

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

21 de Dezembro de 2011 *

No processo C-482/10,

que tem por objecto uma pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pela Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Itália), por decisão de 20 de Setembro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 6 de Outubro de 2010, no processo

Teresa Cicala

contra

Regione Siciliana,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

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

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: A. Calot Escobar,

* Língua do processo: italiano.

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Regione Siciliana, por V. Farina e D. Bologna, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Varone, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo dinamarquês, por V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo grego, por E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou e I. Bakopoulos, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga e H. Kraemer, 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 princípio da fundamentação dos actos da Administração Pública, a que se refere o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, e do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe T. Cicala à Regione Siciliana a respeito de uma decisão que prevê a redução do montante da pensão de T. Cicala e a recuperação dos montantes pagos nos períodos vencidos.

Quadro jurídico

- 3 A Lei n.º 241, de 7 de Agosto de 1990, relativa às novas regras do procedimento administrativo e do direito de acesso aos documentos administrativos (GURI n.º 192, de 18 de Agosto de 1990, p. 7), conforme alterada pela Lei n.º 15, de 11 de Fevereiro de 2005 (GURI n.º 42, de 21 de Fevereiro de 2005, p. 4, a seguir «Lei n.º 241/1990»), prevê no seu artigo 1.º, n.º 1:

«A actividade administrativa persegue objectivos fixados pela lei e rege-se por critérios de economia, de eficácia, de imparcialidade, de publicidade e de transparência segundo as modalidades previstas pela presente lei e pelas outras disposições que regem procedimentos distintos, bem como pelos princípios decorrentes do ordem jurídica comunitária.»

- 4 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 241/1990 dispõe, no que respeita ao dever de fundamentação:

«1. As decisões administrativas [...] devem ser fundamentadas, salvo nos casos previstos no n.º 2. A fundamentação deve indicar as circunstâncias de facto, bem como os fundamentos jurídicos que conduziram a Administração a tomar essa decisão, tendo em conta os resultados do exame prévio do *dossier*.

2. A fundamentação não é necessária nos actos normativos e nos actos de alcance geral.»

- 5 O artigo 21.º-G, n.º 2, primeiro parágrafo, da Lei n.º 241/1990 tem a seguinte redacção:

«A decisão adoptada em violação das regras de procedimento ou das regras relativas à forma dos actos não deve ser anulada quando, atendendo a que essa decisão está abrangida pela competência vinculada da Administração, for manifesto que o seu dispositivo não poderia ter sido diferente do que foi adoptado na realidade.»

- 6 O artigo 3.º da Lei Regional da Sicília n.º 10, de 30 de Abril de 1991, que contém as disposições relativas às decisões administrativas, ao direito de acesso aos documentos administrativos e ao melhoramento do funcionamento da actividade administrativa (a seguir «Lei Regional da Sicília n.º 10/1991»), retoma literalmente o artigo 3.º da Lei n.º 241/1990.

7 O artigo 37.º da Lei Regional da Sicília n.º 10/1991 dispõe:

«Em tudo o que não esteja previsto na presente lei, aplicam-se, na medida em que sejam compatíveis, as disposições da Lei n.º 241/1990, incluindo as alterações e aditamentos posteriores, bem como as respectivas medidas de execução.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 8 T. Cicala, que foi funcionária na Regione Siciliana, é titular de uma pensão que esta lhe paga. Através de uma nota datada de 1997, a Regione Siciliana informou a interessada de que o montante da sua pensão, conforme fixado por um decreto regional anterior, era superior ao que lhe era efectivamente devido e que esse montante iria ser reduzido, devendo os montantes indevidamente pagos ser objecto de recuperação concomitante. T. Cicala interpôs recurso de anulação desta nota para a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, invocando uma total falta de fundamentação do acto, a qual não permitia, nomeadamente, determinar os elementos de facto e de direito que justificavam a redução da sua pensão e a recuperação dos montantes indevidamente pagos.
- 9 A Regione Siciliana alega, a este respeito, que a nota impugnada estava abrangida pela competência vinculada da Administração e que o dispositivo desta não poderia ser diferente do que foi adoptado. Ao longo do processo judicial, forneceu indicações relativas aos fundamentos que justificam esta nota e concluiu, em conformidade com o artigo 21.º-G da Lei n.º 241/1990, pela impossibilidade de a anular.

- 10 Na decisão de reenvio, a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, teceu considerações relativas à competência do Tribunal de Justiça para responder às questões submetidas. Salienta, em primeiro lugar, que, no contexto do processo principal, exerce funções jurisdicionais. Com efeito, em matéria de pensões, exerce uma competência exclusiva de mérito e é competente para anular actos administrativos. Assim, contrariamente aos processos que deram origem aos despachos de 26 de Novembro de 1999, ANAS (C-192/98, Colect., p. I-8583), e RAI (C-440/98, Colect., p. I-8597), nos quais o Tribunal de Justiça se declarou incompetente para decidir sobre questões submetidas pela Corte dei conti, esta deve, no âmbito do presente litígio, ser considerada não como uma autoridade administrativa, mas como um órgão jurisdicional na acepção do artigo 267.º TFUE.
- 11 A Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, observa igualmente que as questões submetidas são admissíveis. O artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 241/1990 contém uma remissão directa e incondicional para os princípios decorrentes da ordem jurídica da União. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado) declarou, num acórdão recente (sez. V. 4035/2009), que os princípios do direito da União se aplicam directamente na ordem jurídica interna e devem reger o comportamento da Administração. Assim, deve considerar-se que o dever de fundamentação a que se referem os artigos 296.º, segundo parágrafo, TFUE e 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta se aplica ao conjunto das actividades da Administração italiana, quer as que são exercidas no momento da aplicação do direito da União quer as que o são no âmbito das competências próprias dessa Administração.
- 12 Nestas condições, mesmo que, no caso vertente, o litígio no processo principal diga respeito a uma situação puramente interna, o presente reenvio prejudicial deve, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ser considerado admissível. Por entender que a resolução do referido litígio depende da interpretação destas disposições do direito da União, a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la

Regione Siciliana, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Tendo em conta que o artigo 1.º da [Lei n.º 241/1990] impõe à Administração italiana a aplicação dos princípios da ordem jurídica da União Europeia e tendo em conta o princípio da fundamentação dos actos administrativos públicos a que se refere o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta [...], devem considerar-se compatíveis com o direito da União Europeia a interpretação e a aplicação do artigo 3.º da [Lei n.º 241/1990] e do artigo 3.º da [Lei Regional da Sicília n.º 10/1991], segundo as quais os actos mistos, ou seja, os que dizem respeito a direitos subjectivos e decorrentes, em todo o caso, da competência vinculada da Administração em matéria de pensões, são susceptíveis de contornar o dever de fundamentação, e esta situação deve ser considerada uma violação de uma formalidade substancial da decisão administrativa?
- 2) Tendo em conta que o artigo 3.º da [Lei n.º 241/1990] e do artigo 3.º da [Lei Regional da Sicília n.º 10/1991] prevêem o dever de fundamentação dos actos administrativos e tendo em conta o dever de fundamentação dos actos da Administração Pública a que se refere o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta [...], deve considerar-se que o artigo 21.º-G, n.º 2, primeiro parágrafo, da [Lei n.º 241/1990], conforme interpretado pela jurisprudência administrativa, é compatível com o artigo 1.º da [Lei n.º 241/1990], que obriga a Administração a aplicar os princípios da ordem jurídica da União Europeia, e, portanto, que a interpretação e a aplicação da faculdade reconhecida à Administração de completar a fundamentação das decisões administrativas no decurso do procedimento são conformes e admissíveis?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 13 Tendo em conta os fundamentos da decisão de reenvio, colocam-se as questões de saber se o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre as questões que lhe são submetidas quanto, por um lado, à qualificação como «jurisdicional», na acepção do artigo 267.º TFUE, da Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, e, por outro lado, ao objecto das referidas questões.
- 14 Relativamente a este último aspecto, a Regione Siciliana, os Governos italiano, dinamarquês, alemão e grego, bem como a Comissão Europeia, alegam, no essencial, a incompetência do Tribunal de Justiça para responder às questões submetidas, baseando-se no facto de o litígio no processo principal dizer respeito a uma situação puramente interna. Os Governos italiano e grego, bem como a Comissão, consideram nomeadamente que a remissão para o direito da União, prevista no artigo 1.º da Lei n.º 241/1990, não preenche as condições enunciadas na jurisprudência do Tribunal de Justiça para reconhecer a competência deste.
- 15 Em conformidade com o artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados e dos actos adoptados pelas instituições da União. No âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, instituído por este artigo, compete exclusivamente ao juiz nacional apreciar, atendendo às particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para poder proferir a sua decisão, como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 7 de Julho de 2011, Agafitei e o., C-310/10, Colect., p. I-5989, n.ºs 24, 25 e jurisprudência referida).
- 16 Por conseguinte, quando as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais tenham por objecto a interpretação de uma disposição do direito da União, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, o dever de se pronunciar (v. acórdãos de 16 de Março de 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Colect., p. I-2505, n.º 15; de 28 de Outubro de 2010, Volvo Car Germany, C-203/09, Colect., p. I-10721, n.º 24; e Agafitei e o., já referido, n.º 26).

- 17 Em aplicação desta jurisprudência, o Tribunal de Justiça várias vezes se declarou competente para decidir pedidos prejudiciais relativos a disposições do direito da União em situações nas quais os factos no processo principal saíam do âmbito de aplicação deste, mas nas quais as referidas disposições desse direito passaram a ser aplicáveis por força do direito nacional, em virtude de uma remissão operada por este último para o conteúdo daquelas. Nesses acórdãos, as disposições nacionais retomam as disposições do direito da União não tendo, manifestamente, limitado a aplicação destas últimas (acórdãos de 17 de Julho de 1997, *Giloy*, C-130/95, *Colect.*, p. I-4291, n.º 23, e *Leur-Bloem*, C-28/95, *Colect.*, p. I-4161, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 18 Com efeito, o Tribunal de Justiça sublinhou a este respeito que, quando uma legislação nacional se adequa, para as soluções que dá a situações puramente internas, às soluções adoptadas no direito da União, a fim, por exemplo, de evitar o aparecimento de discriminações contra cidadãos nacionais ou de eventuais distorções de concorrência, ou ainda de assegurar um processo único em situações comparáveis, existe um interesse certo da União em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições ou os conceitos retomados do direito da União sejam interpretados de modo uniforme, independentemente das condições em que os mesmos devem ser aplicados (acórdão *Agafitei e o.*, já referido, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 19 Assim, uma interpretação, pelo Tribunal de Justiça, das disposições do direito da União em situações puramente internas justifica-se com base no facto de o direito nacional as ter tornado aplicáveis de maneira directa e incondicional (v., neste sentido, acórdãos de 28 de Março de 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, *Colect.*, p. I-615, n.º 16, e de 11 de Dezembro de 2007, *ETI e o.*, C-280/06, *Colect.*, p. I-10893, n.º 25), a fim de assegurar um tratamento idêntico às situações internas e às situações regidas pelo direito da União (v., neste sentido, acórdãos *Poseidon Chartering*, já referido, n.º 17, e de 14 de Dezembro de 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, *Colect.*, p. I-11987, n.º 22).

- 20 No caso em apreço, é pacífico que o litígio no processo principal tem por objecto disposições do direito nacional que se aplicam num contexto puramente nacional e entre as quais, nomeadamente, as relativas à fundamentação dos actos administrativos que estão em causa no litígio no processo principal.
- 21 Nestas condições, importa examinar se se justifica uma interpretação do Tribunal de Justiça das disposições a que se referem as questões submetidas, como defende o órgão jurisdicional de reenvio, devido ao facto de o direito nacional ter tornado essas disposições aplicáveis de maneira directa e incondicional, na acepção da jurisprudência referida no n.º 19 do presente acórdão, em razão de uma remissão operada pelo artigo 1.º da Lei n.º 241/1990 para os princípios decorrentes da ordem jurídica da União.
- 22 A este respeito, o Governo italiano sustenta, nomeadamente, que o dever de fundamentação é inteiramente regido pelo direito interno relativo ao procedimento administrativo e não pode, por isso, ser objecto de interpretação pelo Tribunal de Justiça.
- 23 Ora, a Lei n.º 241/1990, bem como a Lei Regional da Sicília n.º 10/1991, prevêm regras específicas no que diz respeito ao dever de fundamentação dos actos administrativos. Além disso, a Lei n.º 241/1990 enuncia, no que respeita às consequências de uma violação deste dever, regras específicas que são aplicáveis ao processo principal através do artigo 37.º da referida lei regional da Sicília.
- 24 Assim, como salientaram, nomeadamente, o próprio órgão jurisdicional de reenvio, a Regione Siciliana e o Governo italiano, o artigo 3.º da Lei n.º 241/1990 e o artigo 3.º da Lei Regional da Sicília n.º 10/1991 enunciam o princípio de um dever de fundamentação das decisões administrativas ao regulamentar, nomeadamente, o conteúdo obrigatório desse dever. Além disso, quanto às consequências de uma violação desse dever, o artigo 21.º-G, n.º 2, da Lei n.º 241/1990 prevê que uma decisão não possa ser anulada quando esteja abrangida pela competência vinculada da Administração e que

seja manifesto que o seu dispositivo não teria sido diferente daquele que foi adoptado. Por fim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta última disposição admite, sob certas condições, a possibilidade de completar a fundamentação de um acto administrativo no decurso de um procedimento.

- 25 Em contrapartida, a Lei n.º 241/1990 remete, no seu artigo 1.º, de maneira geral para os «princípios decorrentes da ordem jurídica comunitária», e não especificamente para os artigos 296.º, segundo parágrafo, TFUE e 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, a que se referem as questões prejudiciais ou ainda para outras regras do direito da União relativas ao dever de fundamentação dos actos.
- 26 Nestas condições, não se pode considerar que o direito italiano tenha tornado, enquanto tais, as disposições a que se referem as questões submetidas aplicáveis de maneira directa.
- 27 Do mesmo modo, não se pode considerar, nestas condições, que a remissão para o direito da União para regular situações puramente internas é, no caso em apreço, incondicional de forma a tornar as disposições a que se referem as ditas questões aplicáveis sem limitações à situação em causa no processo principal.
- 28 A este respeito, importa salientar que a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, não afirmou de forma alguma que esta remissão tem como consequência afastar as regras nacionais relativas ao dever de fundamentação a favor dos artigos 296.º, segundo parágrafo, TFUE e 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, os quais se dirigem, aliás, segundo a sua redacção, não aos Estados-Membros, mas unicamente às instituições e órgãos da União, ou ainda de outras regras do direito da União relativas ao dever de fundamentação, mesmo quando está em causa uma situação puramente interna, a fim de tratar de maneira idêntica as situações puramente internas e as regidas pelo direito da União.

- 29 Assim, nem a decisão de reenvio nem a Lei n.º 241/1990 contêm indicações suficientemente precisas das quais se possa deduzir que, ao fazer referência, no artigo 1.º da Lei n.º 241/1990, aos princípios decorrentes do direito da União, o legislador nacional pretendeu, no que respeita ao dever de fundamentação, fazer uma remissão para o conteúdo das disposições dos artigos 296.º, segundo parágrafo, TFUE e 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta ou ainda para outras regras do direito da União relativas ao dever de fundamentação dos actos a fim de ser aplicado um tratamento idêntico às situações internas e às situações abrangidas pelo direito da União. Não se pode portanto concluir que exista, no caso em apreço, um interesse da União certo em que seja preservada uma uniformidade de interpretação destas disposições.
- 30 Resulta das considerações precedentes que o Tribunal não tem competência para responder às questões submetidas pela Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, tendo em conta o objecto destas questões.
- 31 Nestas condições, não há que examinar se a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, é, no contexto do litígio no processo principal, um órgão jurisdicional na acepção do artigo 267.º TFUE.

Quanto às despesas

- 32 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 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 Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para responder às questões submetidas pela Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Itália), por decisão de 20 de Setembro de 2010.

Assinaturas