



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA FUNÇÃO PÚBLICA DA UNIÃO EUROPEIA
(Segunda Secção)
11 de julho de 2013

Processo F-46/11

Marie Tzirani
contra
Comissão Europeia

«Função pública — Assédio moral — Conceito de assédio — Pedido de assistência — Inquérito administrativo relativo a factos que alegadamente constituem assédio — Decisão de encerrar o inquérito administrativo sem consequências — Prazo razoável para concluir um inquérito administrativo — Dever de fundamentar a decisão que encerra o inquérito administrativo — Alcance»

Objeto: Recurso, interposto nos termos do artigo 270.º TFUE, aplicável ao Tratado CEEA por força do seu artigo 106.º-A, no qual a recorrente pede, por um lado, a anulação da decisão da Comissão Europeia de arquivar o seu pedido de assistência sem consequências e, por outro, a condenação da Comissão na reparação do dano alegadamente sofrido.

Decisão: A decisão da Comissão Europeia de 7 de junho de 2010 é anulada na parte em que arquivou sem consequências o pedido de assistência de M. Tzirani relativo a factos de assédio moral alegadamente sofridos a partir de 1 de outubro de 2004. A Comissão Europeia é condenada a pagar a M. Tzirani o montante de 6 000 euros. É negado provimento ao recurso quanto ao restante. A Comissão Europeia suporta as suas próprias despesas e é condenada a suportar as despesas efetuadas por M. Tzirani.

Sumário

1. Funcionários — Direitos e obrigações — Inquérito interno relativo a um alegado assédio moral — Direito de acesso do queixoso ao processo do inquérito — Limites — Dever de confidencialidade da administração

2. Funcionários — Assédio moral — Conceito — Comportamento destinado a desacreditar o interessado ou a degradar as suas condições de trabalho — Exigência de natureza intencional do comportamento — Alcance — Inexistência de exigência de uma intenção malévola do autor do assédio (Estatuto dos Funcionários, artigo 12.º-A, n.º 3)

3. Funcionários — Assédio moral — Conceito — Decisões administrativas e desacordos com a administração sobre questões relativas à organização dos serviços — Exclusão (Estatuto dos Funcionários, artigo 12.º-A)

4. Funcionários — Assédio moral — Conceito — Comportamento de um superior hierárquico que afeta várias pessoas — Inclusão

5. *Funcionários — Assédio moral — Conceito — Comportamento de um superior hierárquico que consiste em dar instruções diretas ao pessoal sob a responsabilidade do chefe de unidade sem o avisar e em enviar mensagens que contêm críticas formuladas contra o mesmo — Inclusão (Estatuto dos Funcionários, artigo 12.º-A)*

6. *Funcionários — Dever de assistência que cabe à administração — Alcance (Estatuto dos Funcionários, artigo 24.º)*

7. *Funcionários — Dever de assistência que cabe à administração — Âmbito de aplicação — Alcance — Dever da administração de examinar as queixas em matéria de assédio — Exigências de diligência e de rapidez — Inexistência — Consequências (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 41.º, n.º 1; Estatuto dos Funcionários, artigo 24.º)*

8. *Funcionários — Regime disciplinar — Inquérito prévio à abertura do processo disciplinar — Poder de apreciação da administração — Alcance (Estatuto dos Funcionários, anexo IX)*

9. *Funcionários — Obrigação de assistência que cabe à administração — Execução em matéria de assédio moral — Decisão de arquivar sem consequências um inquérito administrativo iniciado em resposta a um pedido de assistência — Obrigação de enviar ao queixoso o relatório final do inquérito ou as atas das audições efetuadas neste âmbito — Inexistência (Estatuto dos Funcionários, artigos 24.º e 25.º, segundo parágrafo)*

10. *Funcionários — Decisão de arquivar sem consequências um inquérito administrativo iniciado em resposta a um pedido de assistência por assédio moral — Dever de fundamentação — Alcance (Estatuto dos Funcionários, artigos 24.º e 25.º, segundo parágrafo)*

1. No âmbito de uma queixa por assédio moral, importa, exceto em circunstâncias especiais, garantir a confidencialidade dos testemunhos recolhidos, incluindo durante o processo contencioso, na medida em que a perspetiva de um eventual levantamento desta confidencialidade na fase contenciosa pode impedir a realização de inquéritos neutros e objetivos que beneficiam de uma colaboração sem reservas por parte dos membros do pessoal chamados a serem ouvidos como testemunhas.

(cf. n.º 41)

Ver:

Tribunal da Função Pública: 12 de dezembro de 2012, Cerafogli/BCE, F-43/10, n.º 222, objeto de recurso pendente no Tribunal Geral da União Europeia, processo T-114/13 P

2. O artigo 12.º-A, n.º 3, do Estatuto, não faz nenhuma referência à intenção malévola do alegado autor do assédio como um elemento necessário para a qualificação de assédio moral.

Com efeito, pode existir assédio moral na aceção do artigo 12.º-A, n.º 3, do Estatuto sem que o autor do assédio tenha pretendido, com as suas ações, desacreditar a vítima ou degradar deliberadamente as suas condições de trabalho. Basta que as suas ações, desde que praticadas de forma voluntária, tenham objetivamente implicado tais consequências. A qualificação de assédio depende do preenchimento do requisito segundo o qual este deve revestir uma realidade objetiva suficiente, no sentido de que um observador imparcial e razoável, dotado de uma sensibilidade normal e colocado nas mesmas condições, o consideraria excessivo e criticável.

A este respeito, o facto de um funcionário manter relações difíceis, ou até mesmo conflituosas, com colegas ou superiores hierárquicos não constitui, por si só a prova de que existe assédio moral. Mesmo as observações negativas enviadas a um agente não lesam a sua personalidade, a sua dignidade ou a sua integridade física ou psíquica, na medida em que sejam formuladas em termos medidos e que não resulte dos documentos do processo que se baseiam em acusações abusivas e desprovidas de qualquer nexo com factos objetivos.

(cf. n.ºs 52, 54, 56, 71 e 74)

Ver:

Tribunal de Primeira Instância: 16 de abril de 2008, Michail/Comissão, T-486/04, n.º 61

Tribunal Geral da União Europeia: 12 de julho de 2011, Comissão/Q, T-80/09 P

Tribunal da Função Pública: 9 de dezembro de 2008, Q/Comissão, F-52/05, n.ºs 133 e 135; 10 de novembro de 2009, N/Parlamento, F-93/08, n.º 93; 24 de fevereiro de 2010, Menghi/ENISA, F-2/09, n.º 110; 16 de maio de 2012, Skareby/Comissão, F-42/10, n.º 65; 26 de fevereiro de 2013, Labiri/CESE, F-124/10, n.ºs 65 e 67

3. Tendo em conta o amplo poder de apreciação de que gozam as instituições na organização dos seus serviços, nem as decisões administrativas, ainda que sejam difíceis de aceitar, nem os desacordos com a administração sobre as questões referentes à organização dos serviços, podem provar, por si só, a existência de um assédio moral. Ora, o simples facto de a administração não ter seguido as sugestões de um funcionário nem ter acolhido os seus pedidos de efetivos suplementares, não pode, em si mesmo, demonstrar uma inexistência de audição nem, por maioria de razão, um assédio moral, por parte da sua hierarquia, mas, quando muito, a existência de divergências de opinião.

(cf. n.º 82)

4. No contexto de uma queixa por assédio moral, não pode ser alegado que um determinado comportamento de um superior hierárquico não constitui assédio moral por não visar especificamente uma pessoa, mas um número indefinido de outras pessoas. Com efeito, tal comportamento apenas agrava a violação do artigo 12.º-A do Estatuto, cujo n.º 1 proíbe a todos os funcionários qualquer forma de assédio moral.

(cf. n.º 89)

5. Um comportamento de um superior hierárquico que consiste em dar diretamente e de forma reiterada instruções ao pessoal sob a responsabilidade de um chefe de unidade subordinado e sem avisar o mesmo, quando esse comportamento não se justifica por circunstâncias especiais, é suscetível de fazer com que a credibilidade de um chefe em relação ao seu pessoal se perca e, por conseguinte, esse comportamento pode ser qualificado de assédio moral. Sucede o mesmo quando um superior hierárquico envia mensagens que contêm críticas contra um funcionário, sendo essa mensagem enviada em cópia a vários colegas sem que exigências de serviço possam justificar esta prática. Ora, embora a crítica do trabalho de um subordinado deva ser admitida, incluem-se no contexto habitual de uma relação hierárquica as mensagens que não contêm nenhuma fórmula difamatória ou malévola e que são enviadas apenas ao interessado ou nas quais outras pessoas são colocadas em cópia dessa mensagem quando o interesse do serviço o justifique.

(cf. n.ºs 94, 95, 97 e 98)

Ver:

Tribunal de Primeira Instância: 25 de outubro de 2007, Lo Giudice/Comissão, T-154/05, n.ºs 104 e 105

Tribunal da Função Pública: Skareby/Comissão, já referido, n.º 80

6. Por força do dever de assistência previsto no artigo 24.º do Estatuto, a administração deve, perante um incidente incompatível com a ordem e com a serenidade do serviço, intervir com toda a energia necessária e responder com a rapidez e a diligência exigidas pelas circunstâncias do caso concreto, para apurar os factos e deles retirar, com conhecimento de causa, as consequências adequadas. Para tanto, basta que o funcionário que solicita a proteção da sua instituição apresente um princípio de prova da veracidade dos ataques de que afirma ter sido objeto. Perante tais elementos, cabe à instituição em causa tomar as medidas adequadas, nomeadamente procedendo a um inquérito administrativo, para estabelecer os factos que estão na origem da queixa, e, se for caso disso, adotando medidas provisórias de afastamento para proteger, a título preventivo, a saúde e a segurança do funcionário alegadamente vítima de um dos atos visados nessa disposição.

Todavia, o fundamento relativo à violação do dever de assistência devido à não adoção de medidas de precaução não pode ser eficazmente invocado em apoio de pedidos de anulação de uma decisão de encerrar sem consequências um inquérito relativo a factos de assédio de que um agente considera ter sido vítima uma vez que tal violação do artigo 24.º do Estatuto não tem incidência na legalidade da referida decisão.

(cf. n.ºs 108 a 110)

Ver:

Tribunal Geral da União Europeia: Comissão/Q, já referido, n.ºs 84 e 92 e jurisprudência referida

Tribunal da Função Pública: 17 de julho de 2012, BG/Provedor, F-54/11, n.º 83, objeto de recurso pendente no Tribunal Geral da União Europeia, processo T-406/12 P; Cerafogli/BCE, já referido, n.º 210

7. O dever de observar um prazo razoável na condução dos processos administrativos constitui um princípio geral de direito da União cujo respeito o juiz da União deve assegurar e que é retomado, enquanto componente do direito a uma boa administração, no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Quando as instituições estão perante uma questão tão grave como o assédio moral, têm uma obrigação de responder com rapidez e diligência ao funcionário que apresentou um pedido ao abrigo do artigo 24.º do Estatuto.

Contudo, o facto de, em violação do dever de diligência, a AIPN não ter respondido com a celeridade exigida a um pedido de assistência apresentado ao abrigo do artigo 24.º do Estatuto, não pode afetar, por si só, a legalidade da decisão de encerrar sem consequências um inquérito por assédio iniciado ao abrigo do referido pedido de assistência. Com efeito, se tal decisão devesse ser anulada unicamente por ser tardia, a nova decisão que a viria substituir não poderia ser menos tardia do que esta.

(cf. n.ºs 116, 117 e 119)

Ver:

Tribunal de Primeira Instância: 11 de abril de 2006, Angeletti/Comissão, T-394/03, n.º 162

Tribunal Geral da União Europeia: 6 de dezembro de 2012, Füller-Tomlinson/Parlamento, T-390/10 P, n.º 115

Tribunal da Função Pública: 18 de maio de 2009, Meister/IHMI, F-138/06 e F-37/08, n.º 76; 11 de maio de 2011, J/Comissão, F-53/09, n.º 113

8. A autoridade encarregue de um inquérito administrativo, à qual incumbe instruir os processos que lhe são submetidos de forma proporcional, dispõe de um amplo poder de apreciação no que respeita à condução do inquérito e, em particular, no que respeita à avaliação da qualidade e da utilidade da cooperação prestada pelas testemunhas.

(cf. n.º 124)

Ver:

Tribunal da Função Pública: Skareby/Comissão, já referido, n.º 38

9. No que se refere a uma decisão que encerra sem consequências um inquérito administrativo aberto em resposta a um pedido de assistência apresentado nos termos do artigo 24.º do Estatuto, o artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto, não impõe nenhuma obrigação explícita de transmitir ao queixoso o relatório final do inquérito administrativo nem as atas das audições efetuadas neste âmbito.

Todavia, e sob reserva da proteção dos interesses das pessoas que foram postas em causa e daquelas que testemunharam no inquérito, também é certo que nenhuma disposição do Estatuto proíbe a transmissão do relatório final de inquérito a um terceiro que tem um interesse legítimo em tomar dele conhecimento, como é o caso da pessoa que apresentou um pedido nos termos do artigo 24.º do Estatuto.

(cf. n.ºs 132 e 133)

Ver:

Tribunal de Primeira Instância: Lo Giudice/Comissão, já referido, n.º 163

Tribunal da Função Pública: Cerafogli/BCE, já referido, n.º 108

10. Uma interpretação restrita da obrigação imposta pelo artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto, é ainda mais necessária quando a decisão lesiva é, como no caso em apreço, uma decisão da AIPN que encerra sem consequências um inquérito que tem a sua origem num pedido de assistência relativo a alegações de assédio moral.

Com efeito, contrariamente à generalidade dos atos administrativos que podem causar prejuízo a um funcionário, uma decisão relativa a um pedido de assistência é adotada num contexto factual específico. Antes de mais, tal contexto pode já ter durado vários meses, ou mesmo vários anos. Além disso, os factos de assédio moral podem ter efeitos extremamente destruidores no estado de saúde da vítima. Em seguida, uma situação de assédio, caso seja provada, não afeta principalmente os interesses financeiros ou a carreira do funcionário, os quais podem ser rapidamente remediados pela instituição através da adoção de um ato ou do pagamento de uma quantia pecuniária ao interessado, mas lesa a personalidade, a dignidade e a integridade física ou psíquica da vítima, dano que não pode ser inteiramente reparado por uma indemnização financeira. Por último, independentemente de as alegações de assédio serem ou não fundadas, são entendidas enquanto tais pelo queixoso e, por força do dever de diligência, a instituição tem o dever de fundamentar o seu indeferimento de um pedido de assistência da forma mais completa possível, sem que o queixoso tenha ainda de aguardar pela resposta a uma reclamação para conhecer os respetivos fundamentos, resposta que a instituição pode inclusivamente optar por não fornecer.

Uma decisão que se limita, em si mesma, a fornecer apenas um princípio de fundamentação não pode responder às exigências impostas pelo artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto. A solução contrária teria o efeito de obrigar o funcionário que apresentou um pedido de assistência ao abrigo do artigo 24.º do Estatuto por factos constitutivos de assédio moral a apresentar uma reclamação para dispor de uma fundamentação da decisão de encerrar sem consequências o inquérito administrativo em conformidade com as exigências do artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto. Daqui resulta que, no caso de uma decisão que encerra um inquérito aberto em resposta a um pedido de assistência ao abrigo do artigo 24.º do Estatuto relativo a factos constitutivos de assédio moral, as instituições não

podem validamente fornecer ao interessado uma fundamentação completa pela primeira vez na decisão de indeferimento da reclamação sem violarem o dever de fundamentação que lhes incumbe por força do artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto. No entanto, tal solução não pode afetar a possibilidade de as instituições apresentarem, na decisão de indeferimento da reclamação, esclarecimentos relativos aos fundamentos considerados pela administração, nem a possibilidade de o Tribunal os tomar em consideração no exame de um fundamento que contesta a legalidade da decisão.

Além disso, embora seja certo que se admite uma fundamentação por referência a um relatório ou a um parecer também fundamentado e comunicado, é necessário, no entanto, que tal relatório ou parecer seja efetivamente comunicado ao interessado juntamente com o ato lesivo.

(cf. n.ºs 141, 142, 152 e 165 a 167)

Ver:

Tribunal de Primeira Instância: Lo Giudice/Comissão, já referido, n.ºs 163 e 164

Tribunal da Função Pública: Skareby/Comissão, já referido, n.ºs 32 e 53; Cerafogli/BCE, já referido, n.º 108 e jurisprudência referida