



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

25 de outubro de 2017\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Recursos próprios da União Europeia — Decisão 2007/436/CE — Responsabilidade financeira dos Estados-Membros — Perda de determinados direitos de importação — Obrigação de pagar à Comissão o montante correspondente à perda — Recurso de anulação — Admissibilidade — Ofício da Comissão Europeia — Conceito de ‘ato impugnável’»

No processo C-599/15 P,

que tem por objeto um recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 16 de novembro de 2015,

**Roménia**, representada por R. H.-Radu, M. Chicu e A. Wellman, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

**República Checa**, representada por M. Smolek, J. Vlácil e T. Müller, na qualidade de agentes,

**República Federal da Alemanha**, representada por T. Henze e K. Stranz, na qualidade de agentes,

**República da Eslováquia**, representada por B. Ricziová, na qualidade de agente,

intervenientes no presente recurso,

sendo a outra parte no processo:

**Comissão Europeia**, representada por G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár e Z. Malůšková, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (relatora) e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de março de 2017,

\* Língua do processo: romeno.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de junho de 2017,  
profere o presente

### Acórdão

- 1 No presente recurso, a Roménia pede a anulação do despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2015, Roménia/Comissão (T-784/14, não publicado, a seguir «despacho impugnado», EU:T:2015:659), pelo qual o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso que aquela interpôs para anulação da decisão da Direção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia alegadamente constante do ofício BUDG/B/03MV D(2014) 3079038, de 19 de setembro de 2014 (a seguir «ofício controvertido»).

### Quadro jurídico

#### *Regulamentação relativa aos recursos próprios*

- 2 A Decisão 2007/436/CE, Euratom, do Conselho, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO 2007, L 163, p. 17), revoga, com efeitos desde 1 de janeiro de 2007, a Decisão 2000/597/CE, Euratom, do Conselho, de 29 de setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO 2000, L 253, p. 42).
- 3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2000/597 e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2007/436, constituem recursos próprios inscritos no orçamento geral da União Europeia as receitas provenientes, nomeadamente, dos «direitos da Pauta Aduaneira Comum e outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições da [União] sobre as trocas comerciais com países não membros» (a seguir «recursos próprios»).
- 4 Por força do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO 2000, L 130, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 do Conselho, de 26 de janeiro de 2009 (JO 2009, L 36, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1150/2000»), um direito da União sobre os recursos próprios 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.
- 5 O artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1150/2000 dispõe:  
  
«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.»
- 6 Segundo o artigo 10.º, n.º 1, desse regulamento, 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 referido regulamento.
- 7 Por força 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 juros de mora.

### ***Regulamento de Processo do Tribunal Geral***

8 Nos termos do artigo 130.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

«1. Se o demandado pedir ao Tribunal que se pronuncie sobre a inadmissibilidade ou sobre a incompetência sem dar início à discussão do mérito da causa, deve apresentar o seu pedido em requerimento separado, no prazo referido no artigo 81.º

[...]

7. O Tribunal conhece do pedido o mais rapidamente possível ou, se circunstâncias especiais o justificarem, reserva para final a apreciação do pedido. [...]

8. Se o Tribunal indeferir o pedido ou reservar para final a decisão sobre o mesmo, o presidente fixa novos prazos para os trâmites processuais ulteriores.»

### **Antecedentes do litígio**

- 9 Pelo ofício controvertido, o diretor da Direção «Recursos próprios e programação financeira» da Direção-Geral da Comissão Europeia (a seguir «diretor») recordou que, em 10 de abril de 2010, as autoridades alemãs tinham pedido à Comissão que decidisse, em aplicação do artigo 239.º do 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), se se justificava uma dispensa do pagamento de direitos de importação no tocante a uma sociedade alemã que apresentara, enquanto responsável principal, várias declarações em nome dos seus clientes para o transporte, em 2006 e 2007, de mercadorias sob o regime de trânsito externo com destino a um outro Estado-Membro, em que um inquérito tinha revelado que havia mercadorias que não tinham sido apresentadas na estância de destino.
- 10 O diretor recordou que, pela Decisão C (2011) 9750 final, de 5 de janeiro de 2012 (processo REM 03/2010), a Comissão concluíra pela legitimidade da dispensa do pagamento de direitos de importação pedida. A este respeito, a Comissão sublinhou que o encerramento irregular das operações de trânsito se devia a manobras fraudulentas que só se podiam explicar razoavelmente pela cumplicidade ativa de um agente aduaneiro da estância de destino do Estado-Membro em causa ou por uma deficiente organização dessa estância, que permitira a um terceiro aceder ao novo sistema de trânsito informatizado (NCTI).
- 11 O diretor indicou também, no essencial, que as autoridades alemãs tinham, pelos mesmos motivos, concedido uma dispensa do pagamento dos direitos aduaneiros noutro caso.
- 12 No ofício controvertido, o diretor explicou que, na opinião dos serviços da Comissão, a Roménia era considerada responsável financeiramente, na medida em que a confirmação do apuramento nos documentos de trânsito devolvidos à estância alemã de partida tinha impedido as autoridades alemãs de cobrar ou recuperar direitos aduaneiros, que são recursos próprios tradicionais. Esclareceu que, embora a Roménia não tenha sido encarregada de cobrar os direitos aduaneiros que incidiram sobre a importação dentro da União, um Estado-Membro continuava a ser responsável financeiramente pelas perdas de recursos próprios se as suas autoridades ou respetivos representantes cometessem erros ou atuassem fraudulentamente.
- 13 Em seguida, o diretor sublinhou que as autoridades romenas não puderam garantir que as disposições aduaneiras da União tinham sido aplicadas corretamente. O resultado desta má aplicação do direito da União foi uma perda de recursos próprios tradicionais da União Europeia, porquanto as autoridades alemãs não puderam cobrar direitos aduaneiros e disponibilizá-los à Comissão. O diretor concluiu

daqui que a Roménia devia compensar o orçamento da União pela perda assim ocasionada. A este respeito, aludiu, por analogia, ao n.º 44 do acórdão de 8 de julho de 2010, Comissão/Itália (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 14 O diretor explicou, no essencial, que uma eventual recusa da Roménia em disponibilizar esses recursos próprios tradicionais seria contrária ao princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros e na União e obstaría ao bom funcionamento do sistema dos recursos próprios.
- 15 Consequentemente, convidou as autoridades romenas a disponibilizar à Comissão um montante bruto de recursos próprios de 14 883,79, de que havia que deduzir 25% a título de despesas de cobrança, o mais tardar no primeiro dia útil a seguir ao décimo nono dia do segundo mês seguinte à remessa do ofício controvertido. Acrescentou que qualquer atraso daria lugar ao pagamento de juros de mora, em aplicação do artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000.

### **Tramitação processual no Tribunal Geral e despacho impugnado**

- 16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de novembro de 2014, a Roménia interpôs um recurso de anulação recursos de anulação da decisão alegadamente constante do ofício controvertido.
- 17 Por requerimento separado, apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 13 de março de 2015, a Comissão deduziu uma exceção de inadmissibilidade, nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991. Esta exceção assentava na inexistência de ato impugnável em sede de recurso de anulação.
- 18 A Roménia apresentou as suas observações sobre esta exceção de inadmissibilidade.
- 19 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de março e 10 de abril de 2015, respetivamente, a República Eslovaca e a República Federal da Alemanha pediram para intervir em apoio dos pedidos da Roménia.
- 20 Pelo despacho impugnado, o Tribunal Geral decidiu da exceção de inadmissibilidade da Comissão, em aplicação do artigo 130.º do seu regulamento de processo.
- 21 Para apreciar a impugnabilidade do ofício controvertido, o Tribunal Geral examinou, nos n.ºs 23 a 33 e 35 do despacho impugnado, a repartição de poderes entre a Comissão e os Estados-Membros em matéria de apuramento dos recursos próprios, por força do disposto na Decisão 2007/436 e no Regulamento n.º 1150/2000. O Tribunal Geral concluiu, no n.º 37 desse despacho, que, na falta de disposição que habilite a Comissão a praticar um ato que ordene a um Estado-Membro que disponibilize recursos próprios, se devia considerar que o ofício controvertido tinha valor informativo e era um simples convite endereçado à Roménia.
- 22 A este respeito, o Tribunal Geral esclareceu, nos n.ºs 38 a 40 do despacho impugnado, que uma opinião emitida pela Comissão, como a constante do ofício controvertido, não vincula as autoridades nacionais e, nos n.ºs 41 a 43 desse despacho impugnado, que a mesma, à semelhança de um parecer fundamentado emitido no âmbito da fase pré-contenciosa de um procedimento por incumprimento, não podia constituir um ato impugnável.
- 23 Por último, o Tribunal Geral afastou os argumentos aduzidos pela Roménia. Em especial, nos n.ºs 50 e 51 do despacho impugnado, o Tribunal Geral julgou inoperantes os argumentos de que o ofício controvertido não tinha fundamento jurídico, com o fundamento de que esses argumentos incidiam no mérito do conteúdo desse ofício. Nos n.ºs 52 e 56 desse despacho, o Tribunal Geral respondeu, além

disso, a argumentos assentes na situação de incerteza jurídica em que esse Estado-Membro se encontrava quanto às obrigações que lhe incumbiam e ao risco pecuniário, na tutela jurisdicional efetiva e no risco de haver lugar à obrigação de pagar juros de mora consideráveis.

- 24 Atendendo a estes elementos, o Tribunal Geral acolheu a exceção de inadmissibilidade deduzida pela Comissão e julgou inadmissível o recurso da Roménia, na medida em que era interposto de um ato que não eram impugnável, sem se pronunciar sobre os pedidos de intervenção da República Federal da Alemanha e da República Eslovaca.

### **Pedidos das partes no presente recurso**

- 25 No seu recurso, a Roménia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- Julgar admissível o recurso do despacho do Tribunal Geral, anular integralmente o despacho ora impugnado e pronunciar-se sobre o recurso de anulação, julgando-o admissível e anulando o ofício controvertido;
  - Subsidiariamente, julgar admissível o recurso do despacho do Tribunal Geral, anular integralmente o despacho ora impugnado e remeter o processo ao Tribunal Geral para que este julgue admissível o recurso em primeira instância e anule o ofício controvertido; e
  - Condenar a Comissão nas despesas;
- 26 Na sua contestação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- Negar provimento ao recurso e
  - Condenar a Roménia nas despesas.
- 27 Nos respetivos articulados de intervenção, a República Checa, a República Federal da Alemanha e a República Eslovaca pedem, no essencial, que o Tribunal de Justiça dê provimento ao recurso do despacho do Tribunal Geral.

### **Quanto ao presente recurso**

#### *Argumentos das partes*

- 28 A Roménia aduz dois fundamentos para os seus recursos.
- 29 No seu primeiro fundamento, a Roménia acusa o Tribunal Geral de ter incumprido o disposto no artigo 130.º, n.ºs 7 e 8, do seu Regulamento de Processo, porquanto se pronunciou sobre a exceção de inadmissibilidade da Comissão sem dar início à discussão do mérito da causa.
- 30 Por um lado, a Roménia sublinha que tinha requerido, nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, que o Tribunal Geral reservasse a apreciação da mesma para final. Ora, o Tribunal Geral, que, por força dos referidos preceitos, era obrigado a apreciar se circunstâncias especiais justificavam essa reserva para final e, na afirmativa, a proceder à mesma, não fundamentou, no caso vertente, a sua decisão de não reservar para final a apreciação da exceção.
- 31 Por outro lado, a Roménia considera que o Tribunal Geral, embora se tenha recusado a reservar para final a apreciação da exceção de inadmissibilidade, na realidade procedeu, nos n.ºs 29 a 51 do despacho impugnado, a juízos sobre o mérito da causa. Com efeito, o Tribunal Geral pronunciou-se sobre a



natureza e o fundamento da obrigação pecuniária referida no ofício controvertido, ao partir da premissa errada de que era aplicável a regulamentação relativa aos recursos próprios tradicionais. Ora, no Tribunal Geral, a Roménia alegou que era precisamente por o direito da União não imputar nenhuma responsabilidade financeira a um Estado-Membro pela perda de recursos próprios tradicionais sofrida noutro Estado-Membro que o ofício controvertido produzia efeitos jurídicos. O Tribunal Geral recusou-se, erradamente, a levar em conta estes argumentos, julgando-os inoperantes, no n.º 51 do despacho impugnado, por incidirem sobre o mérito do conteúdo desse ofício.

- 32 A Roménia acrescenta que este vício processual lesou os seus interesses, porquanto foi desrespeitado o seu direito a um processo equitativo, por falta de debate contraditório, e a apreciação do Tribunal Geral assenta em vários erros de direito que poderiam ter sido evitados se tivesse sido organizada o debate do mérito da causa.
- 33 No seu segundo fundamento, a Roménia alega, no essencial, que a análise da natureza do montante reclamado e das obrigações objeto do ofício controvertido está viciada de erro de direito, porquanto o Tribunal Geral qualificou erradamente esse montante de «recursos próprios tradicionais» e aplicou a regulamentação e a jurisprudência atinentes aos mesmos. Com efeito, essa regulamentação incide exclusivamente na responsabilidade financeira direta das autoridades aduaneiras de um Estado-Membro. Em contrapartida, não versa sobre a situação, em causa no caso vertente, de uma eventual responsabilidade financeira de outro Estado-Membro, que nunca teve a responsabilidade de avaliar e cobrar os direitos aduaneiros em causa. O referido ofício faz, assim, recair sobre a Roménia uma nova obrigação que não decorre do direito da União. O Tribunal Geral, ao referir-se exclusivamente à regulamentação dos recursos próprios tradicionais e à jurisprudência atinente aos mesmos, cometeu um erro de direito, ignorou as circunstâncias específicas do caso vertente e não respondeu aos argumentos assentes na novidade da referida obrigação.
- 34 Este erro de direito repercutiu-se quer na análise da competência da Comissão, quer na análise da natureza do ofício controvertido, que o Tribunal Geral fez à luz da regulamentação relativa aos recursos próprios tradicionais. Além disso, o Tribunal Geral ignorou a jurisprudência constante em matéria de recursos de anulação, porquanto não se pronunciou sobre o conteúdo e o contexto da adoção do ofício controvertido e tomou exclusivamente por base a análise da competência da Comissão. Ao proceder assim, o Tribunal Geral lesou o princípio da tutela jurisdicional efetiva.
- 35 Subsidiariamente, a Roménia invoca, por um lado, uma contradição da fundamentação do despacho impugnado, porquanto o Tribunal Geral, no n.º 29 desse despacho, reconheceu aos Estados-Membros uma margem de apreciação para determinar a existência de uma perda de recursos próprios tradicionais e da obrigação de pagar esses recursos, ao passo que resulta, nomeadamente, dos n.ºs 24 e 25 do referido despacho que os Estados-Membros são obrigados a apurar esses recursos assim que sejam cumpridas as condições previstas na Decisão 2007/436 e no Regulamento n.º 1150/2000.
- 36 Por outro lado, a Roménia alega que o mecanismo da disponibilização condicional não é aplicável no caso vertente. Com efeito, esse mecanismo foi elaborado em matéria de recursos próprios tradicionais. Em todo o caso, o mesmo pressupõe a existência de uma obrigação de que as autoridades de um Estado-Membro podem ser eximidas e apenas diz respeito às situações em que há um diferendo sobre as justificações da dívida invocada. Neste contexto, insiste no risco de um Estado-Membro ter de pagar juros de mora em caso de não pagamento e sublinha o risco de um pagamento condicional se tornar definitivo no caso de não ser apreciado o mérito da causa no âmbito de um recurso de anulação ou de a Comissão não propor uma ação por incumprimento.
- 37 A Comissão contesta a procedência de todos estes argumentos.
- 38 Em resposta ao primeiro fundamento aduzido pela Roménia, a Comissão alega que, em face do conteúdo do ofício controvertido, em que a Roménia foi considerada responsável financeiramente pela perda de recursos próprios tradicionais, o Tribunal Geral analisou, com razão, as competências da

Comissão à luz das regras relativas aos recursos próprios tradicionais. Apreciou o conteúdo e o contexto do quadro legislativo na matéria exclusivamente para efeitos da admissibilidade do recurso, sem apreciar o mérito da causa. Ora, nem o conteúdo do referido ofício, em que a Comissão se limitou a mencionar determinados factos e a expor a sua opinião sobre as consequências desses factos em termos de recursos próprios, convidando as autoridades romenas a disponibilizar uma determinada quantia, nem os poderes conferidos à Comissão permitem concluir que esse mesmo ofício produz efeitos jurídicos vinculativos. Por último, ao contrário do que a Roménia alega, o Tribunal Geral não «qualificou a natureza das obrigações imputadas à Roménia pelo ofício [controvertido]», uma vez que decidiu claramente que esse ofício constituía um simples convite a esse Estado-Membro e não se destinava a produzir efeitos jurídicos.

- 39 Em resposta ao segundo fundamento, no essencial, a Comissão observa que foi com razão que o Tribunal Geral, atendendo a que a Comissão não tinha competência em matéria de recursos próprios tradicionais e após análise quer do conteúdo quer do contexto do ofício controvertido, decidiu que esse ofício não se enquadrava na categoria de atos impugnáveis. O Tribunal Geral não qualificou o montante devido a título de recursos próprios tradicionais e as obrigações impostas à Roménia pelo ofício controvertido nem apreciou a questão de saber se esse Estado-Membro estava obrigado a disponibilizar a quantia em causa, nem, por conseguinte, procedeu à apreciação do mérito da causa.
- 40 Por outro lado, a inexistência de competência para tomar decisões vinculativas é confirmada pela recusa, pelo Conselho, de uma proposta de alteração do artigo 17.º do Regulamento n.º 1150/2000, que teria atribuído à Comissão competência para apreciar o caso e tomar uma decisão devidamente fundamentada se o montante dos direitos apurados fosse superior a 50 000 euros.
- 41 Por outro lado, mesmo que se admita que o ofício controvertido não incide na disponibilização de recursos próprios, o que não é o caso, aquele não produz efeitos jurídicos vinculativos, por falta de fundamento jurídico nesse sentido.
- 42 Quanto ao n.º 29 do despacho impugnado, a Comissão entende que, à luz da jurisprudência assente recordada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 24 a 28 desse despacho, esse número deve ser entendido no sentido de que, por força do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1150/2000, os Estados-Membros têm o direito de declarar que determinados montantes de direitos apurados são incobráveis. O artigo 17.º desse regulamento prevê um mecanismo de troca de informações entre os Estados-Membros e a Comissão em caso de impossibilidade de cobrança de recursos próprios. A Comissão, apesar de poder apresentar observações a um Estado-Membro, não tem nenhum poder de praticar atos coercivos que determinem o montante dos recursos próprios devidos, esclarecendo-se que, em caso de divergência de pontos de vista entre a mesma e um Estado-Membro, cabe ao Tribunal de Justiça apreciar a questão no âmbito de uma ação por incumprimento.
- 43 Quanto à tutela jurisdicional efetiva, ao risco de o Estado em questão ter de pagar juros de mora e ao pagamento condicional, a Comissão considera, no essencial, que os n.ºs 54 a 56 do despacho impugnado não estão viciados de nenhum erro de direito. Em especial, salienta que a possibilidade de proceder a um pagamento condicional permite afastar o risco de o Estado-Membro ter de pagar juros de mora, que os Estados-Membros têm a possibilidade de recuperar os fundos disponibilizados a título de pagamento condicional, atendendo ao artigo 2.º, n.º 4, e ao artigo 8.º do Regulamento n.º 1150/2000 e que o pagamento condicional não se destina a garantir o direito a uma tutela jurisdicional efetiva. Além disso, o risco de se vencerem juros de mora está associado ao incumprimento da obrigação de disponibilizar à Comissão os recursos próprios, e não ao ofício controvertido, que contém um convite nesse sentido. A obrigação de pagar juros de mora decorre diretamente do artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000.
- 44 A República Checa, a República Federal da Alemanha e a República Eslovaca entendem que o segundo fundamento deve ser acolhido. Estes Estados-Membros não apresentaram argumentação sobre o primeiro fundamento aduzido pela Roménia.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 45 Com estes dois fundamentos, que importa apreciar em conjunto, a Roménia, no essencial, acusa o Tribunal Geral de ter procedido à apreciação da impugnabilidade do ofício controvertido exclusivamente à luz do critério dos poderes da Comissão por força da Decisão 2007/436 e do Regulamento n.º 1150/2000, quando essa decisão e esse regulamento eram inaplicáveis, e isso sem reservar para final a apreciação da exceção de inadmissibilidade aduzida pela Comissão.
- 46 Em primeiro lugar, importa recordar que, segundo a jurisprudência, compete ao Tribunal Geral apreciar se uma correta administração da justiça justifica ou não que a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão seja decidida imediatamente ou que a sua apreciação seja reservada para final (v., nesse sentido, despacho de 27 de fevereiro de 1991, Bocos Viciano/Comissão, C-126/90 P, EU:C:1991:83, n.º 6). Não é necessário reservar para final a decisão sobre a exceção quando a sua apreciação da exceção não depende da apreciação dos fundamentos atinentes ao mérito da causa aduzidos pelo recorrente (acórdão de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.º 95).
- 47 Em segundo lugar, resulta de jurisprudência constante que são considerados «atos impugnáveis», na aceção do artigo 263.º TFUE, todas as disposições adotadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos (acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão, C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 54 e jurisprudência aí referida).
- 48 Para determinar se um ato impugnado produz tais efeitos, há que atender à sua essência (acórdão de 22 de junho de 2000, Países Baixos/Comissão, C-147/96, EU:C:2000:335, n.º 27). Esses efeitos 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 (acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão, C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 55 e jurisprudência aí referida).
- 49 No despacho impugnado, o Tribunal Geral pronunciou-se sobre a exceção de inadmissibilidade deduzida pela Comissão, sem discutir o mérito da causa. Como se explicou nos n.ºs 21 e 22 do presente acórdão, após um exame da repartição de poderes entre a Comissão e os Estados-Membros em matéria de apuramento dos recursos próprios, por força do disposto na Decisão 2007/436 e no Regulamento n.º 1150/2000, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 37 do referido despacho, que, na falta de disposição que habilite a Comissão a praticar um ato que ordene a um Estado-Membro que disponibilize recursos próprios, se devia considerar que o ofício controvertido tem valor informativo e é um simples convite endereçado à Roménia.
- 50 A este respeito, o Tribunal Geral esclareceu que uma opinião emitida pela Comissão, como a constante desse ofício, não vincula as autoridades nacionais e que a mesma, à semelhança de um parecer fundamentado emitido no âmbito da fase pré-contenciosa de um procedimento por incumprimento, não podia constituir um ato impugnável.
- 51 Por um lado, verifica-se, de facto, que o Tribunal Geral assentou a sua apreciação da impugnabilidade do ofício controvertido essencialmente no exame dos poderes da Comissão, com fundamento no disposto na Decisão 2007/436 e no Regulamento n.º 1150/2000. Porém, ao proceder assim, e ao contrário do que a Roménia alega, não apreciou a natureza dos fundos reclamados, nem os qualificou de «recursos próprios».
- 52 Com efeito, o Tribunal Geral limitou-se, no despacho impugnado, a explicitar, de forma abstrata, as obrigações e os poderes que cabem, respetivamente, aos Estados-Membros e à Comissão no domínio dos recursos próprios da União. Ora, uma vez que, como resulta dos n.ºs 1 a 7 do despacho impugnado, a Comissão tinha emitido o ofício controvertido nesse domínio, o Tribunal Geral podia, sem cometer nenhum erro de direito, apreciar as referidas obrigações e os referidos poderes à luz da



regulamentação relativa aos recursos próprios, exclusivamente para apreciar a impugnabilidade do referido ofício e sem prejuízo da questão, de mérito, da sua aplicabilidade às circunstâncias do caso em apreço e da qualificação do montante em causa.

- 53 Além disso, há que considerar que, nestas condições, foi também com razão que o Tribunal Geral, sem reservar para final a apreciação da exceção de inadmissibilidade da Comissão, julgou inoperantes, no n.º 51 do despacho impugnado, os argumentos aduzidos pela Roménia e assentes na procedência do conteúdo do ofício controvertido.
- 54 Atendendo às considerações constantes dos n.ºs 59 a 66 do presente acórdão e, em especial, ao contexto em que o ofício controvertido foi emitido, há que julgar inoperantes os referidos argumentos da Roménia, destinados a demonstrar que o ofício controvertido impôs a esse Estado-Membro uma nova obrigação, não prevista na regulamentação relativa aos recursos próprios.
- 55 Por outro lado e em contrapartida, há que observar que, como a Roménia alega com razão, o Tribunal Geral se limitou a apreciar os poderes do autor do ato, sem sequer proceder a uma análise do próprio conteúdo do ofício controvertido, ao contrário das exigências da jurisprudência aí referida no n.º 48 do presente acórdão.
- 56 Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 57 Todavia, cabe recordar que, caso a fundamentação de uma decisão do Tribunal Geral revele uma violação do direito da União, mas o dispositivo da mesma se encontre justificado por outros fundamentos de direito, essa violação não é suscetível de levar à anulação dessa decisão e há que proceder à substituição de fundamentos (v., neste sentido, acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 150, e de 5 de março de 2015, Comissão e o./Versalis e o., C-93/13 P e C-123/13 P, EU:C:2015:150, n.º 102 e jurisprudência aí referida).
- 58 É o que sucede no caso vertente.
- 59 Em face da jurisprudência recordada nos n.ºs 47 e 48 do presente acórdão, resulta efetivamente da análise do conteúdo do ofício controvertido, e atendendo ao contexto da respetiva emissão e aos poderes da Comissão, que esse ofício não pode ser qualificado de «ato impugnável».
- 60 Em primeiro lugar, quanto ao conteúdo do referido ofício, há que observar que, após recordar os factos em causa, o diretor exprimiu no mesmo o ponto de vista dessa direção de que a Roménia era considerada responsável pelas perdas de recursos próprios ocasionadas na Alemanha. Entendeu que a Roménia devia compensar essas perdas e que esta, caso se recusasse a disponibilizar o montante em causa, incumpriria o princípio da cooperação leal e poria em perigo o bom funcionamento do sistema dos recursos próprios. Em face destes elementos, convidou-a a disponibilizar-lhe o montante correspondente às perdas em causa e esclareceu que o não pagamento no prazo fixado nesse mesmo ofício daria lugar ao pagamento de juros de mora, em aplicação do artigo 11.º do Regulamento n.º 1150/2000.
- 61 Resulta desta chamada de atenção que, no ofício controvertido, a Comissão essencialmente explicou à Roménia a sua opinião quanto às consequências jurídicas das perdas de recursos próprios ocasionadas na Alemanha e às obrigações que, no seu entender, daí resultam para a Roménia. Atendendo a esta opinião, convidou esse Estado-Membro a disponibilizar o montante em causa.
- 62 Ora, há que considerar que nem a explicação de uma simples opinião jurídica, nem um simples convite para disponibilizar o montante em causa são suscetíveis de produzir efeitos jurídicos.

- 63 O mero facto de o ofício controvertido fixar um prazo para a disponibilização desse montante e, simultaneamente, indicar que um atraso pode dar lugar ao pagamento de juros de mora não permite, atendendo ao conteúdo global desse ofício, considerar que a Comissão quis praticar atos com efeitos jurídicos vinculativos, em vez de exprimir a sua opinião, nem, conseqüentemente, conferir ao referido ofício a natureza de ato impugnável.
- 64 Em segundo lugar, quanto ao contexto, importa esclarecer que, na audiência, a Comissão, sem ter sido contraditada neste ponto pela Roménia nem pelos Estados-Membros intervenientes, observou que a remessa de ofícios como o ofício controvertido constituía uma prática corrente dessa instituição, destinada a iniciar discussões informais sobre a observância do direito da União por um Estado-Membro, que podem ser seguidas da abertura da fase pré-contenciosa de um procedimento por incumprimento. Este contexto é refletido no ofício controvertido, que expõe claramente as razões pelas quais a Comissão entende que a Roménia poderia ter incumprido disposições do direito da União. Além disso, resulta inequivocamente da petição que a segunda apresentou no Tribunal Geral que esta conhecia este contexto, e que foi bem compreendida a intenção da Comissão de iniciar contactos informais.
- 65 Ora, resulta da jurisprudência que, atendendo ao poder discricionário da Comissão de iniciar um procedimento por incumprimento, um parecer fundamentado não era suscetível de produzir efeitos jurídicos vinculativos (v., nesse sentido, acórdão de 29 de setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, EU:C:1998:441, n.º 46 e jurisprudência aí referida). O mesmo vale, *a fortiori*, para ofícios que, à semelhança do ofício controvertido, podem ser analisados como simples contactos informais prévios à abertura da fase pré-contenciosa de uma ação por incumprimento.
- 66 Em terceiro lugar, quanto aos poderes da Comissão, é pacífico entre as partes que, em todo o caso, essa instituição não tem competência para praticar atos coercivos que obriguem um Estado-Membro a disponibilizar quantias como a que está em causa no presente processo. Com efeito, por um lado, mesmo que se admita que, como a Roménia observa, esse montante não pode ser qualificado de «recursos próprios», a Comissão indicou, no Tribunal de Justiça, que não podia ser determinada nenhuma base jurídica para a prática de um ato coercivo. Por outro lado, mesmo que se admita que o referido montante deve ser qualificado de «recursos próprios», há que observar que a argumentação da Comissão de que nem a Decisão 2007/436 nem o Regulamento n.º 1150/2000 lhe atribuíam qualquer poder decisório não foi contraditada pela Roménia.
- 67 Por todo o exposto, conclui-se que o ofício controvertido não constitui um «ato impugnável» na aceção do artigo 263.º TFUE, sem que seja necessário abordar a questão, atinente ao mérito da causa, da aplicabilidade da Decisão 2007/436 e do Regulamento n.º 1150/2000 e da qualificação jurídica do montante reclamado.
- 68 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos que a Roménia extrai do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, da situação de incerteza jurídica e do risco financeiro suportado por esse Estado-Membro. Com efeito, embora o requisito dos efeitos jurídicos obrigatórios deva ser interpretado à luz do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, basta recordar que este direito não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto pelos Tratados, designadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente perante o órgão jurisdicional da União Europeia, como decorre igualmente das explicações relativas a esse artigo 47.º, que devem, em conformidade com os artigos 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e 52.º, n.º 7, dessa Carta, ser tomadas em consideração na sua interpretação (acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 97 e jurisprudência aí referida). Por conseguinte, a interpretação do conceito de «ato impugnável» à luz do referido artigo 47.º não pode levar a que se afaste esse requisito sem exceder as competências atribuídas pelo Tratado aos

tribunais da União [v., por analogia, acórdão de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.º 81, e despacho de 14 de maio de 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Comissão, C-477/11 P, não publicado, EU:C:2012:292, n.º 54].

- 69 Por conseguinte, o dispositivo do despacho impugnado, na parte em que julga inadmissível o recurso interposto pela Roménia, é procedente, pelo que há que rejeitar o primeiro e segundo fundamentos, sem que seja necessário apreciar os argumentos relativos à alegada contradição da fundamentação constante dos n.ºs 24 e 25 e do n.º 29 do despacho impugnado, e à aplicabilidade do mecanismo da disponibilização condicional. Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

### **Quanto às despesas**

- 70 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 71 Tendo a Comissão pedido a condenação da Roménia nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.
- 72 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio suportam as suas próprias despesas.
- 73 Por conseguinte, a República Checa, a República Federal da Alemanha e a República Eslovaca suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Roménia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) A República Checa, a República Federal da Alemanha e a República Eslovaca suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas