



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de novembro de 2013 *

«Ação por omissão — Adaptação anual das remunerações e das pensões dos funcionários e dos outros agentes da União Europeia — Estatuto dos Funcionários — Adaptação dos coeficientes de correção —
Decisão do Conselho — Recusa de adoção da proposta da Comissão — Abstenção —
Inadmissibilidade»

No processo C-196/12,

que tem por objeto uma ação por omissão ao abrigo do artigo 265.º TFUE, entrada em 26 de abril de 2012,

Comissão Europeia, representada por J. Currall, D. Martin e J.-P. Keppenne, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por:

Parlamento Europeu, representado por A. Neergaard e S. Seyr, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bauer e J. Herrmann, na qualidade de agentes,

demandado,

apoiado por:

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad e S. Centeno Huerta, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por C. Wissels e M. Bulterman, na qualidade de agentes,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por E. Jenkinson e J. Beeko, na qualidade de agentes, assistidas por R. Palmer, barrister,

intervenientes,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (relator), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, presidentes de secção, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de setembro de 2013,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não adotar a proposta da Comissão relativa a um regulamento do Conselho que adapta, com efeitos a partir de 1 de julho de 2011, as remunerações e as pensões dos funcionários e outros agentes da União Europeia, bem como os coeficientes de correção aplicáveis a essas remunerações e pensões [COM(2011) 820 final, a seguir «proposta de regulamento»], o Conselho da União Europeia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no Estatuto dos Funcionários da União Europeia, aprovado pelo 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), conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 (JO L 311, p. 1), na sua redação resultante de uma retificação publicada em 5 de junho de 2012 (JO L 144, p. 48, a seguir «Estatuto»).

Quadro jurídico

- 2 O artigo 65.º do Estatuto enuncia:

«1. O Conselho procede anualmente a um exame do nível de remunerações dos funcionários e dos outros agentes da União. Este exame ocorrerá em setembro, com base num relatório comum, apresentado pela Comissão e baseado no valor, em 1 de julho e em cada país da União, de um índice comum estabelecido pelo Serviço de Estatística da União Europeia, em ligação com os serviços nacionais de estatística dos Estados-Membros.

No decurso deste exame, o Conselho examina [...] a necessidade, no âmbito da política económica e social da União, de proceder a uma adaptação das remunerações. Serão especialmente tomados em consideração o eventual aumento dos vencimentos públicos e as necessidades de recrutamento.

2. No caso de variação sensível do custo de vida, o Conselho decide, num prazo máximo de dois meses, medidas de adaptação dos coeficientes de correção e, se for caso disso, do seu efeito retroativo.

3. Na aplicação do presente artigo, o Conselho delibera, sob proposta da Comissão, pela maioria qualificada prevista nos n.ºs 4 e 5 do artigo 16.º [TUE].»

- 3 Nos termos do artigo 82.º, n.º 2, do Estatuto, quando o Conselho, em aplicação do n.º 1 do artigo 65.º, decidir adaptar as remunerações, a mesma adaptação será aplicada às pensões.
- 4 Em conformidade com o artigo 65.º-A do Estatuto, as modalidades de aplicação dos seus artigos 64.º e 65.º são definidas no anexo XI do Estatuto.
- 5 O artigo 1.º deste anexo, que faz parte da secção 1 do seu capítulo 1, prevê que, para efeitos do exame previsto no n.º 1 do artigo 65.º do Estatuto, o Eurostat redigirá anualmente, antes do final do mês de outubro, um relatório sobre a evolução do custo de vida em Bruxelas (Bélgica) (índice internacional de Bruxelas), sobre a evolução do custo de vida fora de Bruxelas (paridades económicas e índices implícitos) e sobre a evolução do poder de compra das remunerações dos funcionários nacionais das administrações centrais de oito Estados-Membros (indicadores específicos).
- 6 Nos termos do artigo 3.º do anexo XI do Estatuto, que constitui a secção 2 do capítulo 1 deste anexo, sob o título «Modalidades da adaptação anual das remunerações e pensões»:
- «1. Nos termos do n.º 3 do artigo 65.º do Estatuto, o Conselho decide, antes do final do ano, a adaptação das remunerações e pensões proposta pela Comissão e baseada nos elementos previstos na secção 1 do presente anexo, com efeitos a partir de 1 de julho.
2. O valor da adaptação é igual ao produto do indicador específico pelo índice internacional de Bruxelas. A adaptação é fixada em termos líquidos em percentagem igual para todos.
- [...]
5. Não se aplica qualquer coeficiente de correção na Bélgica e no Luxemburgo. Os coeficientes de correção aplicáveis:
- a) Às remunerações pagas aos funcionários da União em serviço nos outros Estados-Membros e em certos outros locais de afectação,
- b) [...] às pensões pagas noutros Estados-Membros pelo serviço anteriormente prestado, correspondentes aos direitos adquiridos antes de 1 de maio de 2004,
- serão determinados pelos rácios entre as paridades económicas referidas no artigo 1.º do presente anexo e as taxas de câmbio previstas no artigo 63.º do Estatuto para os países correspondentes.
- [...]»
- 7 O capítulo 5 do anexo XI do Estatuto intitula-se «Cláusula de exceção». É composto unicamente pelo artigo 10.º, que dispõe:
- «Em caso de deterioração grave e súbita da situação económica e social na União, avaliada à luz dos dados objetivos fornecidos pela Comissão, esta deve apresentar propostas adequadas ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que deliberam nos termos do artigo 336.º [TFUE].»
- 8 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, deste anexo, o mesmo é aplicável entre 1 de julho de 2004 e 31 de dezembro de 2012.

Antecedentes do litígio

- 9 Considerando que a recente crise económica e financeira surgida na União provoca uma «deterioração grave e súbita da situação económica e social na União» na aceção do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto, o Conselho pediu à Comissão, em dezembro de 2010, que apresentasse, com fundamento neste artigo 10.º, propostas adequadas a tempo de o Parlamento Europeu e ele próprio as analisarem e adotarem antes do final do ano de 2011.
- 10 Em resposta a este pedido, a Comissão apresentou ao Conselho, em 13 de julho de 2011, o Relatório sobre a cláusula de exceção (artigo 10.º do anexo XI do Estatuto) [COM(2011) 440 final], no qual concluiu, baseando-se em quinze indicadores e nas previsões económicas europeias publicadas pela Direção-Geral «Assuntos Económicos e Financeiros» em 13 de maio de 2011, que não era adequado apresentar uma proposta nos termos do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto.
- 11 A análise deste relatório deu origem a discussões no Conselho, que culminaram num novo pedido dirigido por este à Comissão, destinado à implementação do referido artigo 10.º e à apresentação de uma proposta adequada de adaptação das remunerações.
- 12 Em resposta a este pedido, a Comissão apresentou a Comunicação COM(2011) 829 final, de 24 de novembro de 2011, que fornece informações suplementares para o Relatório COM(2011) 440 final, que assentava nomeadamente nas previsões económicas comunicadas pela sua Direção-Geral «Assuntos Económicos e Financeiros» em 10 de novembro de 2011. A Comissão concluiu novamente que a União não estava confrontada com uma situação extraordinária na aceção do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto e que não podia, portanto, acionar a cláusula de exceção.
- 13 No mesmo dia, a Comissão apresentou a sua proposta de regulamento acompanhada de uma exposição de motivos. A adaptação das remunerações proposta com base no método «normal» previsto no artigo 3.º do anexo XI do Estatuto era de 1,7%.
- 14 Através da Decisão 2011/866/UE do Conselho, de 19 de dezembro de 2011, sobre a proposta da Comissão relativa ao regulamento do Conselho que adapta, com efeitos a partir de 1 de julho de 2011, as remunerações e as pensões dos funcionários e outros agentes da União Europeia, bem como os coeficientes de correção aplicáveis a essas remunerações e pensões (JO L 341, p. 54), o Conselho decidiu «não adotar a proposta [de regulamento]», nomeadamente pelos seguintes motivos:

«(8) O Conselho [...] está convicto de que a crise financeira e económica que actualmente se faz sentir na União, conduzindo a ajustamentos orçamentais significativos num grande número de Estados-Membros, nomeadamente através de redução dos salários dos trabalhadores da função pública, constitui uma deterioração grave e súbita da situação económica e social na União.

[...]

(13) À luz das considerações que precedem, o Conselho considera que a posição da Comissão, no que respeita à existência de uma deterioração grave e súbita da situação económica e social e à sua recusa em apresentar uma proposta com base no artigo 10.º do anexo XI do Estatuto, se baseia em motivos manifestamente insuficientes e erróneos.

(14) Dado que o Tribunal de Justiça [...] concluiu no processo [em que foi proferido o acórdão de 24 de novembro de 2010, Comissão/Conselho (C-40/10, Colet., p. I-12043)] que, durante o período de aplicação do anexo XI do Estatuto, o procedimento previsto no artigo 10.º do mesmo Estatuto constitui a única possibilidade de ter em conta uma crise económica no âmbito da adaptação das remunerações, o Conselho ficou dependente de uma proposta da Comissão para aplicar o referido artigo em situação de crise.

(15) O Conselho está convicto de que, atendendo à redação do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto e no cumprimento do dever de cooperação leal entre as instituições, consagrado no artigo 13.º, n.º 2, segundo período, do [TUE], a Comissão teria sido obrigada a apresentar ao Conselho uma proposta adequada. As conclusões da Comissão e o facto de não ter apresentado tal proposta violam assim essa obrigação.

(16) Na medida em que o Conselho apenas pode decidir sob proposta da Comissão, a Comissão, ao errar nas suas conclusões e ao abster-se de apresentar uma proposta ao abrigo do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto, impediu o Conselho de reagir de forma adequada à deterioração grave e súbita da situação económica e social através da adopção de um ato jurídico ao abrigo do artigo 10.º do anexo XI do Estatuto.»

- 15 Ao mesmo tempo que interpôs um recurso de anulação da Decisão 2011/866 ao abrigo do artigo 263.º TFUE, no processo em que foi proferido o acórdão de 19 de novembro de 2013, Comissão/Conselho (C-63/12), a Comissão enviou à Presidência do Conselho uma carta datada de 25 de janeiro de 2012, registada no Secretariado do Conselho em 20 de fevereiro de 2012, na qual o convidava, nos termos do artigo 265.º TFUE, a adotar a proposta de regulamento no prazo de dois meses a contar da receção dessa carta. O Conselho «tomou nota» da referida carta.

Pedidos das partes e tramitação no Tribunal de Justiça

- 16 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- declarar que, ao não adotar a proposta de regulamento, o Conselho não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Estatuto, e
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 17 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne julgar a ação improcedente e condenar a Comissão nas despesas.
- 18 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de setembro de 2012, foi admitida a intervenção do Parlamento, em apoio dos pedidos da Comissão, e a da República Federal da Alemanha, do Reino de Espanha, do Reino dos Países Baixos e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto à ação

- 19 A Comissão alega que a presente ação por omissão é intentada por precaução, para o caso de vir a ser considerado que a atitude do Conselho consubstancia uma abstenção, nomeadamente no que respeita à adaptação dos coeficientes de correção, e de, no âmbito do recurso de anulação interposto da Decisão 2011/866, o Tribunal considerar que esta não é um ato impugnável.
- 20 A Comissão sustenta que, no caso de esta decisão não constituir uma «verdadeira» recusa em adotar a proposta de regulamento, o Conselho violou o seu dever de agir decorrente do artigo 3.º, n.º 1, do anexo XI do Estatuto, a saber, o dever de adotar a proposta apresentada pela Comissão antes do final do ano em curso. Na falta de uma proposta ao abrigo do artigo 10.º deste anexo, não está preenchido um dos requisitos formais de aplicação deste artigo, pelo que, nos termos do acórdão de 24 de novembro de 2010, Comissão/Conselho, já referido, o Conselho estava obrigado a adotar a proposta de regulamento ao abrigo do dito artigo 3.º

- 21 Nos termos do artigo 265.º, primeiro parágrafo, TFUE, uma instituição da União pode recorrer ao Tribunal de Justiça para que este declare que, em violação dos Tratados, o Conselho se absteve de se pronunciar.
- 22 Esta via judicial baseia-se na ideia de que a inação ilegal de uma instituição permite, nomeadamente às outras instituições, recorrer ao Tribunal de Justiça para que este declare que a abstenção é contrária ao Tratado FUE. O referido artigo visa a omissão resultante da abstenção de decidir ou de tomar posição e não a adoção de um ato diferente do que o demandante teria desejado ou considerado necessário (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 24 de novembro de 1992, Buckl e o./Comissão, C-15/91 e C-108/91, Colet., p. I-6061, n.º 17, e de 16 de fevereiro de 1993, ENU/Comissão, C-107/91, Colet., p. I-599, n.º 10 e jurisprudência referida).
- 23 Ora, no presente caso, o Conselho tomou posição sobre a proposta de regulamento, ao adotar a Decisão 2011/866, que constitui um ato impugnável na aceção do artigo 263.º TFUE, conforme o Tribunal de Justiça declarou nos n.ºs 29 a 33 do acórdão de 19 de novembro de 2013, Comissão/Conselho, já referido.
- 24 Com efeito, para manifestar o seu ponto de vista sobre a referida proposta, o Conselho adotou formalmente uma «decisão» que foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, série L, que contém a legislação da União.
- 25 Além disso, nos considerandos da Decisão 2011/866, o Conselho salientou que, atendendo à crise financeira e económica atual, a Comissão estava obrigada a apresentar uma proposta adequada ao abrigo da cláusula de exceção prevista no artigo 10.º do anexo XI do Estatuto.
- 26 Daqui resulta que o Conselho não se absteve de se pronunciar sobre a proposta de regulamento, que assentava no artigo 3.º deste anexo, mas que, em substância, a rejeitou.
- 27 Esta tomada de posição refere-se à proposta de regulamento no seu todo, incluindo no que respeita à adaptação dos coeficientes de correção, embora o Conselho não tenha explicado separadamente os motivos por que recusou adaptar estes coeficientes de correção.
- 28 Com efeito, por um lado, o título da Decisão 2011/866 e o seu dispositivo mencionam o título completo da proposta de regulamento.
- 29 Por outro lado, a cláusula de exceção prevista no artigo 10.º do anexo XI do Estatuto e a fundamentação da Decisão 2011/866, baseada no facto de que a Comissão devia ter apresentado uma proposta ao abrigo deste artigo 10.º, em vez de apresentar a proposta de regulamento ao abrigo do artigo 3.º do referido anexo, abrangem a adaptação anual das remunerações e das pensões no seu conjunto, ou seja, tanto a adaptação do nível geral das remunerações e das pensões como a dos coeficientes de correção, como o Tribunal declarou nos n.ºs 90 a 95 e 100 a 103 do acórdão de 19 de novembro de 2013, Comissão/Conselho, já referido.
- 30 Nestas condições, não estão preenchidos os requisitos previstos no artigo 265.º TFUE.
- 31 Por conseguinte, a ação por omissão deve ser julgada inadmissível.

Quanto às despesas

- ³² Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) A ação é julgada improcedente.**
- 2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**
- 3) A República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Parlamento Europeu suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas