

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

8 de Setembro de 2005 *

No processo C-288/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Wien (Áustria), por decisão de 28 de Junho de 2004, entrado no Tribunal de Justiça em 6 de Julho de 2004, no processo

AB

contra

Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, K. Lenaerts, K. Schiemann, E. Juhász (relator) e M. Ilešič, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: R. Grass,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo austríaco, por H. Dossi, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por G. de Bergues e C. Jurgensen-Mercier, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo português, por L. Fernandes e M. Mesquita Palha, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. Krämer e C. Ladenburger, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Abril de 2005,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial respeita à interpretação dos artigos 13.º e 16.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias,

inicialmente anexo ao Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias, assinado em 8 de Abril de 1965, e seguidamente, por força do Tratado de Amesterdão, ao Tratado CE (a seguir «protocolo»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe AB, agente local colocado na representação da Comissão Europeia em Viena, ao Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk (autoridade fiscal austríaca competente, a seguir «Finanzamt»), a respeito da sujeição de AB ao imposto nacional sobre o rendimento.

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

- 3 Por força do artigo 28.º, n.º 1, do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias e, seguidamente, após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, por força do artigo 291.º CE, a Comunidade goza, no território dos Estados-Membros, dos privilégios e imunidades necessários ao cumprimento da sua missão nas condições definidas no protocolo.
- 4 Nos termos do artigo 13.º do protocolo:

«Os funcionários e outros agentes das Comunidades ficam sujeitos a um imposto que incidirá sobre os vencimentos, salários e emolumentos por elas pagos e que reverterá em seu benefício, de acordo com as condições e o processo fixados pelo Conselho, deliberando sob proposta da Comissão.

Os funcionários e outros agentes das Comunidades ficam isentos de impostos nacionais que incidam sobre os vencimentos, salários e emolumentos pagos pelas Comunidades.»

- 5 O artigo 16.º do protocolo prevê:

«O Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, e após consulta das outras instituições interessadas, determinará as categorias de funcionários e outros agentes das Comunidades a que é aplicável, no todo ou em parte, o disposto nos artigos 12.º, 13.º, segundo parágrafo, e 14.º

Os nomes, qualificações e endereços dos funcionários e outros agentes compreendidos nestas categorias serão comunicados periodicamente aos Governos dos Estados-Membros.»

- 6 É esclarecido no artigo 18.º, primeiro parágrafo, do protocolo que os privilégios, imunidades e facilidades são concedidos aos funcionários e outros agentes das Comunidades exclusivamente no interesse destas.

- 7 Com base no artigo 16.º do protocolo, o Conselho adoptou o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69, de 25 de Março de 1969, que determina as categorias de funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do protocolo (JO L 74, p. 1; EE 01 F1 p. 145). Nos termos do artigo 2.º deste regulamento:

«Beneficiam do disposto no segundo parágrafo do artigo 13.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades, as categorias seguintes:

- a) As pessoas abrangidas pelo Estatuto dos Funcionários ou pelo Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades, incluídos os beneficiários do subsídio previsto em caso de afastamento do lugar no interesse do serviço, à excepção dos agentes locais;

[...]»

- 8 Os artigos 2.º e 3.º do Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO L 56, p. 1; EE 01 F1 p. 129), tal como vigoraram até 30 de Abril de 2004, definem, respectivamente, o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto») e o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (a seguir «ROA»).
- 9 Conforme prevê o seu artigo 1.º, o ROA aplica-se a qualquer agente admitido mediante contrato pelas Comunidades. Estes agentes têm a qualidade de agente temporário, agente auxiliar, agente local ou consultor especial.
- 10 O artigo 4.º do ROA tem o seguinte teor:

«É considerado agente local, na acepção do presente regime, o agente admitido de acordo com os usos locais, a fim de executar tarefas manuais ou auxiliares num lugar não previsto no quadro de efectivos anexo à secção do orçamento correspondente a cada instituição, e remunerado por dotações globais inscritas para esse efeito nessa secção do orçamento. A título excepcional, pode igualmente

ser considerado como agente local o agente contratado para efectuar tarefas de execução nos gabinetes do Serviço de Imprensa e de Informação da Comissão das Comunidades Europeias.

Nos locais de colocação situados fora dos países das Comunidades, pode ser considerado como agente local o agente contratado para executar tarefas diferentes das indicadas no primeiro parágrafo e que não se justificasse, no interesse do serviço, fazer desempenhar por um funcionário ou um agente que tenha uma outra qualidade na acepção do artigo 1.º»

11 O artigo 79.º do ROA enuncia:

«Sem prejuízo do disposto no presente título, as condições de emprego dos agentes locais, especialmente no que diz respeito:

- a) às modalidades da sua admissão e da rescisão dos seus contratos,
- b) às interrupções de serviço,
- c) à sua remuneração,

são fixadas por cada instituição com base na regulamentação e nos usos do local em que o agente for chamado a exercer as suas funções.»

12 Nos termos do artigo 80.º do ROA, a instituição assumirá, em matéria de segurança social, os encargos que incumbem aos empregadores face à regulamentação existente no local em que o agente for chamado a exercer as suas funções.

13 O artigo 81.º do ROA prevê:

«1. Os litígios entre a instituição e o agente local em serviço num Estado-Membro ficam submetidos aos órgãos jurisdicionais competentes por força da legislação em vigor no local em que o agente exerce as suas funções.

2. Os litígios entre a instituição e o agente local em serviço num país terceiro ficam submetidos a uma instância de arbitragem nas condições definidas na cláusula compromissória constante do contrato do agente.»

14 Por último, nos termos do artigo 236.º CE, «[o] Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre todo e qualquer litígio entre a Comunidade e os seus agentes, dentro dos limites e condições estabelecidas no estatuto ou decorrentes do regime que a estes é aplicável».

A regulamentação fiscal e a jurisprudência nacionais

15 O Bundesabgabenordnung (Código Fiscal federal) prevê que as autoridades fiscais têm o direito de decidir das questões fiscais não com base na qualificação formal dos factos, mas sim em função do seu conteúdo real. Assim, o § 21, n.º 1, deste código dispõe que, na apreciação de questões de natureza fiscal, numa perspectiva económica, o conteúdo económico real dos factos é que é determinante e não a aparência externa destes.

- 16 De igual modo, em conformidade com a jurisprudência constante do Verwaltungsgerichtshof (jurisdição suprema em matéria administrativa e fiscal), as autoridades fiscais têm o direito de qualificar de modo autónomo um contrato de trabalho, com base no seu conteúdo real.

O litígio na causa principal e as questões prejudiciais

- 17 Decorre dos autos que AB, recorrente na causa principal, de nacionalidade alemã, está ao serviço da Comissão, desde 1982, a título de agente local. Iniciou as suas funções na Representação Permanente da Comissão junto das organizações internacionais em Genebra (Suíça). Em 1987, foi transferido para a delegação da Comissão em Viena e, após a adesão da República da Áustria às Comunidades em 1 de Janeiro de 1995, está colocado na representação da Comissão em Viena. Por contrato de 1 de Julho de 1994, que entrou retroactivamente em vigor em 1 de Maio de 1994, foi empregado como agente local, por tempo indeterminado, para exercer actividades de concepção, planeamento e controlo na qualidade de adido de imprensa nessa mesma delegação e, seguidamente, na representação da Comissão em Viena, tendo ficado classificado no grupo I, escalão 35.
- 18 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, de Janeiro de 1995 a Março de 1998, o recorrente na causa principal exerceu funções que iam além das previstas no artigo 4.º, primeiro parágrafo, do ROA para os agentes locais, uma vez que a estes últimos não podem ser confiadas actividades dos grupos I e II, que correspondiam às categorias A e B do Estatuto. Decorre igualmente dos autos que, por aditamento de 4 de Julho de 1997, o contrato de trabalho do interessado foi alterado com o seu acordo e este ficou classificado no grupo III, escalão 35, que corresponde à categoria C do Estatuto.

- 19 Até ao fim de 1994, o interessado não esteve sujeito ao imposto nacional sobre o rendimento, em razão do posto que ocupava numa «instituição privilegiada», em conformidade com a regulamentação austríaca. A questão dessa tributação colocou-se a partir de 1 de Janeiro de 1995, data da adesão da República da Áustria às Comunidades. Em 5 de Maio de 2000, o Finanzamt emitiu um aviso de liquidação de imposto relativo aos anos de 1995 a 1998 e um aviso de retenção do imposto sobre o rendimento relativo a 2000. O interessado interpôs recurso destes avisos para o Unabhängiger Finanzsenat, sustentando que as funções que efectiva e realmente exercia não correspondiam às funções confiadas aos agentes locais pela regulamentação comunitária.
- 20 Decorre mais precisamente da decisão de reenvio que o recorrente na causa principal sustenta que, com base nas funções que exerce, deveria ter sido contratado não como agente local, mas sim na qualidade de agente temporário ou de agente auxiliar, na acepção, respectivamente, dos artigos 8.º a 50.º-A e 51.º a 78.º do ROA, e beneficiar das disposições do artigo 13.º do protocolo que o isentam do imposto nacional sobre os vencimentos, salários e emolumentos pagos pelas Comunidades. Por conseguinte, em conformidade com o Bundesabgabenordnung e a jurisprudência do Verwaltungsgerichtshof, o Finanzamt deveria ter examinado a natureza real das funções do interessado e não o sujeitar ao imposto nacional sobre o rendimento, correspondendo essas funções às que se inserem na categoria A do Estatuto, normalmente exercidas por agentes temporários ou auxiliares, sujeitos ao imposto comunitário.
- 21 O Finanzamt é de opinião de que compete à instituição comunitária em causa determinar o regime de emprego dos seus agentes. Esta posição é partilhada pelo Unabhängiger Finanzsenat, que considera que o regime de emprego de um agente resulta exclusivamente do respectivo contrato de admissão. Portanto, o recorrente poderia ou deveria ter submetido a legalidade do seu contrato de trabalho à fiscalização do Tribunal de Justiça.
- 22 Por considerar que a jurisprudência atrás referida do Verwaltungsgerichtshof podia conduzir à não tributação integral do interessado, tanto a nível nacional como

comunitário, o Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Wien, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 13.º, primeiro parágrafo, do Protocolo [...] só se opõe à tributação, nos Estados-Membros, dos vencimentos, salários e emolumentos pagos pelas Comunidades aos seus funcionários e outros agentes quando as Comunidades Europeias exerçam o direito de tributação que lhes pertence?
- 2) O artigo 16.º, segundo parágrafo, do Protocolo [...] só se opõe à tributação, nos Estados-Membros, dos vencimentos, salários e emolumentos pagos pelas Comunidades aos seus funcionários e outros agentes quando estes sejam designados numa comunicação, na aceção deste artigo, e uma comunicação, efectuada com base nesta mesma disposição, autoriza automaticamente a autoridade fiscal do Estado-Membro a exercer o direito de tributação nacional em relação aos funcionários e outros agentes não designados nessa comunicação e, portanto, em relação a todos os agentes que as Comunidades Europeias considerem agentes locais?»

Quanto às questões prejudiciais

23 Estando as duas questões intimamente interligadas, há que examiná-las conjuntamente.

24 Estas questões, colocadas no seu contexto jurídico e factual acima exposto, revelam que o juiz de reenvio pretende essencialmente saber se, para efeitos da aplicação dos

artigos 13.º e 16.º do protocolo, a decisão de uma instituição comunitária que define o estatuto de um dos seus agentes e determina o seu regime de emprego se reveste de carácter vinculativo para as autoridades administrativas e judiciais nacionais, de tal modo que estas não podem proceder a uma qualificação autónoma da relação de emprego em causa.

25 Os artigos 11.º do Estatuto e do ROA, nas respectivas versões em vigor tanto antes como após 1 de Maio de 2004, data da entrada em vigor do novo Estatuto, prevêem que o funcionário ou agente deve desempenhar as suas funções e pautar a sua conduta «tendo unicamente em vista os interesses das Comunidades, sem solicitar nem aceitar instruções de qualquer governo, entidade, organização ou pessoa estranha à instituição a que pertence».

26 O artigo 2.º do Estatuto e o artigo 6.º do ROA, nas respectivas versões aplicáveis tanto antes como após 1 de Maio de 2004, consagram, além disso, o princípio da autonomia funcional das instituições comunitárias no que toca à selecção dos seus funcionários e agentes, dispondo que cada instituição determinará as entidades que nela exercem os poderes conferidos pelo Estatuto à autoridade investida do poder de nomeação ou que estão habilitadas a celebrar os contratos de admissão dos outros agentes.

27 Esta autonomia institucional e funcional é assegurada, designadamente, pela atribuição das imunidades e dos privilégios necessários ao cumprimento da missão das instituições comunitárias com base em disposições de valor hierárquico superior, ou seja, as do protocolo. Assim, este prevê que certas categorias de funcionários e de outros agentes das instituições, a determinar unicamente pelo Conselho, deliberando sob proposta da Comissão e após consulta das outras instituições, ficam sujeitas, em benefício das Comunidades, a um imposto que incidirá sobre os vencimentos, salários e emolumentos por elas pagos e estão paralelamente isentas de impostos nacionais que incidam sobre os referidos vencimentos, salários e emolumentos (artigos 13.º e 16.º do protocolo).

- 28 Decorre dos princípios e do quadro regulamentar acima exposto que as instituições comunitárias dispõem de um amplo poder de apreciação e de autonomia no tocante à criação de um lugar de funcionário ou de agente, à selecção do funcionário ou do agente para efeitos do provimento do lugar criado e à natureza da relação de trabalho que as liga a determinado agente, nos limites das disposições do Estatuto e do ROA e consoante as disponibilidades orçamentais.
- 29 De igual modo, como salientou o advogado-geral L. A. Geelhoed no n.º 16 das suas conclusões, o Conselho é o único competente para, com fundamento no artigo 16.º do protocolo, determinar o âmbito de aplicação *ratione personæ* do regime fiscal previsto no artigo 13.º deste mesmo protocolo.
- 30 A autonomia das instituições comunitárias é igualmente realçada pelo facto de, em conformidade com o artigo 79.º do ROA, as condições de emprego dos agentes locais, nomeadamente, as modalidades da sua admissão, serem fixadas pela instituição comunitária em questão. Dado que a expressão «modalidades da sua admissão», que figura naquela disposição, inclui a determinação do regime dos agentes em causa, a norma em análise exclui que a determinação deste regime possa competir a instâncias diversas das comunitárias.
- 31 Esta conclusão é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual a atribuição da qualidade de funcionário ou de agente só pode residir num acto formal da instituição em questão e não pode ter origem numa decisão de uma autoridade administrativa ou judicial nacional. Com efeito, tal constituiria uma intrusão na esfera de autonomia das instituições comunitárias (acórdãos de 11 de Março de 1975, Porrini e o., 65/74, Recueil, p. 319, n.º 15 e n.º 2 da parte decisória, Colect., p. 143, e de 3 de Outubro de 1985, Tordeur e o., 232/84, Recueil, p. 3223, n.ºs 27 e 28).

- 32 O regime jurídico de funcionário, de agente temporário e de agente auxiliar, por um lado, e o regime de agente local, por outro, comportam diferenças fundamentais no tocante à respectiva natureza. Enquanto os empregos de funcionário, de agente temporário e de agente auxiliar são regulados exclusivamente pelo direito comunitário e os litígios a que estas relações de emprego podem dar lugar são da exclusiva competência da jurisdição comunitária, as relações de trabalho dos agentes locais estão sujeitas a uma regulamentação de natureza mista, constituída por fontes comunitárias e nacionais, e os litígios a que estas relações de trabalho podem dar lugar são da competência das jurisdições nacionais. Por último, os agentes locais não beneficiam da isenção dos impostos nacionais que incidam sobre os vencimentos, salários e emolumentos pagos pelas Comunidades.
- 33 O regime de agente temporário e de agente auxiliar é em grande medida equiparável ao regime de funcionário. Tanto os agentes temporários como os agentes auxiliares estão essencialmente sujeitos às mesmas exigências respeitantes às condições do seu recrutamento, têm direitos e obrigações idênticos aos previstos para os funcionários nos artigos 11.º a 25.º do Estatuto, estão sujeitos ao mesmo regime no que respeita à duração e ao horário de trabalho, beneficiam substancialmente dos mesmos direitos em matéria de férias e, por último, em razão do facto de estarem regidos pela mesma regulamentação, podem utilizar as mesmas vias de recurso perante a jurisdição comunitária.
- 34 Dada a incompatibilidade entre o regime de funcionário, de agente temporário e de agente auxiliar, por um lado, e o de agente local, por outro, a passagem de um agente local para um posto de funcionário, de agente temporário ou de agente auxiliar põe termo, de pleno direito e em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, à sua anterior relação de trabalho e, ao invés, a retoma das suas anteriores actividades constituirá um emprego novo e não a continuação da relação de emprego anterior (acórdão de 25 de Junho de 1981, 105/80, Desmedt, Recueil, p. 1701, n.º 15 e parte decisória). Assim, na hipótese da relação de trabalho do recorrente na causa principal poder ser considerada a de um agente temporário ou de um agente auxiliar, essa relação de trabalho deveria ser qualificada de emprego novo, o que excluiria, em conformidade com os acórdãos Porrini e o. e Tordeur e o., já referidos, que esse emprego novo pudesse ter origem num acto de uma instância não comunitária.

- 35 Assim sendo, a qualificação de «agente local» atribuída a uma pessoa pela autoridade competente de uma instituição comunitária e a natureza da relação de emprego definida no contrato de admissão do agente em questão não podem ser postas em causa com base numa apreciação autónoma de uma autoridade administrativa ou judicial nacional. Reconhecer semelhante faculdade corresponderia a conferir a uma autoridade nacional o poder de intervir na esfera de autonomia das instituições comunitárias e de definir a natureza do contrato de admissão de um agente destas, o que constituiria uma intrusão na acepção da jurisprudência referida anteriormente no n.º 31 do presente acórdão.
- 36 No quadro da protecção jurisdicional efectiva de que goza o agente em causa, deve, é certo, ser possível a este último contestar a qualificação do seu regime de emprego face às disposições do ROA. Todavia, esta competência deve caber exclusivamente à jurisdição comunitária, uma vez que a fiscalização da legalidade de uma decisão da autoridade competente de uma instituição comunitária que atribua a qualidade de funcionário ou de agente e determine, mediante a celebração do correspondente contrato, a natureza da relação de emprego deste último não é da competência de uma jurisdição nacional.
- 37 As jurisdições nacionais, por seu turno, continuam a ser competentes, em conformidade com o artigo 81.º do ROA, para conhecer dos litígios respeitantes às condições de emprego de um agente local, como está previsto no artigo 79.º do ROA. Todavia, o acto de uma instituição comunitária que determina o regime de um dos seus agentes não pode ser posto em causa perante estas jurisdições.
- 38 Em último lugar, há que salientar que o regime instituído no protocolo, nos termos do qual os funcionários e certos agentes das Comunidades estão unicamente sujeitos, em benefício destas, a um imposto comunitário, tem como único objectivo reforçar a autonomia das instituições comunitárias e não pode favorecer nem ter por efeito a isenção dos outros agentes da imposição prevista pela lei fiscal do local da sua afectação.

- 39 Visto o conjunto das precedentes considerações, há que responder às questões submetidas que, para efeitos da aplicação dos artigos 13.º e 16.º do protocolo, a decisão de uma instituição comunitária que define o estatuto de um dos seus agentes e determina o seu regime de emprego se reveste de carácter vinculativo para as autoridades administrativas e judiciais nacionais, de tal modo que estas não podem proceder a uma qualificação autónoma da relação de emprego em questão.

Quanto às despesas

- 40 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

Para efeitos da aplicação dos artigos 13.º e 16.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias, a decisão de uma instituição comunitária que define o estatuto de um dos seus agentes e determina o seu regime de emprego reveste-se de carácter vinculativo para as autoridades administrativas e judiciais nacionais, de tal modo que estas não podem proceder a uma qualificação autónoma da relação de emprego em questão.

Assinaturas