



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 8 de junho de 2017¹

Processos apensos C-593/15 P e C-594/15 P

República Eslovaca
contra
Comissão Europeia
Processo C-599/15 P
Roménia
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Recursos próprios da União Europeia — Responsabilidade financeira dos Estados-Membros — Trânsito comunitário externo — Perda de direitos de importação sofrida por um Estado-Membro e causada por outro Estado-Membro — Pedido da Comissão ao segundo Estado-Membro para que este compense a perda — Ofícios da Comissão — Recorribilidade»

I. Introdução

1. De que modo podem os Estados-Membros obter a clarificação jurídica quanto à existência de uma obrigação de pagamento à União Europeia, quando a Comissão Europeia não tem poderes para proferir uma decisão para cobrança deste crédito e não iniciou até agora nenhum processo por incumprimento?
2. É esta a questão fundamental que suscitam os presentes recursos, num contexto, aliás, essencialmente técnico.
3. Em primeiro lugar, trata-se neste caso de direitos aduaneiros, ou seja, de recursos próprios tradicionais da União, que a República Federal da Alemanha não pôde cobrar em virtude de problemas ocorridos nas autoridades aduaneiras eslovacas e romenas. Por ter entendido que, nestas circunstâncias, a República Eslovaca e a Roménia tinham de pagar as perdas sofridas, a Comissão solicitou a estes Estados-Membros o pagamento dos respetivos montantes. A Comissão pretendeu manifestamente, como confirmou também na audiência, enviar os primeiros ofícios tendo em vista um possível processo posterior por incumprimento. Todavia, não redigiu estes ofícios como um primeiro contacto, como é habitual, mas como decisões vinculativas, nas quais, em particular, estabeleceu um prazo autónomo para o pagamento dos montantes em causa.

¹ Língua original: alemão.

4. Porém, o Tribunal Geral não teve em conta este aspeto e declarou, apenas com base na falta de competência da Comissão para tomar decisões vinculativas para cobrança dos recursos próprios aos Estados-Membros, que os ofícios não produziam efeitos jurídicos. Pelo contrário, o Tribunal Geral nem sequer examinou o teor dos ofícios nem a questão da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios da União — que as partes põem em dúvida.

5. À primeira vista, esta solução poderia parecer pragmática.

6. Assim, a própria Comissão realçou enfaticamente no presente processo que, em matéria de recursos próprios, não tem competência para tomar decisões vinculativas em relação aos Estados-Membros para cobrança de créditos. E, mesmo fora do domínio dos recursos próprios, não parece, pelo menos à primeira vista, que haja qualquer fundamento jurídico que atribua à Comissão a competência para tomar decisões vinculativas para obrigar os Estados-Membros a pagarem créditos pecuniários.

7. Significa isto que a aceitação da força jurídica e, consequentemente, da recorribilidade dos ofícios da Comissão, pode muito provavelmente, na melhor das hipóteses, levar à anulação destes ofícios, mas não à clarificação dos direitos em causa neste processo. Por isso, não colhe a objeção dos Estados-Membros partes neste processo de que o Tribunal Geral devia ter declarado os ofícios em causa recorribíveis, desde logo pela necessidade de tutela jurisdicional efetiva. Assim, de que serviria aceitar a recorribilidade dos ofícios em causa, quando isto não pode provocar de modo nenhum a clarificação jurídica?

8. Apesar destas considerações de natureza pragmática, a solução do Tribunal Geral mostra-se errónea à luz da jurisprudência assente relativa à recorribilidade dos atos das instituições da União. Com efeito, o juiz da União, ao apreciar os efeitos jurídicos de tais atos, não se pode basear exclusivamente no critério da falta de competência decisória sem prestar toda a atenção ao teor dos atos em causa. Tal solução mostra-se, assim, duvidosa, quando — como no caso vertente — para examinar os poderes de uma instituição da União se baseia apenas em disposições cuja aplicabilidade é controvertida, sem sequer examinar esta aplicabilidade.

9. Tal procedimento leva nomeadamente a subtrair um ato jurídico da União à fiscalização da legalidade, submetendo-o a um exame de admissibilidade claramente orientado pelo objetivo, o que não é aceitável numa União de direito, mesmo com todo o pragmatismo quanto aos efeitos das decisões do Tribunal de Justiça e à necessidade de eficácia da administração da União, e mesmo quando é evidente que o exame do teor de um ato jurídico não trará de facto nenhuma clareza jurídica definitiva quanto ao mérito.

10. Todavia, esta conclusão — se o Tribunal de Justiça vier a acolhê-la com a solução aqui proposta — não impede o Tribunal de Justiça de reconhecer que os presentes recursos revelam uma lacuna no sistema de tutela jurídica da União, que consiste na inexistência de uma ação declarativa geral². Assim, na falta de competência geral de decisão da Comissão para cobrar créditos pecuniários em relação aos Estados-Membros e, por conseguinte, não podendo a Comissão praticar um ato recorribível, em casos como os dos presentes processos a existência do crédito pecuniário da União só pode ser declarada numa ação por incumprimento de Estado. Enquanto a Comissão não intentar tal ação, os Estados-Membros não têm nenhuma possibilidade de provocar a clarificação da situação jurídica, mas têm de correr o risco de ter de pagar juros de mora.

11. Os presentes processos dão ao Tribunal de Justiça a oportunidade de, para além de apreciar os despachos do Tribunal Geral aqui impugnados e os ofícios controvertidos da Comissão, refletir sobre a forma de suprir esta lacuna na tutela dos direitos.

2 V., quanto à ação declarativa no quadro do artigo 272.º TFUE, as minhas conclusões no processo Planet/Comissão, C-564/13 P, EU:C:2014:2352, n.ºs 18 e segs., bem como o acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Planet/Comissão, C-564/13 P, EU:C:2015:124, n.º 26.

II. Quadro jurídico

12. A Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias³ foi substituída, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2007, pela Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias⁴, tendo permanecido inalteradas as disposições pertinentes para o presente processo.

13. Segundo o artigo 2.º, n.º 1, alínea b) da Decisão 2000/597 e o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2007/436, constituem recursos próprios inscritos no orçamento da União Europeia as receitas provenientes «dos direitos da pauta aduaneira comum e dos outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições da [União] sobre as trocas comerciais com países não membros». Os direitos aduaneiros são designados como «recursos próprios tradicionais». Segundo o artigo 2.º, n.º 3, das Decisões 2000/597 e 2007/436, os Estados-Membros retêm 25% destas receitas a título de despesas de cobrança.

14. O artigo 8.º, n.º 1, primeiro e terceiro parágrafos, das Decisões 2000/597 e 2007/436 prevê que os recursos próprios da União serão cobrados pelos Estados-Membros nos termos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais que, se necessário, serão adaptadas às exigências da regulamentação da União, e serão colocados à disposição da Comissão.

15. O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação das Decisões relativas ao sistema dos recursos próprios⁵, foi modificado num primeiro tempo pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 do Conselho, de 16 de novembro de 2004⁶, e finalmente, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2007, pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 do Conselho, de 26 de janeiro de 2009⁷.

16. Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1150/2000 nas sucessivas versões, um direito da União sobre os recursos próprios referidos nas Decisões 2000/597 e 2007/436 considera-se apurado assim que se encontrem preenchidas as condições previstas na regulamentação aduaneira no que se refere ao registo de liquidação do montante do direito e à sua comunicação ao devedor. A data a considerar para o apuramento é a data do registo de liquidação previsto na regulamentação aduaneira.

17. O artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1150/2000 prevê o seguinte:

«3. a) Sem prejuízo do disposto na alínea b) do presente número, os direitos apurados nos termos do artigo 2.º serão lançados na contabilidade o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado.

b) Os direitos apurados e não inscritos na contabilidade referida na alínea a) por ainda não terem sido cobrados, nem ter sido fornecida qualquer caução, serão lançados numa contabilidade separada, no prazo previsto na alínea a). Os Estados-Membros podem proceder do mesmo modo [n]os casos em que os direitos apurados e cobertos por garantias sejam objeto de contestação e possam vir a sofrer variações na sequência de eventuais diferendos.»

3 JO 2000, L 253, p. 42.

4 JO 2007, L 163, p. 17.

5 JO 2000, L 130, p. 1.

6 JO 2004, L 352, p. 1.

7 JO 2009, L 36, p. 1.

18. O artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1150/2000 dispõe:

«1. Segundo as regras definidas no artigo 10.º, cada Estado-Membro inscreverá os recursos próprios a crédito da conta aberta para o efeito em nome da Comissão junto do Tesouro ou do organismo por ele designado.»

19. O artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1150/2000 prevê o seguinte:

«1. Após dedução [...] a título de despesas de cobrança, o lançamento dos recursos próprios [...] efetuar-se-á o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado nos termos do artigo 2.º do presente regulamento.

Todavia, em relação aos direitos lançados na contabilidade separada, nos termos do n.º 3, alínea b), do artigo 6.º, o lançamento deve ser efetuado o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao da cobrança dos direitos.»

20. Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1150/2000, qualquer atraso nos lançamentos na conta referida no n.º 1 do artigo 9.º implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de um juro cuja taxa é fixada nos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º

21. O artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1150/2000 tem o seguinte teor:

«1. Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para que os montantes correspondentes aos direitos apurados nos termos do artigo 2.º sejam colocados à disposição da Comissão nas condições fixadas pelo presente regulamento.

2. Os Estados-Membros serão dispensados de pôr à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados que se verifique serem incobráveis:

a) Por razões de força maior; ou

b) Por outras razões que não lhes sejam imputáveis.

Os montantes de direitos apurados serão declarados incobráveis por decisão da autoridade administrativa competente que verifica a impossibilidade de cobrança.

Os montantes de direitos apurados serão considerados incobráveis [...]

Os montantes declarados ou considerados incobráveis serão retirados definitivamente da contabilidade separada referida no n.º 3, alínea b), do artigo 6.º [...]

III. Antecedentes dos recursos

22. Nos anos anteriores a 2010, foram declaradas às autoridades aduaneiras alemãs diversas mercadorias para introdução no regime de trânsito comunitário externo, ao abrigo do artigo 91.º e seguintes do Código Aduaneiro Comunitário⁸. Este procedimento permite transportar mercadorias entre dois lugares situados no interior do território aduaneiro da União sem que as mesmas fiquem sujeitas a direitos de importação. As mercadorias em causa devem, porém, ser apresentadas à alfândega no local de destino, para que as autoridades aduaneiras possam controlar a sua chegada a

⁸ Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1).

esse local⁹. Se esta apresentação não for feita, as mercadorias consideram-se importadas para a União, constituindo-se assim uma dívida de direitos de importação. Se não for claro em que local e em que momento as referidas mercadorias foram subtraídas ao controlo aduaneiro, considera-se que a dívida aduaneira foi constituída no momento da introdução das mercadorias no regime de trânsito comunitário externo. Isto significa que as autoridades do Estado-Membro no qual as mercadorias foram introduzidas no regime de trânsito comunitário externo têm de cobrar a dívida aduaneira e transferir os recursos próprios correspondentes para a Comissão.

23. É certo que, nos procedimentos em causa nos presentes recursos, nos quais os locais de destino das mercadorias se situavam na República Eslovaca ou na Roménia, a chegada das mercadorias em causa foi confirmada pelas autoridades romenas e eslovacas às autoridades alemãs, de modo que estas puseram termo ao regime de trânsito externo e liberaram as garantias prestadas pelos obrigados principais. Todavia, soube-se mais tarde que as mercadorias, na realidade, nunca chegaram aos locais de destino, pelo que os procedimentos de trânsito externo em causa foram declarados findos sem razão. Com efeito, a confirmação eletrónica da apresentação regular no sistema aduaneiro computadorizado NCTS¹⁰ foi errada e deveu-se ou a intenções fraudulentas das próprias autoridades eslovacas e romenas ou a intenções fraudulentas de terceiros e a uma omissão de medidas de segurança por parte destas autoridades.

24. Uma vez que não foi constatado nenhum comportamento irregular dos obrigados principais, estes foram liberados dos direitos aduaneiros devidos e os direitos foram declarados incobráveis. Assim, extinguiu-se a obrigação da Alemanha de transferir os montantes em questão para a Comissão. Nestas circunstâncias, a Comissão entendeu que a República Eslovaca e a Roménia tinham de compensar as perdas sofridas pelo orçamento da União em virtude das faltas cometidas pelas suas autoridades.

A. Ofícios da Comissão controvertidos

25. Por essa razão, a Comissão enviou, em 15 de julho¹¹ e em 24¹² e 19 de setembro de 2014¹³, dois ofícios à República Eslovaca e um ofício à Roménia (a seguir «ofícios controvertidos»), nas quais solicitava a estes Estados-Membros o pagamento dos montantes correspondentes à dívida aduaneira que a Alemanha não pudera cobrar em virtude das faltas das autoridades eslovacas e romenas.

26. Nos ofícios controvertidos, a Comissão começou por descrever os factos em causa e declarou que a República Eslovaca e a Roménia tinham de assumir a responsabilidade pelas perdas sofridas neste contexto. Com efeito, a confirmação errada do termo do procedimento de trânsito comunitário externo pelas autoridades eslovacas e romenas impediu as autoridades alemãs de cobrarem direitos aduaneiros que constituem recursos próprios tradicionais. É verdade que a República Eslovaca e a Roménia não tinham competência para cobrar estes direitos. Apesar disso, um Estado-Membro responde pela perda de recursos próprios provocada por faltas das suas autoridades. É o que decorre do Tratado, do sistema de recursos próprios e da jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁴. Nestas circunstâncias, a recusa da República Eslovaca ou da Roménia de anuírem ao pedido para colocarem os referidos recursos próprios à disposição da Comissão é incompatível com o princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros e a União e com o sistema de recursos próprios.

9 Nos termos do artigo 4.º, n.º 19 do Regulamento n.º 2913/92, entende-se por «apresentação na alfândega a comunicação às autoridades aduaneiras, segundo as modalidades estipuladas, da chegada de mercadorias à estância aduaneira ou a qualquer outro local designado ou aprovado pelas autoridades aduaneiras».

10 New Computerised Transit System.

11 N.º BUDG/B/3/MV D (2014) 2351197, anexo n.º 2 do recurso no processo C-593/15 P.

12 N.º BUDG/B/3/MV D (2014) 3139078, anexo n.º 2 do recurso no processo C-594/15 P.

13 N.º BUDG/B/3/MV D (2014) 3079038, anexo n.º 1 da petição inicial em primeira instância no processo C-599/15 P.

14 Em particular, do n.º 44 do acórdão de 8 de julho de 2010, Comissão/Itália, C-334/08, EU:C:2010:414.

27. Por isso, a Comissão pediu às autoridades eslovacas e romenas que pusessem à sua disposição os montantes em causa, após deduzidos 25% para despesas de cobrança, até ao dia 19 do segundo mês após o envio dos ofícios controvertidos. Em seguida, a Comissão advertiu aquelas autoridades de que qualquer atraso no pagamento implicaria o cálculo de juros de mora nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000.

B. Despachos do Tribunal Geral impugnados

28. Por recursos interpostos em 22 de setembro e em 26 e 28 de novembro de 2014, a República Eslovaca e a Roménia pediram a anulação dos ofícios controvertidos. A Comissão suscitou, em cada um dos processos, uma exceção de inadmissibilidade¹⁵, alegando que estes ofícios não são atos recorríveis nos termos do artigo 263.º TFUE. Por despachos de 14 de setembro de 2015¹⁶, o Tribunal Geral deu provimento às exceções suscitadas e julgou os recursos inadmissíveis¹⁷, sem se pronunciar sobre o seu mérito (a seguir «despachos impugnados»).

29. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral declarou, com base nas disposições relativas aos recursos próprios e na jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria, que são os próprios Estados-Membros que devem apreciar se se verifica uma perda de recursos próprios tradicionais e a obrigação de colocar tais recursos à disposição. Pelo contrário, não está prevista qualquer decisão da Comissão a este respeito ou qualquer procedimento que leve a adotar uma tal decisão. Além disso, nos termos dos artigos 258.º a 260.º TFUE, os direitos e obrigações dos Estados-Membros e a apreciação do seu comportamento só pode resultar de um acórdão do Tribunal de Justiça¹⁸.

30. Por conseguinte, os ofícios controvertidos, na falta de competência da Comissão para praticar um ato jurídico que obrigue um Estado-Membro a colocar os recursos próprios à disposição, apenas têm um valor informativo e apenas podem considerar-se como simples exortações. Por isso, não são atos recorríveis na aceção do artigo 263.º TFUE¹⁹.

31. Deste modo, também as indicações da Comissão relativas aos montantes pedidos, ao prazo de pagamento e aos juros de mora não têm efeitos jurídicos. Além disso, os argumentos das partes segundo os quais é duvidosa a aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios são irrelevantes, pois que apenas se referem à legalidade dos ofícios. Finalmente, também os argumentos que invocam a necessidade de tutela jurisdicional efetiva com fundamento na incerteza jurídica e no significativo risco de ter de pagar juros de mora devem ser julgados improcedentes. Com efeito, a simples necessidade de tutela jurisdicional efetiva não pode servir de fundamento à recorribilidade e os Estados-Membros podem evitar o risco de pagamento de juros de mora colocando condicionalmente os montantes pedidos à disposição da Comissão, sob reserva de que o seu ponto de vista se venha a mostrar fundado²⁰.

15 Ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

16 Despachos Eslováquia/Comissão, T-678/14, não publicado, EU:T:2015:661; Eslováquia/Comissão, T-779/14, não publicado, EU:T:2015:655; e Roménia/Comissão, T-784/14, não publicado, EU:T:2015:659.

17 Nos termos do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 4 de março de 2015, que entrou em vigor entretanto.

18 Despacho no processo T-678/14, n.ºs 27 a 40 e 43 a 46, despacho no processo T-779/14, n.ºs 26 a 39 e 42 a 45, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 23 a 36 e 39 a 42, ora impugnados.

19 Despacho no processo T-678/14, n.ºs 41, 42, 47 e 48, despacho no processo T-779/14, n.ºs 40, 41, 46 e 47, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 37, 38, 43 e 44, ora impugnados.

20 Despacho no processo T-678/14, n.ºs 50 a 59, despacho no processo T-779/14, n.ºs 49 a 58, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 46 a 56, ora impugnados.

IV. Recursos jurisdicionais e pedidos das partes

32. Por petições de recurso apresentadas em 13 de novembro de 2015, a República Eslovaca interpôs recurso dos despachos proferidos nos processos T-678/14 e T-779/14 (processos apensos C-593/15 P e C-594/15 P). A República Eslovaca pede que o Tribunal de Justiça se digne anular na totalidade os despachos impugnados, decidir ele próprio quanto à admissibilidade dos recursos e devolver os autos ao Tribunal Geral para que este decida do mérito dos recursos ou, no caso de o Tribunal de Justiça entender que não dispõe de informação suficiente para poder decidir definitivamente sobre a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, devolver os autos ao Tribunal Geral para este decidir quanto à admissibilidade e quanto ao mérito dos recursos e condenar a Comissão nas despesas. A Roménia e a República Federal da Alemanha apoiam os pedidos da República Eslovaca.

33. Por petição de recurso apresentada em 16 de novembro de 2015, a Roménia interpôs recurso jurisdicional do despacho proferido no processo T-784/14 (processo C-599/15 P). A Roménia pede que o Tribunal de Justiça se digne declarar o seu recurso admissível, anular na totalidade o despacho impugnado, decidir de novo o recurso de anulação, no sentido de declarar admissível o pedido de anulação e anular o ofício controvertido, ou devolver os autos ao Tribunal Geral para que este decida num novo acórdão que o pedido de anulação é admissível, anule o ofício controvertido, e condenar a Comissão nas despesas. A República Eslovaca, a República Federal da Alemanha e a República Checa apoiam os pedidos da Roménia.

34. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento aos recursos e condenar as recorrentes nas despesas.

35. Todas as partes apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça e as suas alegações foram ouvidas numa audiência comum realizada em 23 de março de 2017.

V. Apreciação

A. Quanto aos recursos jurisdicionais

36. Resulta das alegações da República Eslovaca e da Roménia, que se articulam respetivamente em dois fundamentos distintos, cuja argumentação coincide parcialmente, que as recorrentes censuram essencialmente ao Tribunal Geral dois erros de direito.

37. Por um lado, alegam que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito, na medida em que apoiou a sua argumentação nas disposições relativas aos recursos próprios da União, sem sequer ter averiguado se estas disposições eram aplicáveis. O Tribunal Geral também não esclareceu por que razão tal averiguação era dispensável, de modo que os despachos impugnados padecem de falta de fundamentação.

38. Por outro, a apreciação da recorribilidade dos ofícios controvertidos é errónea, dado que o Tribunal Geral, ao fazer esta apreciação, se apoiou apenas na falta de competência da Comissão para tomar decisões vinculativas para cobrança dos recursos próprios. Ao proceder deste modo, o Tribunal Geral ignorou que, segundo a jurisprudência, na apreciação da recorribilidade dos atos das instituições da União, também se deve ter em conta em especial o teor destes atos.

39. Este último argumento será examinado em seguida em primeiro lugar.

1. Quanto à apreciação da recorribilidade dos ofícios controvertidos pelo Tribunal Geral

40. Nos termos do artigo 263.º TFUE, podem ser objeto de recurso de anulação todos os atos das instituições da União destinados a produzir efeitos jurídicos, independentemente da sua forma²¹. A fim de determinar se um ato produz efeitos jurídicos, há que ter em conta o seu objeto, o seu teor e a sua substância, bem como o contexto factual e jurídico em que se insere²².

41. É certo que os poderes da instituição que pratica um ato são um critério que pode ser considerado quando se analisam os efeitos jurídicos vinculativos e a consequente recorribilidade dos atos das instituições da União²³. Porém, este é apenas um aspeto entre vários que, segundo o Tribunal de Justiça, devem ser tidos em conta, «se for caso disso», na apreciação dos efeitos jurídicos vinculativos de um ato²⁴.

42. Na realidade, os diferentes aspetos que devem ser tidos em conta para a apreciação dos efeitos jurídicos dos atos das instituições da União constituem um feixe que critérios complementares que se completam mutuamente no quadro de uma apreciação global e não podem ser examinados independentemente uns dos outros. É certo que a importância que um critério assume relativamente aos outros pode variar segundo a situação de facto²⁵. Porém, o juiz da União não pode ter em conta apenas um único critério sem ter em consideração os outros, quando estes últimos também são pertinentes na situação em causa. Em particular, os critérios essenciais do teor e do objeto de um ato não podem ser arbitrariamente afastados a favor de outro critério complementar, tanto mais que a apreciação dos poderes de uma instituição está estreitamente ligada à apreciação do conteúdo do ato²⁶.

43. Nos casos vertentes, o Tribunal Geral evocou no início dos seus despachos alguns excertos da jurisprudência relativa à recorribilidade dos atos das instituições da União. Contrariamente ao que alega a Comissão, o Tribunal Geral, no entanto, não tomou de modo nenhum em conta, na sua análise subsequente, o conteúdo dos ofícios controvertidos, como exige a jurisprudência.

44. Pelo contrário, resulta claramente dos despachos impugnados que o Tribunal Geral fundamentou a sua conclusão de que os ofícios controvertidos não produzem efeitos jurídicos apenas na falta de poderes da Comissão para tomar decisões vinculativas de cobrança de recursos próprios aos Estados-Membros: assim, o Tribunal Geral declara que as disposições relativas aos recursos próprios impõem aos Estados-Membros que constatem eles próprios a existência de uma obrigação de colocar esses recursos à disposição²⁷. Pelo contrário, segundo o Tribunal Geral, essas disposições não

21 Jurisprudência consagrada desde o acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9.

22 Despacho de 13 de junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, EU:C:1991:253, n.º 12; acórdãos de 31 de março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 63, e de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 58; v. igualmente o despacho do Tribunal Geral de 8 de março de 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, não publicado, EU:T:2012:114, n.º 30.

23 V., por exemplo acórdão de 27 de março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão, 133/79, EU:C:1980:104, n.º 16; despachos de 17 de maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, EU:C:1989:201, n.º 22; de 13 de junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, EU:C:1991:253, n.º 13; e de 27 de janeiro de 1993, Miethke/Parlamento, C-25/92, EU:C:1993:32, n.ºs 15 e 16; acórdão de 1 de dezembro de 2005, Itália/Comissão, C-301/03, EU:C:2005:727, n.º 28; v., também, o despacho do Tribunal Geral de 12 de fevereiro de 2010, Comissão/CdT, T-456/07, EU:T:2010:39, n.º 59 e segs., e acórdão do Tribunal Geral de 31 de março de 2011, Itália/EWSA, T-117/08, EU:T:2011:131, n.º 32. No que respeita à imputação de um ato, v. acórdão do Tribunal Geral de 21 de outubro de 2010, Agapiou Joséphidès/Comissão e EACEA, T-439/08, não publicado, EU:T:2010:442, n.º 34 e segs.

24 V. acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão, C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 55: Esses «efeitos jurídicos vinculativos de um ato devem ser apreciados em função de critérios objetivos, como o seu conteúdo, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da sua adoção, bem como os poderes da instituição autora» (o sublinhado é meu).

25 Relativamente à tomada em conta das competências dos órgãos em causa em ligação com o objeto do ato impugnado v., por exemplo, o despacho de 27 de janeiro de 1993, Miethke/Parlamento, C-25/92, EU:C:1993:32, n.º 13 e segs.; relativamente à tomada em conta dos poderes de decisão em conexão com a apreciação de vários outros critérios, v., por exemplo, acórdão de 1 de dezembro de 2005, Itália/Comissão, C-301/03, EU:C:2005:727, n.º 19 e segs.

26 V., por exemplo, despacho de 17 de maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, EU:C:1989:201, n.ºs 22 e 23; v., também, a título de exemplo, o acórdão do Tribunal Geral de 31 de março de 2011, Itália/EWSA, T-117/08, EU:T:2011:131, n.º 32.

27 V. despacho no processo T-678/14, n.ºs 27 a 34 e 43, despacho no processo T-779/14, n.ºs 26 a 33 e 42, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 23 a 30 e 39, ora impugnados.

conferem poderes à Comissão para tomarem uma decisão para cobrança de recursos próprios nem preveem um procedimento para tomar uma decisão dessa natureza²⁸. Pelo contrário, é da competência exclusiva do Tribunal de Justiça decidir quanto à existência de tal obrigação dos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão não pode concluir ela própria, através de uma decisão, um litígio relativo à colocação de recursos próprios à disposição²⁹.

45. Com base nestas considerações, o Tribunal Geral concluiu que os ofícios controvertidos, por falta de habilitação da Comissão para tomar uma decisão que obrigue um Estado-Membro a colocar recursos próprios à disposição, só podiam ser consideradas simples pareceres, sem quaisquer efeitos jurídicos³⁰.

46. É certo que, para fundamentar a sua conclusão, o Tribunal Geral se refere a decisões do Tribunal de Justiça, nas quais este também tomou em conta a falta de habilitação da Comissão para tomar decisões vinculativas³¹. Porém, isto aconteceu sempre à luz da análise do teor dos ofícios controvertidos nesses casos, que também não permitia concluir que as mesmas produziam efeitos jurídicos³². No caso vertente, pelo contrário, o Tribunal Geral não incluiu na sua apreciação o teor dos ofícios controvertidos, embora o tenha mencionado no início da descrição que fez da matéria de facto³³.

47. Contrariamente aos casos que estiveram na base das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça referidas pelo Tribunal Geral, pode deduzir-se perfeitamente do teor dos ofícios controvertidos nos presentes processos que os mesmos tinham por objetivo produzir efeitos jurídicos.

48. Contrariamente ao que sustenta a Comissão, esta não se limita a reproduzir nos ofícios controvertidos obrigações que resultam diretamente das disposições do direito da União. Com efeito, o entendimento de que um Estado-Membro tem de responder por uma perda de recursos próprios noutro Estado-Membro causada pelas suas autoridades, mesmo quando não era inicialmente responsável pela cobrança destes recursos, não resulta diretamente das disposições relativas aos recursos próprios, mas da interpretação que a Comissão faz destas disposições. E também os montantes exatos dos direitos devidos, que correspondem à dívida aduaneira a cobrar inicialmente pela Alemanha, não poderiam ter sido apurados pelas autoridades eslovacas e romenas sem os ofícios da Comissão, pelo menos sem procederem a investigações.

49. É verdade que isto não é suficiente para conferir aos ofícios controvertidos quaisquer efeitos jurídicos. Com efeito, a Comissão podia ter comunicado aos Estados-Membros interessados, mesmo de modo não vinculativo, o seu entendimento de que eram devedores dos montantes em causa e encetar conversações com eles tendo em vista um eventual processo posterior por incumprimento.

28 V. despacho no processo T-678/14, n.ºs 35 a 37 e 43, despacho no processo T-779/14, n.ºs 34 a 36 e 42, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 31 a 33 e 39, ora impugnados.

29 V. despacho no processo T-678/14, n.ºs 38 a 40 e 45 a 47, despacho no processo T-779/14, n.ºs 37 a 39 e 44 a 46, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 34 a 36 e 41 a 43, ora impugnados.

30 V. despacho no processo T-678/14, n.ºs 41, 42 e 48, despacho no processo T-779/14, n.ºs 40, 41 e 47, e despacho no processo T-784/14, n.ºs 37, 38 e 44, ora impugnados.

31 Despachos de 17 de maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, EU:C:1989:201, n.º 22, e de 13 de junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, EU:C:1991:253, n.º 13.

32 V. despachos de 17 de maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, EU:C:1989:201, n.ºs 22 e 23, e de 13 de junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, EU:C:1991:253, n.ºs 5 e 13.

33 V. em especial, o despacho no processo T-678/14, n.º 10, o despacho no processo T-779/14, n.º 10, e o despacho no processo T-784/14, n.º 7, ora impugnados.

50. A Comissão, todavia, não se contentou em comunicar de modo não vinculativo à República Eslovaca e à Roménia que, no seu entender, estes Estados-Membros deviam compensar as perdas sofridas por faltas das suas autoridades. Em vez disso, fixou vinculativamente a situação jurídica face aos referidos Estados-Membros e, além disso, fixou-lhes um prazo de pagamento baseado apenas nos ofícios controvertidos e que não constitui a mera reprodução de consequências imperativas de outras disposições do direito da União.

51. Contrariamente às alegações iniciais da Comissão, o prazo de pagamento fixado nos ofícios controvertidos, após o qual seriam devidos juros de mora, não resulta, nomeadamente, do Regulamento n.º 1150/2000 relativo aos recursos próprios. É verdade que o artigo 11.º deste regulamento prevê que um pagamento atrasado implica o pagamento de juros de mora, cuja taxa é fixada no mesmo regulamento. Porém, o prazo de pagamento, a partir do qual se vence o direito da União aos recursos e decorrido o qual são devidos juros de mora, é previsto de modo diferente no regulamento e nos ofícios controvertidos. Assim, o artigo 10.º do regulamento define o momento do lançamento e, por conseguinte, o vencimento dos recursos próprios por referência ao momento do apuramento ou da cobrança dos créditos em causa pelos Estados-Membros³⁴. Nos ofícios controvertidos, pelo contrário, a Comissão define a data do vencimento dos montantes pedidos com referência ao momento do envio destes ofícios³⁵.

52. Mesmo que se admita — o que é contestado no caso vertente — que o Regulamento n.º 1150/2000 relativo aos recursos próprios é aplicável ou que se pudesse considerar aplicável por analogia, o prazo de pagamento mencionado nos ofícios controvertidos não corresponde ao prazo estabelecido neste regulamento. E mesmo que os direitos invocados pela Comissão fossem qualificados como emergentes de ato ilícito, o seu vencimento segundo os ofícios controvertidos não ocorreria — como habitualmente — a partir da data da ocorrência do evento causador do dano, mas sim numa data futura fixada nestes ofícios. Isto é um forte indício no sentido de que os ofícios controvertidos produzem efeitos jurídicos.

53. Isto mesmo foi até reconhecido implicitamente pela Comissão, que, na audiência, em resposta a uma pergunta do Tribunal de Justiça, admitiu que, mesmo se o prazo de pagamento estabelecido nos ofícios controvertidos diferia do prazo fixado pelo Regulamento n.º 1150/2000, o primeiro era pelo menos mais favorável para os Estados-Membros do que o último, uma vez que começava a correr mais tarde. Todavia, o facto de conceder aos Estados-Membros um prazo de pagamento mais favorável do que o prazo fixado por lei, não abona contra, mas antes a favor da natureza constitutiva e não meramente declarativa dos ofícios controvertidos.

34 Nos termos do artigo 10.º do Regulamento n.º 1150/2000, o lançamento dos recursos próprios efetuar-se-á o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado nos termos do artigo 2.º do regulamento, ou seja, tiver sido registada a liquidação na aceção das disposições aduaneiras, ou, em relação aos direitos lançados na contabilidade separada, nos termos do n.º 3, alínea b), do artigo 6.º do Regulamento, o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao da cobrança dos direitos; v. as disposições correspondentes nos n.ºs 16, 17 e 19 das presentes conclusões.

35 Os ofícios controvertidos definem a data do vencimento dos montantes pedidos como sendo o primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após o envio dos ofícios.

54. A este respeito, deve-se distinguir a fixação do prazo nos ofícios controvertidos da que ocorre nas chamadas «notes de débit» (notas de débito)³⁶, que são enviadas no contexto de contratos das instituições da União e que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não são atos recorríveis nos termos do artigo 263.º TFUE³⁷. É certo que a questão de saber até que ponto estas notas de débito produzem efeitos jurídicos autónomos, não deixa de ser controversa³⁸. Porém, parece relativamente claro que pelo menos a fixação do prazo através delas não produz efeitos jurídicos independentemente das obrigações contratuais, quando esta fixação — como pode acontecer também nos contratos entre privados — corresponde apenas ao cumprimento de condições contratuais ou legais fixadas de outro modo que determinam o vencimento destas obrigações contratuais³⁹.

55. No caso vertente, porém, não é evidente em que medida a fixação do prazo feita através dos ofícios controvertidos poderia constituir o mero cumprimento de uma condição fixada de outro modo que implicasse o vencimento de um crédito da União sobre a República Eslovaca e a Roménia. Com efeito, esta fixação do prazo não corresponde nem ao prazo de vencimento dos direitos aos recursos próprios⁴⁰, nem se vê que o vencimento de créditos emergentes de ato ilícito⁴¹ possa ser desencadeado por essa fixação de prazo (e não pelo próprio evento causador do dano).

56. Como resulta das considerações acabadas de expor, pode concluir-se do teor dos ofícios controvertidos que os mesmos produzem efeitos jurídicos. Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ter-se concentrado apenas na falta de poder de decisão da instituição que praticou o ato, não tendo incluído na sua apreciação da recorribilidade dos ofícios controvertidos a análise do respetivo conteúdo.

57. Em vez de apreciar o teor dos ofícios controvertidos e, na sequência dessa apreciação, tirar a sua conclusão quanto à recorribilidade, o Tribunal Geral procedeu em sentido inverso. Assim, não tomou em conta o teor dos ofícios, especialmente a fixação do prazo, com o fundamento de que, uma vez que a Comissão não tinha competência para decidir sobre a obrigação dos Estados-Membros interessados de colocarem os montantes pedidos à disposição, também não tinha poderes para fixar um prazo para esse efeito. Como os ofícios controvertidos não podiam produzir efeitos jurídicos relativamente à obrigação dos Estados-Membros de colocarem os recursos à disposição, também não podiam assim, *a fortiori*, produzir efeitos jurídicos relativamente ao prazo para tal colocação à disposição⁴².

58. Como afirmam com razão a República Eslovaca e a Roménia, a aceitação deste procedimento em casos como os dos presentes processos teria como efeito privar de qualquer relevância o fundamento de recurso da incompetência expressamente mencionado no artigo 263.º e subtrair o ato em causa à fiscalização da legalidade, pois que a falta de poder de decisão da instituição autora do ato conduziria à inadmissibilidade do recurso. Assim, a existência do fundamento de recurso da incompetência

36 Utilização da designação francesa para melhor compreensão: os pedidos de pagamento dos órgãos da União, designados em francês como «notes de débit» (notas de débito), são designados a maior parte das vezes na jurisprudência do Tribunal de Justiça em alemão «Belastungsanzeigen» (v., por exemplo, acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562); porém, na versão alemã do das disposições pertinentes do Regulamento sobre as normas de execução do Regulamento relativo ao orçamento da União fala-se de «Zahlungsaufforderungen». V. as respetivas versões linguísticas dos artigos 80.º, n.º 3, 83.º, n.º 3, 88.º, n.º 1, e 93.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO 2012, L 362, p. 1).

37 V. acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 23 a 25, bem como o despacho de 29 de setembro de 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Comissão, C-102/14 P, não publicado, EU:C:2016:737, n.º 53 a 61.

38 V. conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:110, n.º 46 e segs.

39 V. neste sentido, acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 45 e segs., bem como as conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:110, n.º 105, 106 e 112 a 115.

40 V. n.ºs 51 e 52, *supra*.

41 V. n.º 52, *supra*.

42 V. despacho no processo T-678/14, n.ºs 50 a 53, despacho no processo T-779/14, n.ºs 49 a 52, bem como despacho no processo T-784/14, n.ºs 46 a 49, ora impugnados.

confirma, *a contrario sensu*, que, nos casos em que um ato tenha sido praticado por uma instituição que não tem poder de decisão produz efeitos jurídicos, o poder de decisão não pode ser o critério determinante para apreciar a recorribilidade da medida em causa. Como a própria Comissão admite, também é necessário, nomeadamente no caso de decisões tomadas por uma instituição não competente, distinguir entre decisões que produzem efeitos jurídicos e atos sem efeitos jurídicos. Se a falta de competência nas decisões com efeitos jurídicos conduzissem necessariamente à irrecurribilidade das mesmas, isso não seria compatível com o princípio da tutela jurisdicional efetiva. Só no caso de atos *ultra-vires* especialmente graves como o caso Hauptmann von Köpenick é que a tutela efetiva poderia limitar-se a que o Tribunal de Justiça declarasse a inexistência jurídica destes atos no quadro do exame da admissibilidade. Neste caso, porém, estamos muito longe disso.

59. Nos casos vertentes, a análise precedente mostra que os ofícios controvertidos não são atos sem efeitos jurídicos, mas sim decisões com efeitos jurídicos e, por conseguinte, atos recorribéis em conformidade com o artigo 263.º TFUE. A questão de saber se estes atos foram praticados por uma instituição não competente só pode, por isso, ser clarificada pela apreciação da sua legalidade.

60. Em conformidade com a interpretação acima exposta, conclui-se que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito ao omitir a importante questão do teor dos ofícios controvertidos na apreciação dos efeitos jurídicos e, consequentemente, da recorribilidade destes ofícios. Este erro de direito justifica por si só a anulação dos despachos impugnados, pois foi com base no mesmo que o Tribunal Geral sustentou a sua conclusão de que os ofícios controvertidos não eram atos recorribéis nos termos do artigo 263.º TFUE.

2. Quanto à aplicação, pelo Tribunal Geral, das disposições relativas aos recursos próprios

a) Quanto à não apreciação da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios

61. Com uma nova linha argumentativa, a República Eslovaca e a Roménia censuram ao Tribunal Geral o facto de ter negado os efeitos jurídicos dos ofícios controvertidos, com fundamento na falta de competência da Comissão para tomar decisões vinculativas para cobrança dos recursos próprios, sem sequer apreciar se as disposições relativas aos recursos próprios da União eram aplicáveis. Com esta argumentação, os Estados-Membros interessados acabam por criticar o Tribunal Geral por ter decidido separadamente da exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, e não ter reservado esta exceção para conhecimento com a decisão sobre o mérito da causa⁴³.

62. Além disso, alegam que os despachos impugnados padecem de falta de fundamentação, dado que o Tribunal Geral não fundamentou por que razão considerou que os montantes pedidos constituíam no seu entender recursos próprios e que as disposições que se lhes referiam eram aplicáveis. Também não fundamentou por que razão, no seu entender, não era necessário reservar a decisão sobre a admissibilidade para a apreciação do mérito da causa.

63. Estas críticas das recorrentes também devem ser acolhidas.

64. Resulta das considerações precedentes relativas à omissão da análise do teor dos ofícios controvertidos que o Tribunal Geral baseou as suas conclusões, segundo as quais estes ofícios não produzem efeitos jurídicos, exclusivamente na falta de habilitação da Comissão para tomar uma decisão sobre a obrigação dos Estados-Membros de colocarem os recursos próprios à disposição.

⁴³ A Roménia apoia expressamente a sua argumentação a este respeito numa alegada violação das disposições do Regulamento de Processo do Tribunal Geral sobre exceções e incidentes processuais (artigo 130.º, n.ºs 7 e 8 do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 4 de março de 2015). A argumentação da República Eslovaca alega também, além disso, que o Tribunal Geral devia ter ligado o exame da exceção de inadmissibilidade à decisão sobre o mérito da causa, porquanto os montantes pedidos não podiam ser qualificados «à partida» («d'emblée») como recursos próprios sem ter sido examinada a aplicabilidade das disposições que se lhes referem (v. n.ºs 19 e 23 das petições de recurso nos processos C-593/15 P e C-594/15 P).

65. Por um lado, como alegam com razão as recorrentes, estas conclusões do Tribunal Geral baseiam-se, assim, na premissa de que os ofícios controvertidos deviam ser apreciados à luz das disposições relativas aos recursos próprios. Porém, o Tribunal Geral não podia ter baseado a sua interpretação nessa premissa sem antes ter apreciado a aplicabilidade das disposições em causa — que é contestada pelas partes. Isto é tanto mais claro quanto é certo que a resposta a esta questão não é evidente e também não decorre com clareza das disposições relativas aos recursos próprios da União.

66. Contrariamente ao que alega a Comissão, a análise da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios não era necessária apenas para apreciar a procedência das pretensões invocadas nos ofícios controvertidos. Pelo contrário, esta questão era relevante para apreciar a recorribilidade daqueles ofícios, porque o Tribunal Geral decidiu, para esse efeito, tomar em conta a falta de competência decisória da Comissão para cobrar recursos próprios.

67. Isto significa que a apreciação das exceções de inadmissibilidade dependia, nas circunstâncias deste caso, da apreciação dos fundamentos do recurso aduzidos em primeira instância contra os ofícios controvertidos. Por isso, o Tribunal Geral devia ter apreciado estas exceções conjuntamente com as questões jurídico-substantivas suscitadas pelos recursos.

68. Por outro lado, a fundamentação dos despachos impugnados pelo Tribunal Geral é insuficiente. É certo que o dever de fundamentação, segundo o artigo 36.º, conjugado com o artigo 53.º, n.º 1, do Estatuto do Tribunal de Justiça, não exige que o Tribunal Geral faça uma exposição que siga exaustivamente todos os passos do raciocínio articulado pelas partes no processo. Assim, a fundamentação do Tribunal Geral pode ser implícita, desde que permita aos interessados conhecer as razões por que as medidas em questão foram tomadas e ao órgão jurisdicional competente dispor dos elementos suficientes para exercer a sua fiscalização⁴⁴.

69. Porém, os despachos impugnados não satisfazem estas exigências. Com efeito, não é possível deduzir da fundamentação do Tribunal Geral, em primeiro lugar, se, em caso afirmativo, por que razão qualificou os montantes pedidos como recursos próprios. Em segundo lugar, não é claro se e com que fundamentos o Tribunal Geral considerou que eram diretamente aplicáveis as disposições relativas aos recursos próprios ou se apenas entendeu que estas disposições eram aplicáveis por analogia. Finalmente, também não se conclui da leitura dos despachos impugnados a razão pela qual o Tribunal Geral entendeu que podia apreciar os litígios com base nas disposições relativas aos recursos próprios, sem analisar os argumentos das partes quanto à inaplicabilidade destas disposições. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça não pode exercer eficazmente a fiscalização da legalidade da argumentação do Tribunal Geral.

b) Em especial, quanto à distinção em relação ao processo por incumprimento

70. Acresce que o Tribunal Geral também não podia sustentar a inadmissibilidade do recurso em primeira instância — como foi evocado na audiência — em eventuais considerações «sistémicas», que se apoiassem na distinção dos tipos de ações ou na necessidade de distinguir o recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE da ação por incumprimento nos termos dos artigos 258.º a 260.º TFUE.

⁴⁴ V. acórdãos de 14 de maio de 1998, Conselho/De Nil e Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, n.ºs 32 e 33; de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 82; e de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o., C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.º 61.

71. Com efeito, em primeiro lugar, a declaração do Tribunal Geral segundo a qual os direitos controvertidos neste caso só podem ser declarados numa ação por incumprimento, apoia-se, por sua vez, na falta de competência da Comissão para tomar decisões para cobrança de recursos próprios. Assim, esta declaração baseia-se no pressuposto, não analisado e não suficientemente fundamentado, de que os presentes processos devem ser apreciados à luz da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios.

72. Em segundo lugar, considerações «sistémicas» orientadas para uma análise global do sistema de tutela jurisdicional da União também não podem modificar o facto de os ofícios controvertidos cumprirem as condições estabelecidas pela jurisprudência para que os atos das instituições da União produzam efeitos jurídicos e, por conseguinte, serem recorríveis nos termos do artigo 263.º TFUE.

73. Em terceiro lugar, a apreciação da admissibilidade com base na distinção em relação à ação por incumprimento na verdade nada acrescenta neste caso⁴⁵. Com efeito, se, na apreciação da legalidade dos ofícios controvertidos, se concluísse que a Comissão não tinha competência para tomar decisões vinculativas, a Comissão teria de recorrer à ação por incumprimento para assegurar o cumprimento de eventuais obrigações pelos Estados-Membros. Se, pelo contrário, a apreciação da legalidade dos ofícios controvertidos levasse a concluir que a Comissão tinha competência para tomar decisões vinculativas, então estas decisões seriam necessariamente objeto de recurso de anulação, desde logo em razão do direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

3. Conclusão intercalar

74. Decorre das considerações precedentes que os despachos impugnados se apoiam numa apreciação errónea da admissibilidade do recurso em primeira instância. Por isso, os despachos impugnados devem ser anulados.

B. Quanto aos recursos em primeira instância

75. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se o mesmo estiver em condições de ser julgado.

76. É o que acontece no caso vertente.

77. Em primeiro lugar, os litígios estão em condições de ser julgados no que respeita à recorribilidade dos ofícios controvertidos e, portanto, à admissibilidade dos recursos interpostos em primeira instância.

78. Em segundo lugar, é certo que não foi discutido o mérito destes recursos em primeira instância e as partes ainda não tiveram a oportunidade de contrapor os seus argumentos a este respeito. Assim, e neste aspeto, os litígios ainda não estão em condições de ser julgados, visto que é impossível, no estado atual dos autos, tomar uma decisão sobre o mérito das pretensões invocadas nos ofícios controvertidos. Porém, da análise destes ofícios resulta que não é possível decidir sobre a sua legalidade, porque não estão suficientemente fundamentados, como exige o artigo 296.º, n.º 2, TFUE. Por isso, devem os mesmos, de qualquer modo, ser anulados, sem que deva ser feita a apreciação material da sua legalidade⁴⁶.

⁴⁵ V., no que respeita à apreciação da admissibilidade com base na relação entre vários tipos de ações noutra situação, não transponível para o presente processo, o acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 19.

⁴⁶ Além disso, também a República Eslovaca, embora nas suas petições de recurso se limite a pedir que o Tribunal de Justiça se digne decidir ele próprio sobre a admissibilidade dos recursos interpostos em primeira instância e devolver os processos para decisão de mérito ao Tribunal Geral, não apresentou fundamentos na aceção do artigo 170.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, dos quais resultasse que o litígio, no que se refere à questão da falta de fundamentação dos ofícios controvertidos, não estava em condições de ser julgado.

79. Finalmente, em terceiro e último lugar, deve ser analisada a argumentação das recorrentes segundo a qual os presentes processos evidenciam uma lacuna no sistema de tutela jurídica da União.

1. Quanto à admissibilidade dos recursos interpostos em primeira instância

a) Quanto aos efeitos jurídicos dos ofícios controvertidos

80. Resulta do exame dos recursos que acabei de fazer que os ofícios controvertidos, ao determinarem de modo vinculativo as obrigações concretas da República Eslovaca e da Roménia, especialmente ao fixarem um prazo para pagamento que resulta exclusivamente deles, produzem efeitos jurídicos, independentemente da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios⁴⁷. Assim, pode concluir-se que estes ofícios consubstanciam decisões recorríveis de uma instituição da União, nos termos do artigo 263.º TFUE, sem que haja necessidade de determinar se os montantes pedidos constituem recursos próprios e se ou em que medida são aplicáveis, diretamente ou por analogia, as disposições relativas aos recursos próprios da União.

81. Acresce que as partes apresentaram observações sobre a questão do conteúdo dos ofícios controvertidos e em especial sobre a determinação do prazo de pagamento que nelas foi fixado, desde logo nas suas petições de recurso e posteriormente na audiência no Tribunal de Justiça⁴⁸. Deste modo, o direito de audição das partes foi respeitado e o Tribunal de Justiça pode apoiar a sua decisão neste ponto.

82. Finalmente, no decurso do processo no Tribunal de Justiça não foram apresentados novos argumentos que pusessem em causa os efeitos jurídicos e a consequente recorribilidade dos ofícios controvertidos. Assim, a Comissão, em especial, limitou-se a repetir que não dispõe de qualquer competência para cobrar os montantes pedidos.

83. Se a afirmação feita pela Comissão na audiência — de que ainda não se podia decidir do mérito da causa com base nos ofícios controvertidos, porque isso ainda requeria discussões adicionais entre as partes — devesse ser entendida no sentido de que a Comissão pretende classificar os ofícios controvertidos como medidas intermédias e negar-lhes assim o carácter de atos recorríveis, tal argumentação não pode ter sucesso.

84. Com efeito, é certo que as medidas intermédias que se destinam a preparar uma decisão definitiva e que expressam uma opinião provisória da Instituição interessada não podem, em princípio, ser objeto de um recurso de anulação⁴⁹. Porém, no caso vertente, não há indicações de que os ofícios controvertidos expressem uma opinião provisória da Comissão, dado que as mesmas fixam de modo definitivo em especial o nível dos montantes pedidos e o prazo de pagamento. Além disso não é evidente que os ofícios se integrem num procedimento em cujo termo seriam proferidas pela Comissão novas decisões definitivas.

47 V. n.ºs 50 a 56, *supra*.

48 V. também, a este respeito, n.º 53, *supra*.

49 V. acórdão de 13 de outubro de 2011, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.ºs 50 a 54 e jurisprudência referida.

b) Quanto à argumentação de que o ofício controvertido no processo T-678/14 é uma decisão confirmativa

85. Relativamente ao primeiro dos ofícios controvertidos (em termos cronológicos) dirigidos à República Eslovaca, de 15 de julho de 2014⁵⁰, a Comissão alegou, na exceção de inadmissibilidade suscitada no processo T-678/14, que a mesma constitui apenas uma decisão confirmativa. Com efeito, este ofício é alegadamente apenas a sequência de um primeiro ofício, enviado em 18 de março de 2014⁵¹, à qual as autoridades eslovacas responderam por ofício de 16 de maio de 2014⁵².

86. Todavia, esta objeção não pode obstar à recorribilidade do ofício de 15 de julho de 2014.

87. Embora seja verdade que um ato puramente confirmativo não é suscetível de recurso de anulação, um ato só é puramente confirmativo de um ato existente quando não contém elementos novos⁵³.

88. Não é este o caso do ofício de 15 de julho de 2014 em relação ao ofício de 18 de março de 2014. Com efeito, como alega com razão a República Eslovaca nas suas observações relativas à exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no processo T-678/14, o ofício de 15 de julho de 2014 fixa um prazo diferente do do ofício de 18 de março de 2014⁵⁴. E, como foi acima sustentado, a fixação de um prazo de pagamento autónomo, baseado apenas nos ofícios controvertidos, é justamente um elemento essencial que confere efeitos jurídicos a estes ofícios⁵⁵. Por isso, o ofício de 15 de julho de 2014 não é um ato jurídico confirmativo do ofício de 18 de março de 2014.

c) Conclusão intercalar

89. Em síntese, os três ofícios controvertidos são atos recorríveis nos termos do artigo 263.º TFUE. Por conseguinte, os três recursos interpostos em primeira instância são admissíveis.

2. Quanto ao mérito dos recursos interpostos em primeira instância

a) Quanto à fundamentação dos ofícios controvertidos

90. Tanto nos recursos em primeira instância como nos recursos jurisdicionais no Tribunal de Justiça, foi extensivamente discutida a questão de saber se os ofícios controvertidos, tendo em consideração a (falta de) competência da Comissão para cobrança dos créditos invocados, podiam produzir efeitos jurídicos.

91. Nos próprios ofícios controvertidos, a Comissão não indicou nenhuma base jurídica que a habilitasse a proferir uma decisão para convidar os Estados-Membros a pagar os montantes pedidos. Neste contexto, deve distinguir-se a *norma jurídica habilitante* para proferir decisões vinculativas para cobrança dos montantes da *base jurídica da obrigação* dos Estados-Membros interessados de colocarem estes montantes à disposição. Com efeito, foi esta última base jurídica que a Comissão

50 N.º BUDG/B/3/MV D (2014) 2351197; anexo n.º 2 do recurso no processo C-593/15 P.

51 N.º BUDG/B/3/MV D (2014) 777983; anexo n.º 20 da petição de recurso no processo T-678/14.

52 N.º 1400100/1/230330/2014; anexo n.º 21 da petição de recurso no processo T-678/14.

53 Acórdão de 3 de abril de 2014, Comissão/Países Baixos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, n.º 69 e jurisprudência referida.

54 Uma vez que ambos os ofícios fixam o prazo de pagamento como o primeiro dia seguinte ao dia 19 do segundo mês após o respetivo envio, cada um deles fixa, no fim de contas, um prazo diferente.

55 V. n.ºs 50 a 56, *supra*.

mencionou muito claramente, ao alegar que a obrigação da República Eslovaca e da Roménia de compensarem as perdas sofridas pelo orçamento da União causadas pelas faltas das suas autoridades se deduz do princípio da cooperação leal e da necessidade de garantir o correto funcionamento do sistema de recursos próprios da União.

92. O facto de, pelo contrário, não ter sido mencionada nenhuma norma jurídica habilitante para a tomada de decisões destinadas a cobrar os montantes pedidos podia, à primeira vista, fazer sentido na perspetiva da argumentação da Comissão. Com efeito, esta sustenta que, de qualquer modo, os ofícios controvertidos não podiam produzir quaisquer efeitos jurídicos, dada a sua incompetência para proferir decisões vinculativas. Como já expliquei anteriormente, este ponto de vista não é justificado, pois que os ofícios controvertidos produzem efetivamente efeitos jurídicos em razão do seu conteúdo.

93. Neste contexto, pode ficar em aberto a questão de saber se isto correspondeu inicialmente à intenção da Comissão ou se, em especial, a forma de fixação do prazo nos ofícios controvertidos — com sustentou a Comissão na audiência — se deveu a um erro. É certo que, para determinar os efeitos jurídicos dos atos das instituições da União, também deve ser tida em conta a intenção do seu autor⁵⁶. Porém, essa intenção deve resultar da própria medida em causa e não pode ser explicada num processo judicial subsequente. Mas, nos casos aqui em discussão, não se pode precisamente deduzir dos ofícios controvertidos que estes constituíam convites não vinculativos para apresentar observações. Pelo contrário, os ofícios produzem efeitos jurídicos, em particular porque fixam um prazo de pagamento vinculativo. Por conseguinte, trata-se de decisões nas quais a Comissão devia ter indicado a base jurídica que a habilitava a exigir vinculativamente o pagamento dos montantes pedidos.

94. Com efeito, a omissão da referência a uma base jurídica precisa do Tratado só não pode constituir um vício substancial quando a base jurídica de um ato puder ser determinada claramente e sem dificuldade com base noutros elementos do mesmo. Tal referência explícita é, no entanto, indispensável, quando, na falta dela, os interessados e o Tribunal de Justiça são deixados na incerteza quanto à base jurídica precisa⁵⁷. É precisamente o que acontece no caso vertente: Como demonstram as discussões intensas das partes a respeito da competência da Comissão para tomar decisões para cobrança dos montantes pedidos, não resulta claramente de qualquer elemento dos ofícios controvertidos qual a norma jurídica habilitante em que a Comissão se baseou para exigir às partes o pagamento destes montantes através de uma decisão vinculativa.

95. Se a declaração definitiva de uma obrigação de pagamento e a indicação de um prazo de pagamento vinculativo nos ofícios controvertidos pudesse de facto ser imputado a um erro da Comissão, por esta ter pretendido na realidade manifestar apenas a sua opinião não vinculativa, isto significa também que a insuficiência de fundamentação dos ofícios controvertidos é em parte responsável por este erro. Com efeito, o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, n.º 2, TFUE também tem como objetivo precisamente o autocontrolo da administração e visa obrigar as instituições autoras dos atos a apreciarem cuidadosamente as condições para tomar uma medida⁵⁸. Se a Comissão tivesse respeitado suficientemente esta obrigação, devia ter observado logo na redação dos ofícios controvertidos que *ou* tinha de indicar nos mesmos uma base jurídica para tomar decisões vinculativas *ou* tinha de renunciar a declarar vinculativamente uma obrigação de pagamento com um prazo de pagamento.

56 V. acórdão de 7 de julho de 2005, *Le Pen/Parlamento*, C-208/03 P, EU:C:2005:429, n.º 46.

57 V. acórdãos de 26 de março de 1987, *Comissão/Conselho*, 45/86, EU:C:1987:163, n.º 9; de 1 de outubro de 2009, *Comissão/Conselho*, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 56; e de 1 de março de 2016, *National Iranian Oil Company/Conselho*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 66.

58 V. a este respeito as minhas conclusões nos processos *Mellor*, C-75/08, EU:C:2009:32, n.ºs 29 e 30, e *LS Customs Services*, C-46/16, EU:C:2017:247, n.ºs 82 e 83.

96. Em conformidade com as considerações anteriores, deve concluir-se que os ofícios controvertidos padecem de falta de fundamentação, que torna impossível na prática apreciar a sua legalidade material e que impõe a sua anulação. A insuficiência de fundamentação dos ofícios controvertidos foi alegada logo nos recursos interpostos em primeira instância e, além disso, o Tribunal de Justiça pode pronunciar-se oficiosamente sobre ela⁵⁹, desde que respeite o princípio do contraditório⁶⁰. A este respeito, as partes, apesar de não ter sido feita a apreciação do mérito dos recursos em primeira instância, tiveram oportunidades suficientes para se pronunciarem sobre a fundamentação dos ofícios controvertidos, em especial na audiência realizada no Tribunal de Justiça. Por conseguinte, estes ofícios devem ser anulados por falta de fundamentação.

b) Quanto à legalidade dos ofícios controvertidos

97. No entanto, se o Tribunal de Justiça, contrariamente à opinião aqui manifestada, vier a entender que os ofícios controvertidos estão suficientemente fundamentados e, por isso, deve ser apreciado o respetivo mérito, deverá então devolver os processos para decisão ao Tribunal Geral.

98. Com efeito, é verdade que, em certas condições, é possível decidir do mérito de um recurso mesmo que o processo em primeira instância se tenha limitado a uma exceção de inadmissibilidade que o Tribunal Geral tenha julgado procedente. Pode ser esse o caso quando, por um lado, a anulação do acórdão ou do despacho recorrido implica necessariamente uma certa solução quanto ao mérito do recurso em questão, ou, por outro, a apreciação do mérito do recurso assenta em argumentos esgrimidos pelas partes no quadro do recurso jurisdicional na sequência de um raciocínio do juiz de primeira instância⁶¹.

99. Porém, estas circunstâncias não se verificam no caso vertente. Com efeito, por um lado, a anulação dos despachos impugnados tem como único fundamento uma apreciação errada da admissibilidade pelo Tribunal Geral, de modo que não está necessariamente ligada a uma determinada decisão sobre o mérito dos recursos interpostos em primeira instância, nos quais se contesta a existência das pretensões invocadas nos ofícios controvertidos. Além disso, a anulação dos despachos impugnados também não está ligada a uma decisão de mérito sobre a competência da Comissão para proferir as decisões controvertidas. Apenas foi constatado que o Tribunal Geral, para apreciar os seus efeitos jurídicos, não podia tomar em conta apenas a falta de competência da Comissão e não podia basear-se para o efeito em disposições cuja aplicabilidade era contestada. Pelo contrário, permanece aberta a questão de saber quais as disposições aplicáveis e se a Comissão, com base nelas, dispunha de competência para proferir as decisões controvertidas.

100. Por outro lado, nos presentes processos, uma apreciação do mérito dos recursos interpostos em primeira instância também não se basearia em argumentos que foram apresentados pelas partes. Com efeito, nem na fase escrita, nem nos debates na audiência foram suficientemente tratadas as questões da aplicabilidade das disposições relativas aos recursos próprios da União e da fundamentação dos direitos que foram invocados nos ofícios controvertidos.

⁵⁹ V. acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 67, e de 2 de dezembro de 2009, Comissão/Irlanda e o., C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 34.

⁶⁰ V. acórdãos de 2 de dezembro de 2009, Comissão/Irlanda e o., C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 54, e de 3 de dezembro de 2015, Itália/Comissão, C-280/14 P, EU:C:2015:792, n.º 24.

⁶¹ Acórdão de 17 de dezembro de 2009, Reapreciação M/EMEA, C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, n.º 30.

3. Quanto ao problema da falta de tutela jurisdicional em situações como as dos presentes processos

101. A apreciação feita do presente recurso e dos recursos interpostos em primeira instância evidencia o problema que já foi suscitado na introdução: É certo que os despachos impugnados do Tribunal Geral devem ser anulados e os recursos interpostos em primeira instância devem ser julgados admissíveis. Todavia, isso não leva à clarificação, tão insistentemente pedida pelos Estados-Membros que são partes nestes processos, da questão de saber se os Estados-Membros devem efetivamente compensar ou não uma perda de recursos próprios em situações como as dos presentes processos.

102. A razão disso não consiste apenas no facto de os ofícios controvertidos deverem ser anuladas por falta de fundamentação. Com efeito, isto devolve o problema à Comissão, que tem agora teoricamente a possibilidade de apreciar se há uma base jurídica que lhe permita impor aos Estados-Membros, através de uma decisão vinculativa, a obrigação de compensarem a perda de recursos próprios. Se encontrar essa base jurídica, poderá então, com fundamentação suficiente, proferir de novo as decisões anuladas.

103. Tendo em conta a argumentação da Comissão e o facto de, pelo menos no atual estado, não ser evidente a existência de uma norma habilitante, parece, no entanto, mais provável que a Comissão, mesmo fazendo uma nova apreciação, chegue à conclusão de que não dispõe de competência para, através de uma decisão, obrigar os Estados-Membros a cumprirem obrigações de pagamento como as que são controvertidas nos presentes processos. Com efeito, na falta de base habilitante geral para proferir decisões dirigidas aos Estados-Membros e em virtude do princípio da competência de atribuição limitada a que se referem os artigos 4.º e 5.º TUE, a Comissão, quando não disponha de uma habilitação específica para proferir decisões, tem de recorrer ao processo por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE, para obrigar os Estados-Membros a cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do direito da União.

104. É precisamente este o problema para o qual os Estados-Membros partes nestes processos pedem tão insistentemente uma solução: Com efeito, enquanto a Comissão não instaurar nenhum processo por incumprimento, os Estados-Membros não têm nenhuma possibilidade de obter a clarificação das suas obrigações, mas têm de correr um risco importante de pagamento de juros de mora.

105. Além disso, como os Estados-Membros partes nestes processos explicaram, em parte à luz de experiências anteriores, a possibilidade de colocar recursos à disposição da Comissão a título provisório e sob reserva da justeza de uma pretensão, não é adequada para remediar este problema. É certo que este procedimento previne os pagamentos posteriores de juros de mora, no caso de as pretensões da Comissão virem a mostrar-se justificadas. Porém, os Estados-Membros, mesmo depois de colocarem recursos à disposição da Comissão a título provisório, não têm em seguida nenhuma possibilidade de provocar o exame da justeza das pretensões. A Comissão, pelo contrário, deixa de ter incentivo para instaurar o processo por incumprimento.

106. Embora a própria Comissão tenha deixado entender na audiência que, em tal situação, com base no princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, podia ser obrigada a instaurar o processo por incumprimento para clarificação da situação jurídica, este entendimento não tem, todavia, qualquer apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça, que até agora tem deixado à livre apreciação da Comissão a opção de instaurar ou prosseguir um processo por incumprimento.

107. Confrontada com esta problemática, a Comissão alegou que o problema pode ser resolvido se os Estados-Membros puderem pedir o reembolso dos recursos colocados à disposição sob reserva, se a Comissão, depois de decorrido um certo período de tempo, não tiver instaurado o processo por incumprimento. Todavia, de acordo com as indicações da República Federal da Alemanha, esse reembolso ficaria, porém, dependente do acordo da Comissão. Se este entendimento for correto, a recusa de tal acordo pela Comissão constituiria um ato suscetível de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, o que podia levar a uma clarificação do mérito da pretensão. Contrariamente ao

parecer da República Federal da Alemanha, uma recusa pura e simples da Comissão de reembolsar os montantes pagos sob reserva seria um ato recorrível nos termos do artigo 263.º TFUE. Com efeito, dificilmente se poderiam negar os efeitos jurídicos concretos de tal recusa⁶².

108. Finalmente, também seria concebível que os Estados-Membros, depois de terem colocado recursos à disposição da Comissão sob reserva, obtivessem a clarificação do direito jurídico-substantivo da Comissão a estes recursos através de uma ação de indemnização ao abrigo do artigo 268.º TFUE. Com efeito, ao colocarem recursos à disposição, os Estados-Membros sofrem necessariamente uma perda de liquidez que podem invocar numa ação de indemnização. Do mesmo modo, também se afigura possível que os Estados-Membros invoquem um direito resultante do enriquecimento sem causa, que também pode ser invocado nos termos dos artigos 268.º e 340.º, n.º 2, TFUE⁶³. Porém, para se pronunciar sobre um direito a indemnização dessa natureza ou sobre um direito fundado no enriquecimento sem causa, o Tribunal Geral deveria em primeiro lugar examinar se a Comissão tinha direito aos recursos colocados à sua disposição ou se os Estados-Membros tinham a obrigação de pagar esses recursos ao orçamento da União. Deste modo, a ação de indemnização, pela sua natureza declaratória, poderia permitir aos Estados-Membros aceder a um meio de tutela jurisdicional efetiva para clarificação das suas obrigações de pagamento para com a Comissão⁶⁴.

109. É certo que o Tribunal Geral, no contexto das soluções esquematizadas nos dois pontos anteriores, teria de se pronunciar sobre obrigações dos Estados-Membros que também poderiam ser objeto de uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça. Apesar disso, as decisões que o Tribunal Geral tivesse de tomar no quadro dessas soluções não entrariam em conflito com a competência exclusiva do Tribunal de Justiça para conhecer das ações por incumprimento⁶⁵. Com efeito, enquanto não estiver pendente nenhuma ação por incumprimento que tenha por objeto as respetivas obrigações de pagamento, ainda não há nenhuma competência do Tribunal de Justiça que possa ser prejudicada.

C. Resumo

110. Dado que tanto os presentes recursos jurisdicionais como os recursos interpostos em primeira instância são procedentes, devem ser anulados quer os despachos impugnados do Tribunal Geral, quer os ofícios controvertidos da Comissão.

VI. Despesas

111. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

112. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável, por força do seu artigo 184.º, n.º 1, ao processo que tenha por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

113. Dado que, nos casos em análise, a Comissão foi vencida em ambas as instâncias, deve ser condenada nas despesas em ambas as instâncias, conforme foi pedido pelas recorrentes.

62 V., neste sentido, o acórdão de 26 de maio de 1982, Alemanha e Bundesanstalt für Arbeit/Comissão, 44/81, EU:C:1982:197, n.º 6.

63 V. acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar (UK)/Comissão, C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 44 a 50.

64 V., para uma interpretação semelhante, o acórdão de 13 de março de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 58.

65 V., a este respeito, o acórdão de 15 de janeiro de 2014, Comissão/Portugal, C-292/11 P, EU:C:2014:3, n.º 54.

114. Nos termos do artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente em primeira instância, quando tiver participado no processo de recurso no Tribunal de Justiça, suporte as suas próprias despesas. Com este fundamento, os Estados-Membros que intervieram em apoio de cada uma das recorrentes, suportam as suas próprias despesas no recurso jurisdicional. Igual solução resulta do artigo 140.º, n.º 1, conjugado com o artigo 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, relativamente às despesas que estes Estados-Membros suportaram relativamente ao processo em primeira instância.

115. Assim, nos presentes processos, a República Eslovaca e a Roménia, relativamente às respetivas intervenções em apoio recíproco, bem como a República Federal da Alemanha e a República Checa, suportam as suas próprias despesas em ambas as instâncias.

VII. Conclusão

116. À luz das considerações expostas anteriormente, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos processos apensos C-593/15 P e C-594/15 P do modo seguinte:

1. Os despachos do Tribunal Geral de 14 de setembro de 2015 nos processos Eslováquia/Comissão (T-678/14, EU:T:2015:661, e T-779/14, EU:T:2015:655) são anulados.
2. As decisões consubstanciadas nos ofícios da Comissão Europeia de 15 de julho de 2014 (BUDG/B/3/MV D [2014] 2351197) e de 24 de setembro de 2014 (BUDG/B/3/MV D [2014] 3139078) são anuladas.
3. A Comissão Europeia é condenada nas suas próprias despesas e nas despesas da República Eslovaca em ambas as instâncias.
4. A República Federal da Alemanha e a Roménia suportam as suas próprias despesas em ambas as instâncias.

117. Além disso, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do modo seguinte no processo C-599/15 P:

1. O despacho do Tribunal Geral de 14 de setembro de 2015 no processo Roménia/Comissão (T-784/14, EU:T:2015:659) é anulado.
2. A decisão consubstanciada no ofício da Comissão Europeia de 19 de setembro de 2014 (BUDG/B/3/MV D [2014] 3079038) é anulada.
3. A Comissão Europeia é condenada nas suas próprias despesas e nas despesas da Roménia em ambas as Instâncias.
4. A República Federal da Alemanha, a República Eslovaca e a República Checa suportam as suas próprias despesas em ambas as instâncias.