

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

12 de Fevereiro de 2010 *

No processo T-456/07,

Comissão Europeia, representada por J.-F. Pasquins e D. Martin, na qualidade de agentes,

requerente,

contra

Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (a seguir «CdT»), inicialmente representado por G. Vandersanden e, depois, por L. Levi, advogados

requerido,

que tem por objecto um pedido de anulação da alegada decisão através da qual o CdT recusou pagar ao orçamento geral, relativamente aos exercícios orçamentais de 1998 a 2005, uma contribuição correspondente à parte do financiamento do regime de pensões que incumbe ao empregador,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por J. Azizi, presidente, E. Cremona e S. Frimodt Nielsen (relator), juízes,
secretário: E. Coulon,

profere o presente

Despacho

Quadro jurídico

Regime de pensões comunitário

- ¹ O artigo 83.º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, tanto na versão anterior a 1 de Maio de 2004 (a seguir «antigo Estatuto») como na versão posterior a essa data (a seguir «novo Estatuto»), tem a seguinte redacção:

«1. O pagamento das prestações previstas no presente regime de pensões constitui encargo do orçamento das Comunidades. Os Estados-Membros garantem colectivamente o pagamento de tais prestações, de acordo com o critério de repartição fixado para o financiamento destas despesas.

[...]

2. Os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte deste regime de pensões [...].»

2 O artigo 83.º-A, n.º 2, inserido no novo Estatuto, dispõe o seguinte:

«As agências que não são financiadas pelo orçamento geral da União Europeia pagarão a este orçamento a totalidade das contribuições necessárias para o financiamento do regime de pensões.»

Legislação financeira

3 A possibilidade de as instituições apurarem créditos de que entendam ser titulares está prevista no artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1, e rectificação no JO 2003, L 25, p. 43, a seguir «regulamento financeiro»), aplicável a partir de 1 de Maio de 2003. Esta disposição prescreve:

«A instituição pode formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas que não Estados numa decisão que constituirá um título executório na acepção do artigo 256.º [...] CE.»

Disposições aplicáveis ao CdT

Disposições aplicáveis durante a totalidade do período em litígio

⁴ O Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CdT) é uma agência instituída pelo Regulamento (CE) n.º 2965/94 do Conselho, de 28 de Novembro de 1994, que cria um Centro de Tradução dos organismos da União Europeia (JO L 314, p. 1). O CdT tem personalidade jurídica (artigo 3.º do Regulamento n.º 2965/94) e dispõe de um orçamento autónomo. Tem por missão prestar serviços de tradução aos organismos referidos no artigo 2.º do Regulamento n.º 2965/94, bem como, eventualmente, às instituições. Participa, igualmente, no Comité Interinstitucional da Tradução e da Interpretação. Está instalado no Luxemburgo (Luxemburgo).

⁵ O artigo 9.º do Regulamento n.º 2965/94 tem a seguinte redacção:

«1. O [CdT] será dirigido por um director nomeado pelo conselho de administração, sob proposta da Comissão, por um período de cinco anos, renovável.

2. O director será o representante legal do [CdT] e responsável:

— pela correcta elaboração e execução do programa de trabalho e das decisões do conselho de administração,

- pela administração corrente,
- pelo desempenho das funções do [CdT],
- pela execução do orçamento,
- pelas questões de pessoal,
- pela preparação das reuniões do conselho de administração.

3. O director será responsável perante o conselho de administração.»

⁶ O artigo 17.º do Regulamento n.º 2965/94 dispõe que o pessoal do CdT será sujeito à regulamentação aplicável aos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias.

⁷ O Regulamento n.º 2965/94 foi alterado em duas ocasiões. A primeira alteração, aplicável a partir de 17 de Novembro de 1995, foi introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 2610/95 do Conselho, de 30 de Outubro de 1995 (JO L 268, p. 1). A segunda, aplicável a partir de 1 de Outubro de 2003, resulta do Regulamento (CE) n.º 1645/2003 do Conselho, de 18 de Junho de 2003 (JO L 245, p. 13).

Disposições aplicáveis aos anos 1998 a 2002

- 8 Na redacção aplicável aos exercícios orçamentais de 1998 a 2002, resultante do Regulamento n.º 2610/95, o artigo 10.º do Regulamento n.º 2965/94 dispõe o seguinte:

«1. As receitas e despesas do [CdT] devem ser objecto de previsões para cada ano financeiro, que corresponderá ao ano civil, e inscritas no orçamento do [CdT].

2. a) O orçamento do [CdT] deve ser equilibrado em receitas e despesas.

b) Sob reserva do disposto na alínea c), na fase de arranque, as receitas deverão provir dos pagamentos efectuados ao [CdT] pelos organismos para os quais o [CdT] trabalha [...], como contrapartida dos serviços prestados.

c) Na fase de arranque, que não deve exceder três exercícios orçamentais:

- os organismos, instituições e órgãos a quem o [CdT] presta serviços contribuirão, no início do ano financeiro, com um montante global, financiado no limite das respectivas dotações orçamentais, calculado com base nas melhores informações possíveis e que será ajustado em função dos serviços efectivamente prestados,

- pode ser atribuída ao [CdT] uma contribuição proveniente do orçamento geral das Comunidades Europeias, para garantir o seu funcionamento.

3. As despesas do [CdT] incluem a remuneração do pessoal e as despesas administrativas e de infra-estruturas, bem como as de funcionamento.»

- 9 As regras relativas à aprovação e à execução do orçamento do CdT, aplicáveis de 1998 a 2002, são estabelecidas pelos artigos 13.º a 15.º do Regulamento n.º 2965/94, na redacção resultante do Regulamento n.º 2610/95. Decorre dessas disposições que compete ao director do CdT elaborar e executar o orçamento, competindo ao Conselho de Administração aprová-lo e dar quitação da execução do mesmo.

Disposições aplicáveis aos anos 2003 a 2005

- 10 Na redacção aplicável aos exercícios orçamentais de 2003 a 2005, resultante do Regulamento n.º 1645/2003, o artigo 10.º do Regulamento n.º 2965/94 dispõe o seguinte:

«1. As receitas e despesas do [CdT] devem ser objecto de previsões para cada ano financeiro, que corresponderá ao ano civil, e inscritas no orçamento do [CdT].

2. a) O orçamento do Centro deve ser equilibrado em receitas e despesas.

- b) As receitas do [CdT] incluem os pagamentos efectuados pelos organismos para os quais o [CdT] trabalha e pelas instituições e órgãos com as quais foi acordada uma colaboração em remuneração das prestações fornecidas, incluindo as actividades com carácter institucional, bem como uma subvenção comunitária.

3. As despesas do [CdT] incluem a remuneração do pessoal e as despesas administrativas e de infra-estruturas, bem como as de funcionamento.»

- 11 As regras relativas à aprovação e à execução do orçamento do CdT, aplicáveis de 2003 a 2005, são estabelecidas pelos artigos 13.º a 15.º do Regulamento n.º 2965/94, na redacção resultante do Regulamento n.º 1645/2003. Estas disposições não põem em causa as competências do director. Prevêem, em contrapartida, a intervenção do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia para fixar o montante da subvenção comunitária prevista no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2965/94, conforme alterado, e para dar ao director quitação da execução do orçamento do CdT. Com esta ressalva, as competências do Conselho de Administração permanecem inalteradas.

Factos na origem do litígio

Pedidos de pagamento ao orçamento geral de contribuição para o regime de pensões comunitário relativa aos exercícios orçamentais de 1998 a 2005

- 12 Por nota do director-geral da Direcção-Geral (DG) «Pessoal e Administração», de 1 de Julho de 1998 (a seguir «nota de 1 de Julho de 1998»), a Comissão das Comunidades Europeias solicitou à Agência Europeia de Medicamentos («EMEA»), ao Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas, desenhos e modelos)

(«IHMI»), bem como ao Instituto Comunitário das Variedades Vegetais («ICVV») que pagassem ao orçamento comunitário uma contribuição correspondente à parte do financiamento do regime de pensões que é da responsabilidade do empregador.

13 A nota de 1 de Julho de 1998 referia o seguinte:

«Os organismos descentralizados pagam, mensalmente, à Comissão os montantes relativos às contribuições do seu pessoal para o regime de pensões comunitário. Alguns desses organismos, de entre os quais o seu, tendem a ser parcial ou totalmente autofinanciados. Por isso, para manter o equilíbrio orçamental e respeitar a lógica do regime de pensões [...], esses organismos devem pagar ao regime de pensões uma contribuição ‘empregador’ equivalente ao dobro da contribuição do pessoal, ponderada em função da taxa de autofinanciamento de cada organismo.

Esta prática fundamenta-se, implicitamente, nos regulamentos de criação das agências [...]

Consequentemente, agradecia que, de acordo com o procedimento previsto para o pagamento das contribuições do pessoal, ordenasse o pagamento à Comissão do montante correspondente à contribuição ‘empregador’ do seu organismo para o financiamento do regime de pensões, o qual a Comissão afectará de acordo com as disposições aplicáveis.

Esses pagamentos devem ser efectuados retroactivamente, a contar do ano em que o seu organismo começou a obter recursos próprios, sobre os quais incide uma taxa de juro adequada.»

- 14 A nota de 1 de Julho de 1998 foi transmitida ao director do CdT em 6 de Agosto de 1998, por fax remetido pelo chefe da Unidade «Pensões e relações com antigos funcionários» da DG «Pessoal e Administração» da Comissão. Nesse fax, esclarecia-se que a nota de 1 de Julho de 1998, na verdade, se destinava, igualmente, ao CdT e, «consequentemente, agradecia-se que a tivesse em consideração».
- 15 Em 19 de Agosto de 1998, o director do CdT respondeu ao chefe da Unidade «Pensões e relações com antigos funcionários» da DG «Pessoal e Administração» da Comissão que estava receptivo a esse pedido e sugeria que a Comissão lhe indicasse o «fundamento jurídico da actuação proposta para o [CdT]».
- 16 Em 9 de Fevereiro de 2000, o CdT solicitou o parecer da Comissão relativamente à sua posição, de acordo com a qual a contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador devia ser suportada pelo orçamento geral das Comunidades.
- 17 Por nota de 16 de Março de 2000, o chefe da Unidade «Pensões e relações com antigos funcionários» da DG «Pessoal e Administração» da Comissão esclareceu que o CdT devia ser considerado um organismo autofinanciado desde a sua criação e, consequentemente, devia, desde essa altura, pagar ao orçamento geral a contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador.
- 18 Por nota de 11 de Abril de 2000, o responsável pelo departamento «Administração Geral, Finanças e Pessoal» do CdT informou a Comissão de que, de acordo com o Conselho de Administração do CdT, a posição expressa na nota de 16 de Março de 2000 assentava numa argumentação incoerente e incompleta e não tinha fundamento

jurídico. A Comissão foi, uma vez mais, convidada a esclarecer a base jurídica em que fundamentava o seu pedido, para que o Conselho de Administração pudesse dar-lhe um seguimento favorável.

- 19 Por nota de 16 de Maio de 2000, o chefe da Unidade «Pensões e relações com antigos funcionários» da DG «Pessoal e Administração» da Comissão confirmou a posição anteriormente expressa, de acordo com a qual o CdT era devedor de uma contribuição equivalente a dois terços do financiamento do regime de pensões comunitário. A Comissão considerou que o CdT era «claramente autofinanciado», na medida em que era remunerado pela prestação de serviços, mas podia discutir-se se, na fase de arranque referida no artigo 10.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 2965/94, na versão em vigor na altura (v. n.º 8, *supra*), a obrigação de pagar a «parte que incumbe à entidade empregadora» competia ao CdT.
- 20 Por nota de 21 de Junho de 2000, o responsável pelo departamento «Administração Geral, Finanças e Pessoal» do CdT referiu, uma vez mais, que não podia proceder ao pagamento da «quota-parte que incumbe à entidade empregadora» a não ser que a Comissão fundamentasse juridicamente o seu pedido. Nessa nota, referia-se, igualmente, que o pedido da Comissão parecia ser contrário ao artigo 83.º, n.º 1, do antigo Estatuto, nos termos do qual «o pagamento das prestações previstas no [...] regime de pensões constitui encargo do orçamento das Comunidades». Por conseguinte, a indicação de que uma base jurídica clara afigurava-se necessária «para evitar qualquer objecção por parte [do] controlo financeiro [do CdT] e do Tribunal de Contas [das Comunidades Europeias]».
- 21 Em 27 de Outubro de 2000, o Conselho de Administração do CdT decidiu constituir, na contabilidade da agência, uma provisão equivalente ao montante da contribuição pedida pela Comissão desde 1998. Contudo, antes de proceder ao pagamento da soma correspondente, pediu, novamente, à Comissão que precisasse a base jurídica em que se fundamentava para exigir esse pagamento.

22 Por nota de 24 de Outubro de 2000, destinada a preparar uma reunião interserviços e comunicada, para informação, ao CdT, o director-geral da DG «Pessoal e Administração» da Comissão referiu o seguinte:

«[O antigo] Estatuto previa, inicialmente, o funcionamento de um regime de pensões para o pessoal ao qual o Estatuto se aplicava, e no qual os recursos do empregador provinham, exclusivamente, do orçamento das [Comunidades].

O [antigo] Estatuto [...] não previa, expressamente, o financiamento do regime de pensões por um empregador que não fosse financiado pelo orçamento das [Comunidades]. Ora, pode, legitimamente, perguntar-se se o orçamento [das Comunidades] deve financiar uma parte das despesas com pessoal — no caso concreto, as pensões — de um tal organismo.

Por seu turno, o Regulamento que criou o CdT não previa, expressamente, o pagamento desta contribuição para o regime de pensões, mas previa que o CdT só poderia ser financiado pelo orçamento [das Comunidades] durante os três primeiros anos da sua existência, deixando implícito que, após essa fase, passaria a ser autofinanciado.

Não era, por isso, lógico que um organismo autofinanciado necessitasse que uma parte das suas despesas com pessoal, correspondente, precisamente, às pensões, fosse financiada pelo orçamento [das Comunidades], enquanto que as restantes despesas com pessoal recaíam sobre o seu orçamento.

Consequentemente, e ainda que não exista uma referência expressa nem no [antigo] Estatuto nem no Regulamento [n.º 2965/94], parece lógico que o CdT, enquanto empregador, pague uma contribuição para o orçamento [das Comunidades] para se eximir dos seus compromissos em matéria de pensões, transferindo-os para o orçamento [das Comunidades].

Trata-se, no fundo, de circunstâncias idênticas às que levaram a que dois organismos autofinanciados (IHMI e ICVV) passassem a pagar ao orçamento [das Comunidades] a parte do empregador no regime de pensões (o dobro da parte dos trabalhadores), para que o regime assumisse — a prazo — as despesas relativas às pensões.

O problema advém do facto de o CdT considerar que a base jurídica actual não é vinculativa. O serviço jurídico da Comissão confirmou que, no plano estritamente jurídico, deve concluir-se que não existe qualquer disposição que constitua, expressamente, as agências na obrigação de pagarem para o orçamento geral a sua contribuição 'empregador', e uma simples referência na rubrica de receitas do orçamento parece insuficiente.

A discussão deve, por isso, orientar-se para a definição da base jurídica adequada, que permita impor tal obrigação, não podendo invocar-se senão o próprio Estatuto e/ou o regulamento constitutivo do CdT.

Uma alteração [ao antigo] Estatuto é, com certeza, possível e poderia sê-lo no quadro do conjunto de medidas em preparação [...] Contudo, uma alteração ao Regulamento [n.º 2965/94] é também altamente desejável e poderia ser suficiente, confirmando que este organismo é totalmente autofinanciado, inclusive quanto às despesas com pessoal, o que representaria uma base jurídica expressa para o pagamento, por parte do CdT, da contribuição para o orçamento [das Comunidades].»

23 Por nota de 16 de Março de 2001, o director do CdT informou o director-geral da DG «Pessoal e Administração» da Comissão de que partilhava das reservas manifestadas na nota de 24 de Outubro de 2000 quanto à existência de uma base jurídica que fundamente o pedido da Comissão e sugeria que esta elaborasse um projecto de acordo.

- 24 Por nota de 11 de Outubro de 2001, o director-geral da DG «Pessoal e Administração» da Comissão enviou ao CdT um projecto de acordo. O artigo 1.º deste previa que a Comissão assegurasse o pagamento das pensões devidas aos funcionários e outros agentes do CdT. O artigo 2.º estipulava, nomeadamente, que o CdT devia pagar, mensalmente, ao orçamento da União Europeia uma contribuição correspondente à totalidade do montante destinado a cobrir o montante actuarial dos direitos de pensão adquiridos pelo seu pessoal, a contar de 1 de Janeiro de 1998.
- 25 Em 26 de Outubro de 2001, o Conselho de Administração do CdT decidiu não dar seguimento a este projecto de acordo.
- 26 Por nota de 17 de Maio de 2005, o director-geral da DG «Pessoal e Administração» da Comissão pediu ao CdT, com base no artigo 83.º-A, n.º 2, do novo Estatuto (v. n.º 2, *supra*), que pagasse as quantias correspondentes à contribuição para o regime de pensões comunitário que incumbia aos empregadores, relativa ao ano 2005, concretamente, a quantia de 1,52 milhões de euros. Além disso, relativamente aos exercícios de 1998 a 2004, o CdT era convidado a pagar as quantias já provisionadas, ou seja, um montante de 6 milhões de euros, antes da actualização. Consequentemente, o CdT foi informado de que os serviços da Comissão encarregados da gestão e liquidação dos direitos individuais iriam emitir ordens de pagamento.
- 27 Por nota de 26 de Agosto de 2005, o director interino do CdT contestou o facto de o CdT ser considerado um organismo autofinanciado. A este respeito, o CdT alegava que o artigo 10.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 2965/94, na versão aplicável a partir do ano de 2003, previa que o CdT beneficiasse de uma subvenção comunitária (v. n.º 10, *supra*) sujeita às disposições da legislação financeira aplicável às agências financiadas pelo orçamento geral. Por outro lado, o CdT recordava que não podia dar deferimento ao pedido apresentado pela Comissão, relativo aos exercícios de 1998 a 2004, uma vez que a própria Comissão reconheceria que aquele não tinha qualquer base jurídica que o justificasse. A Comissão era, por isso, convidada a suspender quaisquer procedimentos de cobrança dos créditos controvertidos.

28 Por nota de 7 de Março de 2006, o director-geral da DG «Tradução», na qualidade de presidente do Conselho de Administração do CdT, emitiu um parecer sobre uma proposta do CdT que visava submeter o litígio a um perito independente. Resulta dessa nota, enviada ao director interino do CdT, que os serviços da Comissão não objectavam a que o CdT obtivesse um parecer jurídico independente, mas consideravam que esse parecer não poderia vincular a Comissão, devendo o litígio, a manter-se, ser resolvido pelos órgãos jurisdicionais comunitários.

Acto impugnado

29 Em 21 de Março de 2006, o director-geral da DG «Pessoal e Administração» enviou uma nota ao director interino do CdT. Nessa nota, a Comissão confirmava o pedido de pagamento ao orçamento geral da contribuição para o regime de pensões comunitário que incumbia aos empregadores, relativa aos anos de 1998 a 2005 e pedia ao CdT que lhe desse a conhecer a sua posição fundamentada relativamente a esta questão no prazo de um mês.

30 Por nota de 7 de Abril de 2006 (a seguir «acto impugnado»), o director interino do CdT transmitiu ao director-geral da DG «Pessoal e Administração» um parecer adoptado em 22 de Março de 2006 pelo Conselho de Administração do CdT (a seguir «parecer de 22 de Março de 2006»).

31 Nesse parecer, o Conselho de Administração do CdT referia que, após análise de um documento de síntese elaborado em 10 de Janeiro de 2006 pelo director-geral da DG «Tradução» da Comissão, de um parecer redigido em 7 de Março de 2006 pelo responsável da secção «Assuntos Jurídicos» do CdT, bem como de uma nota redigida por um professor de direito, considerava que não tinha o dever de pagar as «contribuições empregador» para o regime de pensões comunitário. Todavia, convidava a Comissão a aceitar submeter-se a um processo de arbitragem, de forma a permitir encontrar uma solução definitiva para esta questão.

Tramitação processual e pedidos das partes

32 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em 15 de Junho de 2006, a Comissão interpôs o presente recurso.

33 Por despacho de 11 de Dezembro de 2007, o Tribunal de Justiça remeteu o processo para o Tribunal de Primeira Instância.

34 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— Anular o acto impugnado;

— Condenar o CdT nas despesas.

35 O CdT conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— Negar provimento ao recurso, a título principal, por ser inadmissível e, a título subsidiário, por carecer de fundamento jurídico;

— Condenar a Comissão nas despesas.

Questão de direito

- ³⁶ Nos termos do artigo 111.º do Regulamento de Processo, se um recurso for manifestamente inadmissível, o Tribunal Geral pode decidir imediatamente, mediante despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.
- ³⁷ No caso em apreço, o Tribunal Geral considera-se suficientemente esclarecido pelos documentos dos autos para poder pronunciar-se sem ter de prosseguir com o processo.
- ³⁸ A título principal, o CdT suscita duas questões prévias de admissibilidade relativamente ao presente recurso. A primeira baseia-se no facto de o acto impugnado não ser uma medida que produza efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses da Comissão alterando de forma caracterizada a situação jurídica desta. A segunda questão prévia de admissibilidade suscitada pelo CdT baseia-se no facto de este organismo não ser uma das instituições enumeradas no artigo 230.º CE, cuja legalidade dos actos é fiscalizada pelo Tribunal Geral.
- ³⁹ Há que analisar, em primeiro lugar, a primeira questão prévia de admissibilidade.

Argumentos das partes

- ⁴⁰ O CdT alega que o acto impugnado, que consiste na transmissão do parecer de 22 de Março de 2006, não pode ser objecto de um recurso de anulação, uma vez que o artigo 230.º CE exclui, expressamente, os pareceres do âmbito da fiscalização da legalidade que ele prevê.

- 41 O CdT prevalece-se, além disso, da jurisprudência de acordo com a qual, em primeiro lugar, só podem ser objecto de um recurso de anulação, na acepção do artigo 230.º CE, as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses dos requerentes alterando de forma caracterizada as situações jurídicas destes e, em segundo lugar, para determinar se um acto produz esses efeitos há que atender à sua substância.
- 42 O CdT alega que o acto impugnado não é uma decisão e não produz quaisquer efeitos jurídicos vinculativos. O parecer de 22 de Março de 2006 inclui uma apreciação quanto a saber se o CdT constitui ou não um organismo subvencionado e convida a Comissão a suspender os procedimentos de cobrança dos créditos controvertidos e a submeter-se a um processo de arbitragem, o que a Comissão nunca recusou, formalmente, em nenhum ofício dirigido ao CdT. Trata-se, por isso, de uma simples tomada de posição, sem natureza decisória, acompanhada de um convite a uma negociação posterior com vista a encontrar uma solução aceitável para ambas as partes. De resto, o CdT nunca se opôs, formalmente, ao pedido da Comissão, tendo-se limitado a procurar obter esclarecimentos por parte daquela.
- 43 Segundo o CdT, quanto ao acto impugnado, trata-se de um simples acto de transmissão do parecer de 22 de Março de 2006, não contendo qualquer apreciação relativamente ao conteúdo deste.
- 44 O simples facto de o acto impugnado constituir uma resposta a um pedido, constante da nota do director-geral da DG «Pessoal e Administração» de 21 de Março de 2006, dirigida ao director interino do CdT, não é suficiente para qualificá-lo como decisão susceptível de recurso nos termos do artigo 230.º CE.
- 45 Além disso, uma vez que a Comissão reconhece não poder invocar uma base jurídica vinculativa que permita fundamentar a obrigação de o CdT pagar a contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador, considera o CdT que a resposta dada a um mero convite para pagar feito pela Comissão não constitui uma decisão. De

facto, saber se uma manifestação de opinião que emana de uma instituição constitui ou não decisão recorrível depende de saber se o autor do acto impugnado actuou com base numa disposição legal que lhe confere um poder de decisão e se o acto em causa é susceptível de produzir efeitos jurídicos.

46 Além disso, o simples facto de salientar que o CdT é um organismo parcialmente subvencionado não é, enquanto tal, susceptível de afectar os interesses da Comissão alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica.

47 Por último, o CdT considera que a actuação da Comissão, designadamente, a cobrança dos créditos controvertidos por compensação e a interposição de um recurso de anulação, afectam os seus interesses alterando a sua situação jurídica. De acordo com aquele organismo, em vez de interpor um recurso de anulação contra um acto desprovido de alcance jurídico, a Comissão devia ter tomado uma decisão que produzisse efeitos jurídicos vinculativos, cuja legalidade o CdT teria podido contestar.

48 A Comissão alega que, para determinar se um acto pode ser objecto de um recurso nos termos do artigo 230.º CE, há que atender à sua substância, bem como à intenção do seu autor. De facto, de acordo com jurisprudência assente, a forma que reveste um acto ou uma decisão é, em princípio, irrelevante quanto à possibilidade de impugnar esse acto ou essa decisão através de um recurso de anulação.

49 Ora, segundo a Comissão o acto impugnado é uma resposta a um pedido do director-geral da DG «Pessoal e Administração», que visava «obter do Conselho de Administração do [CdT] uma tomada de posição formal e fundamentada relativamente ao pagamento, ao orçamento geral, da parte da contribuição ‘pensão’ do [CdT] que incumbe à entidade empregadora desde o exercício de 1998». Deve, por isso, ser visto, na sua substância e na sua intenção, como exprimindo a posição do CdT relativamente ao pagamento ao orçamento geral da contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador.

50 A Comissão sustenta que se trata de uma tomada de posição clara e que a nota do director-geral interino do CdT que transmitiu este parecer constitui um acto impugnável nos termos do artigo 230.º CE.

51 De acordo com a Comissão, a natureza decisória do acto impugnado resulta, igualmente, do contexto no qual é proferido. Na verdade, desde 2000, o CdT recusou, constantemente, ao contrário do IHMI e do ICVV, pagar a contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador. Além disso, por nota de 7 de Março de 2006 (v. n.º 28, *supra*), a Comissão recusou submeter-se a qualquer processo de arbitragem. Nestas condições, as alegações do CdT no sentido de que o acto impugnado continha um convite para uma discussão posterior e uma proposta de arbitragem tinham um carácter artificial.

Apreciação do Tribunal

52 Segundo jurisprudência assente, só as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos de natureza a afectar os interesses de terceiros, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, constituem actos susceptíveis de ser objecto de recurso de anulação (v., nesse sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Abril de 2008, Cestas/Comissão, T-260/04, Colect., p. II-701, n.º 67 e jurisprudência referida).

53 Além disso, há que atender à substância da medida cuja anulação é pedida para determinar se esta pode ser objecto de recurso de anulação, sendo a forma através da qual essa medida foi tomada, em princípio, indiferente a este respeito (v. acórdão Cestas/Comissão, referido no n.º 52, *supra*, n.º 68 e jurisprudência referida).

54 Apenas o acto através do qual o autor determina a sua posição de forma inequívoca e definitiva, de modo a permitir identificar a sua natureza, constitui uma decisão

susceptível de ser objecto de um recurso de anulação, desde que essa decisão não constitua a confirmação de um acto anterior (v., nesse sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Maio de 1982, Alemanha e Bundesanstalt für Arbeit/Comissão, 44/81, Recueil, p. 1855, n.º 12). Caso o acto impugnado seja puramente confirmativo, o recurso só é admissível se o acto confirmado tiver sido impugnado nos prazos legais (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1997, AssiDomän Kraft Products e o./Comissão, T-227/95, Colect., p. II-1185, n.º 29 e jurisprudência referida). Assim, quando um recorrente deixa expirar o prazo para actuar contra uma decisão que adoptou de modo inequívoco uma medida que acarreta efeitos jurídicos que afectam os seus interesses e que se lhe impõe obrigatoriamente, não pode fazer renovar esse prazo solicitando ao autor do acto em causa que reveja a sua decisão e interpondo recurso contra a decisão de recusa que confirma a decisão anteriormente adoptada (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 1995, Cobrecaf e o./Comissão, T-514/93, Colect., p. II-621, n.º 44 e jurisprudência referida).

55 Em contrapartida, a mera manifestação de uma opinião por escrito ou uma simples declaração de intenções não pode ser uma decisão objecto de recurso de anulação, uma vez que não é susceptível nem visa produzir efeitos jurídicos (v., nesse sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão, 133/79, Recueil, p. 1299, n.ºs 15 a 19, e de 27 Setembro 1988, Reino Unido/Comissão, 114/86, Colect., p. 5289, n.ºs 12 a 15).

56 Por outro lado, foi decidido, no que diz respeito aos recursos de anulação interpostos pelos particulares, que qualquer carta enviada em resposta a um pedido formulado pelo seu destinatário não constitui necessariamente uma decisão que lhe proporcione dessa forma a via do recurso de anulação (v., nesse sentido, despacho do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1993, Miethke/Parlamento, C-25/92, Colect., p. I-473, n.º 10).

57 É à luz destes princípios que há que determinar se o acto impugnado pode ser objecto de um recurso de anulação, o que o CdT contesta, alegando que o referido acto não é uma decisão nem produz qualquer efeito jurídico vinculativo.

58 Em primeiro lugar, resulta da jurisprudência (v. n.º 53, *supra*) que apenas a substância do acto impugnado, e não, em princípio, a sua forma, é relevante. De facto, a escolha da forma do acto não altera a natureza do mesmo (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Março de 1994, *Air France/Comissão*, T-3/93, Colect., p. II-121, n.º 57 e jurisprudência referida) e, consequentemente, não reveste um carácter determinante. Todavia, não pode excluir-se que o Tribunal tenha em conta a forma dos actos cuja anulação é pedida na medida em que esta possa contribuir para permitir identificar a sua natureza (v., nesse sentido, acórdão Alemanha e Bundesanstalt für Arbeit/Comissão, referido no n.º 54, *supra*, n.º 12).

59 Por isso, há que verificar, antes de mais, se, pela sua substância, o acto impugnado, em primeiro lugar, é susceptível de produzir efeitos jurídicos atendendo à competência do seu autor (v., nesse sentido, despacho Miethke/Parlamento, referido no n.º 56, *supra*, n.ºs 15 e 16) e, em segundo lugar, produz, efectivamente, tais efeitos.

60 Em primeiro lugar, resulta da repartição de competências entre o director do CdT e o Conselho de Administração daquele organismo, estabelecida nos artigos 9.º e 13.º a 15.º do Regulamento n.º 2965/94 (v. n.ºs 5, 9 e 11, *supra*), que a decisão de princípio relativa ao pagamento da contribuição do CdT para o regime de pensões comunitário é da competência do referido Conselho de Administração. Este, como sustenta, pertinentemente, a Comissão, poderia, por isso, adoptar uma decisão susceptível de afectar a situação jurídica de terceiros, a saber, os interesses financeiros da Comunidade.

61 Em segundo lugar, o acto impugnado consiste numa simples nota de transmissão do parecer de 22 de Março de 2006. Embora constitua uma resposta a um convite da Comissão para uma tomada de posição relativamente ao princípio do pagamento pelo CdT de uma contribuição para o financiamento do regime de pensões comunitário, como alega a Comissão, aquela nota, só por si, é desprovida de alcance jurídico. Todavia, não pode excluir-se que o acto transmitido, por seu turno, afecta os interesses da Comissão, alterando a sua situação jurídica. Por isso, há que apreciar a substância do parecer de 22 de Março de 2006.

62 A este respeito, há que observar que aquele documento se intitula «parecer», o que, como realça o CdT, implica, em princípio, que tal acto não pode ser objecto de fiscalização da legalidade. Todavia, uma vez que há que atender à substância do acto e não à sua forma (v. n.ºs 53 e 58, *supra*), a mera circunstância de este se intitular «parecer» não permite concluir, apenas com base neste facto, que o recurso é inadmissível. Em contrapartida, há que ter em conta aquela designação, sem atribuir a essa constatação uma importância determinante, para apreciar, no quadro da interpretação do conteúdo do acto, se este tem natureza decisória.

63 No referido parecer, o Conselho de Administração do CdT referiu, nomeadamente, o seguinte:

«O Conselho de Administração do [CdT] tomou nota, com interesse, dos diversos documentos que lhe foram entregues relativamente às regras aplicáveis ao pagamento das contribuições ‘empregador’ para o regime de pensões comunitário para os agentes do [CdT] [...]

De acordo com [dois] pareceres, conclui-se que o [CdT], que tem como uma das suas funções participar no Comité Interinstitucional da Tradução e da Interpretação e que, a esse título, auferia uma subvenção do orçamento geral da [União] tem, claramente, a natureza de agência subvencionada, embora a Comissão não comungue desta opinião. Em consequência, o Conselho de Administração do [CdT] considera que o [CdT] não deve pagar pensões ‘empregador’ para o regime de pensões comunitário.»

64 Nas circunstâncias do caso em apreço, a última frase da citação reproduzida no n.º 63, *supra*, não constitui uma tomada de posição definitiva, que apresenta a natureza de decisão, na acepção da jurisprudência referida no n.º 54, *supra*.

65 De facto, e embora a Comissão tivesse podido, com base no artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1605/2002, tomar uma decisão que obrigasse o CdT a pagar as quantias de que considerava este organismo devedor, os serviços daquela instituição

limitaram-se a convidar, por diversas vezes, o CdT a pagar, espontaneamente, uma contribuição para o financiamento do regime de pensões comunitário, relativa aos exercícios orçamentais de 1998 a 2005. Em resposta a esses convites, o CdT questionou, por diversas vezes, os serviços da Comissão quanto à existência de uma base jurídica que justificasse o pagamento da contribuição em causa (v. n.ºs 15, 18, 20, 23 e 27, *supra*).

66 Neste contexto, deve considerar-se que, no parecer de 22 de Março de 2006, o Conselho de Administração do CdT limitou-se a informar a Comissão de que considerava que esta não dera uma resposta satisfatória às suas repetidas solicitações no sentido de esclarecer qual a base jurídica em que se fundamentava para exigir esse pagamento. Além disso, há que observar que o parecer de 22 de Março de 2006 termina com um convite para que a discussão continue e com uma proposta de procedimento com vista à resolução do diferendo. Nestas condições, a tomada de posição do Conselho de Administração do CdT não tem natureza decisória e não é susceptível de produzir efeitos jurídicos vinculativos de molde a afectar os interesses de terceiros, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica.

67 Por outro lado, há que observar que, mesmo admitindo que pudesse considerar-se que, pelo contrário, a tomada de posição constante do parecer de 22 de Março de 2006 produz efeitos jurídicos, já em 11 de Abril de 2000 (v. n.º 18, *supra*), depois em 27 de Outubro de 2000 (v. n.º 21, *supra*) e em 26 de Outubro de 2001 (v. n.º 25, *supra*), o Conselho de Administração do CdT contestara, em termos semelhantes e inequívocos, o facto de ser devedor de qualquer contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador. Nessas circunstâncias, o parecer de 22 de Março de 2006 é meramente confirmativo das tomadas de posição anteriores do Conselho de Administração do CdT. Ora, não tendo estas últimas sido contestadas nos prazos previstos para a interposição de recurso de anulação, o presente recurso é inadmissível por força da jurisprudência referida no n.º 54, *supra*.

68 Em segundo lugar, nenhum dos argumentos apresentados pela Comissão é susceptível de demonstrar a admissibilidade do recurso.

69 Por um lado, é verdade que o acto impugnado constitui uma resposta a um convite, dirigido pelo director-geral da DG «Pessoal e Administração» (v. n.º 29, *supra*) com vista a obter do Conselho de Administração do CdT uma tomada de «posição formal e fundamentada» sobre o pagamento da contribuição para o regime de pensões comunitário a cargo do empregador, relativa aos exercícios orçamentais de 1998 a 2005. Contudo, qualquer comunicação de um organismo comunitário enviada em resposta a um pedido formulado pelo seu destinatário não constitui, necessariamente, uma decisão susceptível de ser objecto de um recurso de anulação (v., nesse sentido, despacho Miethke/Parlamento, referido no n.º 56, *supra*, n.º 10).

70 Por outro lado, o facto de o convite constante do parecer de 22 de Março de 2006, para que as negociações com a Comissão continuassem e fossem submetidas a uma arbitragem, ter, no contexto em que ocorreu, de acordo com a Comissão, carácter artificial, não permite considerar essa proposta como puramente dilatória. De facto, como se observou no n.º 65, *supra*, a Comissão podia ter tomado uma decisão que obrigasse o CdT a pagar as contribuições que imputava a este organismo. Nesse caso, este teria sido destinatário de uma decisão que modificava a sua situação jurídica, contra a qual teria podido, se considerasse que tinha fundamento para tal, interpor um recurso de anulação.

71 Resulta das considerações que antecedem que a primeira questão prévia de admissibilidade suscitada pelo CdT deve ser considerada procedente. Por isso, deve ser negado provimento ao presente recurso por ser manifestamente inadmissível, sem que seja necessário examinar a segunda questão prévia de admissibilidade suscitada pelo CdT.

Quanto às despesas

72 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com o pedido do recorrente CdT.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado manifestamente inadmissível.**
- 2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 12 de Fevereiro de 2010.

O secretário

E. Coulon

O presidente

J. Azizi