



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 21 de outubro de 2020¹

Processos apensos C-517/19 P e C-518/19 P

**Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe El,
Evelyne Vandevoorde
contra**

Comissão Europeia (C-517/19 P)

e

**Jakov Ardalic,
Liliana Bicanova,
Monica Brunetto,
Claudia Istoc,
Sylvie Jamet,
Despina Kanellou,
Christian Stouraitis,
Abdelhamid Azbair,
Abdel Bouzanih,
Bob Kitenge Ya Musenga,
El Miloud Sadiki,
Cam Tran Thi
contra**

Conselho da União da Europeia (C-518/19 P)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Reforma de 1 de janeiro de 2014 — Artigo 7.º do anexo V — Artigos 4.º, 7.º e 8.º do anexo VII — Novas disposições relativas ao pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual do local de afetação para o local de origem e à concessão de férias suplementares em razão do país de origem — Conexão com o estatuto de residente no estrangeiro ou de expatriado — Exceção de ilegalidade — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 20.º — Igualdade de direitos — Intensidade da fiscalização jurisdicional»

¹ Língua original: francês.

I. Introdução

1. Com os presentes recursos, os recorrentes pedem a anulação dos Acórdãos do Tribunal Geral da União Europeia de 30 de abril de 2019, Alvarez y Bejarano e o./Comissão (T-516/16 e T-536/16, não publicado, EU:T:2019:267), e Ardalic e o./Conselho (T-523/16 e T-542/16, não publicado, EU:T:2019:272) (a seguir, em conjunto, «acórdãos recorridos»), que negaram provimento aos seus recursos de anulação, com base numa exceção de ilegalidade do artigo 7.º do anexo V e do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, das decisões da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia que lhes recusaram, em aplicação destas disposições e a contar de 1 de janeiro de 2014, o benefício do pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual e a concessão de férias suplementares em razão do país de origem.

2. As sucessivas reformas do Estatuto dos Funcionários da União Europeia e as eliminações ou reduções das vantagens que, por vezes, as acompanham estão na origem de litígios entre os funcionários ou agentes e as instituições que os empregam. Após a questão da redução do número de dias de férias anuais para o pessoal cujo local de afetação é em países terceiros², o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a legalidade das disposições estatutárias, resultantes do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que altera o Estatuto dos Funcionários da União Europeia e o Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia³, que limitam o reembolso das despesas de viagem anual e, sob a sua conhecida designação anterior, o período de viagem.

3. Os processos sobre os quais o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se dão-lhe a oportunidade de esclarecer, nomeadamente, a extensão da fiscalização jurisdicional do respeito da igualdade de direitos no âmbito do exercício pelo legislador do Estatuto do seu poder discricionário.

II. Quadro jurídico

4. O Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEE), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica⁴ (a seguir «Estatuto»), foi várias vezes alterado, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 1023/2013, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014.

5. O artigo 7.º do anexo V do Estatuto prevê:

«Os funcionários com direito ao subsídio de expatriação ou de residência no estrangeiro têm direito a dois dias e meio de férias suplementares por ano, para visitar o respetivo país de origem.

O primeiro parágrafo é aplicável aos funcionários cujo local de afetação esteja situado no território dos Estados-Membros. Se o local de afetação se situar fora desse território, a duração das férias suplementares em razão do país de origem é fixada por decisão especial, tendo em conta as necessidades específicas»⁵.

2 V. Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o. (C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 JO 2013, L 287, p. 15.

4 JO 1962, 45, p. 1385; EE 01 F1 p. 19.

5 Aplicável por analogia aos agentes contratuais por força do artigo 91.º do Regime aplicável aos outros agentes.

6. O artigo 4.º do anexo VII do Estatuto dispõe:

«1. O subsídio de expatriação igual a 16 % do montante total do vencimento-base, bem como do abono de lar e do abono por filho a cargo, pagos ao funcionário, é concedido:

a) Ao funcionário:

- que não tenha e não tiver tido nunca a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afetação, e,
- que não tenha, habitualmente, durante um período de cinco anos expirando seis meses antes do início de funções, residido ou exercido a sua atividade profissional principal no território europeu do referido Estado. Não serão tomadas em consideração, para efeitos desta disposição, as situações resultantes de serviços prestados a um outro Estado ou a uma organização internacional.

b) Ao funcionário que, tendo ou tendo tido a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afetação, tenha, habitualmente, durante um período de dez anos expirando à data do início de funções, residido fora do território europeu do dito Estado, por motivo diferente do exercício de funções num serviço de qualquer Estado ou organização internacional.

[...]

2. O funcionário que, não tendo e não tendo tido nunca a nacionalidade do Estado em cujo território esteja situado o seu local de colocação, não preencha as condições previstas no n.º 1 tem direito a um subsídio de residência no estrangeiro igual a um quarto do subsídio de expatriação.

3. Para efeitos de aplicação dos n.ºs 1 e 2, o funcionário que, pelo casamento, tiver adquirido oficiosamente, sem possibilidade de renúncia, a nacionalidade do Estado em cujo território esteja situado o seu local de colocação, é equiparado ao referido na alínea a), primeiro travessão, do n.º 1»⁶.

7. O artigo 7.º do anexo VII do Estatuto estabelece:

«1. O funcionário tem direito ao pagamento de um montante fixo correspondente às despesas de viagem para si próprio, cônjuge e pessoas a seu cargo que vivam efetivamente em sua casa:

- a) Por ocasião do início de funções, do local de recrutamento para o local de afetação;
- b) Por ocasião da cessação de funções, nos termos do artigo 47.º do Estatuto, do local de afetação para o local de origem definido no n.º 4 do presente artigo;
- c) Por ocasião de qualquer transferência que implique mudança do local de afetação.

Em caso de morte de um funcionário, o cônjuge sobrevivente e as pessoas a cargo têm direito ao pagamento de um montante fixo nas mesmas condições.

[...]

⁶ Tanto antes como após a reforma do Estatuto entrada em vigor em 1 de janeiro de 2014, esta disposição é aplicável por analogia aos agentes contratuais por força do artigo 92.º do Regime aplicável aos outros agentes.

4. O local de origem do funcionário é determinado no momento do início de funções, tendo em conta o local do recrutamento ou, mediante pedido expresso e devidamente fundamentado, o seu centro de interesses. Esta determinação pode ser revista posteriormente, enquanto o interessado estiver em funções ou por ocasião da cessação de funções, através de uma decisão especial da entidade competente para proceder a nomeações. Todavia, enquanto o interessado estiver em funções, tal decisão só pode ter lugar excecionalmente e após apresentação pelo interessado de documentos que justifiquem devidamente o seu pedido.

[...]»

8. O artigo 8.º do anexo VII prevê:

«1. Os funcionários que beneficiam do subsídio de expatriação ou de residência no estrangeiro têm direito, dentro dos limites previstos no n.º 2, ao pagamento anual de um montante fixo correspondente às despesas de viagem entre o local de afetação e o local de origem, tal como definidos no artigo 7.º, para si próprio e, no caso dos funcionários que beneficiam do abono de lar, para o cônjuge e pessoas a cargo na aceção do artigo 2.º

[...]

2. O montante fixo é calculado com base no valor por quilómetro da distância geográfica que separa o local de afetação do funcionário do seu local de origem.

Caso o local de origem, tal como definido no artigo 7.º, se situe fora do território dos Estados-Membros da União, ou fora dos países e territórios mencionados no anexo II do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do território dos Estados-Membros da Associação Europeia de Comércio Livre, o montante fixo é calculado com base no valor por quilómetro da distância geográfica que separa o local de afetação do funcionário da capital do Estado-Membro do qual seja nacional. Os funcionários cujo local de origem se situe fora do território dos Estados-Membros da União, ou fora dos países e territórios mencionados no anexo II do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do território dos Estados-Membros da Associação Europeia de Comércio Livre, e que não sejam nacionais de um dos Estados-Membros, não têm direito ao pagamento em montante fixo.

[...]

4. Os n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo são aplicáveis aos funcionários cujo local de afetação esteja situado no território dos Estados-Membros [...]

O pagamento em montante fixo é baseado no custo da viagem por avião em classe “turística”»⁷.

⁷ Os artigos 7.º e 8.º do anexo VII do Estatuto, tais como alterados pelo Regulamento n.º 1023/2013, são, em princípio, aplicáveis por analogia aos agentes contratuais por força do artigo 92.º do Regime aplicável aos outros agentes.

III. Antecedentes dos litígios

A. Processo C-517/19 P

9. M. Alvarez y Bejarano e outras onze pessoas são funcionários ou agentes contratuais da Comissão, cujo local de afetação é a Bélgica. Todos têm dupla nacionalidade, entre as quais a do seu local de afetação. Não recebem o subsídio de residência no estrangeiro nem o subsídio de expatriação, previstos no artigo 4.º do anexo VII do Estatuto, que não foi alterado pelo Regulamento n.º 1023/2013.

10. O local de origem de sete destas doze pessoas está situado na União Europeia ou nos países e territórios ultramarinos mencionados no anexo II do Tratado FUE, ao passo que o das outras cinco está situado fora dos territórios dos Estados-Membros da União, dos da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) ou dos territórios mencionados no referido anexo II. Onze dos funcionários ou agentes são nacionais do Estado do seu local de origem, ao passo que o local de origem de um deles, belgo-panamense, está situado na região autónoma dos Açores (Portugal).

11. Na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, a Comissão adotou as disposições gerais de execução do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto e uma decisão relativa às férias.

12. Tendo os processos pessoais de M. Alvarez y Bejarano e das outras onze pessoas em causa sido adaptados em consequência da adoção daqueles atos, essas pessoas deixaram de ter direito, a partir de 1 de janeiro de 2014, ao pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual e a férias suplementares em razão do país de origem (a seguir «vantagens em causa»), anteriormente período de viagem, vantagens concedidas antes dessa data aos funcionários ou agentes cujo local de origem estava, como no caso dos interessados, fixado num local diferente do local de afetação.

13. Tendo as reclamações apresentadas contra essas alterações dos processos pessoais sido indeferidas pela Comissão, os interessados interpuseram, então, recursos no Tribunal Geral (processos apensos T-516/16 e T-536/16).

B. Processo C-518/19 P

14. Os antecedentes do litígio do processo C-518/19 P são, em substância, análogos aos do processo C-517/19 P.

15. J. Ardalic e outras onze pessoas são funcionários ou agentes contratuais do Conselho e todos têm dupla nacionalidade, entre as quais a do seu local de afetação, e não recebem subsídio de residência no estrangeiro nem subsídio de expatriação.

16. O local de origem de seis destas pessoas está situado na União ou nos países e territórios ultramarinos mencionados no anexo II do Tratado FUE, ao passo que o das outras seis está situado fora dos territórios dos Estados-Membros da União, dos da AECL ou dos territórios mencionados no referido anexo II.

17. Onze recorrentes são nacionais do Estado onde o seu local de origem se situa, ao passo que um agente é belgo-croata, apesar de o seu local de origem estar situado na Sérvia.

18. Tal como os funcionários ou agentes no processo C-517/19 P, J. Ardalic e as outras onze pessoas em causa deixaram de ter direito, a partir de 1 de janeiro de 2014, às vantagens em causa, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013 e de duas decisões do secretário-geral do Conselho.

19. Tendo as reclamações apresentadas contra essas alterações dos seus processos pessoais sido indeferidas pelo Conselho, J. Ardalic e as outras onze pessoas em causa interpuseram recursos no Tribunal Geral (processos T-523/16 e T-542/16).

IV. Tramitação do processo no Tribunal Geral e os acórdãos recorridos

20. Nos seus respetivos recursos em primeira instância, que têm por objeto a anulação das decisões desfavoráveis que lhes diziam respeito, M. Alvarez y Bejarano e outros 23 funcionários ou agentes (a seguir «recorrentes») suscitaram uma exceção de ilegalidade do artigo 7.º do anexo V e do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto, conforme alterados pelo Regulamento n.º 1023/2013, apoiada por três alegações relativas, em primeiro lugar, a uma ilegalidade decorrente de uma «contestação do local de origem dos recorrentes», em segundo lugar, a uma ilegalidade da condição de concessão ligada ao benefício do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação e, em terceiro, a uma violação dos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, dos direitos adquiridos e da proteção da confiança legítima, assim como do direito ao respeito da vida familiar.

21. O Tribunal Geral negou provimento aos recursos na íntegra.

V. Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

A. No processo C-517/19 P

22. Os recorrentes no processo C-517/19 P concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o Acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 2019 nos processos apensos T-516/16 e T-536/16 Alvarez y Bejarano e o./Comissão;
- anular a decisão da Comissão de não conceder aos recorrentes qualquer período de viagem nem qualquer reembolso das despesas de viagem anual a contar do ano de 2014;
- condenar a Comissão nas despesas.

23. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar os recorrentes nas despesas.

24. O Parlamento Europeu e o Conselho, que, enquanto intervenientes em primeira instância, apresentaram contestação em conformidade com o artigo 172.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, pedem igualmente que seja negado provimento ao recurso e que os recorrentes sejam condenados nas despesas.

B. No processo C-518/19 P

25. Os recorrentes no processo C-518/19 P concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o Acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 2019 nos processos apensos T-523/16 e T-542/16 Ardalic e o./Conselho;

- anular a decisão do secretário-geral do Conselho da União Europeia de não conceder aos recorrentes qualquer período de viagem nem qualquer reembolso das despesas de viagem anual a contar de 1 de janeiro de 2014;

- condenar o Conselho nas despesas.

26. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso;

- condenar os recorrentes nas despesas.

27. O Parlamento, que, enquanto interveniente em primeira instância, apresentou contestação em conformidade com o artigo 172.º do Regulamento de Processo, pede igualmente que seja negado provimento ao recurso e que os recorrentes sejam condenados nas despesas.

28. Em aplicação do artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, em 1 de outubro de 2019, apensar os processos C-517/19 P e C-518/19 P para efeitos das fases escrita e oral do processo e do acórdão.

29. As partes foram ouvidas na audiência realizada no Tribunal de Justiça em 1 de julho de 2020.

VI. Análise jurídica

30. Os recorrentes invocam dois fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, a um erro de direito do Tribunal Geral na definição da extensão da sua fiscalização jurisdicional e, o segundo, à violação do princípio da igualdade de tratamento.

A. Quanto ao primeiro fundamento

31. É pacífico que nos dois acórdãos recorridos, o Tribunal Geral efetuou uma fiscalização de legalidade restrita, com o fundamento de que a fixação das condições e das modalidades de aplicação do reembolso das despesas de viagem anual e do período de viagem faz parte de um domínio da regulamentação em que o legislador goza de um amplo poder de apreciação. Em tal domínio, o Tribunal Geral considerou que se devia limitar a verificar, relativamente ao respeito dos princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação, se a instituição em causa não tinha procedido a uma diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada e, no que se refere ao princípio da proporcionalidade, se a medida adotada não tinha um carácter manifestamente inadequado em relação ao objetivo da regulamentação.

32. Nos seus recursos, os recorrentes alegam que, ao proceder deste modo, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e que, no âmbito da verificação do respeito do princípio da igualdade de tratamento, deveria ter realizado uma fiscalização total. O facto de o legislador da União gozar de um amplo poder de apreciação não é, por si só, relevante para responder à questão de saber se a regulamentação controvertida originava uma desigualdade de tratamento entre funcionários.

33. Em meu entender, esta argumentação não pode ser acolhida pelos motivos expostos em seguida. Após recordar brevemente as condições de realização de uma fiscalização da legalidade restrita pelo juiz da União, apreciarei a questão da fiscalização jurisdicional do respeito da igualdade perante a lei e, em seguida, a questão, debatida na audiência, do impacto de uma eventual discriminação em razão da nacionalidade na extensão da referida fiscalização.

1. Quanto à realização da fiscalização jurisdicional restrita

34. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, este reconheceu ao legislador da União, no quadro do exercício das competências que lhe são conferidas, um amplo poder de apreciação quando a sua ação implique escolhas de natureza política, económica e social e quando seja chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas⁸.

35. Embora este poder discricionário seja normalmente reconhecido ao legislador em matérias agrícola, social, comercial ou ambiental, foi-lhe igualmente atribuído no âmbito das reformas do Estatuto. Assim, resulta da jurisprudência que o legislador dispõe de uma ampla margem de manobra para adaptar o Estatuto e para alterar, em qualquer momento, mesmo que em sentido desfavorável, os direitos e obrigações dos funcionários, recordando-se que o vínculo jurídico entre estes e a administração é de natureza estatutária e não contratual⁹.

36. Como sublinha o Conselho, segundo a jurisprudência, a legislação no domínio da função pública implica escolhas de natureza política, económica e social, pelo que o legislador do Estatuto é, assim, chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas em relação às quais dispõe de um amplo poder de apreciação.

37. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que a intensidade da fiscalização da legalidade, quando o legislador da União tinha sido levado a fazer avaliações económicas complexas, devia ser tanto mais reduzida quanto «o ato em questão [tinha] um alcance geral¹⁰». Ora, no presente processo, é pacífico que os recursos interpostos no Tribunal Geral se baseavam exclusivamente numa exceção de ilegalidade do artigo 7.º do anexo V e do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto. Os recorrentes não acusam as instituições em causa de terem cometido um erro de apreciação, mas alegam unicamente que as decisões individuais negativas dirigidas a cada um deles, no que diz respeito ao reembolso das despesas de viagem e às férias suplementares em razão do país de origem, são ilícitas, na medida em se baseiam em normas que são, em si mesmas, ilegais.

38. Neste contexto, o reconhecimento de um amplo poder de apreciação a favor do legislador do Estatuto não suscita, em meu entender, qualquer dúvida, o que tem por consequência a realização, pelo juiz, de uma fiscalização da legalidade restrita. Deve limitar-se a apreciar, quanto ao mérito, se o exercício deste poder não padece de erro manifesto ou de desvio de poder ou ainda se as instituições em causa não excederam manifestamente os limites do seu poder de apreciação¹¹.

39. Observo, com interesse, que os recorrentes não contestam a existência do poder discricionário do legislador do Estatuto, circunstância considerada inoperante pelos interessados à luz do parâmetro de legalidade que aquele deveria ter respeitado e que alegadamente violou, designadamente, o princípio da igualdade de tratamento.

8 V., nomeadamente, Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 57), e de 30 de janeiro de 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, n.º 44).

9 V. Acórdãos de 16 de outubro de 1980, Hochstrass/Tribunal de Justiça (147/79, EU:C:1980:238, n.º 12); de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.ºs 60 e 91); e de 4 de março de 2010, Angé Serrano e o./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, n.ºs 82, 86 e 93).

10 V. Acórdão de 19 de novembro de 1998, Reino Unido/Conselho (C-150/94, EU:C:1998:547, n.º 54).

11 V., nomeadamente, Acórdãos de 22 de novembro de 2001, Países Baixos/Conselho (C-110/97, EU:C:2001:620, n.º 62), e de 2 de julho de 2009, Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 82).

2. Quanto à fiscalização do respeito do princípio da igualdade de tratamento

40. O princípio da igualdade de tratamento faz parte dos princípios gerais do direito da União cujo caráter fundamental está consagrado no artigo 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), ao qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados. Como resulta do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, as disposições desta têm por destinatários, nomeadamente, as instituições da União que, conseqüentemente, são obrigadas a respeitar os direitos que a mesma consagra¹².

41. O Tribunal de Justiça declarou claramente que o legislador está obrigado, quando da adoção das regras aplicáveis, designadamente em matéria de função pública europeia, ao respeito do princípio geral da igualdade de tratamento¹³. Assim, este faz parte das regras jurídicas de grau superior que se impõem ao legislador, incluindo no exercício do seu poder discricionário, e cujo respeito o Tribunal de Justiça verifica, mas exercendo, nesta última hipótese, uma fiscalização da legalidade restrita¹⁴. A este respeito, observo que os recorrentes não forneceram qualquer referência jurisprudencial suscetível de justificar a sua alegação relativa à realização de uma fiscalização jurisdicional total sobre o respeito do princípio da igualdade de tratamento.

42. É incontestável que a apreciação da jurisprudência do Tribunal de Justiça pode, à primeira vista, remeter para a imagem de uma fotografia com contornos incertos, um pouco desfocada, devido a uma relativa heterogeneidade das formulações utilizadas. No entanto, afigura-se que, em retrospectiva, uma leitura consolidada das decisões do Tribunal de Justiça é suscetível de criar uma linha jurisprudencial sólida. Assim, é possível salientar que a existência de uma violação do princípio da igualdade de tratamento pressupõe que duas categorias de pessoas cujas situações jurídicas e factuais não apresentam diferenças essenciais sejam objeto de um tratamento diferente ou que situações diferentes sejam tratadas de modo idêntico, sem que tal tratamento seja objetivamente justificado¹⁵. Na hipótese do exercício do seu poder discricionário, o legislador do Estatuto apenas é censurado pelo juiz quando efetua uma diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada no que se refere ao objetivo que pretende prosseguir¹⁶. É certo que esta formulação, relativamente imperfeita, nem sempre é reproduzida *expressis verbis* nas decisões do Tribunal de Justiça, mas a realização de uma fiscalização da legalidade limitada afigura-se indiscutível.

12 V. Acórdãos de 19 de setembro de 2013, Réexamen Comissão/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 39), e de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o. (C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.º 110).

13 V. Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 78), e de 4 de março de 2010, Angé Serrano e o./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, n.ºs 99 e 100).

14 V., nomeadamente, Acórdãos de 26 de março de 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, n.ºs 12 a 17); de 8 de junho de 1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234, n.ºs 28 a 33); de 21 de fevereiro de 1990, Wuidart e o. (267/88 a 285/88, EU:C:1990:79, n.ºs 13 a 18); de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 59); de 12 de maio de 2011, Luxemburgo/Parlamento e Conselho (C-176/09, EU:C:2011:290, n.º 50); de 8 de junho de 2010, Vodafone e o. (C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 52); de 4 de maio de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, n.º 97); e de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico) (C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 56).

15 V., neste sentido, Acórdãos de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comissão (C-485/08 P, EU:C:2010:188, n.º 70); de 6 de setembro de 2018, Piessevaux/Conselho (C-454/17 P, não publicado, EU:C:2018:680, n.º 78); e de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 76).

16 V. Acórdãos de 7 de junho de 1972, Sabbatini-Bertoni/Parlamento (20/71, EU:C:1972:48, n.º 13); de 15 de janeiro de 1981, Vutera/Comissão (1322/79, EU:C:1981:6, n.º 9); de 14 de julho de 1983, Ferrario e o./Comissão (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81 a 179/81, 182/81 e 186/81, EU:C:1983:208, n.º 13); de 17 de julho de 2008, Campoli/Comissão (C-71/07 P, EU:C:2008:424, n.º 64); de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comissão (C-485/08 P, EU:C:2010:188, n.º 72); e de 6 de setembro de 2018, Piessevaux/Conselho (C-454/17 P, não publicado, EU:C:2018:680, n.º 69).

43. Em meu entender, esta determinação da intensidade da fiscalização, efetuada corretamente pelo Tribunal Geral, deve ser aceite por razões inerentes à organização institucional de um Estado democrático e contidas numa expressão: a separação de poderes. A este respeito, deve recordar-se que os Tratados criaram um sistema de repartição de competências entre as diferentes instituições da União, que atribui a cada uma a sua própria missão na estrutura institucional da União e na realização das tarefas que a esta são confiadas. O respeito do equilíbrio institucional implica que cada uma das instituições exerce as suas competências com respeito pelas das outras¹⁷.

44. A determinação dos direitos e obrigações dos agentes da função pública europeia resulta, em primeiro lugar, da responsabilidade do legislador do Estatuto. A limitação da fiscalização do Tribunal de Justiça impõe-se particularmente se, como ocorre no processo principal, o referido legislador for levado a efetuar arbitragens entre interesses divergentes e a fazer opções no âmbito das decisões políticas que se prendem com as suas responsabilidades próprias¹⁸.

3. Quanto ao impacto de uma eventual discriminação em razão da nacionalidade

45. Na audiência, realizaram-se debates sobre a intensidade da fiscalização jurisdicional de uma eventual situação de discriminação em razão da nacionalidade. Estes debates são posteriores a observações apresentadas apenas pelo Conselho, e não pelos recorrentes, na sua contestação, segundo as quais, se o legislador utilizar classificações suspeitas, ou seja, relacionadas, nomeadamente, com a raça, o sexo, a origem étnica, as opiniões políticas ou religiosas ou a idade, o juiz deverá efetuar uma fiscalização da legalidade mais estrita, isto é, total, no âmbito da verificação da existência de uma discriminação proibida pelo direito da União¹⁹.

46. A este respeito, importa recordar que a competência do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral é limitada à apreciação da solução jurídica que foi dada aos fundamentos debatidos perante os primeiros juízes. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça, no âmbito de tal processo, é unicamente competente para examinar se a argumentação contida no recurso da decisão do Tribunal Geral identifica um erro de direito de que esteja ferido o acórdão recorrido²⁰.

47. Ora, há que constatar que os recorrentes acusam exclusivamente o Tribunal Geral, no seu primeiro fundamento dos recursos, de uma apreciação errada da intensidade da sua fiscalização do respeito do «princípio da igualdade de tratamento», consagrado no «artigo 20.º da Carta», e, no seu segundo fundamento, de uma violação do referido princípio. A reivindicação de uma fiscalização total não está de forma alguma ligada à alegação de uma discriminação em razão da nacionalidade e a leitura da transcrição da audiência no Tribunal de Justiça revela que os representantes dos recorrentes nem sequer fizeram alusão a essa discriminação. A questão da nacionalidade apenas foi suscitada por estes no âmbito da discussão sobre a comparabilidade das categorias de funcionários em causa e a contestação da conclusão negativa do Tribunal Geral.

17 V. Acórdãos de 4 de outubro de 1991, Parlamento/Conselho (C-70/88, EU:C:1991:373, n.ºs 21 e 22), e de 15 de novembro de 2011, Comissão/Alemanha (C-539/09, EU:C:2011:733, n.º 56). Há que acrescentar que qualquer atividade legislativa consiste em efetuar opções, ou seja, aplicar diferenças de tratamento por via de categorização.

18 V. Acórdão de 8 de fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, n.º 53).

19 No seu articulado, o Conselho refere as Conclusões do advogado-geral M. Poireres Maduro no processo Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:292), das quais se afigura útil citar parcialmente o n.º 33: «Em contrapartida, em determinados domínios, especialmente no da regulamentação económica e social, quando o legislador não recorra a essas classificações suspeitas, ou seja, quando só esteja em causa a igualdade perante a lei, o grau de intensidade da fiscalização é menos elevado».

20 V. Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 40 e jurisprudência referida).

48. Nestas circunstâncias, afigura-se que a apreciação do primeiro fundamento dos recursos não implica, de modo algum, uma discussão sobre a utilização, pelo legislador do Estatuto, de um critério de diferenciação suspeito, no presente processo a nacionalidade, nos textos que determinam a concessão das vantagens em causa. Mesmo admitindo que tal debate seja necessário, não pode conduzir à anulação dos acórdãos recorridos com base no referido fundamento.

49. É pacífico que a concessão aos funcionários das duas vantagens em causa está condicionada pelo reconhecimento do benefício do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação previsto no artigo 4.º do anexo VII do Estatuto, que refere, a título das suas condições de aplicação, a nacionalidade dos funcionários. Ora, importa sublinhar que o Tribunal de Justiça considerou que o subsídio de residência no estrangeiro tem por objeto compensar os encargos e desvantagens especiais resultantes do início de funções numa instituição da União para os funcionários que, por este facto, são obrigados a mudar de residência e que o critério primordial do direito a este subsídio é a residência habitual do funcionário, anterior ao seu início de funções, ao passo que a nacionalidade deste último apenas está prevista em tal caso a título secundário, uma vez que só é relevante para efeitos da questão da duração da residência fora do território da sua afetação²¹.

50. Além disso, o Tribunal de Justiça indeferiu um pedido destinado a obter a declaração de invalidade do artigo 21.º, n.º 2, ponto 2, do Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 912/78 do Conselho, de 2 de maio de 1978, que altera o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades²², que aditou o atual n.º 2 no artigo 4.º do anexo VII do Estatuto relativo à concessão de um subsídio de expatriação, com o fundamento de que esta primeira disposição se referia única e exclusivamente ao critério da nacionalidade, para conceder ou recusar o referido subsídio, e violava, assim, a proibição geral de discriminação em razão da nacionalidade constante do antigo artigo 7.º do Tratado CEE. O Tribunal de Justiça considerou que, uma vez que o subsídio de expatriação se destina a compensar as desvantagens que os funcionários sofrem devido ao seu estatuto de estrangeiro, o legislador do Estatuto teve razão, na sua apreciação discricionária desta situação, ao recorrer apenas ao critério da nacionalidade cujo mérito é ser: em primeiro lugar, uniforme, aplicando-se de forma idêntica a todos os funcionários, qualquer que seja o local da sua afetação; em segundo lugar, objetivo por natureza e na sua generalidade face ao impacto médio dos inconvenientes da expatriação na situação pessoal dos interessados; e, em terceiro lugar, diretamente relacionado com a finalidade da regulamentação, que é compensar as dificuldades e desvantagens resultantes do estatuto de estrangeiro num país de acolhimento²³.

51. Estas soluções jurisprudenciais, relativas a textos que permaneceram substancialmente inalterados, afiguram-se ainda relevantes para afastar qualquer ideia de violação da proibição de discriminação exercida em razão da nacionalidade, que encontra a sua expressão, designadamente, no artigo 18.º TFUE, no que diz respeito ao reembolso das despesas de viagem anual e à concessão de férias suplementares em razão do país de origem.

52. Tendo em consideração o exposto, o primeiro fundamento dos recursos deve ser julgado improcedente.

21 V. Acórdãos de 20 de fevereiro de 1975, *Airola/Comissão* (21/74, EU:C:1975:24, n.ºs 6 a 8); de 16 de outubro de 1980, *Hochstrass/Tribunal de Justiça* (147/79, EU:C:1980:238, n.º 12); e de 15 de setembro de 1994, *Magdalena Fernández/Comissão* (C-452/93 P, EU:C:1994:332, n.º 21).

22 JO 1978, L 119, p. 1; EE 01 F2 p. 123.

23 V. Acórdão de 16 de outubro de 1980, *Hochstrass/Tribunal de Justiça* (147/79, EU:C:1980:238, n.ºs 12 e 13).

B. Quanto ao segundo fundamento

53. O segundo fundamento dos recursos é relativo a uma violação do princípio da igualdade de tratamento, na medida em que os recorrentes acusam o Tribunal Geral, em primeiro lugar, de ter declarado incorretamente que não se encontravam numa situação comparável à dos funcionários que recebem o subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação e, em segundo lugar, de ter apreciado erradamente o objetivo e a proporcionalidade da regulamentação em causa.

1. Observações preliminares

54. É pacífico que a fiscalização jurisdicional do respeito da igualdade perante a lei implica necessariamente uma primeira análise constituída pelo que se convencionou designar por teste de comparabilidade. Na hipótese de as categorias de pessoas em causa serem qualificadas pelo juiz como «comparáveis», deve ser realizada uma segunda análise que consista em verificar se a diferença de tratamento destas categorias comparáveis está, ou não, justificada, não sendo a igualdade perante a lei violada em caso afirmativo. A verificação pelo órgão jurisdicional da existência de uma «diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada» insere-se nesta segunda análise.

55. Nos acórdãos recorridos, o Tribunal Geral aplicou efetivamente o teste de comparabilidade e considerou que a situação dos «residentes no estrangeiro» ou dos «expatriados» não era equiparável ou comparável à dos recorrentes, constatação que era suscetível de encerrar a discussão jurídica. Conforme referido, se as situações em causa não forem comparáveis, uma diferença de tratamento das mesmas não viola a igualdade perante a lei consagrada no artigo 20.º da Carta²⁴. Nestas condições, a conclusão do Tribunal Geral, segundo a qual o sistema que consiste em sujeitar a obtenção das vantagens em causa à condição de o benefício do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação não ser «nem manifestamente inadequado nem manifestamente inapropriado» tendo em conta o seu objetivo, é, no mínimo, surpreendente.

56. Além de uma fórmula de natureza tautológica, que se afasta daquela que, no entanto, o Tribunal Geral recordou no início do seu raciocínio, há que constatar que esta conclusão não está relacionada com a fundamentação que a antecede, a qual não inclui uma análise do caráter proporcionado da regulamentação em causa. A fundamentação do acórdão recorrido afigura-se, assim, marcada por uma certa confusão na aplicação do método de análise do respeito do princípio da igualdade de tratamento. Em meu entender, é igualmente errada quanto ao resultado do teste de comparabilidade.

2. Quanto à comparabilidade das situações em causa

57. Importa recordar que a existência de uma violação do princípio da igualdade de tratamento pressupõe que é aplicado um tratamento diferente a duas categorias de pessoas cujas situações jurídicas e factuais não apresentem diferenças essenciais ou que situações diferentes sejam tratadas de forma idêntica, sem que tal tratamento seja objetivamente justificado. O caráter comparável das situações deve ser apreciado à luz do objeto e da finalidade do ato da União que estabelece a distinção em causa e que alegadamente viola o referido princípio. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio ao qual pertence o ato em causa²⁵.

24 V. Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 79); de 22 de maio de 2014, Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, n.º 84); e de 6 de setembro de 2018, Piessevaux/Conselho (C-454/17 P, não publicado, EU:C:2018:680, n.ºs 78 a 82).

25 V., nomeadamente, Acórdãos de 14 de junho de 1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, n.º 15); de 1 de março de 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats e o. (C-236/09, EU:C:2011:100, n.º 29); e de 6 de setembro de 2018, Piessevaux/Conselho (C-454/17 P, não publicado, EU:C:2018:680, n.ºs 78 e 79); Parecer 1/17 (Acordo ECG EU-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341, n.º 177).

58. Nos acórdãos recorridos, após ter recordado apenas a finalidade do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto, o Tribunal Geral evocou o objetivo prosseguido pelo legislador no âmbito do Regulamento n.º 1023/2013, conforme resulta do considerando 24 do mesmo regulamento. Assim, o Tribunal Geral referiu que o legislador pretendeu atualizar e racionalizar as regras relativas ao período de viagem e ao pagamento anual das despesas de viagem e associá-las ao estatuto de expatriado, ou de residente no estrangeiro, a fim de tornar a sua aplicação mais simples e transparente. A demonstração posterior do Tribunal Geral quanto à comparabilidade das situações em causa afigura-se claramente baseada na tomada em consideração desta intenção do legislador.

59. Esta fundamentação do Tribunal Geral evidencia, em meu entender, uma confusão entre, por um lado, o objeto e a finalidade das disposições que preveem o pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual e das férias suplementares em razão do país de origem em relação à qual apenas é necessário verificar se as situações factuais e jurídicas dos funcionários em causa são comparáveis e, por outro, o objetivo prosseguido pelo legislador do Estatuto suscetível de justificar a diferenciação de situações previamente qualificadas de comparáveis.²⁶ Este erro metodológico conduziu o Tribunal Geral a uma conclusão errada no que diz respeito à análise de comparabilidade.

60. A este respeito, os recorrentes alegam que os funcionários beneficiários das vantagens em causa não estão numa situação substancialmente diferente da situação dos não beneficiários que, tal como os primeiros, têm um local de origem diferente do seu local de afetação, mas possuem, além disso, a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra este local de afetação.

61. Importa sublinhar que o objeto e a finalidade do pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual e dos dias de férias suplementares para o transporte permaneceram estritamente inalterados com a entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, uma vez que continua a estar em causa permitir que os funcionários mantenham vínculos familiares, sociais e culturais com o seu local de origem. A alteração ocorrida consiste unicamente no aditamento de uma condição de concessão, devendo os funcionários cujo local de origem difere do local de afetação, desde 1 de janeiro de 2014, ser igualmente beneficiários do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação para obterem o pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual e os dias de férias suplementares para o transporte.

62. Quanto ao local de origem do funcionário, é fixado no momento do início de funções, tendo em conta o local do recrutamento ou, mediante pedido expresso e devidamente fundamentado, do centro de interesses do interessado²⁷. Este conceito de «centro de interesse» assenta no princípio geral do direito da função pública segundo o qual o funcionário deve ter a possibilidade de manter as suas relações pessoais com o local onde residem os seus interesses principais, não obstante o seu início de funções e a distância entre o local de afetação e esse local. O centro de interesses é definido como o local onde o funcionário mantém cumulativamente os seus principais vínculos de natureza familiar, os seus vínculos patrimoniais e os seus interesses essenciais de natureza cívica, tanto ativos como passivos²⁸.

26 Esta confusão é infelizmente frequente. Assim, tal como já indicado corretamente na doutrina, o objeto de uma disposição legal que consiste em atribuir um poder à administração não pode justificar de modo algum a diferença de tratamento que resulta do exercício desse poder. Portanto, o que justifica a diferença de tratamento não é o objeto da lei, mas sim o objetivo do legislador ou, por outras palavras, a relação meio-fim. A igualdade é considerada na relação instrumental que a lei institui entre a finalidade (legítima) prosseguida pelo legislador e o meio que constitui a diferença de tratamento. A finalidade é deveras o critério de apreciação do meio, sob reserva do corretivo da proporcionalidade, no sentido de que não é qualquer tratamento diferenciado que pode ser justificado, ainda que a finalidade seja a melhor (Olivier Jouanjan «Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?», *Jus Politicum*, n.º 7).

27 Artigo 7.º, n.º 4, do anexo VII do Estatuto.

28 V. Acórdão de 2 de maio de 1985, *De Angelis/Comissão* (144/84, EU:C:1985:171, n.ºs 13 e 14). Observo que, embora, no seu recurso e na audiência, os recorrentes tenham feito referência a este acórdão e ao princípio geral do direito da função pública nele mencionado, cuja violação foi invocada no Tribunal Geral em apoio da exceção de ilegalidade, o segundo fundamento dos recursos tem unicamente por objeto uma violação do princípio da igualdade de tratamento.

63. Há que constatar que o conceito de «local de origem» continua a ser utilizado para definir a concessão de determinados direitos pecuniários. Assim, o funcionário que tem um local de origem diferente do seu local de afetação, ainda que possua a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra o local de afetação, beneficia do reembolso das despesas de viagem do seu cônjuge e das pessoas a seu cargo desde o seu local de afetação para o seu local de origem no momento da cessação definitiva das funções (artigo 7.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto). Além disso, em caso de falecimento desse funcionário, a instituição em causa toma a seu cargo as despesas necessárias ao transporte do corpo até ao local de origem (artigo 75.º do Estatuto).

64. O pagamento de um montante fixo das despesas de viagem anual do local de afetação para local de origem e a concessão de dois dias e meio de férias suplementares para visitar o respetivo país de origem, tal como os direitos pecuniários referidos no número anterior, refletem a especificidade de uma categoria de funcionários que, por razões ligadas à sua atividade profissional, se encontram afastados dos seus centros de interesses e aos quais o legislador pretende permitir a manutenção de um vínculo a esses centros de interesses.

65. Para fundamentar a sua conclusão de inexistência de comparabilidade, o Tribunal Geral evoca, no que diz respeito aos recorrentes, uma «determinada rutura» com o local de origem e o facto de não poderem alegar ter uma relação «mais estreita» com o local de origem do que os beneficiários do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação, devido à sua maior integração na sociedade do Estado do local de afetação caracterizada pelo facto de terem a nacionalidade do referido Estado. Pode uma simples e única diferença de intensidade na força do vínculo ao Estado do local de origem, deduzida da existência de uma relação com outro Estado, ser suscetível de caracterizar uma situação objetivamente diferente, que pode ser qualificada de «não comparável»? Parece-me que a resposta a esta questão deve ser negativa.

66. Devo observar que a aquisição da nacionalidade do Estado em cujo território se encontra o local de afetação não tem como consequência obrigatória uma alteração, no processo do funcionário em causa, da decisão relativa à fixação do local de origem. Este permanece idêntico ao longo da carreira do funcionário, salvo decisão especial da administração, a título excepcional e após apresentação de documentos que justifiquem devidamente o pedido do interessado²⁹. Não se pode considerar que os vínculos familiares, sociais e patrimoniais desse funcionário com o Estado do local de origem foram necessariamente enfraquecendo a ponto de gradualmente desaparecerem, o que é ainda mais indiscutível quando o interessado possui igualmente a nacionalidade deste Estado, o que é o caso de 11 dos 24 recorrentes. Seria, no mínimo, paradoxal, para não dizer incoerente, considerar que a posse, pelo funcionário, da nacionalidade do Estado do local de afetação constitui um indício sério da existência de vínculos múltiplos e estreitos entre esta pessoa e o país da sua nacionalidade, sem reconhecer a mesma função à posse da nacionalidade do Estado do local de origem. Importa acrescentar que o local de origem do residente no estrangeiro ou do expatriado não é necessariamente o país do qual é nacional o funcionário em causa, o que o Conselho admite.

67. Nestas circunstâncias, a situação dos funcionários beneficiários das vantagens em causa e a situação dos não beneficiários que, tal como os primeiros, têm um local de origem diferente do seu local de afetação mas possuem, além disso, a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra esse local de afetação, podem, em meu entender, ser consideradas comparáveis tendo em conta o objeto e a finalidade das disposições estatutárias que instituem essas vantagens, recordando que não é necessário que as situações em causa sejam idênticas³⁰.

²⁹ Artigo 7.º, n.º 4, do anexo VII do Estatuto.

³⁰ V. Acórdão de 10 de maio de 2011, Rõmer (C-147/08, EU:C:2011:286, n.º 42).

68. Assim, embora a fundamentação do Tribunal Geral sobre este ponto se afigure errada, não há que anular o acórdão recorrido que nega provimento aos recursos de anulação. Importa recordar que, se os fundamentos de um acórdão do Tribunal Geral revelarem uma violação do direito da União, mas a sua parte decisória se mostrar fundada por outros fundamentos jurídicos, essa violação não é de natureza a acarretar a anulação desse acórdão e há que proceder à substituição da fundamentação³¹. No processo principal, o erro do Tribunal Geral quanto à comparabilidade das situações em causa não pode conduzir à anulação do acórdão recorrido, uma vez que a diferenciação efetuada no artigo 7.º do anexo V e no artigo 8.º do anexo VII do Estatuto se encontra objetivamente justificada³².

3. Quanto à justificação de diferença de tratamento

69. Importa recordar que o artigo 52.º, n.º 1, da Carta aceita que possam ser introduzidas restrições ao exercício dos direitos e liberdades que reconhece, desde que essas restrições sejam previstas na lei, respeitem o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e que, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

70. O Tribunal de Justiça precisou que uma desigualdade de tratamento é justificada quando seja baseada num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada em relação ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão³³.

71. Assim, afigura-se, em primeiro lugar, que a restrição deve estar «prevista na lei». Por outras palavras, a medida em causa deve ter uma base legal, o que, no presente processo, não suscita qualquer dificuldade, uma vez que as vantagens em causa e as suas condições de concessão estão previstas no artigo 7.º do anexo V e no artigo 8.º do anexo VII do Estatuto, lidos em conjugação com o artigo 4.º deste mesmo anexo VII.

72. No que diz respeito, em segundo lugar, à ligação entre a diferença de tratamento operada e os objetivos de interesse geral prosseguidos pelo legislador, importa salientar que, quando se trata de um ato legislativo da União, incumbe ao legislador da União demonstrar a existência de critérios objetivos apresentados como justificação e submeter ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência dos referidos critérios³⁴. A este respeito, as instituições em causa referiram os considerandos 2, 12 e 24 do Regulamento n.º 1023/2013, estabelecendo este último que «[a]s regras relativas ao tempo de transporte e ao pagamento anual das despesas de viagem entre o local de afetação e o local de origem deverão ser atualizadas, racionalizadas e associadas ao estatuto de expatriado, de modo a tornar a sua aplicação mais simples e transparente».

73. A apreciação dos considerandos do referido regulamento revela que o objetivo específico referido no número anterior se inseria numa vontade mais ampla do legislador de conseguir uma boa relação custo-eficácia no que diz respeito à função pública europeia, e de a garantir, num contexto comprovado de crise económica que implicava uma política de controlo das despesas públicas, continuando simultaneamente a assegurar um recrutamento de qualidade com a base geográfica mais alargada possível. O Conselho precisou que a atualização das regras relativas ao pagamento das

31 V. Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 118).

32 Saliento que, independentemente de ter concluído pela não comparabilidade das categorias de funcionários em causa, o Tribunal Geral efetuou uma apreciação específica da proporcionalidade da regulamentação em causa. Considerou, assim, que as medidas instituídas pelo legislador do Estatuto não eram manifestamente desproporcionadas à luz do objetivo que prosseguiam. Os recorrentes criticam esta análise do Tribunal Geral no âmbito do seu segundo fundamento dos recursos, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento.

33 V., nomeadamente, Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 47 e jurisprudência referida).

34 V. Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 48 e jurisprudência referida).

despesas de viagem anual para o local de origem e a concessão de férias suplementares em razão do país de origem tinham em consideração o desenvolvimento do transporte aéreo, caracterizado por voos regulares para destinos variados e financeiramente acessíveis. A esta constatação objetiva pode ser acrescentada a facilidade e a gratuidade das comunicações através da Internet, que permitem igualmente a manutenção de um vínculo ao local de origem.

74. Afigura-se difícil não considerar legítimos os objetivos prosseguidos pelo legislador com a adoção do Regulamento n.º 1023/2013, tendo em vista assegurar uma gestão da função pública viável do ponto de vista técnico e económico. Estes objetivos ultrapassam, pela sua complexidade intrínseca e pela dificuldade de serem executados, simples e estritas considerações financeiras de economia orçamental.

75. O Conselho refere que, para racionalizar as regras relativas ao pagamento das despesas de viagem anuais e ao tempo de transporte, salvaguardando simultaneamente a melhor relação custo-eficácia no que diz respeito à função pública europeia, o legislador de 2013 introduziu um critério de diferenciação destinado a direcionar ao máximo a medida e a limitá-la às situações que, em seu entender, dela mais necessitam, ou seja, o estatuto de residente no estrangeiro ou de expatriado cujo benefício condiciona a concessão das suas vantagens referidas. Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, embora seja verdade que os funcionários podem sofrer os inconvenientes da sua expatriação de forma mais ou menos intensa e, assim, subjetiva, as disposições do artigo 4.º do anexo VII do Estatuto baseiam-se em elementos objetivos e uniformes³⁵, o que contraria qualquer alegação dos recorrentes quanto a uma diferenciação essencialmente arbitrária.

76. No que diz respeito, em terceiro lugar, à proporcionalidade das disposições controvertidas, parece ser possível excluir qualquer conclusão de diferenciação manifestamente inadequada. A reserva do pagamento das despesas da viagem anual para o local de origem e das férias suplementares em razão do país de origem em benefício apenas dos funcionários com um local de origem diferente do local de afetação e que beneficiam do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação afigura-se, em contrapartida, capaz de contribuir para a realização dos objetivos de atualização e racionalização do legislador, que visam salvaguardar a boa relação custo-eficácia para a função pública europeia, preservando simultaneamente um recrutamento de qualidade com a base geográfica mais alargada possível e, subsequentemente, a atratividade e a representatividade desta.

77. Assim, as vantagens em causa destinam-se aos funcionários que não estão integrados, ou estão pouco integrados, na sociedade do Estado do local de afetação, devido ao seu estatuto de estrangeiro no país de acolhimento e/ou à obrigação que lhes foi imposta de mudarem de residência no momento do início de funções para se instalarem no território desse Estado. Como sublinhou corretamente o Conselho na audiência, o critério da residência no estrangeiro ou da expatriação para determinar os funcionários que têm *mais* necessidade de apoio financeiro para manterem vínculos com o seu local de origem está perfeitamente em consonância com a lógica do sistema estabelecido pelo Estatuto após ter sido reformado. Foi no âmbito da sua ampla margem de apreciação que o legislador optou, entre as soluções possíveis, por restringir o número de beneficiários das vantagens em causa, excluindo a categoria dos funcionários representada pelos recorrentes cuja relação com o local de origem considerou ser menos forte.

35 V. Acórdãos de 20 de fevereiro de 1975, Airola/Comissão (21/74, EU:C:1975:24, n.º 9); de 16 de outubro de 1980, Hochstrass/Tribunal de Justiça (147/79, EU:C:1980:238, n.ºs 12 e 13); e de 15 de janeiro de 1981, Vutera/Comissão (1322/79, EU:C:1981:6, n.º 9).

78. Além disso, embora o artigo 7.º do anexo V e o artigo 8.º do anexo VII do Estatuto devam ser lidos em conjugação com o artigo 4.º do anexo VII do Estatuto, relativo à atribuição do subsídio de residência no estrangeiro ou de expatriação, este último está redigido com suficiente precisão e clareza, o que garante uma aplicação simples e transparente destas disposições estatutárias, em conformidade com o objetivo do legislador referido no considerando 24 do Regulamento n.º 1023/2013. A afirmação dos recorrentes segundo a qual o anterior sistema era mais simples e transparente não é suscetível de contrariar a conclusão acima referida.

79. Em apoio da sua acusação relativa a uma diferenciação arbitrária ou inadequada, os recorrentes invocam ainda dois exemplos de situações que consideram significativas. A primeira diz respeito a uma eventual alteração do local de afetação de um recorrente que tem o seu local de origem num Estado terceiro, cuja consequência seria o benefício do subsídio de residência no estrangeiro e, sobretudo, a constatação de uma compensação das despesas de viagem maior do que anteriormente, devido à aplicação das novas modalidades de cálculo do subsídio por quilómetro previstas no artigo 8.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto. A segunda é relativa à situação de um funcionário que tem o seu local de origem num Estado terceiro, elegível para o subsídio de expatriação, mas que não recebe o reembolso de um montante fixo das despesas de viagem anual, uma vez que a distância entre a capital do Estado-Membro de que é nacional e o local de afetação é inferior a 200 km.

80. Há que constatar que as duas situações referidas pelos recorrentes podem ser qualificadas de hipotéticas ou teóricas, uma vez que não tem qualquer correspondência com a sua situação. Ora, importa sublinhar que um funcionário não tem legitimidade para agir no interesse da lei ou das instituições e só pode invocar, em apoio de um recurso, os motivos de natureza pessoal que o afetem³⁶. Em apoio da exceção de ilegalidade das disposições estatutárias contestadas, os recorrentes invocam uma violação do princípio da igualdade de tratamento, alegando que se encontram numa situação comparável à dos beneficiários das duas vantagens em causa e que a diferença de tratamento não se justifica. Por conseguinte, afigura-se que é unicamente à luz da situação dos recorrentes, nacionais belgas em funções em Bruxelas, mas com um local de origem diferente do local de afetação, que se deve apreciar o mérito da exceção de ilegalidade, devendo a fiscalização do Tribunal de Justiça ser efetuada *in concreto*. Daqui decorre que o Tribunal de Justiça apenas pode, em meu entender, ter em conta a argumentação dos recorrentes na medida em que esta tenha por objeto demonstrar que as disposições estatutárias contestadas violaram o princípio da igualdade de tratamento no que lhes diz pessoalmente respeito.

81. Em todo o caso, em relação à situação referida pelos recorrentes, importa salientar que, para que se possa imputar ao legislador uma violação do princípio da igualdade de tratamento, é necessário que o tratamento em questão tenha causado uma desvantagem para certas pessoas em relação a outras³⁷, o que não corresponde ao exemplo de um aumento do subsídio apresentado pelos recorrentes. Quanto à segunda situação, ela aborda não o princípio da elegibilidade de um funcionário para o pagamento das despesas de viagem anual mas sim a questão das modalidades de cálculo do subsídio por quilómetro, que não têm em conta a distância compreendida entre 0 e 200 quilómetros. Nenhuma conclusão de uma diferenciação manifestamente inadequada entre os beneficiários desta vantagem e os recorrentes pode ser deduzida de tais considerações sobre a titularidade desta última. Por outro lado, como sublinha a Comissão, o modo de cálculo referido não é contrário ao objetivo de racionalização prosseguido pelo legislador e de reserva do pagamento das despesas de viagem anual para aqueles que dele mais necessitam.

36 V., neste sentido, Despacho de 8 de março de 2007, Strack/Comissão (C-237/06 P, EU:C:2007:156, n.º 64).

37 V., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 39).

82. Os recorrentes não apresentaram outros argumentos quanto à proporcionalidade da regulamentação em causa que seria suscetível de fundamentar a conclusão de uma diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada ou de uma ofensa ao conteúdo essencial da igualdade perante a lei prevista no artigo 20.º da Carta.

83. Tendo em consideração o exposto, há que concluir que o Tribunal Geral apreciou erradamente a comparabilidade das situações em causa, mas que este erro não pode conduzir à anulação dos acórdãos recorridos, uma vez que a diferença de tratamento em questão se encontra objetivamente justificada.

84. Por conseguinte, devem ser rejeitadas as alegações apresentadas contra esta parte dos acórdãos recorridos.

VII. Conclusão

85. Tendo em consideração o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça negue provimento aos recursos e condene os recorrentes nas despesas.