



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

26 de outubro de 2017*

«Função pública — Funcionários — Cedefop — Promoção — Exercício de promoção de 2015 —
Decisão de não promover o recorrente ao grau AD 12 — Artigos 44.º e 45.º do Estatuto —
Comparação de méritos — Dever de fundamentação — Indeferimento tácito da reclamação —
Responsabilidade»

No processo T-601/16,

Georges Paraskevaïdis, residente em Auderghem (Bélgica), representado por S. Pappas, advogado,

recorrente,

contra

Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), representado por
M. Fuchs, na qualidade de agente, assistida por A. Duron, advogado,

recorrido,

que tem por objeto um pedido nos termos do artigo 270.º TFUE e que visa, por um lado, a anulação da
decisão do diretor do Cedefop, de 4 de novembro de 2015, de não promover o recorrente ao grau
AD 12 a título do exercício de promoção de 2015 e, por outro, a indemnização do prejuízo
alegadamente sofrido pelo recorrente devido a esta decisão,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: S. Gervasoni, presidente, L. Madise e R. da Silva Passos (relator), juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Georges Paraskevaïdis, foi nomeado funcionário titular no Secretariado Geral do Conselho da União Europeia, em 1 de julho de 1988, como funcionário de grau A 7. Em 15 de julho de 1996, o recorrente foi destacado para o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), na qualidade de agente temporário para aí exercer funções de administrador e, posteriormente, de chefe da administração.
- 2 A partir de 1 de janeiro de 1999, o recorrente foi transferido para o Cedefop, onde passou a funcionário titular com o grau A 5, escalão 2. Em 2002, foi reafetado ao lugar de consultor para a reforma administrativa.
- 3 Aquando da alteração do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»), que entrou em vigor em 1 de maio de 2004, o recorrente foi classificado no grupo de funções dos administradores (AD), grau AD 11.
- 4 Depois de ter sido destacado para a Agência Europeia para a Reconstrução (AER) em 1 de setembro de 2003, o recorrente, em 16 de janeiro de 2007, regressou ao Cedefop enquanto chefe do serviço de Finanças e Contratos públicos. Nessa altura, estava classificado no grau AD 11, escalão 5.
- 5 Em 1 de março de 2011, o recorrente atingiu o escalão 8, ou seja, o escalão mais elevado do grau AD 11. Pediu para ser promovido ao grau AD 12, em primeiro lugar, no exercício de promoção de 2010, por correio eletrónico de 18 de maio de 2011, e, em segundo lugar, no exercício de promoção de 2011, por correspondência de 3 de outubro de 2011. No entanto, esses pedidos não foram acolhidos.
- 6 Paralelamente, numa correspondência de 18 de maio de 2011, o recorrente pediu que fosse tomado em consideração o seu período de atividade na AER e os pontos de mérito que aí tinha obtido, de modo a favorecer a sua progressão no Cedefop. Este pedido foi indeferido, no essencial, pelo facto de o recorrente não ter sido destacado para a AER no interesse do serviço, e, portanto, na qualidade de funcionário, mas sim a seu pedido e no seu próprio interesse, e, por conseguinte, na qualidade de agente temporário, bem como pelo facto de não fazer parte das práticas do Cedefop tomar em consideração tal experiência para apreciar os méritos do candidato à promoção.
- 7 Em 9 de janeiro de 2014, o recorrente apresentou um pedido ao diretor do Cedefop, autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN»), ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, para contestar a circunstância de não ter beneficiado de qualquer promoção durante 20 anos. Esse pedido não foi acolhido.
- 8 Em 31 de março de 2015, o superior hierárquico do recorrente enviou a lista dos funcionários cuja promoção era proposta ao departamento de recursos humanos. O nome do recorrente constava desta lista, apesar de aí se precisar que a sua promoção não era prioritária.
- 9 Em 6 de agosto de 2015, o chefe do departamento «Recursos e Assistência» do Cedefop publicou uma lista dos funcionários suscetíveis de serem promovidos. O nome do recorrente figurava entre os funcionários que podiam aspirar ao grau AD 12.
- 10 Em contrapartida, o nome do recorrente não constava da lista dos funcionários elaborada pelo comité de direção em 14 de outubro de 2015 e cuja promoção era proposta à AIPN.
- 11 Em 4 de novembro de 2015, a AIPN elaborou a lista de funcionários promovidos, da qual não constava o nome do recorrente (a seguir «decisão impugnada»).

- 12 Em 29 de janeiro de 2016, com base no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, o recorrente apresentou reclamação da decisão impugnada, notificada à AIPN em 3 de fevereiro de 2016. Alegou que aquela decisão padecia de erro manifesto de apreciação e que violava os artigos 44.º e 45.º do Estatuto, bem como os princípios da igualdade e da confiança legítima. Da reclamação também constava um pedido de indemnização.
- 13 Em 19 de abril de 2016, o recorrente apresentou oralmente ao comité de recurso os argumentos que tinha avançado na sua reclamação.
- 14 O Cedefop não respondeu expressamente a este pedido, nem no prazo de quatro meses previsto para o efeito pelo Estatuto nem posteriormente.
- 15 O recorrente foi reintegrado no Conselho a partir de 1 de fevereiro de 2016.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 16 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal da Função Pública da União Europeia em 22 de junho de 2016, o recorrente interpôs o presente recurso, inicialmente registado com o número F-31/16.
- 17 Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (UE, Euratom) 2016/1192 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à transferência para o Tribunal Geral da competência para decidir, em primeira instância, dos litígios entre a União Europeia e os seus agentes (JO 2016, L 200, p. 137), o presente processo foi transferido para o Tribunal Geral no estado em que se encontrava em 31 de agosto de 2016 e, de ora em diante, deve ser tramitado em conformidade com o Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Assim, este processo foi registado com o número T-601/16 e atribuído à Nona Secção.
- 18 Não tendo as partes pedido a realização de uma audiência de alegações ao abrigo do artigo 106.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral (Nona Secção), considerando-se suficientemente esclarecido pelas peças dos autos do processo, decidiu, em aplicação do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, decidir sem fase oral do processo.
- 19 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a decisão impugnada;
 - condenar o Cedefop a indemnizá-lo pelos danos morais e materiais;
 - condenar o CEDEFOP nas despesas.
- 20 O Cedefop conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - julgar o recurso parcialmente inadmissível;
 - negar provimento ao recurso na íntegra;
 - rejeitar o pedido de indemnização dos danos alegadamente sofridos;
 - condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao pedido de anulação

- 21 O recorrente invoca três fundamentos em apoio do seu pedido de anulação da decisão impugnada. O primeiro fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação. O segundo fundamento é relativo à violação dos artigos 44.º e 45.º do Estatuto e dos princípios da igualdade de tratamento e do direito à carreira. O terceiro fundamento é relativo a uma violação do dever de solicitude e do princípio da confiança legítima.
- 22 No seu primeiro fundamento, o recorrente defende que a decisão impugnada padece de falta de fundamentação. Nesse sentido, por um lado, sublinha que a referida decisão se resume a uma lista dos funcionários promovidos e, por outro, na medida em que a decisão de indeferimento da reclamação é tácita, que a mesma não contém nenhum elemento de fundamentação.
- 23 Assim sendo, não foi avançada nenhuma fundamentação séria na decisão impugnada, nem durante a fase pré-contenciosa, nem no que respeita aos anteriores pedidos de promoção. Por conseguinte, o recorrente considera que não estava em situação de compreender as razões que justificaram a circunstância de o seu nome não figurar entre os nomes dos funcionários promovidos.
- 24 O recorrente alega que os únicos elementos de informação de que dispunha eram os simples rumores de que a sua promoção ao grau AD 12 tinha sido recusada, uma vez que a mesma implicaria a classificação do recorrente num grau mais elevado do que o do seu superior hierárquico direto e do diretor adjunto do Cedefop. O recorrente precisou que, mesmo que fossem demonstradas, tais considerações não podem validamente justificar uma recusa de promoção.
- 25 Por outro lado, o recorrente sublinha que, quando a decisão impugnada for, como no caso em apreço, desprovida de fundamentação, decorre dos acórdãos de 3 de outubro de 2006, Nijs/Tribunal de Contas (T-171/05, EU:T:2006:288, n.ºs 41 a 47), e de 8 de outubro de 2008, Barbin/Parlamento (F-81/07, EU:F:2008:125, n.º 28), que a fundamentação não pode ser regularizada na fase do processo judicial. Por conseguinte, a decisão impugnada deve ser anulada com base nesse fundamento, apesar das explicações fornecidas pelo Cedefop na sua contestação.
- 26 O recorrente acrescenta que a impossibilidade de regularizar a fundamentação de um ato que causa prejuízo na fase do processo judicial é corroborada pela regra da concordância entre a reclamação e a petição inicial, dado que essa regra o proíbe de desenvolver novos fundamentos durante o referido processo, ainda que ignore a fundamentação da decisão cuja legalidade contesta. O recorrente considera que esta situação conduz a uma rutura da igualdade das partes, uma vez que, na prática, a administração se encontra numa situação mais favorável que a sua.
- 27 Por outro lado, o recorrente contesta a argumentação do Cedefop segundo a qual o conhecimento que o recorrente tinha dos seus relatórios de avaliação, das observações a respeito da sua produtividade e de uma nota interna de 19 de julho de 2013 bastaria para que se pudesse considerar que a decisão impugnada estava suficientemente fundamentada. Segundo ele, no caso concreto, acolher essa argumentação equivaleria a privar de efeito útil o artigo 296.º TFUE e o seu direito a um recurso efetivo, como previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 28 Além disso, embora o recorrente admita que a sua candidatura a um lugar no Conselho foi anterior à adoção da decisão impugnada, alega, contudo, que a referida candidatura antecipada foi motivada por razões de precaução, para remediar uma eventual nova decisão de não promoção adotada a seu respeito.

- 29 O recorrente sublinha que lhe era ainda mais difícil conhecer a fundamentação da decisão impugnada pelo facto de o seu nome estar incluído na lista dos funcionários ou agentes cuja promoção foi proposta pelo comité de direção do Cedefop.
- 30 Por seu lado, o Cedefop considera que, embora uma total falta de fundamentação não possa ser regularizada com a apresentação de fundamentos na pendência do processo, a decisão impugnada foi adotada num contexto conhecido do recorrente e que permitia que este apreciasse a sua justeza, devendo, por conseguinte, ser considerada suficientemente fundamentada, em conformidade com os princípios desenvolvidos pela jurisprudência. Estes princípios são de resto lembrados no acórdão de 3 de outubro de 2006, Nijs/Tribunal de Contas (T-171/05, EU:T:2006:288), que o próprio recorrente cita na sua argumentação.
- 31 Em primeiro lugar, o Cedefop recorda que o exercício de promoção assenta em regras processuais que o recorrente, atendendo às suas funções, não podia ignorar, tendo, no caso vertente, as referidas regras sido aplicadas de forma objetiva e exata.
- 32 Em segundo lugar, o Cedefop defende que o recorrente conhecia o conteúdo e os valores das avaliações a seu respeito, as várias observações de que foi objeto quanto à forma de gerir a sua equipa e outros incumprimentos e irregularidades referidos numa nota interna de 19 de julho de 2013 que constava do seu processo pessoal. A este respeito, o Cedefop insiste na circunstância de, no n.º 19 da sua reclamação, o recorrente ter claramente identificado as críticas que lhe foram dirigidas, não podendo, portanto, alegar validamente que não estava em medida de compreender as razões pelas quais o seu nome não figurava entre os dos funcionários promovidos.
- 33 Em terceiro lugar, a alegada incompreensão do recorrente a respeito do sentido da decisão impugnada, que alegadamente lhe provocou frustração e o encorajou a regressar ao Conselho, é contrariada pelo facto de a data limite para a apresentação das candidaturas para o lugar ocupado pelo recorrente no Conselho ser anterior à data da adoção da decisão impugnada. Daqui decorre que o recorrente pôde antecipar o teor desta decisão, o que sugere que tinha um conhecimento suficiente do contexto que rodeou a sua adoção.
- 34 Por outro lado, no que respeita à inclusão do nome do recorrente na lista dos funcionários cuja promoção foi proposta pelo comité de direção, o Cedefop recorda que, no caso em apreço, o processo previsto nas suas disposições gerais de execução (Cedefop/DGE/10/2011 e Cedefop/DGE/11/2011) foi corretamente seguido e que, embora o nome do recorrente aparecesse na lista consolidada de todos os funcionários promovíveis, elaborada pelo referido comité de direção, o seu nome não constava da lista desse comité relativa aos funcionários cuja promoção foi finalmente proposta à AIPN.
- 35 O Cedefop conclui que decorre de todas estas circunstâncias, e não apenas do conteúdo do processo pessoal do recorrente, que este último tinha conhecimento do contexto que rodeou a decisão impugnada.
- 36 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentação previsto no artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto, que mais não faz do que retomar o dever geral previsto no artigo 296.º TFUE, tem por objetivo, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para apreciar a justeza do ato que lhe causa prejuízo e a oportunidade da interposição de um recurso perante o juiz da União Europeia e, por outro, permitir que este último proceda à fiscalização da legalidade do ato (v. acórdãos de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 57 e jurisprudência referida; de 3 de outubro de 2006, Nijs/Tribunal de Contas, T-171/05, EU:T:2006:288, n.º 36 e jurisprudência referida; e de 13 de setembro de 2016, Pohjanmäki/Conselho, T-410/15 P, não publicado, EU:T:2016:465, n.º 77 e jurisprudência referida). Daqui decorre que o dever de fundamentação assim previsto constitui um princípio essencial do direito da União, que só pode ser derogado por razões imperiosas (acórdãos de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 57; de 3 de outubro de 2006,

Nijs/Tribunal de Contas, T-171/05, EU:T:2006:288, n.º 36; e de 4 de julho de 2007, Lopparelli/Comissão, T-502/04, EU:T:2007:197, n.º 74). Este dever, que é parte integrante do princípio da boa administração, como decorre do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais, viu a sua importância reforçada na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com a inserção do artigo 15.º, n.º 1, e do artigo 298.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, uma administração europeia aberta e eficaz deve respeitar escrupulosamente as disposições do Estatuto. Em particular, a fundamentação de todos os atos que causem prejuízo aos agentes da União é uma condição indispensável para garantir um ambiente de trabalho sereno na administração da União, evitando-se desse modo a criação de suspeitas de que a gestão do seu pessoal assenta na arbitrariedade e no favoritismo.

- 37 Segundo jurisprudência igualmente constante, embora a AIPN não tenha de fundamentar uma decisão de promoção nem em relação ao seu destinatário nem em relação aos candidatos não promovidos, tem, em contrapartida, o dever de fundamentar a sua decisão que indefere uma reclamação apresentada ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, por um candidato não promovido, devendo a fundamentação dessa decisão de indeferimento coincidir com a fundamentação da decisão contra a qual a reclamação se dirigia (v. acórdãos de 21 de maio de 2014, Mocová/Comissão, T-347/12 P, EU:T:2014:268, n.º 41 e jurisprudência referida, e de 13 de setembro de 2016, Pohjanmäki/Conselho, T-410/15 P, não publicada, EU:T:2016:465, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 38 Assim, a fundamentação deve ocorrer, o mais tardar, quando a reclamação é indeferida (acórdãos de 20 de fevereiro de 2002, Roman Parra/Comissão, T-117/01, EU:T:2002:35, n.º 26, e de 21 de maio de 2014, Mocová/Comissão, T-347/12 P, EU:T:2014:268, n.º 41).
- 39 Além disso, o caráter suficiente da fundamentação do ato impugnado deve ser apreciado à luz não somente do seu teor literal mas também do contexto factual e jurídico no qual a sua adoção se inscreve (v. acórdãos de 14 de fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, EU:C:1990:71, n.º 16 e jurisprudência referida; de 13 de setembro de 2016, Pohjanmäki/Conselho, T-410/15 P, não publicado, EU:T:2016:465, n.º 78; e de 19 de janeiro de 2017, Comissão/Frieberger e Vallin, T-232/16 P, não publicado, EU:T:2017:15, n.º 41). Na medida em que as promoções se fazem por escolha, em conformidade com o artigo 45.º do Estatuto, basta que a fundamentação do indeferimento da reclamação seja relativa à aplicação das condições legais e estatutárias da promoção à situação individual do funcionário (v. acórdãos de 20 de fevereiro de 2002, Roman Parra/Comissão, T-117/01, EU:T:2002:35, n.º 27 e jurisprudência referida, e de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 60).
- 40 Por outro lado, em caso de total falta de fundamentação antes da interposição de um recurso, é de jurisprudência constante que a referida falta não pode ser colmatada por explicações fornecidas pela AIPN após a interposição do recurso. Com efeito, nesta fase, tais explicações já não cumpririam a sua função, uma vez que a interposição de um recurso põe termo à possibilidade de a AIPN regularizar a sua decisão através de uma resposta de indeferimento da reclamação (acórdão de 9 de dezembro de 1993, Parlamento/Volger, C-115/92 P, EU:C:1993:922, n.º 23; v., igualmente, acórdãos de 7 de fevereiro de 2007, Caló/Comissão, T-118/04 e T-134/04, EU:T:2007:37, n.º 268 e jurisprudência referida, e de 13 de setembro de 2016, Pohjanmäki/Conselho, T-410/15 P, não publicado, EU:T:2016:465, n.º 80 e jurisprudência referida).
- 41 Além disso, a possibilidade de regularizar a total falta de fundamentação depois da interposição de um recurso viola os direitos de defesa, uma vez que o recorrente apenas dispõe da réplica para apresentar os seus fundamentos a respeito de uma fundamentação da qual só tomou conhecimento após a apresentação da petição. O princípio da igualdade das partes perante o juiz da União ficaria assim afetado (acórdãos de 6 de julho de 2004, Huygens/Comissão, T-281/01, EU:T:2004:207, n.º 109, e de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 62; v., igualmente, despacho de 8 de março de 2012, Marcuccio/Comissão, T-126/11 P, EU:T:2012:115, n.º 47 e jurisprudência referida).

- 42 No caso de indeferimento tácito de uma reclamação, que, portanto, não foi objeto de uma fundamentação formal, é o comportamento da administração que contribui de forma determinante para a própria gênese do litígio, na medida em que o interessado, na falta de reação à sua reclamação nos prazos previstos no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, é obrigado a interpor um recurso no Tribunal Geral para conseguir obter uma fundamentação válida da decisão adotada a seu respeito. Ora, esta atuação da AIPN, contrária às exigências de uma boa administração, conduz a que seja posta em causa a repartição das funções respetivas entre, por um lado, a administração e, por outro, o juiz da União, na medida em que este último se torna na única e primeira instância perante a qual o interessado pode obter uma fundamentação em conformidade com o artigo 25.º do Estatuto. Isso é tanto mais lamentável quanto o respeito do dever de fundamentação, por parte da administração, durante a fase pré-contenciosa, tem por objetivo permitir que o interessado compreenda o alcance da decisão tomada a seu respeito podendo eventualmente convencê-lo da justeza da decisão e, por conseguinte, a não dar início a um contencioso judicial (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2005, *Casini/Comissão*, T-132/03, EU:T:2005:324, n.º 34).
- 43 Em contrapartida, o Tribunal Geral já decidiu que uma mera insuficiência da fundamentação apresentada durante a fase pré-contenciosa não pode justificar a anulação da decisão impugnada se a AIPN fornecer precisões complementares no decurso da instância (acórdãos de 12 de dezembro de 2002, *Morello/Comissão*, T-338/00 e T-376/00, EU:T:2002:314, n.º 55 e jurisprudência referida, e de 4 de maio de 2005, *Sena/AESA*, T-30/04, EU:T:2005:161, n.º 71), sendo, no entanto, de precisar que, por razões comparáveis às relembradas nos n.ºs 40 a 42, *supra*, a instituição não está autorizada a substituir uma fundamentação inicial errada por uma fundamentação totalmente nova (v., neste sentido, acórdão de 29 de setembro de 2005, *Napoli Buzzanca/Comissão*, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 63 e jurisprudência referida).
- 44 Assim, o Tribunal Geral admitiu que a insuficiência de fundamentação inicial pode ser colmatada por precisões complementares prestadas, mesmo no decurso da instância, quando, antes da interposição do seu recurso, o interessado já dispunha de elementos que constituíam um início de fundamentação (v. acórdãos de 20 de fevereiro de 2002, *Roman Parra/Comissão*, T-117/01, EU:T:2002:35, n.º 30 e jurisprudência referida; de 3 de fevereiro de 2005, *Heurtaux/Comissão*, T-172/03, EU:T:2005:34, n.º 44 e jurisprudência referida, e de 3 de outubro de 2006, *Nijs/Tribunal de Contas*, T-171/05, EU:T:2006:288, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 45 Por outro lado, no que respeita, nomeadamente, ao indeferimento tácito de uma reclamação relativa a uma recusa de promoção, o Tribunal Geral já declarou que há que considerar a decisão como suficientemente fundamentada se a mesma tiver sido adotada num contexto conhecido do funcionário em causa, que lhe permitia compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdãos de 15 de setembro de 2005, *Casini/Comissão*, T-132/03, EU:T:2005:324, n.º 36 e jurisprudência referida; de 29 de setembro de 2005, *Napoli Buzzanca/Comissão*, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 64 e jurisprudência referida, e de 3 de outubro de 2006, *Nijs/Tribunal de Contas*, T-171/05, EU:T:2006:288, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 46 Todavia, atendendo à importância do dever de fundamentação para os direitos de defesa, só a título excecional é que o contexto no qual foi adotada uma decisão de não promoção, tacitamente confirmada na sequência de uma reclamação, pode constituir um início de fundamentação dessa decisão (acórdão de 29 de setembro de 2005, *Napoli Buzzanca/Comissão*, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 79; v., igualmente, neste sentido, acórdãos de 9 de março de 2000, *Vicente Nuñez/Comissão*, T-10/99, EU:T:2000:60, n.º 44, e de 3 de fevereiro de 2005, *Heurtaux/Comissão*, T-172/03, EU:T:2005:34, n.º 47). Assim, em circunstâncias como as do presente processo, não se pode considerar que existe um início de fundamentação na falta de qualquer indicação da AIPN a respeito da situação específica do recorrente e da comparação dos seus méritos com os dos outros funcionários promovíveis, ao abrigo dos critérios previstos no artigo 45.º do Estatuto (v., neste sentido, acórdãos de

3 de fevereiro de 2005, Heurtaux/Comissão, T-172/03, EU:T:2005:34, n.ºs 46 a 50, e de 23 de outubro de 2013, Verstreken/Conselho, F-98/12, EU:F:2013:156, n.ºs 31 e 32; v., igualmente, por analogia, acórdão de 10 de setembro de 2009, Behmer/Parlamento, F-16/08, EU:F:2009:107, n.º 32).

- 47 No caso vertente, é pacífico que a AIPN não respondeu expressamente à reclamação, tendo-a indeferido tacitamente.
- 48 Importa, portanto, analisar os diversos elementos avançados pelo Cedefop para determinar se o contexto no qual a decisão impugnada foi adotada permitia que o recorrente compreendesse o seu alcance e, por conseguinte, avaliasse a sua justeza ao abrigo dos critérios previstos no artigo 45.º do Estatuto.
- 49 A este respeito, importa recordar, a título preliminar, que, em 19 de abril de 2016, o recorrente apresentou oralmente ao comité de recurso os argumentos que tinha invocado em apoio da sua reclamação (v. n.º 13, *supra*). Todavia, o Cedefop não alega que, nessa ocasião, tenham sido fornecidos ao recorrente elementos de explicação, mesmo que incompletos, quanto aos fundamentos da decisão impugnada.
- 50 Por outro lado, em primeiro lugar, o Cedefop defende que o recorrente ocupava funções que implicavam necessariamente um conhecimento das regras aplicáveis em matéria de promoção e que este devia entender que as referidas regras tinham sido correta e objetivamente aplicadas ao seu caso no exercício de promoção de 2015. Este elemento não é, todavia, relevante, na medida em que o mero conhecimento que o recorrente poderia ter dos critérios a tomar em consideração para ser promovido não pode ser confundido com o conhecimento da forma como esses critérios foram aplicados à sua situação (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 10 de setembro de 2009, Behmer/Parlamento, F-16/08, EU:F:2009:107, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 51 O mesmo se diga da nota do diretor do Cedefop de 9 de março de 2015, dirigida a todos os membros do pessoal do Cedefop e à qual este último se refere no presente processo. Com efeito, nessa nota, o referido diretor limitou-se a descrever em termos gerais os critérios que seriam aplicados no exercício de promoção de 2015, quer a favor quer em detrimento da promoção dos funcionários. Daqui decorre que a referida nota não permitia de forma alguma que o recorrente compreendesse como é que os referidos critérios tinham sido aplicados à sua situação.
- 52 Em segundo lugar, o Cedefop alega que o recorrente tinha conhecimento das várias críticas que lhe eram dirigidas no plano profissional e que eram relativas não apenas à gestão da sua equipa mas também a diversas irregularidades cometidas em processos de contratação pública.
- 53 A este respeito, é verdade que decorre dos relatórios de avaliação do recorrente de 2012 a 2014 que este foi objeto de apreciações críticas, em particular no que respeita à gestão das suas equipas. Com efeito, no relatório de avaliação de 2012, o avaliador observou, nomeadamente, que ao longo daquele ano esperava um «método de trabalho mais sereno e mais coordenado por parte [do recorrente] e dos membros da sua equipa», mas que «[tal] não se tinha concretizado plenamente durante o primeiro semestre, na medida em que pontualmente se tinham verificado algumas tensões no serviço». Este mesmo relatório indicava que, apesar dos avanços verificados, «[o recorrente] ainda tinha dificuldades em fazer uma repartição ótima do seu tempo de trabalho [...] e em delegar nos membros da sua equipa», sendo que o avaliador observou que o recorrente continuava «demasiado ocupado a refazer, melhorar ou aperfeiçoar o trabalho dos seus subordinados» em detrimento do tempo consagrado «à prossecução das prioridades e objetivos gerais que o seu serviço [enfrentava], à gestão direta da sua equipa e à gestão dos conflitos». No relatório de avaliação de 2013, o avaliador observou nomeadamente que «ainda era necessário [que o recorrente] fizesse alguns progressos para assegurar uma comunicação adequada com os membros do seu serviço, para gerir de forma eficaz os conflitos e para aplicar de forma harmoniosa os relatórios, a planificação e os prazos administrativos». Por último, no relatório de avaliação de 2014, concretamente, o último relatório de avaliação do recorrente adotado

antes da decisão impugnada, o avaliador observou que o recorrente estava «muito mais à vontade na redação de regras e na revisão de documentos do que na gestão do pessoal» e que ainda consagrava uma parte demasiado importante do seu tempo de trabalho a «refazer, melhorar ou aperfeiçoar documentos quando [era] solicitado para pareceres técnicos». O avaliador lamentou de novo que esse tempo não tivesse sido consagrado «às prioridades e objetivos gerais que o seu serviço [enfrentava] bem como à gestão direta da sua equipa», tendo expressamente afirmado que aguardava que em 2015 o recorrente tivesse «um método de trabalho mais sereno e coordenado para si e para a sua equipa».

- 54 Contudo, dos relatórios de avaliação do recorrente de 2012 a 2014 também constavam algumas apreciações positivas a respeito do seu trabalho.
- 55 Com efeito, decorre, nomeadamente, do relatório de avaliação de 2014 que o recorrente era «dedicado», «trabalhava muitas horas por dia» e era «alguém com quem era agradável trabalhar», tendo o diretor adjunto do Cedefop sublinhado nesse relatório que o recorrente tinha «atingido todos os objetivos que lhe [tinham] sido fixados com um bom nível de qualidade» e sublinhado o seu elevado grau de «investimento e sentido de dever».
- 56 De modo mais geral, como decorre dos relatórios de avaliação de 2012 a 2014, a avaliação global do recorrente foi considerada satisfatória, tendo o seu desempenho sido avaliado durante cada um desses anos no nível III, ou seja, um desempenho «bom e correspondente ao nível exigido para o lugar ocupado».
- 57 Além disso, nos relatórios de avaliação de 2012 e 2013 foi assinalada uma melhoria das capacidades de gestão do recorrente. Com efeito, decorre do relatório de avaliação de 2012 que o recorrente frequentou uma formação de gestão para melhorar as suas capacidades nesse domínio e que, desde então, «redigiu um plano de ação e começou a pôr em prática os ensinamentos colhidos». Este mesmo relatório fazia, no entanto, referência a uma margem para aperfeiçoamento a este respeito. No ano seguinte, no relatório de avaliação de 2013, o avaliador constatou «progressos [do recorrente] no que respeita à gestão da equipa» e, em particular, «à organização de reuniões de serviço regulares». Ao mesmo tempo que assinalou que «ainda restava fazer alguns progressos», o avaliador observou que o recorrente tinha «delegado mais as suas funções de fiscalização [...] com vista a libertar mais tempo para as tarefas de gestão mais diretas e de ordem organizacional que lhe incumbiam», tendo desse modo reconhecido «o esforço [realizado pelo recorrente] para melhorar a sua [capacidade de] gestão».
- 58 Por último, o segundo avaliador, no relatório de avaliação de 2014, observou que o recorrente tinha, no essencial, «preenchido todos os objetivos fixados com um bom nível de qualidade» e que o seu «elevado grau de investimento e o seu sentido de dever eram muito apreciados».
- 59 Nestas circunstâncias, importa considerar que a mera existência de críticas nos relatórios de avaliação do recorrente de 2012 a 2014 não permitia que este último compreendesse a forma como tinham sido aplicados à sua situação os critérios previstos no artigo 45.º do Estatuto, e que justificavam, uma vez terminada a comparação dos méritos dos funcionários promovíveis no exercício de promoção de 2015 levada a cabo pelo Cedefop, a decisão de não promover o recorrente no referido exercício.
- 60 Além disso, nenhuma das onze cartas e mensagens de correio eletrónico a que o Cedefop se refere no âmbito do primeiro fundamento, que figuram nos anexos B.15 e B.19 a B.28, é suscetível de constituir uma explicação, ainda que insuficiente, à forma como a AIPN apreciou os méritos do recorrente no exercício de promoção de 2015, à luz dos critérios previstos no artigo 45.º do Estatuto.
- 61 Com efeito, em primeiro lugar, no que respeita às duas mensagens de correio eletrónico trocadas em 9 de janeiro de 2015 entre os membros do pessoal do Cedefop envolvidos na avaliação do recorrente, que constam do anexo B.26, basta constatar que as mesmas não foram dirigidas ao recorrente. Uma

vez que nenhum elemento dos autos indica que foi comunicada ao recorrente uma cópia dessas mensagens durante o procedimento administrativo, esses documentos não podem em caso algum constituir um início de fundamentação.

- 62 Por outro lado, os demais documentos a que o Cedefop se refere, na sua maioria anteriores em mais de um ano à adoção da decisão impugnada, sendo alguns anteriores a esta em mais de cinco anos, ou até sete, demonstram que efetivamente o recorrente tinha conhecimento de certas críticas emitidas a seu respeito quanto às suas capacidades em matéria de gestão e à forma como tratava alguns processos de contratação pública.
- 63 Todavia, admitir que meras apreciações negativas relativas a um agente são suficientes para constituir um início de fundamentação poderia, em circunstâncias como as do presente processo, comprometer o objetivo da fase pré-contenciosa prevista no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, concretamente, segundo jurisprudência constante, a resolução amigável dos litígios que nascem no momento da reclamação (acórdãos de 7 de março de 1996, Williams/Tribunal de Contas, T-146/94, EU:T:1996:34, n.º 44, e de 3 de dezembro de 2015, Cuallado Martorell/Comissão, T-506/12 P, EU:T:2015:931, n.º 64).
- 64 Com efeito, tal abordagem permitiria que a AIPN se baseasse em qualquer elemento de apreciação negativo a respeito do candidato não promovido, do qual este último tivesse sido informado, para ficar isenta da obrigação de o notificar de uma decisão fundamentada de indeferimento da sua reclamação, nos termos do artigo 90.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Estatuto, obrigação esta que constitui uma expressão particular, por um lado, do dever de fundamentação de qualquer decisão que cause prejuízo prevista no artigo 25.º, segundo parágrafo, do Estatuto e, por outro, do direito a uma boa administração garantido pelo artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais.
- 65 Ora, essa omissão de resposta à reclamação, apresentada, aliás, contra uma decisão de não promoção, ela própria desprovida de fundamentação, pode criar ou reforçar no interessado sentimentos de incompreensão, ou mesmo de frustração, e desse modo criar um clima propício à interposição de um recurso perante o juiz da União, que, caso a AIPN tivesse atuado com a devida diligência, poderia ter sido evitado.
- 66 Em terceiro lugar, a posição do Cedefop não pode ser acolhida na parte em que este defende que a existência de um início de fundamentação da decisão impugnada resulta do n.º 19 da reclamação, no qual o recorrente indicou que «o [s]eu superior hierárquico [...] tinha um discurso oral e escrito que demonstrava a sua insatisfação com a forma como o [recorrente] ger[ia] a [s]ua equipa».
- 67 Quando muito, esta constatação reflete, efetivamente, uma suposição do recorrente a respeito de um elemento a que o Cedefop atendeu quando fez a avaliação dos seus méritos durante o exercício de promoção de 2015. Todavia, pelas razões expostas nos n.ºs 63 a 65, *supra*, o mero conhecimento, pelo candidato não promovido, de apreciações negativas a seu respeito não pode, em princípio, substituir a fundamentação da decisão de não promoção que o referido candidato tem o direito de esperar da AIPN em resposta à sua reclamação.
- 68 A este respeito, o Cedefop não pode argumentar com base no acórdão de 24 de fevereiro de 2010, P/Parlamento (F-89/08, EU:F:2010:11), no qual o Tribunal da Função Pública considerou, a respeito de uma decisão de despedimento, que decorria «dos próprios termos da reclamação [...] apresentada pela recorrente que esta, ao consultar o seu processo pessoal, podia ter tomado conhecimento da decisão de despedimento» e «assim, estava em medida de saber que o referido pedido e, em seguida, a decisão controvertida, se baseavam numa “rutura de confiança, quer pessoal quer política entre [a recorrente] e [A.M.], membro [não i]nscrito e seu responsável administrativo direto”». Com efeito, a situação em causa no presente processo não é comparável, uma vez que não decorre de nenhum elemento dos autos que o recorrente podia ter tomado conhecimento, durante o procedimento

administrativo, de qualquer documento proveniente do Cedefop no qual as críticas emitidas a respeito das suas capacidades de gestão de equipas tivessem justificado a decisão de não o promover, uma vez terminado o exame comparativo dos méritos previsto no artigo 45.º do Estatuto.

- 69 Por último, em quarto lugar, a mera circunstância, invocada pelo Cedefop, de o recorrente ter apresentado uma candidatura a um lugar no Conselho mais de um mês antes da adoção da decisão impugnada, quando muito, é suscetível de indicar, como decorre das próprias explicações do recorrente, que este temia não ser promovido e que pretendia deste modo encontrar uma possibilidade de deixar o Cedefop caso não atingisse esse objetivo. Em contrapartida, esta circunstância não demonstra de forma alguma que o recorrente tinha a certeza, desde esse momento, de que não seria promovido nem que, por maioria de razão, tinha conhecimento dos fundamentos que justificavam a decisão de não promoção.
- 70 Decorre do acima exposto que, antes de ter tomado conhecimento da contestação, o recorrente apenas podia, quando muito, suspeitar que as críticas que lhe tinham sido dirigidas a respeito das suas capacidades de gestão no Cedefop, bem como a respeito de certos incumprimentos no tratamento de alguns processos de contratação pública, eram suscetíveis de influenciar a avaliação dos seus méritos no exercício de promoção de 2015.
- 71 Em contrapartida, nenhum dos elementos avançados pelo Cedefop permite demonstrar que o recorrente estava em medida de compreender, antes da interposição do presente recurso, de que forma estas críticas foram tomadas em consideração no contexto da aplicação à sua situação dos critérios de avaliação dos méritos em matéria de promoção previstos no artigo 45.º do Estatuto. Daqui se conclui que o contexto em que foi adotada a decisão impugnada não pode ser entendido como uma fundamentação, ainda que insuficiente, da referida decisão.
- 72 Por conseguinte, importa julgar procedente o primeiro fundamento e anular a decisão impugnada, sem que seja necessário analisar o segundo e terceiro fundamentos invocados pelo recorrente. Nestas circunstâncias, também não é necessário conhecer do argumento do Cedefop a respeito da admissibilidade de um determinado número de elementos apresentados na petição e que, segundo este, ultrapassam amplamente o quadro do presente litígio e são, portanto, irrelevantes para a solução do mesmo.

Quanto ao pedido de indemnização

- 73 O recorrente pede uma indemnização dos danos morais e materiais que alega ter sofrido devido à adoção da decisão impugnada.
- 74 A este respeito, o recorrente defende, em primeiro lugar, quanto ao dano moral, que a total falta de fundamentação da decisão impugnada constituiu uma falta particularmente grave da AIPN, que implicou que o recorrente, além do pagamento de despesas judiciais, tivesse um acréscimo de stress e frustração. De acordo com o recorrente, a anulação da referida decisão não constitui uma justa reparação dessa falta.
- 75 Além disso, o recorrente alega que o seu dano moral também decorre do comportamento do Cedefop, que, sem ter procedido a uma verdadeira análise dos seus méritos na aceção do artigo 45.º do Estatuto, recusou indevidamente promovê-lo apesar dos seus esforços e dos resultados concretos por ele obtidos durante os dezasseis anos neste organismo da União. O recorrente indica que os sentimentos de injustiça, frustração e desencorajamento assim provocados levaram a que tomasse a decisão de voltar ao Conselho, o que teve como consequência uma mudança de residência da sua família e a adaptação desta a um novo local de vida. Esta parte do dano moral, avaliada em 16 000 euros, correspondentes a 1 000 euros por cada ano de antiguidade, também é destacável da decisão impugnada e deve por isso ser indemnizada independentemente da questão de saber se a referida decisão é ou não anulada.

- 76 No que respeita ao dano material, o recorrente invoca um prejuízo pecuniário correspondente à perda de rendimentos sofrida, relativamente à situação em que se encontraria se tivesse sido promovido, devendo esse montante ser acrescido de juros de mora à taxa fixada pelo Banco Central Europeu (BCE).
- 77 O Cedefop opõe-se a este pedido de indemnização. Em seu entender, uma vez que a decisão impugnada não padece de qualquer ilegalidade, o recorrente não demonstrou a existência de qualquer falta suscetível de desencadear a responsabilidade extracontratual da União. Sublinha a este respeito que, na medida em que os funcionários não têm nenhum direito à promoção, o recorrente não tem direito a reclamar uma indemnização do prejuízo pecuniário que alega ter sofrido. De igual modo, considera que o prejuízo alegadamente sofrido pelo recorrente pelo seu regresso ao Conselho não é imputável ao Cedefop, uma vez que o recorrente escolheu esta via por iniciativa própria. Tal é demonstrado pelas diligências efetuadas pelo recorrente para deixar o Cedefop, mesmo antes da adoção da referida decisão. Por último, o Cedefop sublinha que a avaliação que o recorrente fez do seu alegado dano moral não assenta em nenhuma base de cálculo nem em qualquer fundamento jurídico.
- 78 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante em matéria de função pública, a responsabilidade extracontratual da União está sujeita à reunião de um conjunto de pressupostos, a saber, a ilicitude do comportamento imputado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo invocado. Estas três condições são cumulativas, o que implica que, se uma delas não estiver preenchida não haverá responsabilidade da União (acórdão de 1 de junho de 1994, Comissão/Brazzelli Lualdi e o., C-136/92 P, EU:C:1994:211, n.º 42; v. igualmente acórdãos de 16 de dezembro de 2010, Comissão/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, n.º 45 e jurisprudência referida, e de 17 de maio de 2017, PG/Frontex, T-583/16, não publicado, EU:T:2017:344, n.º 97 e jurisprudência referida).
- 79 Daqui decorre que, mesmo no caso em que o incumprimento de uma instituição ou de um órgão ou organismo da União está demonstrado, a União só pode efetivamente ser responsabilizada se, nomeadamente, o recorrente conseguir demonstrar a existência do prejuízo (v., neste sentido, acórdãos de 9 de novembro de 2004, Montalto/Conselho, T-116/03, EU:T:2004:325, n.º 126 e jurisprudência referida, e de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 98 e jurisprudência referida).
- 80 No que respeita ao dano material invocado pelo recorrente, bem como à parte do dano moral que alega ter sofrido devido à recusa do Cedefop em promovê-lo, sem ter operado uma verdadeira análise dos seus méritos na aceção do artigo 45.º do Estatuto, importa salientar que os danos alegados resultam, no essencial, de ilegalidades quanto ao mérito invocadas nos segundo e terceiro fundamentos do pedido de anulação.
- 81 Ora, uma vez que a decisão impugnada padece de falta de fundamentação e que por essa razão deve ser anulada (v. n.º 72, *supra*), importa considerar que o Tribunal Geral não está em medida de apreciar a sua justeza após a apreciação dos seus fundamentos (v., por analogia, acórdão de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 99). Importa recordar a este respeito que uma das funções da fundamentação é precisamente permitir que o juiz da União proceda a uma fiscalização da legalidade dos atos que é chamado a conhecer (v. n.º 36, *supra*).
- 82 Assim sendo, incumbe ao Cedefop, ao abrigo do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, determinar as medidas que a execução do presente acórdão implica e, sendo caso disso, adotar uma nova decisão da qual conste uma fundamentação (v., neste sentido, acórdãos de 29 de setembro de 2005, Napoli Buzzanca/Comissão, T-218/02, EU:T:2005:343, n.º 100, e de 18 de novembro de 2015, Diamantopoulos/SEAE, F-30/15, EU:F:2015:138, n.º 33). Nesta fase, o Tribunal Geral não pode concluir no sentido da existência de um dano material certo, resultante da recusa de promoção do recorrente, uma vez que o diretor do Cedefop terá de adotar uma nova decisão.

- 83 No que diz respeito ao dano moral decorrente da falta de fundamentação da decisão impugnada, importa atender ao facto de, como decorre da apreciação do primeiro fundamento, o recorrente só ter tomado conhecimento dos elementos que explicavam as razões pelas quais não foi promovido no exercício de promoção de 2015 quando leu a contestação, a qual lhe foi notificada mais de nove meses depois da apresentação da reclamação. Assim, foi feita prova de que a total falta de fundamentação da decisão impugnada, por um lado, colocou o recorrente numa situação de incerteza a respeito das razões da sua não promoção, por um período muito superior ao prazo de resposta à reclamação, e de que, por outro lado, o recorrente foi obrigado a interpor um recurso judicial para obter elementos de explicação a este respeito.
- 84 Ora, os sentimentos de injustiça, incompreensão e mesmo de frustração provocados no recorrente (v. n.º 64, *supra*) são exclusivamente imputáveis ao comportamento da AIPN durante a fase pré-contenciosa. Este comportamento provocou, assim, um dano moral particular, que não pode ser adequadamente reparado através da simples anulação da decisão impugnada (v., por analogia, acórdãos de 12 de dezembro de 2002, Morello/Comissão, T-181/00, EU:T:2002:313, n.ºs 131 e 132, e de 15 de setembro de 2005, Casini/Comissão, T-132/03, EU:T:2005:324, n.º 102).
- 85 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral, avaliando o dano sofrido *ex aequo et bono*, considera que o montante de 2000 euros constitui uma indemnização adequada do dano moral resultante da falta de fundamentação da decisão impugnada invocada pelo recorrente e que, por conseguinte, há que julgar o pedido de indemnização procedente apenas a este respeito.

Quanto às despesas

- 86 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Por outro lado, de acordo com o artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias partes vencidas o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas. Por último, nos termos do artigo 135.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pode condenar uma parte, mesmo vencedora, na totalidade ou em parte das despesas, se tal se justificar em razão da sua atitude, incluindo antes do início da instância, em especial se tiver feito incorrer a outra parte em despesas que o Tribunal Geral considere inúteis ou vexatórias.
- 87 No caso vertente, é verdade que o recorrente foi vencido numa parte dos seus pedidos de indemnização, podendo o Cedefop ser considerado como parte vencedora quanto a esta parte do litígio. No entanto, importa ter em conta que a decisão impugnada padecia de falta de fundamentação, que o Cedefop se absteve, erradamente, de responder à reclamação do recorrente e que, além disso, não existia qualquer início de fundamentação que permitisse a este último, antes da interposição do presente recurso, compreender as razões que justificaram a sua não promoção. Assim, foi a própria atitude do Cedefop durante o procedimento administrativo que obrigou o recorrente a interpor o presente recurso para conhecer as referidas razões. Uma justa apreciação das circunstâncias do caso vertente implica, por conseguinte, a condenação do Cedefop na totalidade das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

- 1) É anulada a decisão do Diretor do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), de 4 de novembro de 2015, de não promoção de G. Paraskevaidis ao grau AD 12 no exercício de promoção de 2015.**

- 2) **O Cedefop é condenado a pagar um montante de 2 000 euros a G. Paraskevoidis a título de reparação do dano sofrido.**
- 3) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 4) **O Cedefop é condenado nas despesas.**

Gervasoni

Madise

Silva Passos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de outubro de 2017.

Assinaturas