

Processos apensos T-6/92 e T-52/92

Andreas Hans Reinarz contra Comissão das Comunidades Europeias

«Funcionários — Acto que causa prejuízo — Reembolso das despesas com auxiliares médicos e enfermagem — Redução dos reembolsos»

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) de 26 de Outubro de 1993 II - 1052

Sumário do acórdão

1. *Funcionários — Recurso — Acto que causa prejuízo — Conceito — Nota informativa contendo informações administrativas — Exclusão*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 91.º)
2. *Funcionários — Recurso — Recurso com o objectivo de, na ausência de acto que causa prejuízo, fazer apreciar a legalidade de uma disposição normativa — Inadmissibilidade*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 91.º)
3. *Excepção de ilegalidade — Alcance — Actos cuja ilegalidade pode ser invocada como questão prévia — Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias*
(Tratado CEE, artigo 184.º)

4. *Funcionários — Segurança social — Seguro de doença — Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias — Adopção de comum acordo pelas instituições — Admissibilidade — Condições*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 72.º, n.º 1)
5. *Funcionários — Segurança social — Seguro de doença — Despesas de doença — Despesas com auxiliares médicos e enfermagem — Limites máximos de reembolso — Admissibilidade — Condições*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 72.º, n.º 1; Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença, anexo I, ponto X)
6. *Funcionários — Segurança social — Seguro de doença — Despesas de doença — Despesas com auxiliares médicos e enfermagem — Modificação da regulamentação no sentido da diminuição do reembolso — Violação dos princípios dos direitos adquiridos e da confiança legítima — Inexistência*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 72.º, n.º 1; Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença, anexo I, ponto X)
7. *Funcionários — Obrigação de assistência que incumbe à administração — Alcance*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 24.º)
8. *Funcionários — Recurso — Reclamação administrativa prévia — Identidade de objecto e de causa — Fundamentos e argumentos constantes da reclamação apenas sob forma de remissão para outros documentos — Admissibilidade*
(Estatuto dos Funcionários, artigos 90.º e 91.º)
9. *Funcionários — Igualdade de tratamento — Funcionários em serviço e funcionários reformados — Idêntico reembolso das despesas de doença — Inexistência de discriminação*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 72.º, n.º 1; Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença, anexo I, ponto X)
10. *Funcionários — Segurança social — Seguro de doença — Despesas de doença — Modalidades e percentagens de reembolso — Controlo das despesas e exigências do princípio da proporcionalidade*
(Estatuto dos Funcionários, artigo 72.º, n.º 1; Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença, anexo I, ponto X)

1. Só são causadores de prejuízo, na acepção do artigo 91.º, n.º 1, do Estatuto, os actos susceptíveis de afectar directamente a situação jurídica de um funcionário, o que não é o caso de simples cartas informativas que contêm apenas informações administrativas, como sucede na hipótese de uma nota que se limita a informar o interessado da entrada em vigor e do conteúdo de uma nova Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias.

2. No quadro de um recurso interposto nos termos do n.º 1 do artigo 91.º do Estatuto, o Tribunal apenas é competente para fiscalizar a legalidade de um acto que cause prejuízo ao recorrente, não podendo, na falta de medida de aplicação especial, pronunciar-se em abstracto sobre a legalidade de uma norma de carácter geral, como seja a Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias.

3. O artigo 184.º do Tratado constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, com o objectivo de obter a anulação de uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito, a validade dos actos institucionais anteriores que constituem a base jurídica da decisão impugnada. Consequentemente, esta excepção não pode ser limitada aos actos que têm a forma de regulamento, único acto previsto no artigo 184.º do Tratado, devendo antes ser objecto de uma interpretação lata, no sentido de que engloba todos os actos com carácter geral.

Ora, a Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias, adoptada em execução do artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto, regula, essencialmente, o reembolso das diversas despesas de doença e apresenta um carácter geral, uma vez que se aplica a situações determinadas objectivamente e comporta efeitos jurídicos para as categorias de pessoas contempladas de forma geral e abstracta. Consequentemente, ainda que não tenha a forma de regulamento, esta regulamentação pode ser objecto de uma excepção de ilegalidade.

O alcance de uma excepção de ilegalidade deve, no entanto, ser limitado ao indispensável para a solução do litígio. Assim, o acto geral cuja ilegalidade foi invocada deve ser aplicável, directa ou indirectamente, à situação que constitui objecto do recurso, e deve existir um vínculo jurídico directo entre a decisão individual impugnada e o acto geral em questão.

4. Não contendo o Estatuto todas as normas aplicáveis no domínio da segurança social dos funcionários, as instituições das Comunidades Europeias estão habilitadas, por força do artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto, a adoptar, de comum acordo, disposições à margem do próprio Estatuto. Esta delegação está em conformidade com os princípios do Tratado. Com efeito, não se trata de uma transferência de competência legislativa propriamente dita do Conselho para as restantes instituições, uma vez que a adopção da regulamentação pressupõe o comum acordo das instituições e, por conseguinte, também o acordo do Conselho, que estabeleceu a delegação.

O artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto deixa aos autores da Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias o cuidado de determinar o âmbito de aplicação dessa cobertura, pela adopção de disposições suplementares, no respeito das disposições do Estatuto e dos objectivos que este prossegue.

5. Não contendo o artigo 72.º do Estatuto regras específicas no que se refere ao reembolso de despesas com auxiliares médicos e enfermagem, é evidente que a Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias deve conter tais regras a esse respeito.

O artigo 72.º não confere aos beneficiários do regime comum de seguro de doença o direito de obter, nas diversas hipóteses que configura, o reembolso a 80%, 85% ou 100% das despesas em que incorrem. Tais percentagens fixam o limite máximo reembolsável e não impõem às instituições a obrigação de reembolsar os interessados nessas percentagens, em todos os casos.

A fixação, pelas disposições de execução, de limites máximos de reembolso, com o objectivo de salvaguardar o equilíbrio financeiro do regime de seguro de doença, não constitui violação do artigo 72.º do Estatuto, na condição de, ao fixar esses limites máximos, as autoridades comunitárias respeitarem o princípio de cobertura social que está na base daquele artigo.

6. Não prevendo o artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto nem a Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias, em matéria de despesas com auxiliares médicos e enfermagem, taxas de reembolso fixas, mas apenas taxas máximas, o simples facto de, durante um certo período, a aplicação dada a este artigo pelas instituições comunitárias ter sido particularmente favorável aos interessados não é susceptível de criar um direito adquirido na sua esfera jurídica. Aliás, dado que, no domínio do reembolso de despesas de doença, há que proceder à constante adaptação das regras aplicáveis em função dos recursos disponíveis e da necessidade de salvaguardar o equilíbrio financeiro, a diminuição futura do reembolso de certas prestações não viola o princípio do respeito da confiança legítima.

7. A obrigação de assistência, enunciada no artigo 24.º do Estatuto, visa a defesa dos funcionários pela instituição contra actos de terceiros, e não da sua autoria, cujo controlo se rege por outras disposições do Estatuto.

8. A concordância exigida entre os fundamentos formulados na reclamação e os invocados no recurso destina-se a permitir e a favorecer uma resolução amigável do diferendo surgido entre o funcionário e a administração. Para satisfazer este imperativo, importa que a administração tenha a possibilidade de conhecer as acusações e as pretensões do interessado. Tal sucede se os fundamentos não constarem explicitamente da reclamação, mas tiverem sido formulados em reclamações anteriores para as quais aquela remeta.

9. A discriminação consiste em tratar de forma idêntica situações diferentes ou de forma diferente situações idênticas.

No que se refere ao seguro de doença, os funcionários reformados não podem ser considerados uma categoria de segurados à parte que, pelo simples facto de ser constituída por antigos funcionários, está particularmente exposta ao risco de ser confrontada com despesas com auxiliares médicos e enfermagem. Trata-se, antes, de um risco geral da vida que pode afectar qualquer funcionário em actividade ou reformado. Embora seja verdade que os funcionários correm o risco de ser confrontados, numa idade mais avançada, com despesas mais elevadas originadas por uma doença de longa duração, pode legitimamente confiar-se que, em tempo útil, tenham tomado as precauções financeiras adequadas. Com efeito, atendendo à redacção do artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto, que prevê apenas percentagens de reembolso máximas, a adopção de tais medidas preventivas era e continua a ser aconselhada, uma vez que a redução da percentagem de reembolso pode verificar-se em qualquer momento. O facto de não ter tomado medidas desta natureza não pode, nestas condições, ser imputado, a pretexto de uma discriminação, nem aos autores do Estatuto nem aos da Regulamentação rela-

tiva à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias.

10. O princípio da proporcionalidade exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização do objectivo prosseguido, entendendo-se que, quando há possibilidade de escolher entre várias medidas adequadas, convém recorrer à menos gravosa.

Aplicado às disposições que fixam as percentagens e modalidades de reembolso das despesas de doença no quadro da Regulamentação relativa à cobertura de riscos de doença dos funcionários das Comunidades Europeias, tal princípio apenas é susceptível, atendendo à complexidade dos problemas suscitados pela salvaguarda do necessário equilíbrio financeiro do regime comum que conduz a que seja reconhecido às instituições comunitárias um amplo poder de apreciação, de conduzir à constatação da ilegalidade das medidas de redução dos reembolsos caso estas se revelem manifestamente inadequadas, no seu princípio ou resultado, à luz do objectivo de economia que as inspirou.