ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
1 de Outubro de 1992 *

No processo T-70/91,

Jacques Moretto, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Aumetz (França), representado por Jean-Noël Louis, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo na fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gianluigi Valsesia, consultor jurídico principal, e Ana Maria Alves Vieira, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrido,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 13 de Dezembro de 1990 que recusou ao recorrente a transferência para o regime de pensões comunitário dos direitos à pensão adquiridos no regime nacional luxemburguês,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, A. Saggio e J. Biancarelli, juízes,

secretário: B. Pastor, administradora

vistos os autos e após a audiência de 14 de Maio de 1992,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Enquadramento jurídico e factos na origem do litígio

1 O artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto») determina que o funcionário que entre ao serviço das Comunidades Europeias tem a faculdade, «no momento em que adquirir a titularidade», de pagar às Comunidades os direitos à pensão de aposentação que adquiriu anteriormente, a fim de serem tidos em conta pelo regime de pensões comunitário.

2 As modalidades do exercício desta faculdade foram objecto de disposições gerais de execução (a seguir «DGE»), fixadas pela Comissão das Comunidades Europeias (a seguir «Comissão») em 1969 e posteriormente alteradas em várias ocasiões. No quadro do presente processo, a Comissão descreve da seguinte forma a evolução do texto dessas disposições:

«Na versão que entrou em vigor em 1 de Julho de 1969 e publicada no *Correio do Pessoal* n.° 77, de 29 de Julho de 1969, o artigo 1.°, n.os 2 e 3, dessas disposições tinha a seguinte redacção:

'Sob pena de preclusão, o pedido deve ser apresentado por escrito nos seis meses seguintes à notificação da titularização do funcionário.

Para os funcionários titularizados antes da entrada em vigor das presentes disposições, este prazo começa a contar a partir desta última data.'

...

A expressão 'sob pena de preclusão' que figura na primeira versão das DGE foi, no entanto, suprimida no texto de uma nova versão adoptada em 4 de Fevereiro de 1972. Esta supressão destinou-se a permitir que os funcionários invocassem em seu favor causas alheias à sua vontade e não imputáveis a esta.

Em 1977 foi finalmente adoptada (e publicada no *Correio do Pessoal* de 19 de Outubro de 1977) uma nova versão das DGE do artigo 11.°, n.° 2, que é a que ainda hoje está em vigor. A redacção do artigo 1.° é a seguinte:

'O funcionário que entre ao serviço das Comunidades após ter cessado funções numa administração ou organização nacional ou internacional, ou empresa, tem a faculdade, no momento em que adquirir a titularidade, de pagar às Comunidades:

— quer o equivalente actuarial dos direitos à pensão de aposentação que tiver adquirido...,

— quer o montante fixo de resgate que lhe for devido...

O pedido deve ser apresentado no prazo de seis meses a contar, consoante os casos, da data:

— da notificação da titularização do funcionário,

— em que a transferência seja possível,

— da entrada em vigor das disposições de execução.

É aplicável a última destas datas.'

A introdução de um terceiro *dies a quo*, isto é, o da data em que a transferência for possível, justificava-se pelo facto de as transferências exigirem, para a sua execução, quer a celebração de acordos com os organismos nacionais competentes, quer a adopção, a nível nacional, de medidas legislativas adequadas. Assim, considerou-se equitativo prever a possibilidade de o funcionário interessado poder ponderar o seu interesse em apresentar o pedido de transferência, se necessário, depois de ter tomado conhecimento do conteúdo do acordo ou do texto legislativo.»

3 O recorrente, de nacionalidade francesa e cuja língua materna é o francês, entrou ao serviço da Comissão em 1 de Outubro de 1986. Titularizado em 1 de Julho de 1987, foi transferido de Bruxelas para o Luxemburgo em 1 de Março de 1989. Antes de entrar ao serviço da Comissão, o recorrente tinha trabalhado em várias empresas estabelecidas no Grão-Ducado do Luxemburgo tendo descontado durante vários anos para o regime de pensões luxemburguês.

4 O título I, artigo 24.°, da lei luxemburguesa de 22 de Dezembro de 1989, sobre a coordenação dos regimes de pensões e a modificação de diversas disposições em matéria de segurança social (*Mémorial,* 1989, p. 1704), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1990, fixou um novo prazo de um ano, a contar da sua entrada em vigor, «do qual poderão beneficiar todas as pessoas titularizadas num organismo internacional» que anteriormente tivessem descontado para um regime de pensões luxemburguês, para apresentação de pedidos de transferência das cotizações para o regime daquele organismo.

5 Em 29 de Março de 1990, a Comissão publicou num número especial interinstituições das *Informações Administrativas* uma comunicação em língua francesa em que informava que era fixado «um novo prazo de um ano, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990», para requerer, no quadro da nova lei luxemburguesa, a transferência para o regime comunitário dos direitos à pensão adquiridos num regime luxemburguês. A comunicação referia além disso que:

«(A introdução do pedido não implica de modo algum uma obrigação de transferência dos direitos à pensão nesta fase. A decisão final compete ao interessado, após comunicação da proposta de bonificação de anuidades comunitárias.)

De acordo com as disposições gerais de execução do n.° 2 do artigo 11.° do Anexo VIII do Estatuto, publicadas no número especial interinstituições do *Cor-*

reio do Pessoal de 19 de Outubro de 1977, chama-se a atenção dos funcionários para a existência de um

PRAZO DE PRESCRIÇÃO DE 6 MESES DE 1 DE ABRIL A 30 DE SETEMBRO DE 1990

...

Após a recepção dos questionários, a administração do pessoal submeterá à aprovação dos interessados as propostas adequadas.»

6 Indicava-se ainda que a tradução da comunicação nas oito línguas comunitárias restantes seria posteriormente publicada, o que veio a acontecer em 29 de Junho de 1990.

7 Em 19 de Novembro de 1990, o recorrente apresentou um pedido de transferência dos seus direitos à pensão. O pedido foi apresentado mediante um formulário em língua italiana, extraído do número especial das *Informações Administrativas* de 29 de Junho de 1990. Numa nota de acompanhamento datada de 9 de Outubro de 1990, anexa ao pedido, o recorrente esclarecia, nomeadamente: «O carácter tardio do meu pedido deve-se em parte a problemas de correio relacionados com a minha transferência de Bruxelas para o Luxemburgo em 1 de Março de 1990». No quadro do presente recurso, o recorrente explicou que não tivera conhecimento da comunicação publicada no número especial das *Informações Administrativas* de 29 de Março de 1990 e que só após a publicação datada de 29 de Junho de 1990 tomara conhecimento da existência de um novo prazo para apresentar o pedido de transferência dos direitos à pensão adquiridos no regime luxemburguês.

8 Por carta de 13 de Dezembro de 1990, que o recorrente recebeu em 4 de Janeiro de 1991, a administração respondeu ao pedido nos seguintes termos:

«Em 9 de Outubro de 1990 foi por si manifestado interesse em eventualmente transferir os seus direitos a pensão nacionais para as Comunidades Europeias.

Todavia, as disposições gerais de execução do artigo mencionado estipulam que o pedido deve ser apresentado, por escrito, no prazo de seis meses, a contar, consoante os casos, da data:

— da notificação da titularização do funcionário,

— em que a transferência seja possível,

— da entrada em vigor das referidas disposições gerais.

É aplicável, do ponto de vista cronológico, a última destas datas.

No seu caso, o pedido deveria ter sido apresentado antes de 30 de Setembro de 1990, data de preclusão fixada nas *Informações Administrativas* de 29 de Março de 1990.

Consequentemente, lamento informá-lo de que não posso tomar em consideração o seu pedido de aplicação do artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto.»

9 Em 4 de Abril de 1991, o recorrente apresentou uma reclamação contra a referida decisão de indeferimento. A Comissão não respondeu a esta reclamação no prazo de quatro meses previsto no artigo 90.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Estatuto.

Tramitação processual e pedidos das partes

10 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 3 de Outubro de 1991, o recorrente solicitou a anulação da decisão da Comissão de 13 de Outubro de 1990.

11 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral sem instrução.

12 A fase escrita teve tramitação normal e terminou em 17 de Fevereiro de 1992.

13 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão que indeferiu o pedido de transferência para o regime comunitário dos direitos à pensão adquiridos pelo recorrente no regime nacional luxemburguês;

— condenar a Comissão nas despesas.

A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso por improcedente;

— decidir quanto às despesas nos termos legais.

Quanto ao mérito

14 Em apoio do seu recurso, o recorrente invoca três fundamentos. O primeiro baseia-se na violação dos artigos 25.° e 110.° do Estatuto, bem como na violação dos princípios que regem as directivas internas; o segundo baseia-se na violação do artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto e das suas disposições gerais de execução; o terceiro baseia-se na violação dos princípios gerais da igualdade de tratamento e da boa administração, bem como do dever de solicitude.

15 O Tribunal considera que, antes de mais, há que analisar o fundamento baseado na violação do artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto e das suas disposições gerais de execução.

Argumentos das partes

16 O recorrente contesta que assista à recorrida o direito de fixar, na comunicação em causa, um «prazo de preclusão». Remete, neste contexto, para o facto de a Comissão ter decidido, na versão de 1972, suprimir das DGE a expressão «sob pena de preclusão». Refere igualmente as conclusões do advogado-geral Lenz no processo Gritzmann-Martignoni/Comissão (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1988, 124/87, Colect., p. 3491; conclusões, p. 3499, ponto 29).

17 Segundo o recorrente, uma vez que nem mesmo o artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto prevê um prazo de preclusão, o princípio da preclusão foi fixado pelo chefe da unidade «pensões e relações com os antigos funcionários», sem fundamento legal. Também aqui o recorrente faz referência às conclusões do advogado-geral Lenz no processo Gritzmann-Martignoni, já referido.

18 A Comissão contrapõe afirmando que a supressão, na versão das DGE de 1972, da expressão «prazo de preclusão» não impede que as DGE estabeleçam um prazo que os funcionários interessados devem respeitar quando solicitem a transferência

dos direitos à pensão que adquiriram nos diferentes regimes nacionais. A Comissão justifica a fixação de tal prazo nos seguintes termos:

O artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII «reconhece, pois, ao funcionário, a faculdade de pagar à Comunidade os seus direitos nacionais à pensão, no momento em que adquirir a titularidade.

Assim, ao interpretar de forma literal a citada disposição, o funcionário teria de decidir da eventual transferência na própria data da titularização, ou na data da notificação desta.

A rigidez de uma obrigação deste tipo levou a Comissão a introduzir nas DGE um prazo (de seis meses) susceptível de facultar ao funcionário uma possibilidade real de reflexão sem que, com isso, se afaste do espírito da disposição estatutária de referência.

...

Para além da justificação atrás expressa, deve acrescentar-se que a fixação de um prazo para apresentação de um pedido de transferência dos direitos à pensão responde, igualmente, a outras considerações:

— a finalidade do artigo 11.°, n.° 2, reside na possibilidade de garantir, no domínio das pensões, uma continuidade entre regimes de segurança social nacional e comunitário, o que só é concebível se tiver o carácter de transição imediata;

— em segundo lugar, a fixação de um prazo responde à preocupação de evitar eventuais especulações e as discriminações que daí poderiam resultar...

— em último lugar, razões relacionadas com a boa gestão exigem que o tratamento dos processos se processe com um máximo de previsibilidade. Até este momento, os serviços comunitários competentes já trataram cerca de 7 000 pedidos de transferência dos direitos nacionais à pensão. É difícil conceber que a administração deva ser confrontada a qualquer momento com a apresentação de pedidos extemporâneos que impediriam o curso normal da sua actividade administrativa».

19 Segundo a Comissão, o fundamento da fixação de tal prazo foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça no processo Gritzmann-Martignoni, já referido.

20 Para a Comissão, a fixação do prazo compreendido entre 1 de Abril e 30 de Setembro foi feita no respeito das DGE em questão. Em seu entender, só são admissíveis derrogações a este prazo em casos de «força maior» que assentem em causas não imputáveis ao funcionário. Ora, o recorrente não provou ser esse o seu caso.

Apreciação jurídica

21 No entender do Tribunal, há que salientar liminarmente que — como o recorrente reconheceu — assistia à Comissão o direito de adoptar disposições gerais de execução para a aplicação do artigo 11.°, n.° 2, do Anexo VIII do Estatuto. Ao interpretar a expressão «no momento em que adquirir a titularidade», que figura naquela disposição, por forma a conceder aos interessados um certo período de reflexão, a partir da titularização, para apresentarem um eventual pedido de transferência, e ao fixar esse período em seis meses, a Comissão não ultrapassou, de modo algum, os limites da competência que as disposições estatutárias lhe reconhecem para adoptar medidas de aplicação. Com efeito, o prazo assim fixado é razoável e faculta um período de reflexão suficiente, salvo nos casos em que o interessado seja confrontado com uma situação excepcional resultante de causas que não lhe são imputáveis.

22 A fim de colmatar as lacunas na aplicação do artigo 11.° do Anexo VIIII do Estatuto, resultantes da inexistência de uma disposição expressa para o caso de a legislação de um Estado-membro não prever medidas que permitam a transferência, para o regime comunitário, dos direitos à pensão adquiridos no regime nacional, ou ainda para o caso de a legislação de um Estado-membro, no quadro de uma alteração do seu regime nacional, criar um novo prazo para a apresentação de um pedido de transferência, as DGE determinam que o prazo de seis meses para a apresentação do pedido à administração comunitária deve ser contado a partir do momento «em que a transferência seja possível». O Tribunal também não pode criticar esta interpretação, nada limitativa e conforme com as finalidades da disposição estatutária em causa.

23 O Tribunal verifica seguidamente que, na comunicação referida, publicada no número especial interinstituições das *Informações Administrativas* de 29 de Março de 1990, a Comissão chamou a atenção dos funcionários para a existência de um «prazo de preclusão de seis meses».

24 No que respeita à própria natureza do prazo fixado nas DGE, o Tribunal salienta antes de mais que, no seu acórdão Gritzmann-Martignoni, já referido, em que se pronunciou sobre a aplicação das DGE, na sua versão de 1977, ainda em vigor, o Tribunal de Justiça deixou expressamente em suspenso a questão de saber «se o prazo fixado pelas disposições gerais de execução é peremptório ou não...» (n.° 11). Ora, no caso vertente, a administração fixou, na comunicação atrás referida, um «prazo de preclusão», apesar de, por um lado, as DGE ao abrigo das quais essa comunicação foi adoptada não preverem qualquer prazo e de, por outro, a própria Comissão ter suprimido em 1972 qualquer referência a um «prazo de preclusão» que até aí figurava nas DGE. Além disso, deve igualmente salientar-se que a Comissão afirmou, tanto nos articulados apresentados ao Tribunal como na audiência, que, não obstante o prazo simples previsto nas DGE, não se opõe a tomar em conta causas alheias à vontade do interessado e que lhe não são imputáveis, o que não poderia acontecer tratando-se de um prazo de preclusão a que o interessado só pode subtrair-se em caso de força maior.

25 Não sendo necessário decidir a questão de saber se a Comissão podia fixar um «prazo de preclusão» nas DGE, deve salientar-se que, de qualquer modo, os seus

serviços não podiam, como fizeram na comunicação de 29 de Março de 1990, já referida, impor, para aplicação da regulamentação em causa, condições mais rigorosas do que as permitidas pela base legal que são as DGE.

26 Ora, na sua decisão de 13 de Dezembro de 1990, que indeferiu o pedido do recorrente, adoptada ao abrigo da referida regulamentação e na sequência da comunicação controvertida, a Comissão baseou-se expressa e exclusivamente na existência de uma «data de preclusão» que, como foi afirmado no n.° 25, carece de base legal. A Comissão considerou-se, pois, vinculada por este prazo de preclusão, sem indagar se causas alheias à vontade do recorrente podiam justificar uma inobservância do prazo de seis meses. Daí resulta que essa decisão está viciada por erro de direito.

27 O Tribunal observa por outro lado que lhe compete, se necessário oficiosamente, suscitar um fundamento baseado na violação do dever de fundamentar, consagrado no artigo 25.° do Estatuto (v., em último lugar, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Janeiro de 1992, Speybrouck/Parlamento, T-45/90, n.° 89, Colect., p. II-33).

28 O Tribunal considera a este respeito que, embora a carta que acompanha o pedido de 9 de Outubro de 1990 referisse «que o carácter tardio do pedido se deve em parte a problemas de correio relacionados com a transferência do recorrente de Bruxelas para o Luxemburgo em 1 de Março de 1990», a decisão de 13 de Dezembro de 1990 apenas tem presente a «data de preclusão», sem abordar a questão de saber se o recorrente beneficiava de razões especiais susceptíveis de desculpar, como este pretendia, o atraso na apresentação do seu pedido.

29 Assim, o Tribunal considera que, ao não aceitar, sem apresentar outras razões para além da existência de um prazo de preclusão, a justificação apresentada pelo recorrente na carta de acompanhamento de 9 de Outubro de 1990 quanto ao atraso do seu pedido, a Comissão violou a obrigação de fundamentar a sua decisão, imposta pelo artigo 25.°, n.° 2, do Estatuto, e que, por esse facto, a decisão está viciada por insuficiência de fundamentação.

30 Dado que a decisão está viciada de erro de direito e de insuficiência de fundamentação, a Comissão violou formalidades essenciais, bem como as DGE em causa, de modo susceptível de afectar a legalidade da sua decisão de 13 de Dezembro de 1990. Em consequência, e não sendo necessário conhecer dos restantes fundamentos do pedido, a decisão deve ser anulada.

Quanto às despesas

31 Por força do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) É anulada a decisão da Comissão de 13 de Dezembro de 1990.

2) A Comissão suportará a totalidade das despesas.

Vesterdorf Saggio Biancarelli

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Outubro de 1992.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf