



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-584/17 P

**ADR Center SpA
contra
Comissão Europeia**

Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 16 de julho de 2020

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Cláusula compromissória — Convenções de subvenção celebradas no âmbito do programa específico “Justiça Civil” para o período de 2007-2013 — Relatórios de auditoria que põem em causa a elegibilidade de determinados custos — Decisão da Comissão Europeia de proceder à cobrança de montantes indevidamente pagos — Artigo 299.º TFUE — Poder da Comissão de adotar decisões constitutivas de título executivo no âmbito de relações contratuais — Competência do juiz da União — Proteção jurisdicional efetiva»

1. *Comissão — Competências — Execução do orçamento da União — Créditos da União constituídos por um contrato celebrado por uma instituição — Cobrança por meio de uma decisão constitutiva de título executivo — Poder de adotar tal decisão no âmbito de relações contratuais — Base jurídica — Origem contratual do crédito — Falta de pertinência (Artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE; Regulamento n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 79.º, n.º 2)*

(cf. n.ºs 51-58, 61)

2. *Recurso de anulação — Atos suscetíveis de recurso — Conceito — Atos que produzem efeitos jurídicos vinculativos — Recurso que, na realidade, tem por objeto um litígio de natureza contratual — Incompetência do juiz da União — Inadmissibilidade (Artigos 263.º, 272.º, 274.º e 299.º TFUE)*

(cf. n.ºs 62-65)

3. *Recurso de anulação — Atos suscetíveis de recurso — Atos que produzem efeitos jurídicos vinculativos — Recurso que, na realidade, tem por objeto um litígio de natureza contratual — Decisão da Comissão constitutiva de título executivo para efeitos de cobrança de um crédito — Ato que se destina a produzir efeitos vinculativos que se situam fora do quadro contratual e implicam o exercício de prerrogativas de poder público — Competência do juiz da União — Necessidade de uma cláusula compromissória atributiva dessa competência — Admissibilidade (Artigos 263.º, 274.º e 299.º TFUE; Regulamento n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 79.º, n.º 2)*

(cf. n.º 69-73)

4. *Recurso de anulação — Competência do juiz da União — Alcance — Fiscalização jurisdicional de uma decisão da Comissão constitutiva de título executivo para efeitos da cobrança de um crédito — Competência para examinar os fundamentos de impugnação da legalidade de tal decisão e os fundamentos relativos à violação das obrigações contratuais na origem da adoção dessa decisão — Possibilidade de esse juiz requalificar o recurso a fim de poder examinar os fundamentos relativos à violação das referidas obrigações contratuais — Respeito pelo direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Inexistência* (Artigos 263.º e 272.º TFUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 47.º; Regulamento n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 79.º, n.º 2)

(cf. n.º 80-89)

Resumo

No seu Acórdão ADR Center/Comissão (C-584/17 P), proferido em 16 de julho de 2020, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto pela sociedade italiana ADR Center SpA (a seguir «ADR») do Acórdão do Tribunal Geral¹, pelo qual este negou provimento ao seu recurso que tinha por objeto, por um lado, a anulação de uma decisão da Comissão², relativa à cobrança de parte da contribuição financeira paga à ADR, em execução de três convenções de subvenção e, por outro, a condenação dessa instituição a pagar-lhe o saldo em dívida por força dessas convenções e uma indemnização.

Neste caso, a ADR é uma sociedade que presta serviços na área da resolução amigável de litígios. Em 2008, a Comissão celebrou três convenções de subvenção no âmbito do programa «Justiça Civil» com consórcios, coordenados pela ADR, que estipulavam cláusulas compromissórias a favor do juiz da União. Na sequência das auditorias realizadas pela Comissão, esta deu início ao procedimento de cobrança de montantes indevidamente pagos. Como a ADR não reembolsou esses montantes, a Comissão adotou, em 27 de junho de 2014, uma decisão constitutiva de título executivo, na aceção do artigo 299.º Após o Tribunal Geral ter negado provimento ao recurso interposto dessa decisão, a ADR interpôs o presente recurso no Tribunal de Justiça. Assim, a ADR acusava nomeadamente o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito na interpretação, por um lado, do princípio que rege as contribuições financeiras da União e, por outro, do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União e do artigo 79.º do Regulamento Financeiro³.

Neste contexto, o Tribunal de justiça começou por se debruçar sobre o poder da Comissão de adotar decisões constitutivas de título executivo no âmbito de relações contratuais. A este respeito, após ter sublinhado que o artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE é aplicável a todos os atos que estabelecem uma obrigação pecuniária das instituições da União, o Tribunal de Justiça precisou que esta disposição não constitui, por si só, uma base jurídica suficiente para a adoção de atos constitutivos de título executivo. Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro confere à Comissão o poder de formalizar o

¹ Acórdão do Tribunal Geral de 20 de julho de 2017, ADR Center/Comissão (T-644/14, EU:T:2017:533).

² Decisão C(2014) 4485 final da Comissão, de 27 de junho de 2014.

³ Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO 2012, L 298, p. 1).

apuramento de um crédito a cargo de pessoas diferentes dos Estados-Membros numa decisão constitutiva de título executivo e que esta disposição é aplicável a todas as operações abrangidas pelo orçamento da União. Assim, o Tribunal de Justiça confirmou a conclusão do Tribunal Geral de que nem o artigo 299.º TFUE nem o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro estabelecem uma distinção consoante o crédito cuja declaração é formalizada por uma decisão constitutiva de título executivo seja de origem contratual ou extracontratual. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considerou que estas disposições conferem à Comissão competência para adotar decisões constitutivas de título executivo, apesar de se tratar de uma obrigação pecuniária de natureza contratual.

Em seguida, o Tribunal de Justiça salientou que, na presença de um contrato que vincule um recorrente a uma das instituições da União, o juiz da União só pode apreciar o recurso interposto com base no artigo 263.º TFUE se o ato impugnado se destinar a produzir efeitos jurídicos vinculativos que estejam situados fora da relação contratual entre as partes e impliquem o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à instituição contratante. Assim, após confirmação do raciocínio do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça declarou que a decisão da Comissão de cobrança constitutiva de título executivo, na aceção do artigo 299.º TFUE, implica o exercício de tais prerrogativas e os efeitos vinculativos dessa decisão não resultam das convenções de subvenção celebradas por essa instituição mas sim das disposições do artigo 299.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 79.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro. Além disso, o Tribunal de Justiça observou que, quando a Comissão faz uso dessas prerrogativas de poder público para adotar atos cujos efeitos jurídicos se situam fora do quadro contratual, como uma decisão constitutiva de título executivo, esses atos estão abrangidos pela competência do juiz da União e podem ser impugnados por recurso de anulação baseado no artigo 263.º TFUE. Contudo, o Tribunal de Justiça especificou que o poder da Comissão de adotar decisões constitutivas de título de execução no âmbito de relações contratuais deve limitar-se aos contratos que contenham uma cláusula compromissória a favor do juiz da União, a fim de evitar restringir a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais e impedir a Comissão de contornar a repartição de competências entre esses órgãos jurisdicionais e o juiz da União.

Por último, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a compatibilidade com o princípio da proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, da jurisprudência do Tribunal Geral segundo a qual o juiz da União, ao conhecer de um recurso de anulação interposto de uma decisão constitutiva de título executivo, adotada ao abrigo de uma competência própria e distinta da relação contratual entre as partes, só deve apreciar os fundamentos de impugnação da legalidade de tal ato e declarar inadmissível qualquer fundamento baseado no incumprimento das cláusulas do contrato em causa ou na violação das disposições de direito nacional aplicável a esse contrato. Assim, o Tribunal de Justiça sublinhou que, mesmo na hipótese de o juiz da União proceder, para poder examinar um fundamento relativo ao referido contrato, à requalificação do recurso de anulação que lhe foi submetido como recurso interposto com base tanto no artigo 263.º TFUE como no artigo 272.º TFUE, essa requalificação não assegura uma proteção jurisdicional efetiva. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, essa reclassificação, sujeita não só à vontade desse juiz mas também à inexistência de oposição expressa do recorrente nesse sentido e à existência de um fundamento baseado na violação das regras que regem a relação contratual em causa, não garante o respeito pelo direito a uma proteção jurisdicional efetiva, que exige que o referido juiz examine todas as questões de facto e de direito relevantes para o litígio que lhe é submetido. Assim, o Tribunal de Justiça concluiu que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que, no âmbito de um recurso interposto com base no artigo 263.º TFUE, o juiz da União deve apreciar a legalidade do ato impugnado unicamente à luz do direito da União, ao passo que, no âmbito de uma ação

intentada ao abrigo do artigo 272.º, o demandante só pode validamente invocar o incumprimento das cláusulas contratuais em causa ou a violação do direito aplicável a esse contrato. No entanto, especificou que, tendo em conta o facto de o Tribunal Geral ter efetuado uma análise completa de todas as questões de facto e de direito relevantes para a decisão do litígio, esse erro não afetou o dispositivo do acórdão recorrido. Por esse motivo, o Tribunal de Justiça acabou por considerar inoperante a argumentação baseada na violação do princípio da proteção jurisdicional efetiva.