

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

20 de Maio de 2010\*

No processo C-210/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela cour administrative d'appel de Nantes (França), por decisão de 29 de Dezembro de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 10 de Junho de 2009, no processo

**Scott SA,**

**Kimberly Clark SAS,** anteriormente Kimberly Clark SNC,

contra

**Ville d'Orléans,**

\* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz (relator), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,  
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Scott SA e da Kimberly Clark SAS, anteriormente Kimberly Clark SNC, por R. Sermier, avocat,
  
- em representação da ville d'Orléans, por A. Lyon-Caen, avocat,
  
- em representação do Governo francês, por G. de Bergues e B. Beaupère-Manokha, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, na qualidade de agente,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Stromsky e L. Flynn, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] do Tratado CE (JO L 83, p. 1).
  
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Scott SA (a seguir «Scott») e a Kimberly Clark SAS, anteriormente Kimberly Clark SNC (a seguir «Kimberly Clark»), ao município de Orleães a respeito da regularidade de títulos de cobrança emitidos por este último para recuperação de um auxílio de Estado declarado incompatível com o mercado comum.

## Quadro jurídico

### *Regulamentação da União*

- 3 O décimo terceiro considerando do Regulamento n.º 659/1999 tem a seguinte redacção:

«Considerando que, nos casos de auxílios ilegais incompatíveis com o mercado comum, deve ser restabelecida uma concorrência efectiva; que, para este efeito, é necessário que o auxílio, acrescido de juros, seja recuperado o mais rapidamente possível; que é conveniente que esta recuperação seja efectuada de acordo com o direito processual nacional; que a aplicação deste direito processual não deve, ao impedir uma execução imediata e efectiva da decisão da Comissão, obstar ao restabelecimento de uma concorrência efectiva; que, para obter esse resultado, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para garantir a eficácia da decisão da Comissão».

- 4 O artigo 14.º do referido regulamento, que tem por epígrafe «Recuperação do auxílio», dispõe:

«1. Nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário [...]. A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.

[...]

3. Sem prejuízo de uma decisão do Tribunal de Justiça nos termos do artigo [242.º CE], a recuperação será efectuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, desde que estas permitam uma execução imediata e efectiva da decisão da Comissão. Para o efeito e na eventualidade de um processo nos tribunais nacionais, os Estados-Membros interessados tomarão as medidas necessárias previstas no seu sistema jurídico, incluindo medidas provisórias, sem prejuízo da legislação comunitária.»

### *Legislação nacional*

- 5 O artigo 4.º da Lei n.º 2000-321, de 12 de Abril de 2000, relativa aos direitos dos cidadãos nas suas relações com a Administração Pública (JORF de 13 de Abril de 2000, p. 5646), prevê:

«Nas suas relações com as autoridades administrativas mencionadas no artigo 1.º, qualquer pessoa tem o direito de conhecer o nome próprio, o apelido, a qualidade e o endereço administrativo do agente encarregado de instruir o seu pedido ou de tratar o processo que lhe diga respeito; estes elementos devem figurar na correspondência que lhe seja enviada. Se houver motivos relacionados com a segurança pública ou a segurança das pessoas que o justifiquem, será mantido o anonimato do agente.

Qualquer decisão adoptada pelas autoridades administrativas referidas no artigo 1.º deve conter, além da assinatura do seu autor, a menção, em letra legível, do nome próprio, do apelido e da sua qualidade.»

## Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 6 No decurso do ano de 1987, o município de Orleães e o departamento do Loiret venderam, em condições preferenciais, à sociedade Bouton Brochard Scott, à qual sucedeu a Scott, cujas acções são detidas pela Kimberly Clark, um terreno situado na zona industrial de La Saussaye, em Orleães. Além disso, estas duas autarquias comprometeram-se a calcular uma taxa de saneamento preferencial.
  
- 7 Em 12 de Julho de 2000, a Comissão adoptou a Decisão 2002/14/CE relativa ao auxílio estatal concedido pela França à Scott Paper SA/Kimberly-Clark (JO 2002, L 12, p. 1), na qual declarou incompatível com o mercado comum o auxílio de Estado sob a forma de preço preferencial de um terreno e de uma tarifa preferencial da taxa de saneamento. O artigo 2.º desta decisão dispõe:

«1. A França adoptará todas as medidas necessárias para recuperar junto do beneficiário o auxílio referido [n]o artigo 1.º e já ilegalmente colocado à sua disposição.

2. A recuperação deve ter lugar de imediato e em conformidade com os procedimentos de direito [nacional], desde que estes permitam uma execução imediata e efectiva da presente decisão. [...]»

- 8 A Scott e o departamento do Loiret interpuseram recursos da Decisão 2002/14, que respeitam unicamente à ordem de recuperação do auxílio concedido sob a forma do preço preferencial do terreno em causa. Esta decisão, na medida em que visa o auxílio de Estado concedido na forma de uma tarifa preferencial da taxa de saneamento, auxílio que é o único em causa no presente processo, não é, pois, objecto de recurso para os órgãos jurisdicionais da União Europeia.

- 9 Em 5 de Dezembro de 2001, o município de Orleães emitiu os três títulos de cobrança para recuperar o auxílio concedido na forma de uma tarifa preferencial da taxa de saneamento que são o objecto do litígio no processo principal (a seguir «títulos de cobrança em causa»). Estes contêm o carimbo do município, uma assinatura e a menção «pour le maire, l'adjoint délégué» [vereador por delegação do presidente do município], mas não mencionam o domínio da delegação conferida pelo presidente do município ao vereador que assina estes títulos nem o apelido e nome próprio deste último.
- 10 Os títulos de cobrança em causa foram objecto de recursos interpostos pela Scott e pela Kimberly Clark para o tribunal administratif d'Orléans.
- 11 Tendo em conta o efeito suspensivo automático de tais recursos, em conformidade com a legislação nacional, a saber, o artigo L. 1617-5, n.º 1, segundo parágrafo, do Código Geral das Autarquias Locais (code général des collectivités territoriales), a força executória dos referidos títulos de cobrança ficou suspensa e estes, num primeiro momento, não foram executados.
- 12 Entretanto, a República Francesa foi condenada por acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 2006, Comissão/França (C-232/05, Colect., p. I-10071), por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 249.º, quarto parágrafo, CE e dos artigos 2.º e 3.º da Decisão 2002/14. O Tribunal de Justiça concluiu nomeadamente, no n.º 53 do referido acórdão, que o efeito suspensivo dos recursos interpostos contra os títulos de cobrança emitidos para a recuperação do auxílio concedido indevidamente é um procedimento que não reúne as condições previstas no artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 e que, por conseguinte, a norma que prevê tal efeito suspensivo não deveria ter sido aplicada.
- 13 Em 9 de Janeiro de 2007, o tribunal administratif d'Orléans negou provimento aos recursos interpostos pela Scott e pela Kimberly Clark, as quais, conseqüentemente, reembolsaram, em 7 de Fevereiro de 2007, o montante do auxílio de que tinham indevidamente beneficiado, sem aplicação de juros.

- 14 Em 8 de Março de 2007, a Scott e a Kimberly Clark interpuseram recurso dessa sentença para a cour administrative d'appel de Nantes e, para alicerçar o seu recurso, invocaram, nomeadamente, um fundamento relativo à violação do artigo 4.º da Lei n.º 2000-321, alegando que as disposições do segundo parágrafo deste artigo não foram cumpridas, visto que não figura nos títulos de cobrança em causa a indicação do nome próprio e do apelido do respectivo signatário.
- 15 Em 8 de Dezembro de 2008, a Scott e a Kimberly Clark reembolsaram os juros sobre o montante do auxílio de que tinham beneficiado relativamente ao período compreendido entre 1990 e 1 de Junho de 2008 e, em 24 de Março de 2009, pagaram os juros relativos a esse auxílio no tocante ao período compreendido entre 1 de Junho e 8 de Dezembro de 2008.
- 16 Constatando que os títulos de cobrança em causa não respeitam os requisitos de forma previstos pelo artigo 4.º da Lei n.º 2000-321 e que este vício pode levar à anulação destes títulos, o órgão jurisdicional de reenvio tem uma dúvida quanto à compatibilidade da sua anulação por vício de forma com as disposições do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.
- 17 Nestas condições, a cour administrative d'appel de Nantes decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«[A] eventual anulação, pelo tribunal administrativo francês, por violação de disposições legislativas relativas à sua apresentação, dos títulos de cobrança emitidos para a recuperação dos auxílios que, em 12 de Julho de 2000, foram declarados pela Comissão das Comunidades Europeias incompatíveis com o mercado comum, tendo em conta a faculdade de que dispõe a Administração competente de sanar o vício de que essas decisões enfermam, é susceptível de impedir a execução imediata e efectiva da [...] Decisão [2002/14], violando o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 659/1999]?»



## Quanto à questão prejudicial

- 18 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à anulação, pelo juiz nacional, de títulos de cobrança emitidos para recuperação do auxílio de Estado em causa no processo principal, devido a vício de forma, tendo em conta a possibilidade de os regularizar de que dispõe a Administração competente.
- 19 No processo principal, os títulos de cobrança foram emitidos para assegurar a execução da Decisão 2002/14. Nos termos do seu artigo 2.º, esta decisão impõe à República Francesa, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, a obrigação de adoptar todas as medidas necessárias para recuperar junto das sociedades beneficiárias os auxílios ilegalmente colocados à sua disposição e precisa que a recuperação deve ter lugar de imediato e em conformidade com os procedimentos do direito nacional, desde que estes permitam uma execução imediata e efectiva da referida decisão.
- 20 Como o Tribunal de Justiça constatou no n.º 49 do acórdão Comissão/França, já referido, o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 reflecte as exigências do princípio da efectividade consagrado anteriormente pela jurisprudência (v. acórdãos de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Alemanha, 94/87, Colect., p. 175, n.º 12; de 20 de Março de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Colect., p. I-1591, n.º 24; e de 12 Dezembro de 2002, Comissão/Alemanha, C-209/00, Colect., p. I-11695, n.ºs 32 a 34). Esta jurisprudência revela-se, pois, pertinente para a aplicação da referida disposição.
- 21 Em conformidade com este princípio da efectividade, tal como foi concretizado em matéria de auxílios de Estado por jurisprudência assente, um Estado-Membro que, por força de uma decisão da Comissão, é obrigado a recuperar auxílios ilegais pode escolher os meios através dos quais cumprirá essa obrigação, desde que as medidas escolhidas não ponham em causa o alcance e a eficácia do direito da União (v., neste sentido, acórdãos Alcan Deutschland, já referido, n.º 24; de 12 de Dezembro de 2002,

Comissão/Alemanha, já referido, n.º 34; e de 7 de Julho de 2009, Comissão/Grécia, C-369/07, Colect., p. I-5703, n.º 67).

- 22 Um Estado-Membro só cumpre essa obrigação de recuperação se as medidas que adoptar forem adequadas ao restabelecimento das condições normais de concorrência, falseadas pela concessão do auxílio ilegal cuja recuperação foi ordenada por uma decisão da Comissão (v., neste sentido, acórdão de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 35).
- 23 No presente caso, o artigo 4.º da Lei n.º 2000-321 tem por objectivo, como o indica o Governo francês nas suas observações escritas, reforçar a transparência administrativa e permitir a verificação de que a decisão administrativa foi tomada por uma autoridade competente, pondo fim ao anonimato nas relações entre as autoridades administrativas e os cidadãos. Como decorre do pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio considera que os títulos de cobrança em causa violam as disposições deste artigo 4.º e devem, conseqüentemente, ser anulados por esse motivo.
- 24 Deve, pois, apreciar-se se a aplicação destas disposições nacionais, tendo em conta o contexto geral do direito nacional em que se inserem (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colect., p. I-4599, n.º 14, e van Schijndel e van Veen, C-430/93 e C-431/93, Colect., p. I-4705, n.º 19, bem como acórdão de 7 de Junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233, n.º 33), se revela inconciliável com a exigência de uma recuperação imediata e efectiva do auxílio, imposta pelo artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, tal como é interpretada à luz dos ensinamentos decorrentes da jurisprudência recordada nos n.ºs 21 e 22 do presente acórdão.

- 25 A este respeito, há desde logo que realçar que a fiscalização, pelo juiz nacional, da legalidade formal de um título de cobrança emitido para recuperação de um auxílio de Estado ilegal e a eventual anulação deste título, motivada pelo não cumprimento das exigências resultantes do artigo 4.º da Lei n.º 2000-321, devem ser consideradas uma mera emanção do princípio da protecção jurisdiccional efectiva, que constituem, em conformidade com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, um princípio geral do direito da União (v. acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 26 Por conseguinte, se a anulação de um título de cobrança não é criticável em si mesma, importa contudo salientar que tal anulação poderá, em princípio, originar, em proveito do beneficiário do auxílio que tenha obtido ganho de causa, o direito de requerer, com base no direito nacional, que as quantias correspondentes ao auxílio já restituído lhe sejam novamente entregadas e, portanto, há que apreciar esta eventual consequência à luz das obrigações impostas pelo artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.
- 27 A este propósito, cabe realçar que decorre dos próprios termos da questão prejudicial que a autoridade competente que emitiu os títulos de cobrança em causa está habilitada a regularizar o vício de forma de que estes enfermam, permitindo tal habilitação deduzir que a anulação dos títulos de cobrança em causa não provoca necessariamente a restituição às sociedades em questão das quantias que estas últimas pagaram em execução destes títulos. Acresce que o Governo francês e a Comissão alegaram, nas suas observações escritas, que o direito francês dispõe dos instrumentos necessários para evitar que a anulação de um título de cobrança acarrete automaticamente a restituição imediata da quantia paga pelo contribuinte em cumprimento deste título. Assim, a autoridade competente estará em condições de poder regularizar o vício de forma de que enfermam os referidos títulos sem estar obrigada a entregar às recorrentes no processo principal, mesmo provisoriamente, as quantias que restituíram em execução desses títulos.

- 28 No que respeita à aplicação destes instrumentos pela autoridade competente ou pelo juiz nacional, cabe recordar que, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, os Estados-Membros interessados tomarão, na eventualidade de um processo nos tribunais nacionais, todas as medidas previstas nos seus sistemas jurídicos respectivos, incluindo medidas provisórias, para garantir a execução imediata e efectiva da decisão da Comissão.
- 29 A este respeito, a autoridade competente e o órgão jurisdicional nacional estão nomeadamente obrigados, por força do dito artigo 14.º, n.º 3, a garantir a plena eficácia da decisão que ordena a recuperação do auxílio ilegal e a chegar a uma solução conforme com a finalidade prosseguida por esta decisão, a saber, garantir que o beneficiário do auxílio não disponha, nem sequer provisoriamente, dos fundos correspondentes ao auxílio já restituído.
- 30 Se, por força da aplicação do direito nacional, a regularização dos títulos de cobrança em causa ocorrer em circunstâncias que garantam que o auxílio já restituído não será, nem sequer provisoriamente, novamente entregue aos seus beneficiários no caso da anulação destes títulos pelo órgão jurisdicional de reenvio, esta anulação ficará então desprovida de consequências reais para a aplicação da Decisão 2002/14. Efectivamente, estes beneficiários não poderão dispor, nem sequer provisoriamente, das quantias correspondentes ao auxílio que já restituíram, de modo que continuarão a estar privados da vantagem concorrencial indevida que lhes seria proporcionada pela entrega destas quantias. Nestas condições, a mera anulação dos títulos de cobrança em causa não obstará à execução imediata e efectiva da referida decisão, como exige o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.
- 31 Porém, se a anulação dos títulos de cobrança em causa provocar, mesmo provisoriamente, nova entrega do auxílio que já havia sido restituído pelos seus beneficiários, estes últimos passarão a dispor novamente das quantias provenientes dos auxílios declarados incompatíveis com o mercado comum e beneficiarão da vantagem concorrencial indevida que daí resulta. Assim, o restabelecimento imediato e estável da situação anterior ficaria comprometido e a vantagem concorrencial indevida seria restabelecida em proveito das recorrentes no processo principal.

- 32 Tal consequência seria incompatível com a Decisão 2002/14 que ordena a recuperação do auxílio ilegal e com as obrigações daí decorrentes por força do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.
- 33 Vistas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, nas situações em que as quantias correspondentes ao auxílio em causa foram já recuperadas, à anulação por vício de forma, pelo juiz nacional, dos títulos de cobrança emitidos para recuperar o auxílio de Estado ilegal, quando a possibilidade de regularização deste vício de forma seja assegurada pelo direito nacional. Pelo contrário, esta disposição opõe-se a que estas quantias sejam, mesmo provisoriamente, entregadas de novo ao beneficiário deste auxílio.

### **Quanto às despesas**

- 34 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

**O artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] do Tratado CE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, nas situações em que as quantias correspondentes ao auxílio em causa foram já recuperadas, à anulação**

**por vício de forma, pelo juiz nacional, dos títulos de cobrança emitidos para recuperar o auxílio de Estado ilegal, quando a possibilidade de regularização deste vício de forma seja assegurada pelo direito nacional. Pelo contrário, esta disposição opõe-se a que estas quantias sejam, mesmo provisoriamente, entregadas de novo ao beneficiário deste auxílio.**

Assinaturas