penhora de créditos que não possa ser executada coercivamente.»

12 O artigo 397.º da GPK, sob a epígrafe «Tipos de medidas cautelares», declara, no seu n.º 1:

«A medida cautelar pode ser concedida mediante:

1. o arresto de um bem imóvel;
2. a penhora de bens móveis e de créditos do devedor;
3. outras medidas adequadas, determinadas pelo tribunal, incluindo a imobilização de um veículo a motor e uma suspensão da execução.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 13 Como resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, em 30 de julho de 2015, após realização de um concurso público lançado pelo Diretor-Geral das Estradas, na qualidade de autoridade adjudicante, foi celebrado um contrato relativo à construção da via rápida S-5 Poznań — Wrocław, junção com Poznań A 2. aldeia Głuchowo-Wronczyn (Polónia), com as sociedades de construção, na qualidade de adjudicatárias.
- 14 Nos termos do contrato, a pedido das sociedades de construção, a Evroins AD, companhia de seguros de direito búlgaro, emitiu duas garantias a favor da entidade adjudicante, a primeira para o cumprimento exato do contrato, válida até 31 de julho de 2019 e prorrogada até 30 de junho de 2024, com garantia em caso de não cumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato, a segunda, válida até 31 de julho de 2019, como garantia do pagamento de uma cláusula penal em caso de incumprimento dos prazos de execução.
- 15 Segundo as cláusulas do contrato em causa, qualquer litígio que possa surgir em relação à execução contratual é da competência do tribunal da sede da entidade adjudicante, sendo o litígio e as referidas garantias regidos pelo direito polaco.
- 16 Tendo surgido diferendos entre as partes no processo principal quanto à qualidade da obra ou ao cumprimento atempado do contrato, as sociedades de construção intentaram no Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia, Polónia) uma ação de declaração negativa destinada, essencialmente, a impedir que o Diretor-Geral das Estradas invocasse as garantias emitidas.
- 17 Perante o mesmo órgão jurisdicional, as sociedades de construção civil apresentaram pedidos de medidas provisórias destinados, nomeadamente, a exigir que o Diretor-Geral das Estradas se abstivesse, até 26 de junho de 2019, de as notificar da sua vontade de rescindir o contrato em causa, de lhes cobrar o valor das cláusulas penais e de invocar a garantia para o cumprimento exato do contrato emitida pela Evroins.
- 18 O Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia), por Despachos de 7 de junho de 2019 e de 2 de dezembro de 2019, indeferiu os referidos pedidos de medidas provisórias, com o fundamento, em substância, de que as provas apresentadas eram insuficientes para demonstrar *fumus boni iuris*.

- 19 Paralelamente aos processos instaurados perante esse órgão jurisdicional, em 31 de julho de 2019, as sociedades de construção requereram no Sofiyski gradski sad (Tribunal da Cidade de Sófia, Bulgária) a concessão de medidas provisórias análogas às requeridas nos processos contra o Diretor-Geral das Estradas, pedido esse que foi julgado inadmissível por despacho.
- 20 O Apelativen sad — Sofia (Tribunal de Recurso de Sófia, Bulgária) anulou o referido despacho, autorizou o pedido de medidas provisórias ao abrigo do artigo 389.º do GPK e do artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 e ordenou a penhora do crédito do Diretor-Geral das Estradas com base nas duas garantias emitidas pela Evroins.
- 21 O Diretor-Geral das Estradas interpôs recurso de cassação no Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária), contestando, nomeadamente, a aplicação do Regulamento n.º 1215/2012 ao presente caso, e alegando que o processo principal não é abrangido pelo conceito de «matéria civil e comercial», na aceção artigo 1.º, n.º 1, do regulamento.
- 22 Neste contexto, a entidade adjudicante apresentou uma injunção de pagamento europeia ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento de injunção de pagamento (JO 2006, L 399, p. 1), emitida pelo Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsóvia) contra a Evroins.
- 23 Após recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, o órgão jurisdicional de reenvio expõe as suas dúvidas quanto à natureza civil ou comercial do litígio no processo principal, na aceção do Regulamento n.º 1215/2012, no que diz respeito à qualidade do contratante público polaco.
- 24 Caso o presente litígio seja abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1215/2012, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a competência de um órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se, ao abrigo do artigo 35.º do referido regulamento, com vista a decretar uma medida provisória está excluída pelo facto de o órgão jurisdicional competente quanto ao mérito, neste caso um órgão jurisdicional polaco, já se ter pronunciado sobre um pedido semelhante. A este respeito, salienta que, nos termos do direito nacional, mais precisamente dos artigos 389.º e 390.º do GPK, uma decisão proferida sobre um pedido de medidas provisórias não obsta a que o órgão jurisdicional competente seja novamente chamado a pronunciar-se sobre um pedido subsequente.
- 25 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se igualmente sobre se um pedido de medidas provisórias deve ser exclusivamente examinado com base no conceito autónomo de medidas provisórias e cautelares, concretamente, medidas destinadas a manter uma situação de facto ou de direito, a fim de salvaguardar direitos cujo reconhecimento é, por outro lado, pedido ao juiz que conhece do mérito (Acórdão de 3 de setembro de 2020, Supreme Site Services e o., C-186/19, EU:C:2020:638, n.º 50), ou se deve ser examinado ao abrigo da totalidade dos requisitos previstos pela lei do foro. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, neste último caso, por força do princípio da efetividade, poderia ser obrigado a afastar a aplicação do artigo 393.º do GPK.
- 26 Nestas circunstâncias, o Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
  - «1) Deve o artigo 1.º do Regulamento [n.º 1215/2012] ser interpretado no sentido de que um processo como o descrito no presente despacho de reenvio deve ser considerado, no todo ou em parte, matéria civil ou comercial na aceção do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento?

- 2) Uma vez exercido o direito de requerer medidas provisórias ou cautelares e depois de o órgão jurisdicional competente para conhecer do mérito ter proferido a sua decisão, deve o órgão jurisdicional, a quem foi submetido um pedido de medidas provisórias com o mesmo fundamento e com base no artigo 35.º do Regulamento [n.º 1215/2012], ser considerado incompetente a partir do momento em que sejam apresentadas provas de que o órgão jurisdicional competente para conhecer do mérito já proferiu uma decisão a esse respeito?
- 3) Se resultar das respostas às duas primeiras questões prejudiciais que o órgão jurisdicional ao qual foi submetido um pedido nos termos do artigo 35.º do Regulamento [n.º 1215/2012] é competente, os requisitos para serem decretadas medidas cautelares nos termos do artigo 35.º [desse regulamento] devem ser interpretados de forma autónoma? Deve ficar desaplicada uma norma que, num caso como o presente, não autoriza que seja decretada uma medida cautelar contra um organismo público?»

## **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

- 27 O órgão jurisdicional de reenvio solicitou ao Tribunal de Justiça que o pedido de decisão prejudicial no presente processo fosse submetido a tramitação acelerada nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Para justificar o seu pedido, o órgão jurisdicional alegou, por um lado, que, por força do direito nacional, a natureza do processo principal exige uma decisão o mais célere possível e, por outro lado, que as medidas provisórias autorizadas implicariam a impossibilidade de uma das partes no contrato em causa no processo principal exercer os seus direitos durante um longo período, até à conclusão do processo sobre o mérito da causa.
- 28 O artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que, a pedido do órgão jurisdicional de reenvio ou, a título excecional, oficiosamente, o presidente do Tribunal de Justiça pode, quando a natureza do processo exija o seu tratamento dentro de prazos curtos, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, decidir submeter um reenvio prejudicial a tramitação acelerada.
- 29 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, nem o facto de um pedido de decisão prejudicial ter sido submetido no âmbito de um processo de medidas provisórias nem a circunstância de que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio tomar todas as medidas necessárias para assegurar uma resolução célere do processo principal é, por si só, suficiente para justificar o recurso à tramitação acelerada em aplicação do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo (v., neste sentido, Despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2007, Consel Gi. Emme, C-467/06, não publicado, EU:C:2007:49, n.º 7, e de 23 de dezembro de 2015, Vilkas, C-640/15, não publicado, EU:C:2015:862, n.º 8 e jurisprudência referida).
- 30 Ao abrigo das considerações anteriores, por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 20 de novembro de 2020, foi indeferido o pedido do órgão jurisdicional de reenvio no sentido que o presente processo seja submetido a tramitação acelerada, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.
- 31 Contudo, por decisão tomada no mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu que este processo seria julgado com prioridade, nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

## Quanto às questões prejudiciais

### *Quanto à primeira questão*

- 32 Na sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um processo de medidas provisórias intentado e tramitado, segundo as normas de direito comum, perante um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, relativamente a cláusulas penais respeitantes à execução de um contrato de construção de uma via rápida pública, celebrado na sequência de um concurso público no qual a entidade adjudicante é uma autoridade pública, está abrangido pelo conceito de «matéria civil e comercial», na aceção desta disposição.
- 33 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 prevê que o mesmo é aplicável em matéria civil e comercial. Por conseguinte, a primeira questão tem por objeto saber se o referido processo de medidas provisórias está abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1215/2012.
- 34 A título preliminar, há que notar que o processo de medidas provisórias no processo principal visa a obtenção de medidas provisórias a fim de salvaguardar uma situação de facto, submetida à apreciação do juiz no âmbito de um processo quanto ao mérito da causa, sendo que ambos os processos foram instaurados entre as mesmas partes. Por conseguinte, tal processo de medidas provisórias tem por objeto «medidas provisórias e cautelares», na aceção do artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012, desde que esteja abrangido pelo âmbito de aplicação deste regulamento.
- 35 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que a inclusão das medidas provisórias e cautelares no âmbito de aplicação deste regulamento deve ser determinada, não pela sua própria natureza, mas pela natureza dos direitos que essas medidas visam salvaguardar no âmbito do processo quanto ao mérito (Acórdão de 3 de setembro de 2020, *Supreme Site Services e o.*, C-186/19, EU:C:2020:638, n.º 54).
- 36 Resulta igualmente da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para determinar se um processo judicial está ou não abrangido pelo conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012, e, conseqüentemente, pelo âmbito de aplicação deste regulamento, há que identificar a relação jurídica existente entre as partes no litígio e o objeto deste, ou, em alternativa, examinar o fundamento e as modalidades de exercício do processo intentado (Acórdão de 16 de julho de 2020, *Movic e o.*, C-73/19, EU:C:2020:568, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 37 Assim, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que, embora determinados litígios que opõem uma entidade pública a uma entidade privada possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1215/2012, quando o processo judicial disser respeito a atos realizados *iure gestionis*, tal não sucede quando essa entidade pública atua no exercício do poder público (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de setembro de 2013, *Sunico e o.*, C-49/12, EU:C:2013:545, n.º 34, e de 7 de maio de 2020, *Rina*, C-641/18, EU:C:2020:349, n.º 33 e jurisprudência referida).



- 38 Com efeito, a manifestação de prerrogativas de poder público por uma das partes no litígio, em razão do facto de essa parte exercer poderes que exorbitam das regras aplicáveis nas relações entre particulares, exclui esse litígio da «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 (Acórdão de 3 de setembro de 2020, *Supreme Site Services e o.*, C-186/19, EU:C:2020:638, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 39 O Tribunal de Justiça declarou também que o facto de certas atividades terem um escopo público não constitui, em si mesmo, um elemento suficiente para as considerar como desempenhadas *iure imperii*, uma vez que não correspondem ao exercício de poderes que exorbitam das regras aplicáveis nas relações entre particulares (Acórdão de 3 de setembro de 2020, *Supreme Site Services e o.*, C-186/19, EU:C:2020:638, n.º 66 e jurisprudência referida).
- 40 No presente caso, no que respeita à relação jurídica existente entre as partes no litígio e o seu objeto, resulta dos elementos dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que o objeto do processo de medidas provisórias no processo principal consiste em garantir a salvaguarda dos direitos decorrentes do contrato celebrado em 30 de julho de 2015 entre as sociedades de construção civil e o Diretor-Geral das Estradas.
- 41 Ora, nem o objeto desse contrato nem a circunstância de que apenas o Diretor-Geral das Estradas tem o direito de lançar um processo de concurso público com vista à construção de uma via rápida, podem ser considerados como indicativos do exercício de prerrogativas de poder público.
- 42 Além disso, no que respeita à fundamentação e modalidades de exercício do processo, há que observar que, como foi exposto pelo órgão jurisdicional de reenvio, a primeira questão diz respeito a um processo de medidas provisórias intentado e tramitado segundo as normas de direito comum.
- 43 Por conseguinte, mesmo que resulte de um concurso público e diga respeito à construção de uma via rápida pública, um contrato como o que está em causa no processo principal constitui a base de uma relação jurídica entre as partes no âmbito da qual as mesmas assumiram direitos e obrigações livremente acordados e que, por conseguinte, estão relacionados com matéria civil e comercial na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012.
- 44 O facto de uma disposição de direito nacional, como o artigo 393.º do GPK, não autorizar medidas provisórias no âmbito de uma penhora de créditos pecuniários contra, nomeadamente, o Estado e as autoridades públicas e, por conseguinte, aparentar instituir uma imunidade jurisdicional a favor dos mesmos, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio estabelecer, não prejudica a natureza civil e comercial de um processo como o processo principal, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012.
- 45 Com efeito, o privilégio da imunidade não constitui automaticamente um obstáculo à aplicação do Regulamento n.º 1215/2012 (v., neste sentido, Acórdão de 3 de setembro de 2020, *Supreme Site Services e o.*, C-186/19, EU:C:2020:638, n.º 62).
- 46 Tendo em conta estas considerações, há que responder à primeira questão que o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um processo de medidas provisórias intentado e tramitado, segundo as normas de direito comum, perante um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, relativo a cláusulas penais respeitantes à execução de um

contrato de construção de uma via rápida pública, celebrado na sequência de um concurso público cuja entidade adjudicante é uma autoridade pública, está abrangido pelo conceito de «matéria civil e comercial», na aceção desta disposição.

### *Quanto à segunda questão*

- 47 Na sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro ao qual tenha sido submetido um pedido de medidas provisórias ou cautelares nos termos desta disposição é obrigado a declarar-se incompetente quando o órgão jurisdicional de outro Estado-Membro, competente para conhecer do mérito da causa, já tiver decidido de um pedido com o mesmo objeto e a mesma causa, apresentado entre as mesmas partes.
- 48 Esta questão destina-se a esclarecer o órgão jurisdicional de reenvio a respeito da sua competência para conhecer do pedido de medidas provisórias que lhe foi submetido no processo principal. Todavia, há que salientar, a título preliminar, que esta competência não depende apenas da resposta à segunda questão prejudicial, como reformulada.
- 49 Em especial, como resulta da fundamentação da decisão de reenvio, o contrato de construção em causa no processo principal contém uma cláusula atributiva de jurisdição a favor dos órgãos jurisdicionais polacos, para qualquer litígio que possa surgir na execução desse contrato.
- 50 Como salientou o advogado-geral, em substância, nos n.ºs 59 e 60 das suas conclusões, no sistema do Regulamento n.º 1215/2012, nomeadamente por força do artigo 25.º deste último, as partes podem determinar, por acordo, a competência jurisdicional internacional para decretar medidas provisórias ou cautelares, sendo possível presumir-se que uma cláusula de eleição de foro, redigida em termos gerais, confere competência ao órgão jurisdicional escolhido para a adoção de tais medidas.
- 51 Embora, na audiência perante o Tribunal de Justiça, as posições expressas pelas partes no processo principal tenham divergido quanto à questão de saber se a cláusula atributiva de jurisdição, que figura no contrato no processo principal, abrange as medidas provisórias ou cautelares requeridas, há que recordar que a interpretação e a determinação do alcance de tal cláusula incumbe, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ao juiz nacional perante o qual a mesma é invocada (v., neste sentido, Acórdão de 7 de julho de 2016, Hószig, C-222/15, EU:C:2016:525, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 52 Por outro lado, importa precisar que cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a uma análise, nos termos do artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012, para determinar se existe um elemento de conexão real entre o objeto das medidas requeridas no processo principal e a competência territorial do Estado-Membro do juiz a quem as mesmas são pedidas, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 17 de novembro de 1998, Van Uden, C-391/95, EU:C:1998:543, n.º 40).
- 53 No respeito ao pedido de interpretação do artigo mencionado na segunda questão, importa desde logo recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no que diz respeito à interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta, não só os seus termos mas também o contexto em que essa disposição se insere (v., neste sentido, Acórdão de 10 de junho de 2021, KRONE — Verlag, C-65/20, EU:C:2021:471, n.º 25 e jurisprudência referida).

- 54 Nos termos do artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012, as medidas provisórias ou cautelares previstas na lei de um Estado-Membro podem ser requeridas às autoridades judiciais desse Estado-Membro, mesmo que os tribunais de outro Estado-Membro sejam competentes para conhecer do mérito da causa.
- 55 Este artigo atribui, portanto, competência jurisdicional internacional para decretar medidas provisórias ou cautelares, por um lado, aos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro, competentes para conhecer do mérito da causa, e, por outro, sob certas condições, aos órgãos jurisdicionais de outros Estados-Membros.
- 56 No que respeita ao contexto em que se insere o referido artigo, importa salientar que resulta das disposições conjugadas do artigo 2.º, alínea a), do referido regulamento e do seu considerando 33 que apenas as medidas provisórias ou cautelares decretadas por um órgão jurisdicional competente quanto ao mérito são qualificadas de «decisão», cuja livre circulação deve ser assegurada ao abrigo do referido regulamento.
- 57 Em contrapartida, quando são decretadas medidas provisórias ou cautelares por um órgão jurisdicional de um Estado-Membro não competente para conhecer do mérito, o seu efeito está limitado, nos termos do Regulamento n.º 1215/2012, ao território desse Estado-Membro.
- 58 Daqui resulta que uma parte interessada tem a possibilidade de requerer uma medida provisória ou cautelar ou perante o órgão jurisdicional de um Estado-Membro competente para conhecer do mérito, cuja decisão a este respeito pode circular livremente, ou perante os órgãos jurisdicionais de outros Estados-Membros onde se encontram os bens ou a pessoa relativamente aos quais a medida deve ser executada.
- 59 Embora resulte do regime do Regulamento n.º 1215/2012 que os efeitos das decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro que são competentes para conhecer do mérito e os efeitos das decisões dos tribunais de outros Estados-Membros são diferentes, o facto é que este regulamento não estabelece uma hierarquia entre esses foros.
- 60 Em especial, dos termos do artigo 35.º do referido regulamento não resulta de modo algum que este confira aos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro, competentes para conhecer do mérito da causa, uma competência de princípio para decretar medidas provisórias ou cautelares, que implique que os órgãos jurisdicionais de outros Estados-Membros deixem de ser competentes para adotar tais medidas, quando os primeiros órgãos jurisdicionais tenham sido chamados a decidir ou já se tenham pronunciado a respeito desse pedido.
- 61 Tendo em conta as considerações precedentes, deve responder-se à segunda questão que o artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro ao qual foi submetido um pedido de medidas provisórias ou cautelares ao abrigo dessa disposição não é obrigado a declarar-se incompetente quando o órgão jurisdicional de outro Estado-Membro, competente para conhecer do mérito da causa, já se tenha pronunciado sobre um pedido com o mesmo objeto e com a mesma causa, apresentado entre as mesmas partes.

***Quanto à terceira questão***

- 62 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que a apreciação de um pedido de medidas provisórias ou cautelares está sujeita a requisitos autónomos de direito da União e se, em caso afirmativo, se opõe a uma legislação nacional que não autoriza um processo de medidas provisórias relativo a uma ação respeitante a um crédito pecuniário contra o Estado ou uma autoridade pública.
- 63 Antes de mais, há desde logo que salientar que resulta da letra do artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 que o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se com base neste artigo deve adotar medidas provisórias em conformidade com a sua lei nacional.
- 64 Esta disposição estabelece, portanto, um critério alternativo de competência a favor dos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro que não aquele cujos órgãos jurisdicionais são competentes para conhecer do mérito da causa, mas não garante a concessão de uma medida provisória ou cautelar num litígio concreto, o que permanece inteiramente sujeito à legislação do Estado-Membro no qual o processo foi tentado.
- 65 Por conseguinte, uma disposição nacional que limita a possibilidade de ordenar uma medida provisória relativa a uma ação respeitante a um crédito pecuniário contra o Estado e algumas das suas autoridades públicas não pode ser tida como incompatível com a regra de competência prevista no artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012.
- 66 O contexto em que se insere o artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 confirma esta afirmação.
- 67 Com efeito, o Regulamento n.º 1215/2012 visa, no domínio da cooperação em matéria civil e comercial, reforçar o sistema simplificado e eficaz de regras de conflito de jurisdição, de reconhecimento e de execução das decisões judiciais, instituído pelos instrumentos jurídicos a que dá continuidade, para facilitar a cooperação judicial, com vista a contribuir para a realização do objetivo, atribuído à União Europeia, de se tornar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, baseando-se no elevado grau de confiança que deve existir entre os Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 9 de março de 2017, Pula Parking, C-551/15, EU:C:2017:193, n.º 53 e jurisprudência referida).
- 68 Por conseguinte, à semelhança dos instrumentos jurídicos que o precedem, o Regulamento n.º 1215/2012 não tem por objeto unificar as normas processuais dos Estados-Membros, mas repartir as competências judiciárias para a resolução dos litígios em matéria civil e comercial (v., por analogia, Acórdão de 6 de junho de 2002, Italian Leather, C-80/00, EU:C:2002:342, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 69 Tendo em conta estas considerações, deve responder-se à terceira questão que o artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um pedido de medidas provisórias ou cautelares deve ser apreciado à luz do direito nacional do Estado-Membro do órgão jurisdicional ao qual seja submetido e não se opõe a uma regulamentação nacional que não autoriza um processo de medidas provisórias relativo a uma ação que tem por objeto um crédito pecuniário contra o Estado ou uma autoridade pública.

## Quanto às despesas

- 70 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 (Primeira Secção) declara:

- 1) O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, deve ser interpretado no sentido de que um processo de medidas provisórias intentado e tramitado, segundo as normas de direito comum, perante um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, relativo a cláusulas penais respeitantes à execução de um contrato de construção de uma via rápida pública, celebrado na sequência de um concurso público cuja entidade adjudicante é uma autoridade pública, está abrangido pelo conceito de «matéria civil e comercial», na aceção desta disposição.
- 2) O artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro ao qual foi submetido um pedido de medidas provisórias ou cautelares ao abrigo desta disposição não é obrigado a declarar-se incompetente quando o órgão jurisdicional de outro Estado-Membro, competente para conhecer do mérito da causa, já se tenha pronunciado sobre um pedido com o mesmo objeto e com a mesma causa, apresentado entre as mesmas partes.
- 3) O artigo 35.º do Regulamento n.º 1215/2012 deve ser interpretado no sentido de que um pedido de medidas provisórias ou cautelares deve ser apreciado à luz da lei do Estado-Membro do órgão jurisdicional ao qual seja submetido e não se opõe a uma regulamentação nacional que não autoriza um processo de medidas provisórias relativo a uma ação que tem por objeto um crédito pecuniário contra o Estado ou uma autoridade pública.

Assinaturas