ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção) 3 de Abril de 1990 *

No processo T-135/89,

Fred Pfloeschner, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Bruxelas, representado por G. Vandersanden, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. J. Griesmar, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação de uma nota do chefe do serviço especializado «pensões» pela qual foi comunicado ao recorrente «o cálculo provisório dos direitos à pensão» que lhe seriam pagos a partir de 1 de Setembro de 1990, na medida em que o coeficiente corrector aplicável à pensão do recorrente é fixado em 100 se o interessado se retirar para a Suíça,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção),

constituído pelos Srs. A. Saggio, presidente de secção, C. Yeraris e K. Lenaerts, juízes,

secretário: H. Jung

vistos os autos e após a audiência de 21 de Fevereiro de 1990,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Factos e tramitação processual

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 18 de Setembro de 1989, F. Pfloeschner interpôs recurso de anulação da nota de 16 de Janeiro de 1989 do chefe do serviço especializado «pensões» pela qual lhe foi comunicado o cálculo provisório dos direitos à pensão que lhe seriam pagos a partir de 1 de Setembro de 1990, na medida em que o coeficiente corrector aplicável à pensão do recorrente é fixado em 100 se o interessado se retirar para a Suíça.

2 Na contestação que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 27 de Outubro de 1989, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade nos termos do n.° 1 do artigo 91.° do Regulamento Processual do Tribunal de Justiça, aplicável *mutatis mutandis* ao processo perante o Tribunal de Primeira Instância, e solicitou que fosse decidida essa questão prévia independentemente da questão do mérito da causa. Pede também a condenação do recorrente nas despesas.

3 Os antecedentes do processo são os seguintes. Em 1958, o recorrente, de nacionalidade suíça, foi nomeado funcionário da Comissão por derrogação da cláusula de nacionalidade [artigo 28.°, alínea a) do estatuto dos funcionários]. Em 11 de Fevereiro de 1988, o chefe do serviço especializado «pensões» na Comissão, Sr. Caston, comunicou a F. Pfloeschner — em satisfação de pedido oral deste — o cálculo provisório dos seus direitos à pensão a partir de 1 de Setembro de 1990, com a idade de 62 anos e um mês, fixado com base na taxa máxima. Desse cálculo resultava uma pensão líquida de cerca de 263 000 BFR, calculada nos termos do coeficiente corrector de 145,4 em vigor na época tanto para as pensões cujos titulares tivessem a sua residência na Suíça como para as remunerações dos funcionários trabalhando nesse país. Ora, em 18 de Julho de 1988, esse coeficiente corrector foi substancialmente reduzido no respeitante às pensões pelo Regulamento (CECA, CEE, Euratom) n.° 2175/88 do Conselho, que fixa os coeficientes de correcção aplicáveis nos países terceiros (a seguir «Regulamento n.° 2175/88»), que prevê no artigo 3.° que «o coeficiente de correcção aplicável à pensão do titular que fixe a sua residência num país terceiro é igual a 100» (JO L 191, p. 1).

4 O recorrente, em 13 de Setembro de 1988, apresentou também uma reclamação nos termos do n.° 2 do artigo 90.° do estatuto dos funcionários contra o referido

regulamento — mais precisamente contra «a diminuição da pensão líquida futura resultante da supressão do coeficiente corrector para os titulares de pensão que fixem a sua residência num país terceiro» — alegando a ilegalidade do referido regulamento por infringir o princípio da confiança legítima e o princípio da igualdade dos funcionários (reclamação 190/88). Em 22 de Março de 1988, a Comissão indeferiu essa reclamação baseando-se, por um lado, no facto de que, no momento da contratação do recorrente, o coeficiente corrector aplicável às pensões pagas aos antigos funcionários fixados num país terceiro era igual a 100, por outro, devido à natureza estatutária do vínculo jurídico entre o funcionário e a administração e, por último, devido ao facto de o regulamento impugnado consagrar o critério do local de residência e não o da nacionalidade. Essa decisão também chamava a atenção do recorrente para a inadmissibilidade de qualquer recurso judicial interposto por um funcionário contra um regulamento em matéria estatutária.

5 O recorrente solicitou também um cálculo rectificado dos seus direitos à pensão, liquidados à data de 1 de Setembro de 1990, na sequência da entrada em vigor da nova regulamentação. Em resposta, o Sr. Caston comunicou-lhe por carta de 16 de Janeiro de 1989 o «cálculo provisório dos seus direitos à pensão... sob reserva da determinação definitiva dos (seus) direitos no momento da admissão ao benefício da pensão». Esse novo cálculo foi fixado pela administração com base no Regulamento n.° 2175/88, isto é, mediante aplicação de um coeficiente corrector reduzido a 100. Dele resultava uma pensão líquida na ordem de 182 000 BFR, acusando assim uma diferença superior a 81 000 BFR por mês, em detrimento do recorrente. Em consequência disso, este interpôs, em 24 de Fevereiro de 1989, uma nova reclamação contra «a liquidação da sua pensão futura decorrente da carta... (atrás referida)» (reclamação 91/89): o recorrente alegava que esse novo cálculo tinha sido feito com base no regulamento, atrás referido, de que contestava a legalidade pelos fundamentos já invocados na reclamação 190/88.

6 Na sequência da decisão tácita de indeferimento dessa segunda reclamação, resultante da falta de resposta por parte da Comissão no prazo fixado no n.° 2 do artigo 90.° do estatuto, F. Pfloeschner interpôs no Tribunal de Justiça, em 18 de Setembro de 1989, o presente recurso para obter a anulação da «decisão da Comissão, de 6 de Janeiro de 1989, que fixa o cálculo dos direitos à pensão do recorrente na medida em que o coeficiente corrector aplicável à pensão do recorrente se ele se retirar para a Suíça é fixado em 100». O recorrente alega, além dos fundamentos invocados na sua reclamação (violação do princípio da confiança legítima e violação do princípio da igualdade de tratamento), a incompetência do Conselho para adoptar o Regulamento n.° 2175/88, atrás referido, a violação do princípio do *estoppel*, bem como do princípio da boa gestão e da sã administração.

7 Foi face a este circunstancialismo que a Comissão levantou a questão prévia da inadmissibilidade em relação à globalidade do recurso. A instituição recorrida, além disso, suscitou a questão da inadmissibilidade dos três novos fundamentos referidos no número anterior com base em que não correspondiam a nenhum argumento alegado na reclamação.

8 Por despacho de 15 de Novembro de 1989, o Tribunal de Justiça remeteu o processo para o Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 14.° da decisão do Conselho, de 24 de Outubro de 1988 que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias. O recorrente alegou no sentido do indeferimento das questões prévias de inadmissibilidade. O Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção), com base no relatório preliminar do juiz relator, decidiu — nos termos do n.° 3 do artigo 91.° do Regulamento Processual — dar início à fase oral do processo sem instrução prévia.

Quanto à admissibilidade

9 A Comissão suscita a questão prévia da inadmissibilidade do recurso na sua globalidade baseando-se na natureza do acto impugnado. Invoca, nomeadamente, a este propósito, o acórdão de 10 de Dezembro de 1969, pelo qual o Tribunal de Justiça declarou inadmissível um recurso de anulação interposto contra um «quadro explicativo» dos eventuais direitos à pensão do recorrente (Grasselli/Comissão, 32/68, Recueil 1969, p. 505) e alega que a carta enviada se limita a fornecer informações administrativas relativas às intenções da administração de liquidar, no momento oportuno, segundo determinadas modalidades, os direitos pecuniários do recorrente, na hipótese de ser reformado: essa carta não tem, portanto, a natureza de uma «decisão» destinada a produzir efeitos jurídicos. Por conseguinte, não constituindo — segundo a instituição recorrida — um acto que causa prejuízo, a nota do chefe de serviço não é susceptível de ser objecto de recurso. A Comissão precisa, em particular, que o recorrente não pode invocar o acórdão de 1 de Fevereiro de 1979, no qual o Tribunal de Justiça reconheceu que um funcionário em actividade tem um «interesse legítimo, efectivo e actual» para contestar judicialmente as bases da liquidação futura da sua pensão (Deshormes/Comissão, n.os 9 a 13, 17/78, Recueil 1979, p. 189). A instituição recorrida explica, a este respeito, que, diferentemente dos factos no processo Deshormes, o acto impugnado no presente recurso não tem carácter decisório, na medida em que não constitui nem uma decisão adoptada oficialmente nem uma decisão expressa de indeferimento de um pedido nos termos do n.° 1 do artigo 90.°, e teria sido comunicado ao recorrente na sequência de um simples pedido de informações. Em apoio desta tese, a Comissão sublinha que, de qualquer modo, o artigo 40.° do anexo VIII do estatuto

impede a adopção de uma decisão relativa à liquidação dos direitos à pensão de um funcionário ainda não reformado.

10 Pelo contrário, o recorrente entende que a carta assinada pelo chefe do serviço especializado, Sr. Caston, lesa os seus interesses: emana de uma «autoridade esclarecida e competente», não constitui uma «simples "informação"» como no acórdão de 10 de Dezembro de 1969 (Grasselli, atrás referido), mas tem uma «natureza decisória individual» a seu respeito, na medida, precisamente, em que demonstra que o coeficiente aplicável à pensão que receberá, se se retirar em 1 de Setembro de 1990, será reduzido para 100 devido à aplicação do Regulamento n.° 2175/88, já citado. Com efeito, fazendo a analogia com as folhas de vencimento — consideradas actos que causam prejuízo sempre que revelam uma modificação contestável —, F. Pfloeschner considera que ao privá-lo, assim, de um ajustamento a que tinha direito anteriormente, segundo um primeiro cálculo provisório fixado um ano antes pelo mesmo chefe de serviços, a carta em causa «contém elementos de uma decisão individual que lesa os seus interesses», diferentemente do acto impugnado no processo Grasselli, no qual o funcionário dispunha, aliás, de uma opção quanto ao regime da liquidação dos seus direitos à pensão. Baseia-se, além disso, na natureza pretensamente decisória da carta em litígio para afirmar que a jurisprudência «Deshormes», atrás referida, lhe é aplicável, independentemente da apresentação de um pedido prévio nos termos do n.° 1 do artigo 90.° do estatuto. Por conseguinte, não é necessário, segundo o recorrente, que a administração tenha indeferido esse pedido para que o funcionário possa impugnar judicialmente o montante dos direitos à pensão que serão liquidados num futuro próximo. F. Pfloeschner alega contudo que, no caso em apreço, o pedido oral de «cálculo rectificado dos seus direitos à pensão, liquidados em 1 de Setembro de 1990, na sequência da entrada em vigor da nova regulamentação», que dirigiu ao Sr. Caston, deve ser considerado um pedido nos termos da referida disposição.

11 Há que recordar liminarmente que, segundo o n.° 1 do artigo 91.° do estatuto dos funcionários, podem ser submetidos ao Tribunal de Justiça quaisquer litígios que oponham a Comunidade a qualquer das pessoas referidas no estatuto e que tiverem por objecto a legalidade de um acto que cause prejuízo a essa pessoa. Segundo jurisprudência constante, a noção de acto que cause prejuízo abrange qualquer acto susceptível de afectar directamente uma determinada situação jurídica (acórdãos de 1 de Julho de 1964, Pistoj/Comissão, 26/63, Recueil, p. 673; de 1 de Julho de 1964, Huber/Comissão, 78/63, Recueil, p. 721; de 6 de Fevereiro de 1973, Goeth-Van der Schueren/Comissão, n.os 8 a 10, 56/72, Recueil, p. 181; e de 11 de Julho de 1974, Reinarz/Comissão, 177/73 e 5/74, Recueil, p. 819). Por conseguinte, há que examinar as características essenciais do acto impugnado, a fim de determinar a sua natureza jurídica.

12 A carta de 16 de Janeiro de 1989, dirigida ao recorrente pelo chefe do serviço especializado «pensões» da Direcção-Geral do Pessoal e da Administração da Comissão, contém numerosos elementos que conduzem a considerá-la como um acto que não tem natureza decisória. O primeiro parágrafo dessa carta especifica claramente que tem por objectivo fornecer ao funcionário um «cálculo provisório dos direitos à pensão (que lhe) serão pagos a partir de 1 de Setembro de 1990». Tendo em consideração a presença da palavra «provisório», que se refere ao cálculo, isto é, ao próprio conteúdo de toda a carta, parece evidente que a administração quis, desde o início da carta, tornar claro que não se tratava de uma tomada de posição definitiva, mas da simples comunicação de uma informação sobre o montante futuro da pensão. Esta análise é confirmada pelo conteúdo do segundo parágrafo da carta, no qual é especificado que o cálculo fornecido «foi fixado com base nas disposições estatutárias actualmente em vigor e sob reserva da fixação definitiva (dos direitos do recorrente) no momento (da sua) reforma». Deste modo, afigura-se evidente que os serviços em causa tiveram o cuidado de sublinhar, sem possibilidade de equívoco, que os elementos que lhe eram acabados de comunicar não podiam, em caso algum, ser interpretados como uma tomada de posição da administração, isto é, como um acto decisório susceptível, enquanto tal, de recurso gracioso e contencioso.

13 É necessário ainda sublinhar que a carta impugnada é manifestamente formulada segundo um esquema-tipo estabelecido de modo a não suscitar no destinatário a ideia de que se poderia tratar de uma verdadeira tomada de posição. Assim, a carta de 16 de Janeiro de 1989 (que figura no anexo 6) do recurso é exactamente formulada nos mesmos termos que a carta dirigida ao recorrente em 11 de Novembro de 1988 (que figura no anexo 3 do recurso): as duas cartas têm a mesma estrutura e utilizam exactamente a mesma terminologia.

14 Resulta, por conseguinte, da análise da carta impugnada que esta contém apenas informações administrativas. Ora, a esse respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça decidiu de modo constante que os actos puramente explicativos ou que os cálculos fornecidos a título de informação não são susceptíveis de fixar os direitos que os recorrentes retirariam de uma determinada situação jurídica (acórdãos de 10 de Dezembro de 1969, Grasselli, atrás referido, n.° 5; de 28 de Maio de 1970, Richez-Parise/Comissão, n.° 19, 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, Recueil p. 325; de 9 de Julho de 1970, Fiehn/Comissão, n.° 11, 23/69, Recueil, p. 547; e de 1 de Fevereiro de 1979, Deshormes, atrás referido, n.os 23 e 24).

15 Consequentemente, em aplicação destes princípios, deve considerar-se que a carta de 16 de Janeiro de 1989 não tem a natureza de um acto que cause prejuízo e, por conseguinte, não é susceptível de ser objecto de recurso.

16 Em apoio do seu pedido, o recorrente afirma, além disso, que essa carta deveria, em qualquer caso, ser considerada uma decisão adoptada pela Comissão na sequência do seu pedido destinado a obter «o cálculo rectificado dos seus direitos à pensão liquidados em 1 de Setembro de 1990, na sequência da entrada em vigor da nova regulamentação». O recorrente especifica que teria apresentado esse pedido pelo telefone ao chefe da divisão «pensões». Esta tese não pode ser acolhida. Com efeito, parece problemático qualificar um pedido feito pelo telefone e visando manifestamente obter simples informações — nomeadamente num domínio em que os pedidos de informações são muito frequentes —, de pedido formal destinado a obter uma decisão da Comissão nos termos do n.° 1 do artigo 90.° do estatuto: tanto a forma utilizada (o telefone) como o assunto sobre o qual as informações foram solicitadas eram de natureza a levar a Comissão a considerar que o funcionário desejava obter informações e não uma decisão.

17 A este respeito, convém sublinhar que o n.° 1 do artigo 90.°, atrás referido, prevê o processo pré-contencioso com o objectivo de provocar uma tomada de posição de natureza decisória por parte da administração. Esse processo foi previsto não apenas no interesse da administração — que deve, sem qualquer dúvida, ser colocada em posição de identificar o conteúdo do pedido do funcionário e, eventualmente, de lhe dar satisfação, evitando assim o seguimento do processo pré-contencioso e do processo judicial —, mas também no interesse do funcionário. Este deve estar com efeito em condições de saber, pelo conteúdo do acto da administração, se se trata de uma decisão ou de uma simples informação.

18 Do conjunto das considerações anteriores conclui-se que o acto impugnado não pode ser considerado um acto que causa prejuízo.

19 Consequentemente, não há que apreciar os outros argumentos invocados pela Comissão para apoiar a sua tese de inadmissibilidade do recurso.

20 Donde resulta que o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

21 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o n.° 70 do mesmo regulamento, as despesas efectuadas pelas instituições ficam a seu cargo nos recursos dos agentes das Comunidades.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 3 de Abril de 1990.

Saggio Yeraris Lenaerts

O secretário

H. Jung

O presidente

A. Saggio