

NEWSLETTER

Nº 51/25

13 NOVEMBRO 2025

DAS GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES NA RECUPERAÇÃO DE AUXÍLIOS DE ESTADO DECLARADOS INCOMPATÍVEIS COM O DIREITO EUROPEU NO REGIME III DA ZONA FRANCA DA MADEIRA

A recuperação de auxílios incompatíveis com o direito europeu na ZFM (Regime III) tem sido um processo com incertezas jurídicas relevantes.

Têm, por isso, proliferado decisões judiciais nacionais com importantes clarificações a respeito da aplicação da prescrição e outras importantes garantias. Nos Tribunais superiores, têm sido positivas quanto à salvaguarda dos direitos das entidades beneficiárias. Porém, diversos outros casos ainda pendentes junto do TJUE poderão ter um impacto significativo na estabilização jurídica das normas em jogo.

Advisory Team



ENQUADRAMENTO

Como é do conhecimento geral, foi conhecida, ainda em 2022, a decisão integral da Comissão Europeia referente ao regime de auxílios concedidos a empresas na Zona Franca da Madeira (ZFM) - Regime III. Nesta decisão, a Comissão Europeia considerou, pelos motivos aí elencados, que o regime estava a ser aplicado em sacrifício das regras europeias referentes a auxílios de Estado, impondo ao Estado Português a obrigação de proceder à recuperação dos valores concedidos indevidamente e consequentes juros.

O Estado Português iniciou a notificação às empresas beneficiárias da recuperação desses tais auxílios, tidos por indevidamente concedidos - e nessa medida, a serem reembolsados - tendo esse procedimento culminado na notificação de atos de liquidação adicionais em sede de IRC.

O procedimento de recuperação de auxílios de Estado considerados ilegalmente concedidos, em particular quando se trata de um regime fiscal estabelecido na lei, é bastante penoso para as entidades e empresas envolvidas, por não existir um enquadramento legal e procedimental claro, atendendo à convivência da legislação tributária nacional com normas europeias e orientações da Comissão Europeia, por vezes em contradição com as normas nacionais —

motivo pelo qual é frequente que o Tribunal de Justiça da União Europeia seja chamado, em sede de reenvio prejudicial, a fornecer a orientação devida na aplicação dos regimes em jogo.

Nesse sentido, tendo igualmente sido instaurados processos de execução fiscal tendentes ao efetivo pagamento destas dívidas junto das entidades beneficiárias, têm surgido decisões judiciais, por parte dos tribunais portugueses, de que importa dar nota, muito em particular, agora, no que respeita (i) à prescrição destas dívidas e (ii) às

Será o regime prescricional nacional aplicável no contexto da recuperação de auxílios de Estado? E as demais garantias dos contribuintes previstas na legislação tributária nacional?

garantias dos contribuintes no contexto dos processos de execução fiscal, em particular à possibilidade de suspensão do processo de execução com prestação - ou dispensa - de garantia.

DA PRESCRIÇÃO DAS DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS EM CONTEXTO DE RECUPERAÇÃO DE AUXÍLIOS DE ESTADO TIDOS POR INDEVIDOS: O RECENTE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, DE 16 OUTUBRO 2025

Em referência a este tema, cumpre salientar o recentíssimo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, no âmbito [Acórdão de 16 de outubro de 2025 \(Proc. n.º 249/25.3BEFUN\)](#), no qual este Tribunal se pronuncia sobre a aplicabilidade do prazo de prescrição, previsto no [Regulamento \(UE\) 2015/1589, do Conselho, de 13 de julho de 2015](#), no âmbito da recuperação de auxílios de Estado.

O Tribunal Central Administrativo Sul veio clarificar que o prazo de prescrição de dez anos previsto no referido Regulamento europeu se aplica, apenas, às relações entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros — e não às relações entre o Estado português e os beneficiários dos auxílios considerados indevidamente atribuídos. Quanto a estes últimos, decidiu o Tribunal que o prazo de prescrição aplicável se deverá reger pelas normas de direito interno, nomeadamente, na Lei Geral Tributária.

*O TCA Sul decidiu no sentido de o prazo de 10 anos previsto no Regulamento 2015/1589 ser apenas aplicável à Comissão Europeia e não às relações entre o Estado Português e os beneficiários.
O que esperar quanto à posição do TJUE sobre a matéria?*

Assim, decidiu o Tribunal Central Administrativo Sul pela aplicabilidade, também nestes casos de recuperação de auxílios de Estado em matéria fiscal, do prazo de 8 anos do regime da prescrição que se encontra previsto nos artigos (48.º e 49.º) da Lei Geral Tributária.

Assim, e nesse caso concreto do Acórdão em causa, tratando-se a dívida referente a IRC do exercício de 2012, o Tribunal Central Administrativo decidiu que o facto tributário ocorreu em 31 de dezembro de 2012, pelo que o prazo de prescrição, iniciado em 1 de janeiro de 2013, teria terminado em 31 de dezembro de 2020, sem que se tivessem verificado causas válidas de suspensão ou interrupção, atendendo a que a citação para o processo de execução fiscal ocorreu, apenas, em 2025.

Entretanto, em 31 de outubro de 2025, foi também proferido Despacho no âmbito do [Processo n.º C-24/25](#), pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (Sétima Secção). Neste processo, e não obstante a questão prejudicial em causa ser referente à caducidade do direito à liquidação, entendeu o Tribunal de Justiça da União Europeia que a resposta à questão submetida era claramente deduzida da jurisprudência, decidindo, assim, nesse sentido, que a Comissão Europeia *pod(ia) sempre solicitar a recuperação de um auxílio ilegal dentro do prazo de prescrição de dez anos previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, ainda que o prazo de prescrição ou de caducidade previsto no direito nacional já tenha decorrido.*

Assim, nesse momento, ficou claro também que, para o Tribunal de Justiça da União Europeia, no contexto deste procedimento específico, o direito europeu se opunha à aplicação de um prazo de caducidade nacional à recuperação de um auxílio quando esse prazo tivesse expirado ainda antes da adoção da decisão da Comissão Europeia que declara esse auxílio ilegal e que ordena a sua recuperação.

Restará, assim, aguardar por mais desenvolvimentos, nomeada e especificamente, agora, quanto à situação de se tratar de um prazo de prescrição que termine já depois de notificada a Decisão de recuperação de auxílio de Estado ilegal por parte da Comissão Europeia.

DAS GARANTIAS PROCESSUAIS DOS BENEFICIÁRIOS DOS AUXÍLIOS DE ESTADO TIDOS POR INDEVIDAMENTE CONCEDIDOS

No contexto da instauração de processos de execução fiscal tendentes à recuperação das alegadas dívidas fiscais resultantes do procedimento de recuperação de auxílios de Estado, a Administração tributária tem manifestado a interpretação de que as normas internas referentes à suspensão destes processos, com ou sem prestação de garantia, nos termos do direito tributário nacional, não são aplicáveis ao caso.

Sustenta a Administração tributária que a suspensão do processo de execução fiscal, bem como a possibilidade de pagamento com recurso a plano de prestações, colidem com um alegado imperativo de recuperação *imediate e efetiva* dos auxílios de Estado tidos por indevidamente concedidos.

As empresas afetadas devem naturalmente atuar com especial prudência, sendo essencial monitorizar os prazos de prescrição e acompanhar, de perto, os processos judiciais e administrativos em curso

Esta posição mereceu acolhimento no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, o qual, numa primeira fase, decidiu que as normas de direito interno, substantivas ou processuais, que possam constituir obstáculo à recuperação imediata de auxílios de Estado, têm de ser desaplicadas por força do princípio do primado do Direito da UE sobre o Direito interno, pelo que o regime que prevê os fundamentos da oposição à execução deve ser afastado nas situações, como a presente, em que está em causa um processo de execução fiscal para recuperação de auxílios de Estado considerados ilegais, uma vez que tal regime obsta à efetiva e imediata recuperação desse auxílio de Estado.

Porém, o Supremo Tribunal Administrativo adotou posição diversa, em Acórdão, de 3 de julho de 2024, proferido no âmbito do [processo n.º 088/24.9BEFUN](#). Neste Acórdão, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu, em suma, que nada impedia a aplicação das garantias processuais de direito interno no contexto da recuperação executiva de auxílios de Estado tidos por indevidos.

Assim, na natural sequência de processos de oposição ou reclamação judicial no âmbito dos processos de execução fiscal, multiplicou-se a discussão referente à aplicabilidade das normas e garantias dos contribuintes previstas no direito interno.

Neste sentido, estão atualmente pendentes no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal diversos processos cujos litígios tem por objeto a mesma questão de fundo, tendo sido já formulado ao Tribunal de Justiça da União Europeia, no âmbito do processo n.º 299/24.7BEFUN, reenvio prejudicial que corre termos sob o n.º [C-545/24](#).

Assim, restará, também aqui, aguardar pelo desfecho dos processos em curso junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, onde está a ser apreciado o afastamento das normas de direito interno e de natureza processual atinentes a garantias processuais dos beneficiários de auxílios de estado entendidos por indevidamente concedidos no âmbito da Zona Franca da Madeira – Regime III.

Cumprе assinalar, no entanto, que por via da suspensão dos processos de oposição judicial, também os processos de execução fiscal têm sido suspensos, por via judicial, até ao desfecho do processo.

CONCLUSÕES

O atual estado de aplicação e de controlo do regime de auxílios da Zona Franca da Madeira (Regime III) continua a gerar relevantes incertezas jurídicas, tanto para as empresas beneficiárias como para a própria Administração tributária.

Tal deve-se, em grande medida, à coexistência de normas de direito europeu em matéria de auxílios de Estado com as normas do direito tributário nacional. A ausência de um regime processual autónomo para a execução e recuperação destes auxílios de Estado

em matéria fiscal coloca os contribuintes num quadro de instabilidade jurídica, que é sobremaneira agravado quando esta indefinição abrange importantes direitos e garantias dos contribuintes, como é o caso da aplicabilidade de regras de prescrição, ou da caducidade e de outras, como a possibilidade de suspensão dos processos de execução fiscal, com ou sem dispensa de prestação de garantia, bem como o acesso a planos de pagamento prestacionais.

O citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 16 de outubro de 2025, assume aqui particular relevância na delimitação do âmbito de aplicação dos prazos de prescrição em matéria tributária, distinguindo, de forma clara entre as dívidas fiscais sujeitas ao prazo geral de oito anos previsto na Lei Geral Tributária e as obrigações de restituição de auxílios de Estado.

Creemos, porém, que esta matéria virá, ainda, a ser objeto de apreciação concreta por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia, o qual, até então já decidiu, de modo claro, pela inaplicabilidade das normas referentes à caducidade do direito à liquidação quando esta ocorre em momento prévio ao da notificação da decisão de recuperação da Comissão Europeia.

Mas por seu turno, o Supremo Tribunal Administrativo tem reafirmado que o primado do direito da União não exclui, por si só, a aplicação das normas processuais nacionais de defesa e garantia do contribuinte, devendo ser preservado o equilíbrio entre a eficácia da recuperação e a tutela jurisdicional efetiva. Porém, a pendência de diversos processos no Tribunal de Justiça da União Europeia (designadamente o referido processo C-545/24) demonstra que o enquadramento jurídico da recuperação de auxílios de Estado em contexto fiscal continua em evolução...

As decisões que vierem a ser proferidas poderão vir a (re)definir os limites da intervenção nacional, quer quanto à aplicabilidade das normas de prescrição, quer quanto ao alcance das garantias dos contribuintes.

Até que sejam fixadas as orientações definitivas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, as empresas afetadas devem naturalmente atuar com especial prudência, sendo essencial monitorizar os prazos de prescrição e acompanhar, de perto, os processos judiciais e administrativos em curso, procurando-se salvaguardar as garantias de defesa das entidades beneficiárias, neste contexto, muito particular, da recuperação de montantes que lhes estão a ser pedidos por terem feito fé na lei nacional e práticas administrativas existentes.

Rogério Fernandes Ferreira
Marta Machado de Almeida
Álvaro Silveira de Meneses
Miriam Campos Dionísio
João de Freitas Jacob
Luís José Maria
José Sousa Guerreiro
Joana Fidalgo Barreiro

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

1250-146 Lisboa • Portugal

T: +351 215 915 220

contact@rfflawyers.com

www.rfflawyers.com



Este conteúdo destina-se a ser distribuído a clientes e colegas e a informação aqui contida é fornecida como uma visão geral e abstrata. Não deve ser utilizada como base para decisões, devendo ser solicitado aconselhamento jurídico profissional em casos específicos. O conteúdo deste documento não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, sem a autorização expressa dos autores. Para mais informações sobre este assunto, contacte-nos.

**

Prémios e reconhecimentos 2025: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League e outros