



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 20 de janeiro de 2021^{1 (i)}

Processo C-928/19 P

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)
contra**

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito institucional — Política social — Artigos 154.º e 155.º TFUE — Diálogo social entre parceiros sociais ao nível da União — Informação e consulta dos parceiros sociais — Acordo celebrado pelos parceiros sociais — Informação e consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais dos Estados-Membros — Recusa da Comissão em submeter uma proposta de decisão ao Conselho para aplicação do acordo — Qualificação das medidas adotadas no termo do procedimento de aplicação — Margem de apreciação da Comissão — Grau de fiscalização jurisdicional — Dever de fundamentação da decisão de recusa»

1. Através do presente recurso, a European Federation of Public Service Unions (EPSU) (Federação Europeia de Sindicatos dos Serviços Públicos) pede ao Tribunal de Justiça que anule o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 24 de outubro de 2019, EPSU e Goudriaan/Comissão² (a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação apresentado pelos recorrentes na primeira instância (EPSU e Jan Goudriaan) contra a decisão adotada pela Comissão Europeia na sua carta de 5 de março de 2018 (a seguir «decisão controvertida»), pela qual a Comissão recusou apresentar ao Conselho da União Europeia uma proposta de decisão de aplicação do acordo celebrado entre os parceiros sociais³ (a seguir «acordo em causa»)⁴.

2. No presente processo, o Tribunal de Justiça deve ocupar-se da interpretação do artigo 155.º, n.º 2, TFUE. Embora não seja a primeira vez que a Comissão se opõe a um acordo negociado pelos parceiros sociais⁵, é, em contrapartida, a primeira vez que o Tribunal de Justiça é chamado

¹ Língua original: francês.

² T-310/18, EU:T:2019:757.

³ Acordo celebrado em 21 de dezembro de 2015, intitulado «Quadro geral para a informação e consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais», e assinado pela Delegação Sindical da Administração Nacional e Europeia (DSANE) e pelos Empregadores da Administração Pública Europeia (EAPE).

⁴ Os parceiros sociais passaram à fase de negociação do acordo após uma consulta realizada pela Comissão com base no artigo 154.º, n.º 2, TFUE.

⁵ Em 26 de abril de 2012, a Comissão opôs-se a um acordo-quadro europeu em matéria de proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores do setor dos cabeleiros assinado pela Coiffure EU e pela UNI Europa Hair & Beauty. Essa decisão não foi objeto de recurso e foi proposta uma nova versão do acordo pelos parceiros sociais. Para uma análise crítica, v. Dorssemont, F., Lörcher, K., Schmitt, M., «On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case», *Industrial Law Journal*, vol. 48, n.º 4, dezembro de 2019, p. 571 a 603.

a pronunciar-se sobre tal oposição e que analisa os poderes e as obrigações da Comissão no âmbito do procedimento de aplicação dos acordos celebrados pelos parceiros sociais ao abrigo desta disposição⁶.

3. Assim, o Tribunal de Justiça deve determinar se a Comissão pode, para além da fiscalização da legalidade do acordo negociado pelos parceiros sociais e da representatividade destes, exercer uma fiscalização no que respeita à oportunidade da aplicação desse acordo.

I. Quadro jurídico

4. O artigo 152.º TFUE, primeiro parágrafo, prevê:

«A União reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais. A União facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia.»

5. O artigo 153.º, n.º 1, TFUE prevê que, a fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros em vários domínios, nomeadamente no da «Informação e consulta dos trabalhadores».

6. O artigo 154.º TFUE dispõe:

«1. À Comissão caberá promover a consulta dos parceiros sociais ao nível da União e tomar todas as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo, assegurando um apoio equilibrado às partes.

2. Para o efeito, antes de apresentar propostas no domínio da política social, a Comissão consultará os parceiros sociais sobre a possível orientação da ação da União.

3. Se, após essa consulta, a Comissão considerar desejável uma ação da União, consultará os parceiros sociais sobre o conteúdo da proposta prevista. Estes enviarão à Comissão um parecer ou, quando adequado, uma recomendação.

4. Por ocasião das consultas a que se referem os n.ºs 2 e 3, os parceiros sociais podem informar a Comissão do seu desejo de dar início ao processo previsto no artigo 155.º A duração deste não pode exceder nove meses, salvo prorrogação decidida em comum por esses parceiros sociais e pela Comissão.»

7. Nos termos do artigo 155.º TFUE:

«1. O diálogo entre os parceiros sociais ao nível da União pode conduzir, se estes o entenderem desejável, a relações contratuais, incluindo acordos.

2. Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer de acordo com os processos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 153.º, a pedido conjunto das partes signatárias, com base em decisão adotada pelo Conselho, sob proposta da Comissão. O Parlamento Europeu é informado dessa adoção.

⁶ V. Schmitt, M., Moizard, N., e Frapard, M., «Droit social européen», *JDE*, 2020/6, n.º 270, p. 297.

O Conselho delibera por unanimidade sempre que o acordo em questão contiver uma ou mais disposições relativas a um dos domínios em relação aos quais por força do n.º 2 do artigo 153.º, seja exigida a unanimidade.»

II. Antecedentes do litígio

8. Os antecedentes do litígio foram apresentados pelo Tribunal Geral nos n.ºs 1 a 6 do acórdão recorrido e podem, para efeitos do presente processo, ser resumidos da seguinte forma.

9. Através de um documento de consulta de 10 de abril de 2015⁷, a Comissão convidou os parceiros sociais, com base no artigo 154.º, n.º 2, TFUE, a pronunciar-se sobre a possível orientação de uma ação da União Europeia para consolidação das diretivas sobre a informação e a consulta dos trabalhadores. Essa consulta incidia, nomeadamente, sobre a eventual extensão do âmbito de aplicação dessas diretivas aos funcionários e agentes das Administrações Públicas dos Estados-Membros.

10. Em 2 de junho de 2015, os parceiros sociais com assento no comité de diálogo social para as administrações dos governos centrais, designadamente, por um lado, a DSANE e, por outro, os EAPE, informaram, com base no artigo 154.º, n.º 4, TFUE, a Comissão da sua vontade de negociar e celebrar um acordo com base no artigo 155.º, n.º 1, TFUE.

11. Em 21 de dezembro de 2015, a DSANE e os EAPE assinaram um acordo intitulado «Quadro geral para a informação e consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais».

12. Por carta de 1 de fevereiro de 2016, a DSANE e os EAPE pediram em conjunto à Comissão que apresentasse uma proposta para a aplicação do acordo em causa ao nível da União através de decisão do Conselho adotada com base no artigo 155.º, n.º 2, TFUE.

13. Em 5 de março de 2018, a Comissão informou a DSANE e os EAPE de que decidira recusar apresentar ao Conselho uma proposta de decisão de aplicação do acordo em causa ao nível da União.

14. Na decisão controvertida, a Comissão começou por referir, em substância, que as administrações dos governos centrais estavam sob a autoridade dos governos dos Estados-Membros, exerciam prerrogativas de poder público e a sua estrutura, organização e funcionamento eram inteiramente da competência dos Estados-Membros. Em seguida, a Comissão salientou que já existiam em muitos Estados-Membros disposições que asseguravam um certo grau de informação e de consulta dos funcionários e dos agentes dessas administrações. Por último, a Comissão observou que a importância dessas administrações dependia do grau de centralização ou descentralização dos Estados-Membros, de modo que, se o acordo em causa fosse aplicado através de uma decisão do Conselho, o nível de proteção dos funcionários e dos agentes das Administrações Públicas variaria consideravelmente consoante os Estados-Membros.

⁷ C(2015) 2303 final.

III. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

15. Por petição apresentada na secretaria do Tribunal Geral em 15 de maio de 2018, os recorrentes em primeira instância interpuseram um recurso de anulação da decisão controvertida.

16. Em apoio desse recurso, os recorrentes em primeira instância invocaram, em substância, dois fundamentos relativos, respetivamente, a um erro de direito quanto ao alcance dos poderes da Comissão e ao carácter insuficiente e manifestamente errado dos fundamentos da decisão controvertida.

17. A Comissão pediu que fosse negado provimento ao recurso.

18. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na íntegra e condenou cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.

19. Após analisar, nos n.ºs 19 a 36 do acórdão recorrido, o carácter recorrível, na aceção do artigo 263.º TFUE, da decisão controvertida e considerar que o recurso dessa decisão era admissível, o Tribunal Geral salientou, nos n.ºs 37 a 40 desse acórdão, que um dos recorrentes tinha legitimidade ativa, de modo que não havia que analisar essa qualidade relativamente ao outro recorrente.

20. No que respeita à análise desse recurso quanto ao mérito, o Tribunal Geral julgou improcedente o primeiro fundamento dos recorrentes, efetuando, nomeadamente, nos n.ºs 49 a 90 do acórdão recorrido, uma interpretação literal, contextual e teleológica do artigo 155.º, n.º 2, TFUE e analisando, nos n.ºs 91 a 102 desse acórdão, as regras, os princípios e os objetivos da União invocados pelos recorrentes em apoio da sua interpretação desta disposição. O Tribunal Geral concluiu, no n.º 104 do referido acórdão, que, ao recusar apresentar ao Conselho uma proposta de decisão de aplicação do acordo em causa, a Comissão não cometera um erro de direito quanto ao alcance dos seus poderes.

21. No que respeita ao segundo fundamento do recurso, o Tribunal Geral analisou, nos n.ºs 108 a 140 do acórdão recorrido, o cumprimento pela Comissão, na decisão controvertida, do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e o mérito da fundamentação que figura nessa decisão. Após concluir que a decisão controvertida devia ser objeto de fiscalização restrita, o Tribunal Geral considerou que a decisão controvertida cumpria o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE, tanto no que respeita ao carácter suficiente dos fundamentos como ao mérito destes.

22. Consequentemente, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na íntegra.

IV. Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

23. Por ato de 2 de março de 2020, J. Goudriaan informou o Tribunal de Justiça de que não era parte no recurso no Tribunal de Justiça.

24. No seu recurso, a EPSU pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido;

- anular a decisão controvertida; e
- condenar a Comissão nas despesas.

25. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso, e
- condenar a EPSU nas despesas.

26. As alegações da EPSU e da Comissão foram ouvidas na audiência de 26 de outubro de 2020.

V. Análise jurídica

27. O presente recurso no Tribunal de Justiça articula-se em quatro fundamentos distintos.

28. Com o seu primeiro fundamento, a EPSU alega que as diretivas adotadas por meio de uma decisão do Conselho ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE são de natureza legislativa⁸. Com o seu segundo fundamento, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar os artigos 154.º e 155.º TFUE⁹. O terceiro fundamento é relativo a um erro de direito na apreciação do grau de fiscalização jurisdicional exercido pelo Tribunal Geral¹⁰. Com o seu quarto fundamento, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao confirmar a legalidade da fundamentação da decisão controvertida¹¹.

29. Proponho que, num primeiro momento, se analise conjuntamente o primeiro e segundo fundamentos, que estão intrinsecamente ligados e que dizem respeito, em substância, à interpretação alegadamente errada dos artigos 154.º e 155.º TFUE. Num segundo momento, haverá que analisar o terceiro e quarto fundamentos pela ordem em que foram apresentados.

A. Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos à interpretação errada dos artigos 154.º e 155.º TFUE

1. Argumentos das partes

30. Em primeiro lugar, a EPSU alega que o Tribunal Geral rejeitou indevidamente o seu primeiro fundamento, na medida em que considerou erradamente que as diretivas adotadas por decisão do Conselho ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE são de natureza não legislativa¹².

31. A este respeito, a EPSU alega, antes de mais, que as consequências das diretivas adotadas por decisão do Conselho ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE não são diferentes das consequências das diretivas adotadas ao abrigo do artigo 153.º TFUE. Em seguida, afirma que o Tribunal Geral se baseou, erradamente, nos aspetos processuais e na qualificação do ato adotado ao abrigo do

⁸ A este respeito, a EPSU contesta os n.ºs 69, 73, 96 e 100 de acórdão recorrido.

⁹ Este fundamento tem por objeto, nomeadamente, os n.ºs 34, 54 a 63, 64 a 82, 93 e 94 a 98 do acórdão recorrido.

¹⁰ Este fundamento tem por objeto a apreciação do Tribunal Geral nos n.ºs 31 a 33, 78, 79, 109 a 112, 122 e 133 do acórdão recorrido.

¹¹ Estas críticas têm por objeto, nomeadamente, os n.ºs 116 a 140 do acórdão recorrido.

¹² A EPSU critica os n.ºs 69, 73, 89, 96 e 100 do acórdão recorrido.

artigo 155.º, n.º 2, TFUE, em vez de se centrar nos seus efeitos substantivos¹³. Por último, a EPSU alega que o procedimento previsto nesta disposição constitui um procedimento legislativo especial na aceção do artigo 289.º, n.º 2, TFUE. Como tal, a referência ao Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho¹⁴, não é pertinente e não pode anular a natureza essencialmente legislativa das medidas adotadas nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE.

32. Em segundo lugar, a EPSU sustenta que a interpretação dos artigos 154.º e 155.º TFUE efetuada pelo Tribunal Geral está juridicamente errada, nomeadamente no que respeita aos poderes conferidos à Comissão no procedimento relativo à aplicação dos acordos celebrados entre os parceiros sociais ao nível da União nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE.

33. Por um lado, no que diz respeito à interpretação literal, a EPSU sustenta que os termos «intervient», na versão em língua francesa, e «shall be implemented», na versão em língua inglesa, constantes do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, são imperativos, não deixando nenhum poder discricionário à Comissão quanto à opção de propor ao Conselho o acordo a que se refere essa disposição. Daí resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro na interpretação que efetuou da natureza dos poderes da Comissão¹⁵. De acordo com a EPSU, cabe à Comissão, após a fiscalização da legalidade do acordo e da representatividade dos parceiros sociais que negociaram esse acordo, propô-lo ao Conselho.

34. Por outro lado, no que respeita à interpretação contextual e teleológica dos artigos 154.º e 155.º TFUE¹⁶, quando a Comissão é chamada a pronunciar-se sobre um pedido conjunto para aplicação de um acordo nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, cabe-lhe apresentar uma proposta ao Conselho e a este decidir se o acordo em questão deve ser adotado. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral alargou o papel da Comissão em detrimento do papel dos parceiros sociais e do papel do Conselho. Ao fazê-lo, aplicou incorretamente o Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão¹⁷, do qual decorre que há casos em que a Comissão é obrigada, nos termos do direito da União, a apresentar uma proposta de ato legislativo.

35. A EPSU considera que o Tribunal Geral cometeu igualmente um erro de direito quando teve em conta o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, TUE¹⁸. Esta disposição não pode reforçar os poderes da Comissão quando o Tratado UE ou o Tratado FUE os limitou expressamente, como é o caso, nomeadamente, nos artigos 154.º e 155.º TFUE. A título subsidiário, a EPSU alega que, admitindo que os atos adotados ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE não são atos legislativos, o artigo 17.º, n.º 2, TUE não é aplicável, pelo que o Tribunal Geral cometeu um erro¹⁹ ao concluir que a segunda frase desta disposição reforça os poderes da Comissão.

36. O Tribunal Geral descreveu igualmente de forma errada o funcionamento dos procedimentos previstos nos artigos 154.º e 155.º TFUE²⁰. A este respeito, a EPSU salienta, antes de mais, que o procedimento de consulta é iniciado pela Comissão no exercício do seu direito de iniciativa. Em

¹³ A EPSU critica os n.ºs 69 e 89 do acórdão recorrido. Além disso, a conclusão constante do n.º 96 desse acórdão é incompatível, por um lado, com as medidas adotadas nos termos dessa disposição, que são de natureza legislativa, e, por outro, com a jurisprudência resultante do Acórdão de 8 de setembro de 2011, Hennings e Mai (C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560, n.º 66).

¹⁴ C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631.

¹⁵ A crítica diz respeito ao n.º 62 do acórdão recorrido.

¹⁶ A EPSU contesta a abordagem seguida pelo Tribunal Geral nos n.ºs 62, 63, 69 a 82, 87, 89, 99, 100 e 109 de acórdão recorrido.

¹⁷ C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 70.

¹⁸ A EPSU refere-se aos n.ºs 34, 63 a 81 e 93 do acórdão recorrido.

¹⁹ Nos n.ºs 34 e 74 do acórdão recorrido.

²⁰ A EPSU critica os n.ºs 74 a 77, 87 e 96 do acórdão recorrido.

seguida, ao contrário do que refere o acórdão recorrido, essa instituição não recupera o controlo do procedimento para verificar o mérito do acordo negociado pelos parceiros sociais. Por último, o Tribunal Geral não assinalou que a duração do processo se limita a nove meses.

37. Além disso, a EPSU acusa o Tribunal Geral de ter aplicado incorretamente o Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho²¹, do qual resulta que os poderes da Comissão se restringem à fiscalização da representatividade ou da legalidade, não havendo referência nesse acórdão à fiscalização da oportunidade. Daqui decorre que a Comissão não tem nenhum poder «político» discricionário²². No n.º 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral desvirtuou a argumentação da EPSU. Por último, resulta desse acórdão que o papel e os poderes do Parlamento são diferentes e complementares do papel e dos poderes dos parceiros sociais²³.

38. A Comissão conclui que o primeiro fundamento é inoperante e, em todo o caso, tal como o segundo fundamento, improcedente.

2. Apreciação

39. O primeiro e segundo fundamentos dizem respeito, em substância, a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral na sua interpretação dos artigos 154.º e 155.º TFUE, nomeadamente quanto ao papel da Comissão no âmbito do procedimento previsto no artigo 155.º, n.º 2, TFUE.

a) Quanto ao carácter pretensamente inoperante do primeiro fundamento

40. A Comissão considera que a EPSU não explica por que razão a qualificação pretensamente errada dos atos jurídicos adotados ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE desempenhou um papel decisivo na improcedência do primeiro fundamento do recurso que interpôs no Tribunal Geral e, conseqüentemente, foi importante para a improcedência desse recurso.

41. A questão que está no cerne do presente processo é saber se o Tribunal Geral atuou corretamente ao confirmar a decisão da Comissão de recusar propor ao Conselho a aplicação do acordo celebrado entre os parceiros sociais. Uma vez que se trata de uma decisão de recusa, e que nenhuma proposta nesse sentido foi apresentada ao Conselho, as dúvidas que a Comissão suscita quanto à necessidade de determinar o tipo de ato que devia ter resultado do procedimento previsto no artigo 155.º, n.º 2, TFUE afiguram-se, à primeira vista, fundadas, na medida em que essa questão reveste um carácter hipotético atendendo às circunstâncias em causa.

42. Contudo, deve admitir-se que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou as características do procedimento previsto no artigo 155.º, n.º 2, TFUE e a natureza das medidas adotadas pelo Conselho. De facto, o Tribunal Geral iniciou essa análise na parte do acórdão

²¹ T-135/96, EU:T:1998:128, n.º 84.

²² A EPSU critica os n.ºs 82 e 94 a 98 do acórdão recorrido. O poder político «discricionário» tem como efeito privar o Conselho da possibilidade de exercer o seu poder de adotar ou não a decisão ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, anular a autonomia dos parceiros e atribuir à Comissão um lugar à mesa das negociações ao lado dos parceiros sociais. A abordagem adotada pelo Tribunal Geral relativa à fiscalização da oportunidade pela Comissão põe em causa a autonomia dos parceiros sociais e viola os seus direitos fundamentais, dado que essa fiscalização está limitada aos acordos celebrados fora do procedimento de consulta previsto no Tratado.

²³ A este respeito, enquanto o «segundo» procedimento previsto nos artigos 154.º e 155.º TFUE confere aos parceiros sociais a tarefa de negociar, redigir e aprovar, de forma autónoma, o conteúdo do acordo, não existe um procedimento análogo que permita ao Parlamento elaborar de forma autónoma o conteúdo de uma proposta legislativa.

recorrido relativa à interpretação contextual da referida disposição²⁴. De acordo com jurisprudência constante, as queixas contra fundamentos supérfluos de uma decisão do Tribunal Geral não podem conduzir à anulação dessa decisão e são, portanto, inoperantes²⁵. Ora, no caso em apreço, o Tribunal Geral baseou-se nessa parte da decisão para chegar à sua conclusão sobre o papel da Comissão ao abrigo dessa disposição.

43. Por estas razões, e à luz do princípio *in dubio pro actione*²⁶, considero necessário proceder a uma análise quanto ao mérito do primeiro fundamento do recurso suscitado pela EPSU, que deve ser analisado conjuntamente com o segundo fundamento, uma vez que estes dois fundamentos estão estreitamente ligados.

b) Quanto ao mérito

44. Quando os parceiros sociais são consultados pela Comissão, podem manifestar-lhe a sua vontade de celebrar entre eles um acordo ao nível da União, em conformidade com o processo previsto no artigo 155.º TFUE, num ou em vários dos domínios referidos no artigo 153.º TFUE. A aplicação desse acordo ao nível da União é feita nos termos do artigo 155.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE, a pedido conjunto das partes signatárias, com base em decisão adotada pelo Conselho, sob proposta da Comissão. No presente processo, é ponto assente que o acordo em causa se enquadra no domínio referido no artigo 153.º, n.º 1, alínea e), TFUE e pode, em princípio, ser aplicado ao nível da União. O litígio diz respeito à questão de saber se a proposta apresentada pela Comissão ao Conselho, nos termos dessa disposição, é um ato discricionário e qual é o eventual alcance dessa margem de apreciação. A EPSU considera que a Comissão, quando é chamada a decidir submeter ou não uma proposta ao Conselho, só pode fiscalizar a legalidade do acordo celebrado pelos parceiros sociais e a representatividade destes. Em contrapartida, a Comissão considera que é competente, para além das duas fiscalizações acima referidas, para se pronunciar sobre a oportunidade da aplicação do acordo ao nível da União.

45. Assim, a principal questão no presente processo é saber se, na falta de elementos que ponham em causa a legalidade do acordo celebrado entre os parceiros sociais e a representatividade das partes signatárias desse acordo, a Comissão está vinculada pelo seu pedido conjunto e, por conseguinte, é obrigada a propor ao Conselho a aplicação desse acordo ao nível da União. Para responder a esta questão, é necessário, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, como recordou o Tribunal Geral no acórdão recorrido²⁷, ter em conta não só os termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos por esta disposição²⁸. Dito isto, e como observei no n.º 41 das presentes conclusões, ao interpretar esta disposição de forma literal, contextual e teleológica para determinar o alcance dos poderes da Comissão e a natureza do ato adotado ao abrigo desta mesma disposição, caberá ao Tribunal de Justiça determinar se a interpretação adotada pelo Tribunal Geral enferma de um erro.

²⁴ V., nomeadamente, n.ºs 64 e segs. do acórdão recorrido, mais concretamente, o n.º 69 desse acórdão.

²⁵ V. Despacho de 9 de março de 2007, *Schneider Electric/Comissão* (C-188/06 P, EU:C:2007:158, n.º 64). V., igualmente, neste sentido, Acórdãos de 28 de junho de 2005, *Dansk Rørindustri e o./Comissão* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 148), e de 19 de abril de 2007, *IHMI/Celltech* (C-273/05 P, EU:C:2007:224, n.ºs 56 e 57), bem como Despacho de 23 de fevereiro de 2006, *Piau/Comissão* (C-171/05 P, EU:C:2006:149, n.º 86).

²⁶ V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo que deu origem ao Acórdão LL/Parlamento (C-326/16 P, EU:C:2017:605, n.º 69).

²⁷ V. n.º 48 do acórdão recorrido.

²⁸ V., nomeadamente, Acórdãos de 17 de novembro de 1983, *Merck* (292/82, EU:C:1983:335, n.º 12), e de 26 de fevereiro de 2019, *Rimševičs e BCE/Letónia* (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, n.º 45).

1) *Interpretação literal*

46. A EPSU considera, em substância, que a utilização da expressão em língua inglesa «shall be implemented» constante do artigo 155.º, n.º 2, TFUE equivale a impor uma obrigação à Comissão, não lhe deixando nenhuma margem de apreciação para decidir sobre a oportunidade de propor ou não ao Conselho um texto aprovado pelos parceiros sociais.

47. Na minha opinião, esta argumentação não pode ser considerada procedente no plano literal, pelas razões expostas *infra*.

48. A este respeito, importa recordar que, de acordo com a prática de redação legislativa comumente aceite, os enunciados jurídicos são geralmente redigidos no indicativo, a menos que o objetivo prosseguido pela norma em questão exija a utilização de outro modo verbal. Uma vez que a utilização do indicativo nos enunciados jurídicos é a regra, não se pode inferir da mera utilização deste modo verbal que o verbo em causa exprime uma obrigação ou um imperativo²⁹ relativamente aos destinatários da norma em questão³⁰. Parece-me ser este o caso no que diz respeito à redação do artigo 155.º, n.º 2, TFUE. Por estas razões, a expressão a interpretar deve ser analisada tendo em conta a disposição na qual está inserida.

49. Para o efeito, decorre da redação do artigo 155.º, n.º 2, TFUE que os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados quer de acordo com os processos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 153.º TFUE³¹, a pedido conjunto das partes signatárias, com base em decisão adotada pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Os termos «intervient», na versão em língua francesa, e «shall be implemented», na versão em língua inglesa, constantes desta disposição dizem respeito às duas hipóteses previstas no referido n.º 2 e constituem, como salientou o Tribunal Geral nos n.ºs 58 e 59 do acórdão recorrido, uma formulação que se destina a exprimir a exclusividade de ambos os procedimentos para a aplicação do acordo, ou seja, quer ao nível nacional quer ao nível da União. Afigura-se que as outras versões linguísticas³² são ainda mais claras quanto ao facto de o artigo 155.º, n.º 2, TFUE descrever exaustivamente as duas opções que podem ser escolhidas para a aplicação do acordo celebrado entre os parceiros sociais. Daqui decorre que o direito da União não prevê nenhuma outra aplicação dos acordos celebrados pelos parceiros sociais além das duas opções acima referidas.

²⁹ Como será explicado nos n.ºs 54 e segs. das presentes conclusões, a interpretação de que o artigo 155.º, n.º 2, TFUE não constitui uma regra imperativa é corroborada pela sua génese.

³⁰ De acordo com a teoria descritiva, o presente do indicativo corresponde à função própria do direito, que é determinar a condição de cada um (v., a este respeito, Villey, M., «De l'indicatif dans le droit». *Archives de philosophie du droit*, Dalloz, Paris, tomo 19, 1974, pp. 33 a 61). De acordo com G. Cornu, o indicativo pode «levar a imaginar que a regra enunciada não é imposta arbitrariamente, mas naturalmente fundada, que o direito está próximo da natureza das coisas» («faire imaginer que la règle énoncée n'est pas arbitrairement imposée, mais naturellement fondée, que le droit est proche de la nature des choses») (Cornu, G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, Paris, 1990, p. 271).

³¹ Afigura-se que, nos termos do artigo 153.º, n.ºs 1 e 2, TFUE e do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, lidos em conjugação com o artigo 16.º, n.º 3, TUE, este acordo se enquadra num domínio regido pelo artigo 153.º TFUE, em relação ao qual o Conselho pode deliberar por maioria qualificada.

³² Nomeadamente, em língua espanhola: «La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según [...] ya sea [...]»; em língua alemã: «Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder [...] oder [...]»; em língua estónia: «Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel»; em língua italiana: «Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e [...] o, e [...]»; em língua neerlandesa: «De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij [...], hetzij [...]»; em língua portuguesa: «Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer [...] quer, [...]»; e em língua finlandesa: «Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...]».

50. Além disso, considero que o Tribunal Geral salientou corretamente, no n.º 62 do acórdão recorrido, que os termos «intervient», na versão em língua francesa, e «shall be implemented», na versão em língua inglesa, se referem tanto à «decisão adotada pelo Conselho» como à «proposta da Comissão». Resulta da estrutura gramatical do artigo 155.º, n.º 2, primeira frase, TFUE que não é possível interpretar esta disposição no sentido de que inclui simultaneamente, por um lado, a obrigação de a Comissão propor a aplicação do acordo celebrado entre os parceiros sociais e, por outro, o poder discricionário do Conselho de decidir adotar ou não uma decisão de aplicação desse acordo. A interpretação contrária, a saber, no sentido de que o Conselho é obrigado a aplicar um acordo celebrado entre os parceiros sociais e a adotar a decisão em causa, retiraria, a meu ver, todo o sentido ao segundo parágrafo desse número, que rege a votação no Conselho³³.

51. Por conseguinte, é impossível interpretar os termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE no sentido de que tornam obrigatório que a Comissão proponha ao Conselho o acordo negociado pelos parceiros sociais. Além disso, importa salientar que a expressão «sob proposta da Comissão», constante do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, especifica expressamente que a Comissão propõe o acordo em questão ao Conselho, sendo a proposta, a meu ver, um ato discricionário que dá início ao procedimento em causa, sem a qual o Conselho não pode agir nos termos desta disposição³⁴. A possibilidade de a Comissão não propor ao Conselho a aplicação do acordo entre os parceiros sociais não é, em substância, contestada pela EPSU. De facto, esta admitiu, tanto no seu recurso como na audiência, que a Comissão é competente para efetuar uma fiscalização da legalidade do acordo celebrado pelos parceiros sociais e da representatividade destes, podendo essas duas fiscalizações levar a Comissão a recusar apresentar ao Conselho uma proposta com vista à adoção de uma decisão por este último. Além disso, a EPSU considera que tal possibilidade é acompanhada de condições que não estão inequivocamente previstas nesta disposição. Por conseguinte, considero que a leitura que a EPSU faz do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, que parece basear-se numa leitura errada do Acórdão do Tribunal Geral de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho, T-135/96³⁵, pelas razões que serão expostas nos n.ºs 59 a 72 das presentes conclusões, é manifestamente incoerente e contrária à redação desta disposição. Pelas razões que precedem, sou da opinião de que a possibilidade, prevista no artigo 155.º, n.º 2, TFUE, de a Comissão propor ou não ao Conselho a aplicação de um acordo celebrado entre parceiros sociais só pode ser um ato discricionário que envolve uma avaliação prospetiva da oportunidade de todos os aspetos relacionados.

52. Por uma questão de exaustividade, observo que o artigo 155.º, n.º 2, TFUE utiliza o termo «decisão» sem fornecer mais pormenores sobre a qualificação desse ato adotado pelo Conselho³⁶. Embora este termo possa teoricamente ser entendido *stricto sensu* ou *lato sensu*, no primeiro caso, remetendo para a definição constante do artigo 288 TFUE³⁷, nos termos do qual a «decisão é obrigatória em todos os seus elementos» e, «[q]uando designa destinatários, só é obrigatória para estes», e, no segundo caso, incluindo qualquer ato que produza efeitos jurídicos³⁸, é geralmente aceite na doutrina que se trata, no caso em apreço, de decisões *sui generis* com efeito vinculativo

³³ V. Franssen, E., *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, Antuérpia, 2002, p. 287 e 288.

³⁴ V., neste sentido, Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217).

³⁵ EU:T:1998:128.

³⁶ V. Dorssemont, F., cap. 1, «Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue», em Vos (de), Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Haia, 2003, p. 29.

³⁷ O artigo 288.º TFUE prevê que, «[p]ara exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres».

³⁸ V. Dorssemont, F., referido na nota 36, p. 29.

*erga omnes*³⁹ e vinculativas para os Estados-Membros quanto aos resultados a alcançar⁴⁰. Na prática institucional, os acordos celebrados pelos parceiros sociais e adotados pelo Conselho ao nível da União assumiram a forma de diretivas de aplicação do acordo celebrado pelos parceiros sociais⁴¹.

53. Consequentemente, decorre da interpretação literal do artigo 155.º, n.º 2, TFUE que a abordagem defendida pela EPSU vai além dos limites gramaticais estabelecidos por esta disposição.

2) *Génese do procedimento previsto no artigo 155.º, n.º 2, TFUE*

54. Na minha opinião, a abordagem defendida pela EPSU é incompatível com a génese do diálogo social ao nível da União, tendo este diálogo sido desenvolvido, desde as suas origens, por um lado, de forma autónoma em relação às ordens jurídicas dos Estados-Membros⁴² e, por outro, sob a égide da Comissão⁴³.

55. Antes de mais, o Ato Único Europeu⁴⁴, que aditou o artigo 188.º-B ao Tratado CEE, previa que «[a] Comissão esforça-se por desenvolver o diálogo entre parceiros sociais ao nível europeu, que pode conduzir, se estes últimos o entenderem desejável, a relações convencionais». Deste modo, o Ato Único Europeu atribuiu, nomeadamente, à Comissão a tarefa de desenvolver e de promover o diálogo social ao nível comunitário. Na prática, nessa época, o papel da Comissão ia muito além do de simples árbitro ou de mediador⁴⁵, sendo a atuação dos parceiros sociais impulsionada por sua iniciativa.

³⁹ *Ibidem*, pp. 29 e 30.

⁴⁰ De facto, de acordo com a doutrina, existem certos atos que não são de natureza legislativa e que são adotados diretamente com base no Tratado FUE. V., Best, E., «Legislative procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, n.º 1, p. 93.

⁴¹ V., nomeadamente, Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1998, L 14, p. 9); Diretiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de junho de 1996, relativa ao acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1996, L 145, p. 4); e Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43).

⁴² V., Dorssemont, F., referido nota 36, p. 17.

⁴³ Koster, J.-V., «Le dialogue social européen à l'épreuve de la "modernisation" du marché du travail», *Revue française des affaires sociales*, n.º 1, 2012, pp. 62 a 79. Para um resumo geral e histórico, v., Barnard, C., *EUI Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012, pp. 713 e segs.

⁴⁴ O Ato Único Europeu, assinado no Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986 e em Haia em 28 de fevereiro de 1986, e que entrou em vigor em 1 de julho de 1987, completou, através do seu artigo 22.º, o Tratado CEE inserindo neste o artigo 118.º-B. Para um resumo histórico, v., Pochet, P., e Degryse, C., «The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the Hopes for the Future?», em F. Vandenbroucke, C. Barnard, e G. De Baere (ed.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 211 a 237.

⁴⁵ V. Henni, A., «Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, vol. 1741, n.º 36, pp. 5 a 50.

56. Em seguida, os artigos 154.º e 155.º TFUE têm origem nos artigos 3.º e 4.º do Acordo relativo à política social⁴⁶, que foi incorporado no direito comunitário pelo Protocolo n.º 14, relativo à política social, do Tratado de Maastricht (a seguir «Acordo relativo à política social»)⁴⁷, que, por sua vez, tem origem no Acordo relativo à política social celebrado entre os parceiros sociais⁴⁸. Os chefes de Estado e de governo, reunidos na Conferência Intergovernamental de Maastricht em dezembro de 1991, quando adotaram o Acordo sobre a política social, suprimiram a passagem dele constante que estabelecia que os acordos entre parceiros sociais deviam ser aplicados «tal como foram celebrados»⁴⁹. Esta supressão indica, a meu ver, que os chefes de Estado e de governo queriam, desde o início, que as instituições exercessem uma fiscalização sobre o conteúdo do acordo negociado pelos parceiros sociais e aplicado ao nível da União.

57. Por último, a função da Comissão como iniciadora do diálogo social decorre implicitamente das comunicações que esta instituição publicou, nomeadamente, sobre a aplicação das disposições acima referidas⁵⁰. Com efeito, desde a sua origem, o diálogo social não se limitava a uma pura negociação coletiva, mas estava intrinsecamente ligado à iniciativa da Comissão⁵¹.

58. Em suma, tanto a génese dos artigos 154.º e 155.º TFUE como as comunicações publicadas pela Comissão indicam que o seu papel na aplicação dos acordos celebrados entre parceiros sociais não pode ser reduzido à mera qualidade de emissário encarregado de apresentar os acordos ao Conselho para adoção, sem ter nenhuma competência para avaliar a oportunidade da sua aplicação ao nível da União.

3) *Interpretação sistemática*

i) Interpretação do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com as disposições dos artigos 154.º e 155.º TFUE

59. Os artigos 154.º e 155.º TFUE, considerados no seu conjunto, constituem bases jurídicas específicas para o início e a adoção das ações da União no domínio da política social. Diferentemente dos outros domínios previstos nos Tratados, a implementação deste domínio ao nível da União exige e promove um diálogo permanente entre, por um lado, a Comissão e, por outro, os parceiros sociais. Para o efeito, o artigo 154.º TFUE prevê, nomeadamente, um

⁴⁶ Acordo celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia com exceção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (JO 1992, C 191, p. 91). Mais concretamente, por um lado, o artigo 3.º, n.ºs 2 a 4, e o artigo 4.º do Acordo relativo à política social previam o procedimento que consta atualmente do artigo 154.º, n.º 2 a 4, TFUE. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Acordo relativo à política social (atual artigo 155.º, n.º 1, TFUE), os parceiros sociais estavam habilitados a pedir à Comissão que propusesse a aplicação, pelo Conselho, do acordo negociado entre eles, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Acordo sobre a política social (atual artigo 155.º, n.º 2, TFUE).

⁴⁷ Quanto à aplicação dos acordos celebrados pelos parceiros sociais nos termos do artigo 139.º do Tratado CE, v., Deinert, O., «Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy», *Industrial Law Journal*, vol. 32, n.º 4, dezembro de 2003, pp. 317 a 325.

⁴⁸ Acordo assinado pela CES, pela UNICE e pelo CEEP. Esse acordo propunha a reformulação dos artigos 118.º, n.º 4, 118.º-A e 118.º-B do Tratado CEE.

⁴⁹ Henni, A., «Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1741, n.º 36, 2001, pp. 5 a 50.

⁵⁰ V., nomeadamente, as suas Comunicações COM(93) 600 final, de 14 de dezembro de 1993, relativa à aplicação do Protocolo relativo à política social apresentada pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento; COM(1998) 322 final, de 20 de maio de 1998, «Adaptar e promover o diálogo social a nível comunitário»; e COM(2002) 341 final, de 26 de junho de 2002, «O diálogo social europeu, força de modernização e de mudança».

⁵¹ Mias, A., «Du dialogue social européen au travail législatif communautaire: Maastricht, ou le syndical saisi par le politique», *Droit et société*, 2004, n.º 58, pp. 657 a 682.

mecanismo de consulta dos parceiros sociais, que tem como corolário, designadamente, o reconhecimento do papel e da independência dos parceiros sociais no que diz respeito à adoção da medida adequada.

60. Quanto à consulta, o artigo 154.º, n.º 2, TFUE prevê que a Comissão, antes de apresentar propostas no domínio da política social, deve consultar os parceiros sociais sobre a possível orientação da ação da União. Em seguida, por força do artigo 154.º, n.º 3, TFUE, se, após essa consulta inicial, a Comissão considerar desejável uma ação da União, deve consultar novamente os parceiros sociais sobre o conteúdo da proposta prevista⁵².

61. Importa salientar que essa primeira consulta prevista no artigo 154.º, n.º 2, TFUE é de natureza geral e não prejudica a decisão subsequente da Comissão de apresentar ou não uma proposta específica no domínio da política social. Assim, essa consulta dos parceiros sociais não tem nenhum efeito sobre o poder de apreciação da Comissão quando se trata de apresentar ao Conselho propostas de atos jurídicos a adotar. Com efeito, nos termos do artigo 154.º, n.º 3, TFUE, a Comissão apenas está obrigada a realizar uma segunda consulta dos parceiros sociais se «considerar desejável uma ação da União».

62. Em contrapartida, se o processo de reflexão da Comissão levar à conclusão de que não é desejável uma ação da União, decorre tanto do n.º 2 como do n.º 3 do artigo 154.º TFUE que a consulta já realizada aos parceiros sociais permanece inoperante para efeitos de tal eventual ação.

63. Esses dois tipos de consulta podem levar, nos termos do artigo 154.º, n.º 4, TFUE, a que a tarefa de elaborar o conteúdo material das medidas em causa seja transferida para os parceiros sociais⁵³. Tal elaboração, negociada entre os parceiros sociais, protagonistas do diálogo social, decorre de forma autónoma em relação às instituições da União. Com efeito, esta disposição prevê que os parceiros sociais podem informar a Comissão do seu desejo de encetar negociações, o que pode levar à celebração de um acordo entre eles, embora não necessariamente. Enquanto durarem essas negociações, os parceiros sociais deixam o seu papel consultivo para desempenharem um papel ativo na adoção de medidas de política social, enquanto a Comissão se retira temporariamente desse papel em benefício dos parceiros sociais. Para evitar que a iniciativa tomada pelos parceiros sociais conduza a uma paralisia geral no domínio objeto das negociações, por exemplo, pelo facto de estas se prolongarem ou de os parceiros sociais não chegarem a acordo num prazo razoável, quando seja necessário agir para intervir no domínio em causa, o artigo 154.º, n.º 4, TFUE dispõe que o processo de negociação não pode, em princípio, exceder nove meses⁵⁴. Embora esta disposição não o especifique expressamente, daqui decorre que, findo esse prazo, a Comissão recupera o poder de controlo sobre todo o processo, incluindo o poder de elaborar, ela própria, as propostas pertinentes no domínio da política social em questão.

64. Assim, os artigos 154.º e 155.º TFUE regem diferentes aspetos do mesmo processo de tomada de decisão que se destina à elaboração de medidas de política social, como demonstra a referência à segunda disposição constante da primeira. Embora, formalmente, estas duas disposições

⁵² Resulta de um relatório informativo do Senado francês, elaborado em 2017, que, desde 1992, cerca de trinta assuntos tinham sido objeto das consultas previstas no artigo 154.º TFUE e, na prática, a Comissão tinha dado seis semanas às 87 organizações identificadas (das quais 65 eram organizações patronais, a maioria das quais setoriais, e 22 eram organizações sindicais) para apresentarem as respetivas observações na primeira, e depois na segunda, consulta. Relatório disponível no seguinte sítio de Internet: <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ V. Didry, C., «L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue», *Année sociologique*, 2009, vol. 59, n.º 2, pp. 417 a 447. Disponível no seguinte sítio de Internet: <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique2009-2-page417.htm>.

⁵⁴ Esta disposição prevê a possibilidade de uma prorrogação, a decidir de comum acordo pelos parceiros sociais em causa e pela Comissão.

constituam duas bases jurídicas distintas, uma vez que podem levar à adoção de uma mesma medida, sou da opinião de que devem ser analisadas em conjunto. Da conjugação destas disposições resulta que, apesar das características específicas acima referidas, não têm como efeito privar a Comissão do seu papel «clássico» em matéria de política social, que se traduz, nomeadamente, no exercício do seu poder de iniciativa através de propostas apresentadas para promover o interesse geral da União, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, TUE.

65. Resulta da leitura conjugada dos artigos 154.º e 155.º TFUE que os procedimentos previstos nestas disposições decorrem sob a égide da Comissão, com exceção da fase de negociação, durante a qual a intervenção da Comissão é suspensa. Como o Tribunal Geral referiu, corretamente⁵⁵, o facto de, por força do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, o Conselho agir «sob proposta» da Comissão implica que, embora a negociação e a celebração do acordo sejam da exclusiva competência dos parceiros sociais em causa, a Comissão recupera o controlo do procedimento quando estes pedem conjuntamente a aplicação do acordo ao nível da União, cabendo à Comissão analisar se deve ou não apresentar uma proposta ao Conselho⁵⁶. Contrariamente ao que a EPSU parece defender no seu recurso, o poder da Comissão para iniciar consultas com os parceiros sociais na aceção do artigo 154.º TFUE não pode ser equiparado ao seu poder para adotar propostas para assegurar a aplicação de um acordo celebrado entre parceiros sociais ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE.

66. Considero que a abordagem da EPSU, de acordo com a qual a Comissão, quando é chamada a determinar, nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, se deve propor a aplicação, ao nível da União, de um acordo celebrado entre parceiros sociais, só pode efetuar uma fiscalização da legalidade desse acordo e da representatividade dos parceiros sociais, se baseia, como já salientei nas presentes conclusões⁵⁷, numa interpretação errada do Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho⁵⁸. Antes de mais, importa observar que os elementos factuais nesse processo eram substancialmente diferentes dos apresentados ao Tribunal de Justiça no presente processo. Com efeito, decorre desse acórdão que, ao contrário do que aconteceu no presente processo, a Comissão tinha proposto ao Conselho a aplicação, ao nível da União, do acordo-quadro sobre licença parental celebrado entre organizações interprofissionais de vocação geral⁵⁹. Foi, de resto, com base nessa proposta que o Conselho adotou a Diretiva 96/34/CE⁶⁰, que foi objeto de um recurso de anulação que deu origem a esse acórdão⁶¹. A recorrente, a União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas, alegou que dispunha de direitos específicos no quadro dos mecanismos processuais instituídos pelo Acordo relativo à política social, incluindo, nomeadamente, um direito geral de participar na fase de negociação do segundo procedimento e um direito especial de participar na negociação do acordo-quadro, direitos que considerava terem sido violados no contexto do procedimento de celebração do acordo-quadro que precedeu a adoção dessa diretiva. Foi neste contexto e, mais concretamente, no âmbito da apreciação da admissibilidade do recurso que o Tribunal Geral salientou que a eventual violação dos direitos da recorrente enquanto pessoa que não participou na celebração do acordo-quadro controvertido e,

⁵⁵ V. n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido.

⁵⁶ V., neste sentido e por analogia, Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho (T-135/96, EU:T:1998:128, n.º 84), segundo o qual, quando os parceiros sociais celebram um acordo cuja aplicação ao nível da União pedem conjuntamente, enviam um pedido conjunto à Comissão, que, recuperando então o controlo do procedimento, analisa se deve apresentar ao Conselho uma proposta nesse sentido.

⁵⁷ V. n.º 51 das presentes conclusões.

⁵⁸ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁵⁹ UNICE, CEEP e CES.

⁶⁰ Diretiva do Conselho, de 3 de junho de 1996, relativa ao Acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1996, L 145, p. 4).

⁶¹ V., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho (T-135/96, EU:T:1998:128, nos n.ºs 4 a 11).

por conseguinte, do seu direito de pedir a anulação de uma diretiva com as características de um ato de alcance geral, só poderia ser reconhecida se a Comissão e o Conselho não tivessem cumprido as suas obrigações de fiscalização do procedimento de adoção de um ato de direito derivado pelos parceiros sociais em causa⁶².

67. No seu Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho⁶³, o Tribunal Geral declarou o recurso inadmissível, tendo considerado que a Comissão e o Conselho tinham concluído corretamente que a representatividade cumulativa dos signatários do acordo-quadro era suficiente, tendo em conta o conteúdo deste, para o aplicar ao nível comunitário através de um ato do Conselho e que, portanto, a recorrente não tinha conseguido demonstrar que tinha o direito de exigir ao Conselho que impedisse essa aplicação⁶⁴. O processo que deu origem a esse acórdão não fornece nenhum fundamento que permita admitir que a competência da Comissão para propor ao Conselho a aplicação de um acordo celebrado entre parceiros sociais se limita à mera fiscalização da legalidade do acordo e da representatividade dos parceiros sociais. Pelo contrário, a análise da apreciação do Tribunal Geral relativa às disposições que se tornaram nos atuais artigos 154.º e 155.º TFUE⁶⁵ revela que cabe à Comissão, quando seja chamada a pronunciar-se sobre um pedido conjunto dos parceiros sociais para aplicar, ao nível da União, um acordo por eles celebrado, proceder a uma avaliação global da representatividade democrática desse acordo, devendo a intervenção da Comissão estar em conformidade com os princípios que regem a sua ação no domínio da política social⁶⁶. Decorre desse acórdão que, contrariamente ao que sustenta a EPSU, a legalidade do acordo e a representatividade dos parceiros sociais constituem apenas uma parte da totalidade das questões que a Comissão é chamada a apreciar para determinar se deve propor ao Conselho a aplicação de um acordo celebrado pelos parceiros sociais ao nível da União. Portanto, não se pode inferir da necessidade dessas duas fiscalizações que a Comissão está impossibilitada de analisar outras questões relacionadas com a oportunidade da aplicação desse acordo. Uma vez que o Acordo relativo à política social⁶⁷, que foi objeto de interpretação no processo que deu origem a esse acórdão, está transcrito quase literalmente nos atuais artigos 154.º e 155.º TFUE, a interpretação sistemática efetuada pelo Tribunal Geral no referido acórdão continua atualmente a ser pertinente e reforça a interpretação sistemática proposta nas presentes conclusões.

ii) Interpretação do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com o artigo 17.º TUE

68. Decorre da interpretação sistemática do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com outras disposições dos Tratados relativas à arquitetura institucional da União, que um pedido formulado pelos parceiros sociais com vista à aplicação, ao nível da União, do acordo por eles celebrado, não pode obrigar a Comissão a propô-lo ao Conselho.

69. Por força do artigo 17.º, n.º 1, TUE, a Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. De facto, a fim de assegurar a realização do interesse geral da União e garantir que a ação da União não esteja subordinada aos interesses de terceiros, o artigo 17.º, n.º 3, terceiro parágrafo, TUE dispõe que a Comissão exerce as suas responsabilidades com total independência e que os seus membros não aceitam instruções de nenhum governo ou

⁶² V., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho (T-135/96 EU:T:1998:128, n.ºs 83 a 90).

⁶³ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁶⁴ V., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho (T-135/96, EU:T:1998:128, n.ºs 110 e 111).

⁶⁵ Para as correspondências, v. nota 46 das presentes conclusões.

⁶⁶ V., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho (T-135/96, EU:T:1998:128, n.ºs 71 e segs., nomeadamente n.ºs 84 e 85).

⁶⁷ V. n.ºs 55 e 56 das presentes conclusões.

instituição. Assim, cabe à Comissão definir, com total autonomia, sem estar sujeita a qualquer vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens nem instruções de qualquer fonte, quais as propostas que vão ao encontro do interesse geral da União⁶⁸.

70. Para realizar os objetivos da União definidos pelos Tratados, o artigo 17.º, n.º 2, TUE prevê, na primeira e segunda frases, que os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados, e que os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem.

71. Decorre das disposições do artigo 17.º TUE que os Tratados conferem à Comissão um poder de iniciativa específico, que está na origem dos procedimentos de adoção tanto de atos legislativos como de outros tipos de atos, cuja adoção apenas pode ser proposta pela Comissão. Por conseguinte, como o Tribunal de Justiça já salientou no que respeita ao poder de iniciativa legislativa reconhecido pelo artigo 17.º, n.º 2, TUE e pelo artigo 289.º TFUE, esse poder implica que cabe, em princípio, à Comissão, decidir apresentar ou não uma proposta de ato legislativo e, se for caso disso, determinar o objeto, a finalidade e o conteúdo dessa proposta⁶⁹. Esta ampla margem de apreciação conferida à Comissão para o exercício do seu poder de adotar propostas é corroborada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao equilíbrio institucional, segundo a qual, uma vez que os Tratados atribuem à Comissão uma prerrogativa constitucional que lhe confere o poder de apreciar com total independência a oportunidade de uma proposta legislativa ou da alteração de tal proposta, nenhuma outra instituição pode obrigar a Comissão a adotar uma iniciativa na qual esta não veja interesse para a União⁷⁰.

72. Daqui decorre que o poder confiado à Comissão de apresentar propostas, ou seja, o seu poder de iniciativa, está direta e intrinsecamente ligado à obrigação imposta a esta instituição, por força do artigo 17.º, n.º 2, TUE, de promover o interesse geral da União. O artigo 155.º, n.º 2, TFUE, a disposição que está no cerne do presente processo, na medida em que prevê expressamente que a decisão do Conselho é tomada «sob proposta da Comissão», constitui, portanto, uma expressão específica, no domínio da política social, da regra geral prevista no artigo 17.º, n.º 2, TUE. No presente caso, no que respeita à aplicação de um acordo celebrado entre parceiros sociais, na aceção do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, é difícil encontrar uma razão válida para sustentar que o poder de iniciativa deve ter um alcance mais limitado do que o que é normalmente conferido à Comissão pelo regime institucional geral. A interpretação restritiva dos poderes da Comissão, conforme preconizada pela EPSU, é ainda menos justificada se se considerar que o interesse geral da União é muito mais amplo do que o interesse defendido pelo acordo negociado pelos parceiros sociais, que não é mais do que um encontro de vontades e tem apenas efeito *inter partes*⁷¹. Ora, se os acordos celebrados pelos parceiros sociais e adotados pelo Conselho ao nível da União

⁶⁸ V., por analogia, Acórdãos de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 37 e jurisprudência referida), e de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 70).

⁶⁹ V., nomeadamente, Acórdãos de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217, nos n.ºs 70 e 74), e de 19 de dezembro de 2019, Puppink e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.º 59).

⁷⁰ V., neste sentido, Acórdão de 22 de maio de 1990, Parlamento/Conselho (70/88, EU:C:1990:217, n.º 19).

⁷¹ No que respeita ao efeito *inter partes*, v. Hasselbalch, O., «European Collective Agreements», em Olsen, B. E. e Sørensen, K. E., *Regulation in the EU*, Thomson, Copenhaga, 2006, pp. 381 a 384.

assumissem a forma de diretivas de aplicação do acordo celebrado pelos parceiros sociais⁷², o ato da União daí resultante teria necessariamente efeitos que já não seriam *inter partes*, mas *erga omnes*, o que alargaria o seu âmbito de aplicação pessoal⁷³, razão pela qual cabe à Comissão assegurar que os compromissos assumidos pelos parceiros sociais correspondem ao interesse geral da União. Esta interpretação não é invalidada pela queixa da EPSU de que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro na sua interpretação contextual relativamente ao alcance dos poderes da Comissão, ao considerar que as diretivas adotadas pelo Conselho nos termos do artigo 155.º, n.º 2, são de natureza não legislativa. O objeto do presente processo é uma decisão da Comissão de não propor ao Conselho a aplicação de um acordo celebrado entre parceiros sociais, pelo que os fundamentos do acórdão recorrido relativos a determinadas características do procedimento previsto nessa disposição constituem sobretudo considerações gerais destinadas a reforçar a interpretação contextual adotada pelo Tribunal Geral. Contudo, não se pode considerar que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao efetuar essas considerações. Com efeito, como alega, corretamente, a Comissão, o artigo 155.º TFUE não faz referência expressa ao processo legislativo, ordinário ou especial, o que significa, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça⁷⁴, que as medidas adotadas na sequência do procedimento previsto no artigo 155.º, n.º 2, TFUE não constituem atos legislativos na aceção do artigo 289.º, n.º 3, TFUE. Ora, tal qualificação não altera o poder de iniciativa de que a Comissão dispõe para efeitos de aplicação de acordos negociados entre parceiros sociais, uma vez que o alcance desse poder não varia consoante o ato a adotar seja ou não de natureza legislativa.

4) *Interpretação teleológica*

73. O diálogo social é reconhecido, no artigo 151.º TFUE, como um dos objetivos da União⁷⁵. O diálogo social «afirma o seu lugar central e único na governação democrática» da Europa⁷⁶. Neste contexto, o artigo 152.º, primeiro parágrafo, TFUE consagra o princípio da autonomia dos parceiros sociais, prevendo que a União «reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais», e «facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia»⁷⁷. O artigo 154.º, n.º 1, TFUE prevê que à Comissão «cabera promover a consulta dos parceiros sociais ao nível da União» e «tomar todas as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo, assegurando um apoio equilibrado às partes». Daqui resulta que o título X do Tratado FUE visa, nomeadamente, promover o papel dos parceiros sociais e facilitar o diálogo entre eles, no respeito pela sua autonomia.

⁷² V., nomeadamente e por último, Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO 2010, L 68, p. 13); Diretiva 2014/112/UE do Conselho, de 19 de dezembro de 2014, que aplica o Acordo Europeu relativo a aspetos específicos da organização do tempo de trabalho no setor do transporte por vias navegáveis interiores, celebrado pela União Europeia dos Transportes por Vias Navegáveis Interiores (EBU), a Organização Europeia de Transportadores Fluviais (ESO) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) (JO 2014, L 367, p. 86); Diretiva 2010/32/UE do Conselho, de 10 de maio de 2010, que executa o Acordo-Quadro relativo à prevenção de ferimentos provocados por objetos cortantes nos setores hospitalar e da saúde celebrado pela HOSPEEM e pela EPSU (JO 2010, L 134, p. 66); e Diretiva 2009/13/CE do Conselho, de 16 de fevereiro de 2009, que aplica o Acordo celebrado pela Associação de Armadores da Comunidade Europeia (ECSA) e pela Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) relativo à Convenção sobre Trabalho Marítimo, 2006, e que altera a Diretiva 1999/63/CE (JO 2009, L 124, p. 30).

⁷³ V. Deinert, O., «Self-Executing Collective Agreements in EC Law», em Vos (de), Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Haia, 2003, p. 48.

⁷⁴ V. Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 62).

⁷⁵ Para um resumo geral e histórico, v. Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 4.ª edição, 2012, pp. 713 e segs., e Bercusson, B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2.ª edição, 2009, pp. 126 e segs.

⁷⁶ Comunicação da Comissão, intitulada «O diálogo social europeu, força de modernização e de mudança» [COM(2002) 341 final, de 26 de junho de 2002, p. 6].

⁷⁷ Esta disposição é aplicável à União e, nos termos do artigo 13.º TUE, a todas as instituições, ao contrário do artigo 154.º TFUE, que apenas vincula a Comissão.

74. Mais concretamente, esta autonomia implica que, durante a fase de negociação e de celebração de um acordo, que é da exclusiva competência dos parceiros sociais, estes possam dialogar e agir livremente, sem receber ordens ou instruções de quem quer que seja, designadamente dos Estados-Membros ou das instituições. A este propósito, pode sustentar-se que o princípio de autonomia remete para o respeito, por parte das instituições europeias, da capacidade dos parceiros sociais para negociar e celebrar convenções coletivas de acordo com a sua vontade, como decorre, de resto, do artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Neste sentido, o processo de negociação dos parceiros sociais conduzido no quadro do diálogo social europeu pode ser analisado como expressão concreta desse princípio de autonomia.

75. Contudo, a autonomia dos parceiros sociais para negociar um acordo não deve ser confundida com o procedimento de aplicação dos acordos negociados pelos parceiros sociais ao nível da União, no qual o Conselho atua sob proposta da Comissão. Com efeito, uma vez que os parceiros sociais tenham negociado e celebrado livremente um acordo e que as partes signatárias tenham solicitado conjuntamente a aplicação desse acordo ao nível da União, a Comissão dispõe novamente do direito de intervir e recupera o controlo do procedimento⁷⁸. Assim, como salientou o Tribunal Geral n.º 89 do acórdão recorrido, o artigo 155.º TFUE limita-se a associar os parceiros sociais ao processo de adoção de determinados atos não legislativos, sem lhes conferir poder de adotarem, eles próprios, atos que produzam efeitos jurídicos vinculativos relativamente a terceiros, nem mesmo de submeterem diretamente ao Conselho uma proposta de decisão de aplicação de um acordo. Daqui decorre, na minha opinião, que esta disposição se destina a promover o papel dos parceiros sociais e do diálogo entre estes, sem lhes conferir tais poderes.

76. Esta abordagem é, de resto, corroborada, como salientou o Tribunal Geral nos n.ºs 82 e 94 a 98 do acórdão recorrido, pelo princípio da democracia, que, nos termos do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, TUE, tem a sua expressão na representação dos cidadãos no Parlamento e no facto de os membros do Conselho Europeu fazerem parte de governos politicamente responsáveis perante os respetivos parlamentos nacionais. Com efeito, se os parceiros sociais tivessem o poder de obrigar a Comissão a apresentar uma proposta de aplicação dos seus acordos ao nível da União, poderiam exercer uma influência muito maior sobre o conteúdo dos atos jurídicos adotados no domínio da política social do que o Parlamento, que é meramente informado da aplicação dos acordos com base no artigo 155.º, n.º 2, TFUE⁷⁹. Por conseguinte, ao não acolher a argumentação da EPSU, o Tribunal Geral aplicou corretamente o princípio da democracia tal como interpretado no n.º 88 do Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho⁸⁰.

c) Conclusão quanto ao primeiro e segundo fundamentos

77. Como expliquei anteriormente, todos os métodos de interpretação conduzem ao mesmo resultado, a saber, que um pedido apresentado pelos parceiros sociais ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, para que os acordos por eles celebrados ao nível da União sejam aplicados no direito da União, não tem qualquer efeito vinculativo para a Comissão.

⁷⁸ V. n.º 51 das presentes conclusões.

⁷⁹ Além disso, nesse caso, seria conferido aos parceiros sociais o poder de obrigar a Comissão a agir no domínio da política social, quando o artigo 225.º TFUE confere simplesmente ao Parlamento o direito de solicitar à Comissão que apresente uma proposta e de ser informado dos motivos de recusa, caso a Comissão decida não apresentar a proposta solicitada. O mesmo se aplica ao Conselho, nos termos do artigo 241.º TFUE.

⁸⁰ T-135/96, EU:T:1998:128.

78. Portanto, contrariamente à alegação da EPSU, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que a Comissão não estava obrigada a apresentar o acordo em causa ao Conselho para que este o aplicasse através de uma decisão, que, de resto, seria de natureza não legislativa.

79. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça declare improcedentes o primeiro e segundo fundamentos da EPSU na sua totalidade.

B. Quanto ao terceiro fundamento

1. Argumentos das partes

80. Com o seu terceiro fundamento, a EPSU alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito no que respeita à intensidade da sua fiscalização jurisdicional da decisão controvertida⁸¹.

81. A este respeito, a EPSU salienta que a decisão de propor ao Conselho um acordo negociado pelos parceiros sociais não é de natureza política, mas essencialmente jurídica. Assim, a interpretação do Tribunal Geral de que a Comissão dispõe de um amplo poder discricionário de natureza política baseia-se numa interpretação errada das disposições do Tratado e do Acórdão de 17 de junho de 1998, UEAPME/Conselho, suprarreferido⁸².

82. Por outro lado, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro⁸³ ao estabelecer paralelos com a iniciativa cidadania europeia. Segundo a EPSU, o procedimento previsto nos artigos 154.º e 155.º TFUE não se assemelha à iniciativa cidadania, uma vez que, por um lado, esta não diz respeito a um processo de negociação coletiva nem ao exercício de um direito fundamental protegido pelo artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais e, por outro, as partes que iniciam esse procedimento não participam na elaboração do texto da proposta legislativa.

83. A Comissão contesta as alegações da EPSU.

2. Apreciação

84. Em substância, a EPSU acusa o Tribunal Geral de não ter aplicado um nível adequado de fiscalização jurisdicional da decisão da Comissão. Alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao escudar-se na fiscalização jurisdicional restrita aplicada à decisão da Comissão.

85. A este respeito, o Tribunal Geral declarou, no n.º 79 do acórdão recorrido, que a Comissão, quando é chamada a pronunciar-se sobre um pedido de aplicação ao nível da União de um acordo celebrado pelos parceiros sociais, deve, nomeadamente, apreciar a oportunidade, incluindo à luz de considerações políticas, económicas e sociais, da eventual aplicação desse acordo ao nível da União. O Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 109 a 112, que daí decorria que a Comissão tinha uma ampla margem de apreciação, pelo que a sua decisão devia ser objeto de uma fiscalização jurisdicional restrita.

⁸¹ A EPSU critica os n.ºs 31 a 33, 78, 79, 109 a 112, 122 e 133 do acórdão recorrido.

⁸² T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸³ V. n.º 112 do acórdão recorrido.

86. O presente fundamento suscita, assim, a questão do grau de fiscalização a que os órgãos jurisdicionais da União devem submeter uma decisão da Comissão de recusar apresentar uma proposta de aplicação ao nível da União de um acordo celebrado por parceiros sociais. Esta questão está necessariamente relacionada com as suscitadas no primeiro e segundo fundamentos do recurso, cuja análise confirmou que a Comissão não é obrigada a adotar tal proposta e dispõe de uma ampla margem de apreciação quanto à oportunidade de apresentar essa proposta ao Conselho. Ora, a existência de tal margem de apreciação significa que a EPSU baseia a sua argumentação numa falsa premissa, uma vez que, diferentemente do Tribunal Geral, definiu erradamente as condições em que a Comissão pode recusar apresentar uma proposta ao Conselho. Na minha opinião, os argumentos apresentados pela EPSU não revelaram nenhum erro de direito nas passagens do acórdão recorrido que acabo de referir.

87. Segundo jurisprudência constante, quando as instituições da União adotam medidas em domínios nos quais gozam de um amplo poder de apreciação e que implicam escolhas, designadamente, de natureza política e apreciações complexas, a fiscalização jurisdicional limita-se a verificar a inexistência de erros manifestos de apreciação⁸⁴,⁸⁵. Além disso, o Tribunal de Justiça esclareceu que a intensidade da fiscalização da legalidade, numa situação em que o legislador da União fora obrigado a efetuar apreciações de natureza económica complexas, devia ser tanto mais limitada na medida em que «o ato em questão t[inha] um alcance geral»⁸⁶. O carácter limitado da fiscalização jurisdicional constitui, portanto, a expressão do princípio da separação dos poderes, não podendo a autoridade jurisdicional substituir o legislador tomando decisões para as quais não dispõe de legitimidade.

88. Ainda que a jurisprudência referida no número anterior incida, nomeadamente, sobre a fiscalização jurisdicional aplicada aos atos legislativos, os princípios nela contidos são igualmente válidos no contexto do presente processo, uma vez que a EPSU acusa a Comissão de ter recusado apresentar uma proposta com vista à adoção pelo Conselho, ao nível da União, de um ato de alcance geral, como decorre do n.º 72 das presentes conclusões. Embora os interesses expressos num acordo celebrado pelos parceiros sociais sejam, sem dúvida, legítimos, deve ter-se presente que o conjunto de elementos que a Comissão deve ter em conta para promover os interesses da União, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, TUE, é muito mais amplo. Não posso deixar de concordar com o ponto de vista do Tribunal Geral de que a aplicação de tal acordo através da adoção de um ato de alcance geral impõe à Comissão a obrigação de avaliar os fatores políticos, económicos e sociais como um todo. Ora, quando a Comissão decide adotar uma proposta ou recusa fazê-lo, nos termos do n.º 2 do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, é chamada a ponderar os interesses envolvidos, sendo tal ponderação, por excelência, abrangida pelo seu poder discricionário. Com efeito, para que essa ponderação reflita o interesse geral da União, a Comissão deve exercer esse poder, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 3, TUE, com total independência⁸⁷. Por conseguinte, sou de opinião que o Tribunal Geral não cometeu um erro ao considerar que a Comissão dispõe de uma ampla margem de apreciação quando analisa, nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, se deve apresentar ao Conselho uma proposta de decisão de aplicação, ao nível da União, de um acordo celebrado por parceiros sociais. Concretamente, cabe ao Tribunal Geral limitar-se a examinar,

⁸⁴ V., nomeadamente, Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 124 e jurisprudência referida).

⁸⁵ Em conclusões que apresentei recentemente, já tive ocasião de sublinhar que a jurisprudência considerou que 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 [v., no que respeita ao alcance da fiscalização jurisdicional, Conclusões que apresentei nos processos apensos Alvarez y Bejarano e o./Comissão e Conselho (C-517/19 P e C-518/19 P, EU:C:2020:848, n.º 36)].

⁸⁶ V., Acórdão de 19 de novembro de 1998, Reino Unido/Conselho (C-150/94, EU:C:1998:547, n.º 54).

⁸⁷ V. n.º 69 das presentes conclusões.

quanto ao mérito, se o exercício do poder de iniciativa da Comissão não está viciado por um erro manifesto ou por desvio de poder, ou ainda se as instituições em questão não excederam manifestamente os limites do seu poder de apreciação⁸⁸.

89. O facto de uma decisão da Comissão adotada ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE estar sujeita a uma fiscalização jurisdicional restrita decorre também do recente Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Puppinck e o./Comissão⁸⁹, embora o contexto desse litígio seja diferente do contexto do presente processo. No âmbito desse processo, o Tribunal de Justiça foi chamado a analisar a legalidade de uma decisão na qual a Comissão declarou que não tomaria nenhuma medida na sequência de uma iniciativa cidadania europeia que lhe fora apresentada. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça confirmou a abordagem do Tribunal Geral, de acordo com a qual a obrigação da Comissão de promover o interesse geral da União nos termos do artigo 17.º, n.º 1, TUE comporta, intrinsecamente, um amplo poder de apreciação, uma vez que essa obrigação implica escolhas difíceis e a ponderação de diferentes interesses. Esse amplo poder de apreciação é acompanhado de uma fiscalização jurisdicional restrita que pode consistir, nomeadamente, numa fiscalização da inexistência de erros manifestos de apreciação⁹⁰. À luz do que precede, afigura-se que a jurisprudência sobre esta matéria já está bem assente, pelo que o presente processo não pode pô-la em causa.

90. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça declare improcedente o terceiro fundamento.

C. Quanto ao quarto fundamento

1. Argumentos das partes

91. A EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.ºs 116 a 140 do acórdão recorrido, ao confirmar a fundamentação da decisão controvertida.

92. A este respeito, antes de mais, o Tribunal Geral cometeu um erro ao salientar, no n.º 129 do acórdão recorrido, que os fundamentos da decisão controvertida não eram materialmente inexatos ou desprovidos de pertinência para apreciar a adequação da aplicação do acordo em causa ao nível da União. A EPSU critica o Tribunal Geral, nomeadamente, por não ter tido em conta a falta de justificação pela Comissão, por um lado, do tempo decorrido entre a sua correspondência anterior e a decisão e, por outro, do facto de se ter afastado das comunicações que ela própria publicara⁹¹. De facto, estas duas atitudes criaram uma confiança legítima na EPSU de que seria realizada ou estava em curso uma avaliação de impacto. Acresce que, nos n.ºs 136 e 138 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral desvirtuou a argumentação da EPSU a este

⁸⁸ 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 Itália (C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 82).

⁸⁹ Acórdão de 19 de dezembro de 2019 (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

⁹⁰ V., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppinck e o./Comissão (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.ºs 87 a 97).

⁹¹ Comunicação da Comissão, de 14 de dezembro de 1993, ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à aplicação do Protocolo sobre a política social [COM(93) 600 final]; Comunicação da Comissão, de 18 de setembro de 1996, relativa ao desenvolvimento do diálogo social a nível comunitário [COM(96) 448 final]; Comunicação da Comissão, de 20 de maio de 1998, «Adaptar e promover o diálogo social a nível comunitário» [COM(1998) 322 final]; e Comunicação, de 2 de outubro de 2013, da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT): resultados e próximas etapas» [COM(2013) 685 final].

respeito. Além disso, a EPSU sustenta que, contrariamente ao que o Tribunal Geral afirmou, os três fundamentos apresentados na decisão controvertida são quer inexatos, de facto ou de direito, quer irrelevantes.

93. Em seguida, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.ºs 118 e 119 do acórdão recorrido, ao considerar que a fundamentação da decisão controvertida era suficiente para permitir à EPSU compreender as razões da mesma. A este respeito, a EPSU sustenta, por um lado, que esses fundamentos estão errados e, por outro, que as justificações apresentadas pela Comissão não correspondem às invocadas ao longo do processo.

94. Por último, a EPSU contesta a interpretação efetuada pelo Tribunal Geral, nos n.ºs 130 e 132 do acórdão recorrido, no que respeita à jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre as diretivas relativas à informação e à consulta.

95. A Comissão contesta os argumentos da EPSU.

2. *Apreciação*

96. Com o presente fundamento, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao apreciar o dever de fundamentação da Comissão, conforme consagrado no artigo 296.º TFUE⁹².

97. A título preliminar, importa recordar, antes de mais, que, por força do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, o autor de um ato deve deixar transparecer de forma clara e inequívoca o seu raciocínio, de modo a, por um lado, permitir aos interessados conhecer as razões da medida tomada a fim de fazer valer os seus direitos e, por outro, permitir ao juiz exercer a sua fiscalização. Além disso, essa exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações⁹³. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o carácter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e de todas as normas jurídicas que regem a matéria em causa⁹⁴.

98. Em seguida, quando uma instituição da União, como, no caso em apreço, a Comissão, dispõe de um amplo poder de apreciação, o respeito pelas garantias atribuídas pela ordem jurídica da União nos processos administrativos assume uma importância ainda mais fundamental. Entre essas garantias consta, nomeadamente, a obrigação que incumbe à instituição competente de fundamentar de forma suficiente as suas decisões. Só assim o juiz da União pode verificar se os elementos de facto e de direito, de que depende o exercício do poder de apreciação, estão reunidos⁹⁵.

⁹² Este fundamento tem por objeto os n.ºs 116 a 140 do acórdão recorrido.

⁹³ Acórdão de 17 de setembro de 2020, Rosneft e o./Conselho (C-732/18 P, não publicado, EU:C:2020:727, n.º 77 e jurisprudência referida).

⁹⁴ V. Acórdão de 17 de setembro de 2020, Rosneft e o./Conselho (C-732/18 P, não publicado, EU:C:2020:727, n.º 77 e jurisprudência referida).

⁹⁵ V. Acórdão de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14).

99. Por último, o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, uma vez que este tem que ver com a legalidade substancial do ato controvertido⁹⁶. No caso em apreço, após analisar, nos n.ºs 114 a 119 do acórdão recorrido, se a decisão controvertida estava suficientemente fundamentada à luz do artigo 296.º TFUE, o Tribunal Geral declarou, no n.º 119 desse acórdão, que assim era. Uma vez que a segunda parte do presente fundamento diz respeito ao carácter suficiente da fundamentação da decisão controvertida e que as conclusões que o Tribunal Geral retirou dessa análise foram decisivas para permitir ao juiz da União exercer a sua fiscalização sobre essa decisão⁹⁷, considero apropriado iniciar a minha análise por esta parte.

a) Quanto ao erro de direito no que respeita ao carácter suficiente da fundamentação da decisão controvertida

100. Na segunda parte do seu quarto fundamento, a EPSU alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, no n.º 118 do acórdão recorrido, ao considerar que a EPSU podia conhecer as justificações da decisão controvertida.

101. A este respeito, há que observar que, nos n.ºs 116 a 118 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral analisou o carácter suficiente da fundamentação da decisão controvertida. Recordou, por um lado, que a Comissão tinha consultado os parceiros sociais sobre a oportunidade de uma ação da União relativa à informação e à consulta dos funcionários e dos agentes das Administrações Públicas e que fora precisamente na sequência dessa consulta que os parceiros sociais tinham negociado e assinado o acordo em causa.

102. Por outro lado, ao analisar a decisão controvertida, tenho de concordar com a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual, uma vez que a Comissão demorou mais de dois anos a responder ao pedido apresentado pelos parceiros sociais com base no artigo 155.º, n.º 2, TFUE, os destinatários dessa decisão podiam criar a expectativa de que essa instituição adotaria uma fundamentação mais desenvolvida do que a, relativamente sucinta, constante da referida decisão. Contudo, é também ponto assente que o carácter suficiente da fundamentação apresentada na mesma decisão não pode ser apreciado apenas com base no número ou no tamanho das frases nela contidas. De facto, não se pode excluir que uma fundamentação sucinta adotada em apoio de uma decisão possa, devido à sua precisão e clareza, ser plenamente compreensível.

103. No presente caso, importa observar que a Comissão baseou a sua recusa essencialmente em três fundamentos, designadamente, em primeiro lugar, a especificidade das administrações dos governos centrais, em particular, o facto de exercerem prerrogativas de autoridade pública, em segundo lugar, a existência, nos direitos nacionais de muitos Estados-Membros, de disposições relativas à informação e à consulta dos funcionários e dos agentes dessas administrações e, em terceiro lugar, a existência de diferenças significativas entre os Estados-Membros no que respeita à estrutura e ao âmbito de competência das referidas administrações, de modo que uma eventual aplicação do acordo teria um âmbito mais ou menos alargado consoante os Estados-Membros.

104. A este respeito, basta recordar que resulta de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de uma decisão respeita as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e, nomeadamente, de todas

⁹⁶ V. Acórdão de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 181).

⁹⁷ V. n.º 97 das presentes conclusões.

as normas aplicáveis na matéria⁹⁸. No caso em apreço, no âmbito da apreciação do carácter suficiente da fundamentação, é significativo que esta não tenha sido dirigida a um destinatário não informado, mas sim aos parceiros sociais que celebraram o acordo em causa, os quais, tanto em virtude do seu estatuto como das consultas prévias realizadas pela Comissão, já tinham conhecimento do contexto em que essa decisão de recusa fora adotada. Por outro lado, como salientou o Tribunal Geral, «numa reunião com os parceiros sociais em 17 de janeiro de 2018, a Comissão anunciou o sentido da decisão [controvertida]»⁹⁹. Na minha opinião, daqui decorre que a Comissão apresentou fundamentos aos parceiros sociais antes mesmo da adoção dessa decisão. Por conseguinte, sou da opinião de que esses fundamentos deixam transparecer, com suficiente pormenor, as razões pelas quais a Comissão, cuja missão fundamental é, por força do artigo 17.º, n.º 1, TUE, promover o interesse geral da União, não considerou oportuno propor ao Conselho a aplicação, ao nível da União, de um acordo celebrado entre os parceiros sociais em causa.

105. Na minha opinião, resulta daqui que foi acertadamente que o Tribunal Geral considerou, no n.º 118 do acórdão recorrido, que a EPSU podia conhecer as justificações da apreciação da Comissão e que o Tribunal Geral podia exercer a fiscalização dessas justificações. Nestas circunstâncias, a alegação de que o Tribunal Geral considerou erradamente que a decisão controvertida cumpria o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE deve ser considerada improcedente.

b) Quanto à primeira parte, relativa ao erro no que respeita à exatidão e à pertinência dos fundamentos da decisão controvertida acolhidos pelo Tribunal Geral

106. A primeira parte do quarto fundamento, relativa ao erro quanto à exatidão e à pertinência dos fundamentos da decisão controvertida acolhidos pelo Tribunal Geral, articula-se, em substância, em duas alegações. Com a sua primeira alegação, a EPSU critica o Tribunal Geral por não ter tido em conta a falta de justificação pela Comissão, por um lado, do tempo decorrido entre a sua correspondência anterior¹⁰⁰ e a decisão e, por outro, do facto de se ter afastado das comunicações que ela própria publicara¹⁰¹. Além disso, critica o Tribunal Geral por não ter refletido corretamente os argumentos por ela invocados em primeira instância. Com a sua segunda alegação, a EPSU critica a apreciação efetuada pelo Tribunal Geral dos três fundamentos da decisão controvertida.

107. No que respeita à primeira alegação, na medida em que a EPSU critica o Tribunal Geral por não ter tido em conta as garantias dadas na correspondência anterior e as comunicações que a Comissão publicara, das quais decorria que esta devia realizar uma fiscalização da legalidade e uma avaliação de impacto e que essa fiscalização e essa avaliação estavam em curso, o que constituía uma violação do princípio da confiança legítima, observo que não foram apresentados nenhuns argumentos relacionados com esse princípio no processo em primeira instância, pelo que o acórdão recorrido não aborda a questão de eventuais violações desse princípio.

⁹⁸ V., neste sentido, Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão (C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 79).

⁹⁹ V. n.º 137 do acórdão recorrido.

¹⁰⁰ A EPSU refere-se às cartas de 9 de março de 2016 e de 3 de fevereiro de 2017, bem como à comunicação oral de 15 de novembro de 2016.

¹⁰¹ V. nota 91 das presentes conclusões.

108. Mais concretamente, há que observar que, no que respeita à correspondência, a EPSU criticou a Comissão por não ter realizado nenhuma avaliação de impacto «contrariamente ao que afirmou durante mais de um ano» e por ter sido, por conseguinte, incapaz de justificar a sua conclusão constante da decisão controvertida¹⁰². Quanto às comunicações, a EPSU invocou-as no Tribunal Geral apenas para alegar que estas tinham dado a impressão de que a Comissão se sentia vinculada pelo pedido dos parceiros sociais relativo a uma proposta com vista à aplicação dos acordos dos parceiros sociais ao nível da União¹⁰³.

109. Ora, importa recordar que decorre de jurisprudência constante que, uma vez que, no âmbito de um recurso, a fiscalização do Tribunal de Justiça se encontra limitada à apreciação da solução legal que foi dada aos fundamentos e argumentos debatidos em primeira instância, uma parte não pode invocar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, um argumento que não invocou no Tribunal Geral¹⁰⁴. Nestas condições, considero que esta primeira alegação é inadmissível na medida em que é relativa a uma violação da confiança legítima.

110. A título exaustivo, deve considerar-se improcedente a tese da EPSU de que a Comissão, através da sua correspondência e das suas comunicações, dera garantias e depois as retirara, uma vez que é contrária ao objetivo das consultas previstas em matéria de política social. Com efeito, como decorre do n.º 60 das presentes conclusões, nos termos do artigo 154.º, n.º 2, TFUE, antes de apresentar propostas no domínio da política social, a Comissão consulta os parceiros sociais sobre a possível orientação de uma ação da União. Resulta da própria redação desta disposição que as consultas são concebidas com vista a permitir que as várias partes apresentem os seus pedidos e as suas observações, a fim de preparar a apresentação pela Comissão, ao nível da União, de uma determinada proposta. Consequentemente, por um lado, considerar que as consultas e a apresentação de informações com elas relacionadas criam uma obrigação que vincula as partes interessadas esvaziaria esse processo do seu conteúdo natural. Por conseguinte, não creio que seja possível apoiar a tese da EPSU de que as consultas podem criar uma confiança legítima nas partes envolvidas nessas consultas sobre as eventuais decisões políticas¹⁰⁵. Por outro lado, quanto ao eventual carácter vinculativo para a Comissão das suas observações anteriores ou das comunicações que publicou, parece-me evidente, à semelhança da posição que a Comissão sustentou na audição, que essas observações ou essas comunicações não podem, em circunstância alguma, alterar as competências atribuídas a essa instituição pelos Tratados e, em especial, pelo artigo 17.º, n.º 2, TUE.

111. Na medida em que a primeira alegação é relativa à desvirtuação pelo Tribunal Geral, nos n.ºs 136 a 138 do acórdão recorrido, da argumentação invocada pela EPSU nesse órgão jurisdicional em primeira instância, importa observar que, no n.º 135 desse acórdão, o Tribunal Geral resumiu a argumentação dos recorrentes na primeira instância no sentido de que estes alegavam «que, no caso em apreço, nada justificava que a Comissão excluísse a aplicação do [acordo em causa] com base nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade», tendo os recorrentes criticado, «em especial, [...] a Comissão por não ter feito uma análise de impacto à luz

¹⁰² V. n.º 106 da petição inicial em primeira instância.

¹⁰³ V. n.ºs 29 a 39 da petição inicial em primeira instância.

¹⁰⁴ V., nomeadamente, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.º 126 e jurisprudência referida).

¹⁰⁵ De acordo com jurisprudência do Tribunal de Justiça, a proteção da confiança legítima estende-se, enquanto corolário do princípio da segurança jurídica, a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulte que a Administração da União fez nascer para ele esperanças fundadas. Constituem garantias suscetíveis de fazer surgir tais expectativas as informações precisas, incondicionais e concordantes que emanam de fontes autorizadas e fiáveis, qualquer que seja a forma como são comunicadas. Em contrapartida, ninguém pode invocar uma violação deste princípio quando a Administração não tenha fornecido garantias precisas [v. Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho (C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 153 e jurisprudência referida)].

destes princípios». Afigura-se que, deste modo, o acórdão recorrido resume de forma sucinta, é verdade, mas fiel, a argumentação exposta pelos recorrentes no n.º 106 da petição inicial apresentada na primeira instância. Ora, os n.ºs 136 a 138 do acórdão recorrido visam responder aos seus argumentos e constituem, portanto, a apreciação do Tribunal Geral, pelo que a alegação relativa à desvirtuação da argumentação apresentada pela EPSU no Tribunal Geral é, a meu ver, infundada.

112. Por conseguinte, a primeira alegação deve ser considerada improcedente.

113. Com a sua segunda alegação, a EPSU critica a apreciação efetuada pelo Tribunal Geral quando analisou os três fundamentos da decisão controvertida.

114. A título preliminar, no que respeita ao mérito dos fundamentos da decisão controvertida, como resulta da análise do terceiro fundamento do recurso¹⁰⁶, a fiscalização do Tribunal Geral deve limitar-se à inexatidão material ou à falta de pertinência dos elementos para apreciar a adequação da aplicação do acordo em causa ao nível da União.

115. No que respeita, nomeadamente, ao primeiro fundamento da decisão controvertida, a EPSU considera que o Tribunal Geral cometeu um erro, nos n.ºs 130 e 136 do seu acórdão, uma vez que, por um lado, muitas diretivas são atualmente aplicáveis aos trabalhadores das administrações centrais e, por outro, nada permite concluir que a aplicação do acordo celebrado pelos parceiros sociais alteraria a «estrutura, organização e funcionamento» das administrações dos governos centrais, tanto mais a Comissão não efetuou nenhuma avaliação de impacto.

116. A este respeito, como sublinhou o Tribunal Geral, com este fundamento, a Comissão não pôs em causa a existência da competência da União para adotar atos relativos aos direitos sociais dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais, mas salientou que o acordo em causa dizia respeito a um domínio específico que está relacionado com a soberania dos Estados-Membros. De facto, este fundamento visa sublinhar que determinados funcionários e determinados agentes das administrações dos governos centrais exercem prerrogativas de autoridade pública. Ainda que, como alega, em substância, a EPSU, nada impeça, em princípio, o legislador europeu de adotar disposições que garantam a esses funcionários e a esses agentes do setor público os direitos à informação e à consulta, a Comissão pode e deve ter em conta o papel especial e as características específicas dessas administrações para assegurar a salvaguarda dos interesses gerais dos Estados-Membros, que decorrem, de resto, das derrogações expressas constantes dos Tratados¹⁰⁷.

117. Além disso, no que diz respeito à alegada obrigação de efetuar uma avaliação de impacto, afigura-se que tal avaliação incumbe eventualmente à Comissão quando esta faz uso do seu poder de iniciativa¹⁰⁸, nomeadamente num domínio de competência partilhada entre a União e os

¹⁰⁶ V. n.ºs 86 a 90 das presentes conclusões.

¹⁰⁷ Importa referir, nomeadamente, o artigo 45.º, n.º 4, TFUE, que prevê que as autoridades dos Estados-Membros podem reservar o acesso a certos empregos na Administração Pública aos seus nacionais. De acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, trata-se de cargos que envolvem a participação direta ou indireta no exercício da autoridade pública e em funções que têm como objeto a salvaguarda dos interesses gerais do Estado ou de outras coletividades públicas.

¹⁰⁸ Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, TUE, em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. De acordo com o n.º 13 do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre «Legislar Melhor», de 13 de abril de 2016 (JO 2016, L 123, p. 1), a Comissão «efetuará avaliações de impacto das suas iniciativas legislativas [...] que são suscetíveis de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social», limitando-se este número, no entanto, aos atos legislativos e às relações entre as instituições.

Estados-Membros. Ora, a Comissão não pode ser criticada por não realizar tal avaliação quando decide recusar tomar uma medida. Para efeitos do presente processo, importa observar que a decisão da Comissão de recusar apresentar ao Conselho a proposta de aplicação do acordo celebrado pelos parceiros sociais é, pela sua própria natureza, uma decisão que não exige uma avaliação de impacto.

118. Quanto ao segundo fundamento da decisão controvertida, a EPSU critica o Tribunal Geral por não ter tido em conta o facto de o acordo negociado pelos parceiros sociais conter uma cláusula de «não regressão» que confere direitos mais amplos do que os já reconhecidos pelos Estados-Membros e impede estes últimos de revogar os direitos conferidos pelo acordo em causa.

119. A este respeito, deve recordar-se que, no caso em apreço, a Comissão dispõe de uma ampla margem de apreciação, nomeadamente para determinar se é necessário preencher uma eventual lacuna no âmbito de aplicação das diretivas da União que regem o direito à informação e à consulta dos trabalhadores. Ora, mesmo que o Tribunal Geral tivesse tido em conta essa cláusula de «não regressão», teria de demonstrar que as regras relativas à informação e à consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais existentes nos Estados-Membros não permitiam realizar essa informação e essa consulta de forma suficiente ao nível desses Estados-Membros. Ora, no âmbito da fiscalização da legalidade referida no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não pode substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua própria fundamentação nem pode preencher, com a sua própria fundamentação, uma lacuna na fundamentação desse ato, de modo que a sua análise não esteja relacionada com nenhuma apreciação constante deste último¹⁰⁹. Por conseguinte, a EPSU não pode esperar que o Tribunal Geral faça uma demonstração que conduza a tal substituição, ainda menos na medida em que estava obrigado a proceder a uma fiscalização restrita da decisão controvertida. Assim sendo, há que observar que, para decidir se devia submeter ao Conselho o acordo celebrado pelos parceiros sociais com vista à sua aplicação, a Comissão foi confrontada com a questão essencial de saber se era oportuno harmonizar, ao nível da União, a informação e a consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais. Na medida em que a resposta da Comissão a esta pergunta era negativa, não era necessário avaliar o eventual impacto da cláusula de «não regressão» na hipótese de ter sido realizada a aplicação do referido acordo ao nível da União.

120. Quanto ao terceiro fundamento da decisão controvertida, a EPSU alega que, no n.º 133 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não teve em conta, por um lado, a natureza setorial dos acordos celebrados pelos parceiros sociais específicos de determinados setores nem, por outro, a representatividade dos parceiros sociais. Assim, a EAPE é o parceiro social das administrações dos governos centrais, pelo que o acordo celebrado entre os parceiros sociais diz respeito aos governos centrais e não aos governos locais. Acresce que o acordo em questão não afeta a estrutura dos governos dos Estados-Membros, uma vez que apenas diz respeito aos direitos à informação e à consulta dos trabalhadores.

121. A este respeito, basta observar que, uma vez que o acordo em questão diz respeito à consulta e à informação dos funcionários e agentes dos governos centrais, a sua aplicação ao nível da União afetaria os Estados-Membros de forma muito variável, em função do seu grau de centralização ou descentralização. Ora, nada impedia a Comissão de ter em conta esta última circunstância, como consequência indesejável da aplicação do acordo ao nível da União.

¹⁰⁹ V., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2013, Frucona Košice/Comissão (C-73/11 P, n.º 87 a 90 e jurisprudência referida).

122. Consequentemente, considero que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao validar os três fundamentos da decisão controvertida.

c) Quanto à terceira parte, relativa a um erro de direito no que respeita às diretivas relativas à informação e à consulta

123. Com a sua terceira parte do quarto fundamento, a EPSU alega que, nos n.ºs 131 e 132 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral interpretou erradamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre as diretivas relativas à informação e à consulta¹¹⁰. Afirma que já existe uma disparidade entre os governos locais e os governos centrais no que diz respeito, nomeadamente, à Diretiva 2001/23/CE¹¹¹.

124. A este respeito, observo que a EPSU não explica a ligação entre as diretivas referidas no número anterior das presentes conclusões e a alegada disparidade entre estes dois níveis de governo. A EPSU também não explica por que razão o Tribunal de Geral cometeu um erro de direito no acórdão recorrido. Tal argumentação é, portanto, manifestamente inadmissível.

d) Conclusão

125. Com base em todas as considerações expostas *supra*, proponho que o Tribunal de Justiça declare improcedente o quarto fundamento de recurso por ser em parte inadmissível e em parte infundado.

126. Atendendo a todas as considerações que precedem, sou de opinião que todos os fundamentos do recurso apresentados pela EPSU assim como o recurso na sua totalidade devem ser julgados improcedentes.

VI. Quanto às despesas

127. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do referido regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

128. No presente processo, uma vez que proponho que o Tribunal de Justiça julgue o recurso improcedente, e tendo em conta que a Comissão o requereu, a EPSU deve, na minha opinião, ser condenada nas despesas.

¹¹⁰ Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia — Declaração Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre representação dos trabalhadores (JO 2002, L 80, p. 29); Diretiva 2009/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à instituição de um Conselho de Empresa Europeu ou de um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores nas empresas ou grupos de empresas de dimensão comunitária (JO 2009, L 122, p. 28); e Diretiva 2001/86/CE do Conselho, de 8 de outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores (JO 2001, L 294, p. 22).

¹¹¹ Diretiva do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos (JO 2001, L 82, p. 16).

VII. Conclusão

129. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça julgue o recurso improcedente e condene a EPSU nas despesas.

ⁱ — O n.º 18 do presente texto foi objeto de uma correção, posteriormente à sua primeira publicação em linha.