



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de julho de 2016\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Decisão 2009/906/PESC — Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) na Bósnia-Herzegovina — Agente nacional destacado — Reafetação num serviço regional desta missão — Artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE — Artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE — Recurso de anulação com pedido de indemnização — Competência dos órgãos jurisdicionais da União Europeia — Artigos 263.º TFUE, 268.º TFUE e 340.º, segundo parágrafo, TFUE»

No processo C-455/14 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 29 de setembro de 2014,

H, residente em Catânia (Itália), representada por M. Velardo, avvocato,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

**Conselho da União Europeia**, representado por A. Vitro e F. Naert, na qualidade de agentes,

**Comissão Europeia**, representada por F. Erlbacher, G. Gattinara e J.-P. Keppenne, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) na Bósnia-Herzegovina**, com sede em Sarajevo (Bósnia-Herzegovina),

recorridos em primeira instância,

### O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, M. Ilešić, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e C. Lycourgos, presidentes de secção, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras e E. Regan (relator), juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: V. Tourrèes, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de janeiro de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de abril de 2016,

\* Língua do processo: inglês.

profere o presente

### **Acórdão**

- <sup>1</sup> No seu recurso, H pede a anulação do despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de julho de 2014, H/Conselho e o. (T-271/10, não publicado, a seguir «despacho recorrido», EU:T:2014:702), em que este julgou inadmissível o seu recurso destinado a obter, por um lado, a anulação da decisão de 7 de abril de 2010, assinada pelo chefe do pessoal da Missão de Polícia da União Europeia (MPUE), através da qual a recorrente tinha sido reafetada no lugar de «Criminal Justice Adviser — Prosecutor» junto do serviço regional de Banja Luka (Bósnia-Herzegovina) e, se necessário, da decisão de 30 de abril de 2010, assinada pelo chefe desta missão referido no artigo 6.º da Decisão 2009/906/PESC do Conselho, de 8 de dezembro de 2009, relativa à Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) na [Bósnia-Herzegovina] (JO 2009, L 322, p. 22), que confirma a decisão de 7 de abril de 2010, bem como, por outro lado, a condenação do Conselho, da Comissão Europeia e da MPUE no pagamento de uma indemnização.

### **Quadro jurídico**

- <sup>2</sup> Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Ação Comum 2002/210/PESC do Conselho, de 11 de março de 2002, relativa à Missão de Polícia da União Europeia (JO 2002, L 70, p. 1), foi estabelecida uma MPUE a fim de assegurar a sucessão da Força Internacional de Polícia das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina.

- <sup>3</sup> Com base no artigo 28.º TUE e no artigo 43.º, n.º 2, TUE, a MPUE foi prorrogada várias vezes, em último lugar pela Decisão 2009/906, até 31 de dezembro de 2011.

- <sup>4</sup> O artigo 2.º desta decisão, sob a epígrafe «Mandato da Missão», prevê, no seu primeiro parágrafo:

«Inserida no contexto mais alargado da abordagem em matéria de Estado de direito para a [Bósnia-Herzegovina] e para a região, a MPUE, embora mantendo capacidades residuais nos domínios da reforma da polícia e da responsabilização, deve principalmente apoiar os serviços de polícia competentes da [Bósnia-Herzegovina] na luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, centrando-se nomeadamente nos serviços de polícia a nível estatal, no reforço da interação entre a polícia e o Ministério Público e na cooperação regional e internacional.»

- <sup>5</sup> O artigo 4.º da referida decisão, sob a epígrafe «Estrutura da Missão», enuncia, no seu n.º 1:

«A MPUE tem a seguinte estrutura:

- a) Um quartel-general em Sarajevo, constituído pelo Chefe de Missão e pelo pessoal definido no Plano de Operações (OPLAN);
- b) Quatro serviços regionais em Sarajevo, Banja Luka, Mostar e Tuzla;

[...]»

6 O artigo 5.º da mesma decisão, sob a epígrafe «Comandante da Operação Civil», prevê, nos seus n.os 2 a 4:

«2. O Comandante da Operação Civil, sob o controlo político e a direção estratégica do Comité Político e de Segurança (CPS) e sob a autoridade geral do Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), exerce o comando e o controlo da MPUE a nível estratégico.

3. O Comandante da Operação Civil garante a execução adequada e efetiva das decisões do Conselho, assim como das decisões do CPS, nomeadamente através de instruções a nível estratégico dirigidas, conforme necessário, ao Chefe de Missão e presta-lhe aconselhamento e apoio técnico.

4. Todo o pessoal destacado permanece inteiramente sob o comando das autoridades nacionais do Estado ou da instituição da UE que o destacou. As autoridades nacionais transferem o controlo operacional (OPCON) do seu pessoal, equipas e unidades para o Comandante da Operação Civil.»

7 O artigo 6.º da Decisão 2009/906, sob a epígrafe «Chefe de Missão», dispõe, nos seus n.os 1 a 5:

«1. O Chefe de Missão assume a responsabilidade e exerce o comando e o controlo da MPUE no teatro de operações.

2. O Chefe de Missão exerce o comando e o controlo do pessoal, das equipas e das unidades dos Estados contribuintes afetados pelo Comandante da Operação Civil, bem como a responsabilidade administrativa e logística, designadamente pelos bens, recursos e informações postos à disposição da MPUE.

3. O Chefe de Missão emite instruções destinadas a todo o pessoal da MPUE para a eficaz condução da MPUE no teatro de operações, assumindo a sua coordenação e gestão corrente, segundo as instruções a nível estratégico do Comandante da Operação Civil.

4. O Chefe de Missão é responsável pela execução do orçamento da MPUE. Para o efeito, o Chefe de Missão assina um contrato com a Comissão.

5. O Chefe de Missão é responsável pelo controlo disciplinar do pessoal. No que respeita ao pessoal destacado, a ação disciplinar é exercida pela respetiva autoridade nacional ou da UE.»

8 O artigo 7.º desta decisão, sob a epígrafe «Pessoal da MPUE», dispõe:

«[...]

2. A MPUE é constituída principalmente por pessoal destacado pelos Estados-Membros ou pelas instituições da UE. Cada Estado-Membro ou instituição da UE suporta os custos relacionados com o pessoal que destaca, incluindo despesas de deslocação de e para o local de destacamento, vencimentos, assistência médica e subsídios, com exceção das ajudas de custo diárias aplicáveis, e ainda subsídios de penosidade e de risco.

3. Quando necessário, a MPUE pode igualmente recrutar, numa base contratual, pessoal civil internacional e pessoal local, caso as funções requeridas não sejam asseguradas pelo pessoal destacado pelos Estados-Membros. [...]

4. Todo o pessoal deve respeitar as normas mínimas operacionais em matéria de segurança específicas da Missão e o plano de segurança da Missão de apoio à política de segurança da UE no terreno. No que respeita à proteção das informações classificadas da UE que sejam confiadas a membros do

pessoal no exercício das suas funções, todo o pessoal deve respeitar os princípios e as normas mínimas de segurança estabelecidos na Decisão 2001/264/CE do Conselho, de 19 de março de 2001, que aprova as regras de segurança do Conselho [JO 2001, L 101, p. 1] [...]»

- 9 Sob a epígrafe «Estatuto da Missão e do pessoal da MPUE», o artigo 8.º da referida decisão inclui um n.º 2, que tem a seguinte redação:

«Cabe ao Estado ou à instituição da UE que tenha destacado um dado membro do pessoal responder a quaisquer reclamações relacionadas com o respetivo destacamento, apresentadas por esse membro do pessoal ou que lhe digam respeito. O Estado ou a instituição da UE em questão é responsável por quaisquer medidas que seja necessário tomar contra o agente destacado.»

- 10 Nos termos do artigo 9.º da mesma decisão, sob a epígrafe «Cadeia de Comando»:

«1. A MPUE tem uma cadeia de comando unificada, tal como uma operação de gestão de crises.

2. Sob a responsabilidade do Conselho, o CPS exerce o controlo político e a direção estratégica da MPUE.

3. O Comandante da Operação Civil, sob o controlo político e a direção estratégica do CPS e sob a autoridade geral do AR, é o comandante da MPUE no plano estratégico e, nessa qualidade, dirige instruções ao Chefe de Missão e presta-lhe aconselhamento e apoio técnico.

[...]

5. O Chefe de Missão exerce o comando e o controlo da MPUE no teatro de operações e responde diretamente perante o Comandante da Operação Civil.»

- 11 Sob a epígrafe «Controlo político e direção estratégica», o artigo 10.º da Decisão 2009/906 enuncia, no seu n.º 1:

«O CPS exerce, sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direção estratégica da MPUE. O CPS fica autorizado pelo Conselho a tomar as decisões pertinentes em conformidade com o terceiro parágrafo do artigo 38.º [TUE]. Essa autorização inclui poderes para nomear um Chefe de Missão, sob proposta do AR, e para alterar o [conceito de operação] e o [plano de operação]. Os poderes de decisão relacionados com os objetivos e o termo da MPUE continuam a ser exercidos pelo Conselho.»

- 12 O artigo 91.º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, instituído 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 1968, 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 2010, L 311, p. 1; retificação no JO 2012, L 144, p. 48) (a seguir «Estatuto»), prevê, no seu n.º 1, que «[o] Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir sobre qualquer litígio entre a União e qualquer das pessoas referidas neste Estatuto e que tiver por objeto a legalidade de um ato que cause prejuízo a essa pessoa».

### **Antecedentes do litígio e decisões controvertidas**

- 13 H é uma magistrada italiana que foi destacada para a MPUE em Sarajevo (Bósnia-Herzegovina) por decreto do Ministério da Justiça italiano, de 16 de outubro de 2008, para aí exercer funções de «Criminal Justice Unit Adviser», com efeitos a partir de 14 de novembro de 2008.
- 14 Por decreto do referido Ministério de 7 de abril de 2009, o destacamento da recorrente foi prorrogado até 31 de dezembro de 2009, para exercer funções de «Chief Legal Officer». Por decreto do mesmo Ministério de 9 de dezembro de 2009, o destacamento da recorrente foi novamente prorrogado até 31 de dezembro de 2010, para que continuasse a exercer as mesmas funções.
- 15 Por decisão de 7 de abril de 2010, assinada pelo chefe do pessoal da MPUE, a recorrente foi reafetada, por motivos operacionais, ao lugar de «Criminal Justice Adviser — Prosecutor», junto do serviço regional de Banja Luka, com efeitos a partir de 19 de abril de 2010.
- 16 Depois de ter recebido a decisão de 7 de abril de 2010, a recorrente dirigiu-se às autoridades italianas e apresentou uma reclamação.
- 17 Por mensagem de correio eletrónico de 15 de abril de 2010, um funcionário da Representação Permanente da República Italiana junto da União informou a recorrente de que a decisão de 7 de abril tinha sido suspensa.
- 18 Por decisão de 30 de abril de 2010, assinada pelo Chefe de Missão referido no artigo 6.º da Decisão 2009/906, este respondeu à reclamação da recorrente confirmando a decisão de 7 de abril de 2010 (a seguir, conjuntamente, «decisões controvertidas»). Nessa ocasião, o Chefe de Missão precisou que esta decisão de 7 de abril de 2010 tinha sido adotada por ele próprio e que o motivo operacional da reafetação da recorrente respondia à necessidade de dispor de aconselhamento em matéria penal no serviço de Banja Luka.
- 19 Em 4 de junho de 2010, a recorrente intentou uma ação no Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), pedindo a anulação da decisão de 7 de abril de 2010 e uma indemnização pelo prejuízo alegadamente sofrido. Na audiência no Tribunal de Justiça, a recorrente indicou que esse processo continuava pendente. A recorrente apresentou igualmente no referido órgão jurisdicional italiano um pedido de suspensão da execução dessa decisão.

### **Tramitação no Tribunal Geral e o despacho recorrido**

- 20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de junho de 2010, a recorrente interpôs neste órgão jurisdicional um recurso destinado a obter a anulação das decisões controvertidas e uma indemnização.
- 21 O Conselho e a Comissão deduziram, cada um, por requerimentos separados, uma exceção de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, na versão então aplicável, alegando, em substância, que as decisões controvertidas são atos abrangidos por uma ação operacional decidida e levada a cabo no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), de forma que o Tribunal Geral não é competente para conhecer do recurso nele interposto, tendo em conta o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE, e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE.

- 22 A recorrente pediu que cada uma das exceções deduzidas fosse julgada improcedente com o fundamento de que as decisões controvertidas não são atos políticos ou estratégicos relativos à PESC e a incompetência do Tribunal Geral a priva do direito a um recurso efetivo, uma vez que o juiz nacional não pode nem anular as referidas decisões nem ordenar às instituições da União que reparem o prejuízo que causaram.
- 23 No despacho recorrido, o Tribunal Geral, por considerar que não era competente para conhecer do recurso, julgou-o inadmissível.

### **Pedidos das partes**

- 24 No presente recurso, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o despacho recorrido, na medida em que o Tribunal Geral julgou o seu recurso inadmissível;
  - remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento; e
  - condenar os recorridos nas despesas do processo na primeira instância.
- 25 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao recurso;
  - proceder a uma substituição de fundamentos no que respeita à delegação de poderes; e
  - condenar a recorrente nas despesas.
- 26 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o despacho recorrido;
  - julgar o recurso inadmissível;
  - a título subsidiário, julgar o recurso inadmissível na parte em que é dirigido à Comissão e remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento; e
  - condenar a recorrente nas despesas.

### **Quanto ao presente recurso**

- 27 A recorrente invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, na sua versão aplicável na data do despacho recorrido, e dos direitos de defesa. O segundo fundamento é relativo a erros de direito cometidos pelo Tribunal quando se declarou incompetente para decidir do recurso.

### *Argumentos das partes*

- 28 Com o seu segundo fundamento, que há que examinar em primeiro lugar, a recorrente acusa o Tribunal Geral, numa primeira parte, de ter considerado que as decisões controvertidas não eram da sua competência nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE, e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, e, numa segunda parte, de ter imputado estas decisões às autoridades nacionais.

- 29 No que respeita à primeira parte deste fundamento, a recorrente alega que as decisões controvertidas são simples atos administrativos relativos à afetação de recursos humanos, abrangidos pela gestão corrente das operações da MPUE na Bósnia-Herzegovina. Apenas os atos do Conselho Europeu e do Conselho referidos no artigo 25.º TUE e adotados em conformidade com o procedimento previsto no artigo 31.º TUE constituem atos relativos à PESC.
- 30 Além disso, de acordo com a recorrente, a competência do juiz da União para examinar a legalidade das decisões controvertidas resulta dos termos dos artigos 215.º TFUE e 275.º, segundo parágrafo, TFUE, bem como dos objetivos prosseguidos por estas disposições, que conferem ao Tribunal de Justiça a competência para fiscalizar a legalidade das decisões que preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. Uma vez que as decisões controvertidas tinham, no caso em apreço, produzido em relação a si efeitos jurídicos, eram suscetíveis de ser objeto de uma fiscalização jurisdicional, de acordo com o acórdão do Tribunal Geral de 8 de outubro de 2008, Soglema/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 A Comissão, referindo-se aos acórdãos de 27 de fevereiro de 2007, Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.os 51 a 54), e de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70), defende que o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE não significam que todos os atos adotados no contexto da PESC escapem automaticamente à competência do juiz da União. Uma vez que a limitação da competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC é uma derrogação da regra de competência geral prevista no artigo 19.º TUE, deve ser interpretada de maneira restritiva. A interpretação do Tribunal Geral segundo a qual não é competente pelo simples motivo de as decisões controvertidas terem sido tomadas por um órgão criado por ato adotado nos termos do título V, capítulo 2, do Tratado UE é contrária à redação, à economia geral e aos objetivos das referidas disposições dos Tratados.
- 32 Com efeito, de acordo com a Comissão, as instituições da União podem ser levadas a adotar atos ou estar na origem de ações ou de omissões que, embora intervindo no contexto da PESC, não dizem respeito, enquanto atos de governo, ao exercício da PESC. Ora, os redatores dos Tratados pretendiam excluir do âmbito de competência do Tribunal de Justiça apenas estes atos. O sistema, tal como instituído pelos Tratados, estabelece, assim, uma distinção entre os atos de governo e os atos de execução que são adotados com base nos primeiros. Embora estes últimos atos sejam adotados com base no título V, capítulo 2, do Tratado UE, a competência do Tribunal de Justiça no que lhes diz respeito resulta das regras gerais do artigo 263.º TFUE, sem que tenha de estar estabelecida de maneira expressa.
- 33 Além disso, a Comissão alega que uma interpretação teleológica dos Tratados, que são caracterizados pela exigência do respeito dos direitos fundamentais, impõe que os termos «determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º [TFUE]» empregues no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE, sejam interpretados no sentido de que designam qualquer ato adotado por uma instituição da União contra uma pessoa, que produza em relação a ela efeitos jurídicos suscetíveis de violar os seus direitos fundamentais.
- 34 Por conseguinte, a Comissão propõe duas interpretações alternativas do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE, e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, que conduzem, em parte, a resultados diferentes em termos de competência do juiz da União, consistindo a primeira em examinar o conteúdo do ato, da ação ou da omissão em causa e assentando a segunda nos fundamentos invocados perante o juiz da União. De acordo com a primeira interpretação, o Tribunal de Justiça devia concluir que o juiz da União não é competente para conhecer do presente processo, na medida em que as decisões controvertidas constituem atos operacionais abrangidos pela PESC que não produzem em relação à recorrente efeitos jurídicos de uma maneira suscetível de ser incompatível com os seus direitos fundamentais. Quanto à aplicação da segunda interpretação, deve conduzir ao exame dos fundamentos apresentados no pedido em primeira instância. Se o Tribunal de Justiça

acolher a referida interpretação, deve julgar o recurso parcialmente inadmissível por falta de competência e, quanto ao resto, remeter o processo para o Tribunal Geral ou decidir quanto à admissibilidade e o mérito.

- 35 O Conselho pede que a primeira parte do segundo fundamento seja julgada improcedente. Antes de mais, considera que a exclusão dos atos da PESC da competência do juiz da União se estende, nos termos do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, a todas as disposições do Tratado relativas à PESC bem como a todos os atos «adotados com base nessas disposições». Esta exclusão visa também as ações de uma «missão PESC». Com efeito, o artigo 24.º, n.º 1, TUE, e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE abrangem não só o papel do Conselho Europeu e do Conselho, mas também o papel do AR e o dos Estados-Membros na execução da PESC.
- 36 Em seguida, o Conselho defende que não se pode conferir um alcance amplo ao conceito de «medidas restritivas», na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Com efeito, este conceito visa exclusivamente a política de sanções da União. Além disso, os termos empregues nestas disposições têm um significado mais restrito do que o dos atos «destinados a produzir efeitos jurídicos» referidos no artigo 263.º TFUE. Ora, a este respeito nenhuma analogia pode ser estabelecida com o acórdão do Tribunal Geral de 8 de outubro de 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419, n.ºs 33 a 57), dado que, por um lado, o processo que deu origem a esse acórdão respeitava a um recurso contra um organismo da «Comunidade», no âmbito do antigo primeiro pilar, e não a uma decisão relativa à PESC, e, por outro, contrariamente ao organismo em causa no referido processo, a MPUE não tem personalidade jurídica.
- 37 Por último, no que respeita à natureza das decisões controvertidas, o Conselho considera que estas se incluem no âmbito de uma decisão operacional da política de segurança e de defesa que escapa à competência dos órgãos jurisdicionais da União. Com efeito, a reafetação de um procurador no âmbito de uma missão de gestão de crise que opera num contexto sensível não pode ser considerada uma decisão puramente administrativa. A este respeito, o facto de essa decisão poder ser qualificada de ato de «gestão corrente» não significa que é puramente administrativa, uma vez que as decisões em matéria de gestão corrente cobrem a maior parte das decisões operacionais, como, designadamente, as que têm por objeto determinar o local e as modalidades de uma intervenção.
- 38 A título subsidiário, o Conselho alega que, na medida em que as decisões controvertidas contêm elementos de natureza administrativa, estes não podem ser separados dos elementos operacionais. Com efeito, nada permite interpretar de maneira restritiva a expressão «quaisquer reclamações relacionadas com o respetivo destacamento», que figura no artigo 8.º da Decisão 2009/906, distinguindo a decisão de destacamento e a sua implementação através de um contrato. Pelo contrário, resulta do artigo 6.º, n.º 5, desta decisão, segundo o qual, para o pessoal destacado, as ações disciplinares estão sujeitas à autoridade administrativa de origem, que as decisões relativas às condições de aplicação do destacamento são da competência dos Estados-Membros.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 39 Há que recordar que, por aplicação do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça não é, em princípio, competente no que respeita às disposições relativas à PESC e aos atos adotados com base nessas disposições (acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 69, e de 12 de novembro de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 41).

- 40 Todavia, as referidas disposições introduzem uma derrogação à regra da competência geral que o artigo 19.º TUE confere ao Tribunal de Justiça para assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados, pelo que devem ser interpretadas restritivamente (acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70, e de 12 de novembro de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 42).
- 41 A este respeito, há que sublinhar que, como resulta tanto do artigo 2.º TUE, que figura nas disposições comuns do Tratado UE, como do artigo 21.º TUE, sobre a ação externa da União, para o qual remete o artigo 23.º TUE, relativo à PESC, a União se funda, designadamente, nos valores da igualdade e do Estado de Direito (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 27 de fevereiro de 2007, Segi e o./Conselho, C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 51, e parecer 2/13, de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, n.ºs 168 e 169). Ora, a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência de um Estado de Direito (v. acórdão de 6 de outubro de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 95 e jurisprudência referida).
- 42 No caso em apreço, é verdade que as decisões controvertidas se inserem no contexto da PESC. Com efeito, estas decisões, adotadas pelo Chefe da MPUE na Bósnia-Herzegovina instituída com base nos artigos 28.º TUE e 43.º, n.º 2, TUE, para preencher, por via de reafetação, um lugar num serviço regional desta missão, estão ligadas a uma ação operacional da União decidida e levada a cabo no âmbito da PESC, que, em substância, como resulta do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Decisão 2009/906, tem por objeto apoiar os serviços de polícia competentes na Bósnia-Herzegovina na sua luta contra a criminalidade organizada e a corrupção.
- 43 Todavia, tal circunstância não pode necessariamente conduzir à exclusão da competência do juiz da União (v., neste sentido, acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.ºs 69 a 74, e de 12 de novembro de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.ºs 43 a 50).
- 44 Assim, no caso em apreço, há que salientar que, como o próprio Conselho indicou na audiência no Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais da União são competentes, nos termos do artigo 270.º TFUE, para se pronunciarem sobre todos os recursos interpostos por agentes da União que foram destacados para a MPUE. Com efeito, estes últimos continuam sujeitos ao Estatuto durante o período do seu destacamento para a MPUE, e, por conseguinte, estão abrangidos pela competência do juiz da União, nos termos do seu artigo 91.º deste Estatuto.
- 45 É verdade que resulta da Decisão 2009/906 que os agentes destacados para a MPUE na Bósnia-Herzegovina pelos Estados-Membros e os agentes destacados pelas instituições da União não se encontram, em vários aspetos, numa situação análoga ou idêntica.
- 46 Em especial, os agentes destacados pelos Estados-Membros permanecem, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, primeiro período, dessa decisão, sob o comando total das suas autoridades nacionais, enquanto os agentes destacados pelas instituições da União permanecem, segundo esta disposição, sob o comando destas últimas.
- 47 Analogamente, resulta do artigo 6.º, n.º 5, da referida decisão que as ações disciplinares intentadas contra os agentes destacados pelos Estados-Membros são da competência das autoridades nacionais, enquanto as mesmas ações, quando intentadas contra os agentes destacados pelas instituições da União, são da competência destas.

- 48 Por outro lado, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da mesma decisão, os Estados-Membros devem assumir as despesas respeitantes aos seus agentes destacados, tal como, designadamente, as despesas de deslocação de e para o local de destacamento, os vencimentos, a assistência médica e certos subsídios, estando as instituições da União, do seu lado, obrigadas a assumir estas mesmas despesas quando estas respeitam aos seus próprios agentes destacados.
- 49 Além disso, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Decisão 2009/906, as autoridades dos Estados-Membros são competentes para responder a todas as reclamações relacionadas com o respetivo destacamento que emanem de um agente destacado por eles ou que respeitam a tal agente, enquanto as instituições da União são competentes para responder a uma reclamação dessa natureza no caso em que emane de um agente destacado por elas ou respeite a tal agente.
- 50 Assim sendo, há que constatar que resulta igualmente das disposições dessa decisão que os agentes destacados pelos Estados-Membros e os agentes destacados pelas instituições da União estão sujeitos às mesmas regras no que respeita ao exercício das suas funções no «teatro das operações».
- 51 Com efeito, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, segundo período, da referida decisão, as autoridades nacionais transferiram o controlo operacional do seu pessoal, equipas e unidades, para o Comandante da Operação Civil, que exerce, nos termos do n.º 2 deste artigo, o comando e o controlo, a nível estratégico, da MPUE na Bósnia-Herzegovina e fornece, nessa qualidade, instruções ao Chefe de Missão, em conformidade com o n.º 3 do referido artigo e com o artigo 9.º, n.º 3, da mesma decisão.
- 52 Além disso, como resulta do artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, e do artigo 9.º, n.º 5, da Decisão 2009/906, o Chefe de Missão exerce, enquanto responsável desta MPUE «no teatro das operações», o comando e o controlo da referida missão, designadamente, do pessoal, das equipas e das unidades «dos Estados contribuintes» que foram afetadas pelo Comandante da Operação Civil, estando, além disso, encarregado de assegurar a coordenação e a gestão corrente da MPUE na Bósnia-Herzegovina, dando todas as instruções necessárias a «todo» o pessoal, para a eficaz condução desta missão nesse teatro.
- 53 Do mesmo modo, resulta do artigo 7.º, n.º 4, dessa decisão que todo o pessoal da referida missão deve respeitar as normas mínimas operacionais em matéria de segurança específicas da missão e o seu plano de segurança de apoio à política de segurança da União «no terreno».
- 54 Ora, embora as decisões adotadas pelas autoridades competentes desta missão relativas à distribuição dos recursos humanos que lhe foram afetados pelos Estados-Membros e pelas instituições da União para efeitos do cumprimento das atividades conduzidas no teatro das operações revistam um aspecto operacional pertencente à PESC, constituem igualmente, pela sua própria essência, atos de gestão do pessoal, à semelhança de qualquer decisão análoga adotada pelas instituições da União no âmbito do exercício das suas competências.
- 55 Nestas condições, não se pode considerar que o alcance da limitação derrogatória à competência do Tribunal de Justiça prevista no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e no artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE chegue ao ponto de excluir a competência do juiz da União para fiscalizar os atos de gestão do pessoal relativos a agentes destacados pelos Estados-Membros que tenham por objeto responder às necessidades da referida missão no teatro das operações, quando o juiz da União é, em todo o caso, competente para fiscalizar esses atos quando respeitem a agentes destacados pelas instituições da União (v., por analogia, acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 73, e de 12 de novembro de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 49).
- 56 Esta interpretação é corroborada pela competência conferida ao Tribunal de Justiça para decidir, por um lado, nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), e n.º 6, da Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa (JO 2015, L 266, p. 55), os recursos interpostos por peritos nacionais

destacados junto desta agência e, por outro, nos termos do artigo 42.º, n.º 1, da Decisão 2012/C 12/04 do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 23 de março de 2011, que estabelece o regime aplicável aos peritos nacionais destacados no Serviço Europeu para a Ação Externa (JO 2012, C 12, p. 8), os recursos interpostos por peritos nacionais destacados junto deste serviço.

- 57 Qualquer outra interpretação tem, designadamente, como consequência que, quando um mesmo ato de gestão do pessoal relativo às operações «no terreno» respeite tanto aos agentes destacados pelos Estados-Membros como aos agentes destacados pelas instituições, a decisão proferida relativamente aos primeiros possa ser inconciliável com a decisão proferida pelo juiz da União relativamente aos últimos.
- 58 Consequentemente, o Tribunal Geral e, no caso de um recurso de uma decisão proferida por ele, o Tribunal de Justiça são competentes para fiscalizar esses atos. Esta competência resulta, respetivamente, tratando-se da fiscalização da legalidade dos referidos atos, do artigo 263.º TFUE, e, tratando-se dos litígios em matéria de responsabilidade extracontratual, do artigo 268.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, tomando em consideração o artigo 19.º, n.º 1, TUE, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 59 No caso em apreço, há que constatar que as decisões controvertidas, na medida em que procederam à reafetação da recorrente na MPUE na Bósnia-Herzegovina, constituem atos de gestão do pessoal que têm por objeto a reafetação de membros da missão no teatro das operações e não, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, em substância, nos n.os 45 e 46 do despacho recorrido, atos relativos a questões relacionadas com o destacamento, na aceção do artigo 8.º, n.º 2, da Decisão 2009/906. Por conseguinte, essas decisões, embora tenham sido adotadas no contexto da PESC, não constituem atos referidos no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e no artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE. Consequentemente, estão abrangidas pela competência do juiz da União ao abrigo das disposições gerais do Tratado FUE referidas no número anterior do presente acórdão.
- 60 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 58 do despacho recorrido, que não era competente para conhecer do recurso em que a recorrente pedia, em primeira instância, a anulação destas decisões e a concessão de uma indemnização.
- 61 Por conseguinte, há que julgar procedente a primeira parte do segundo fundamento de recurso.
- 62 Tendo em conta o que precede, há que anular, por este único motivo, o despacho recorrido, sem que seja necessário examinar o primeiro fundamento ou a segunda parte do segundo fundamento.

## **Quanto à remessa do processo ao Tribunal Geral**

- 63 Nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.
- 64 Pelos motivos expostos nos n.os 39 a 60 do presente acórdão, as exceções de admissibilidade deduzidas pelo Conselho e pela Comissão no Tribunal Geral, na medida em que são relativas à incompetência deste último para decidir o recurso, devem ser julgadas improcedentes.
- 65 Por outro lado, na medida em que a Comissão contesta, através da exceção deduzida no Tribunal Geral, a admissibilidade do recurso na parte que este é dirigido contra ela, há que constatar que, uma vez que aquela instituição não está implicada na cadeia de comando da MPUE na Bósnia-Herzegovina e que as decisões controvertidas não respeitam à execução do orçamento da MPUE, a qual exige, nos

termos do artigo 6.º, n.º 4, da Decisão 2009/906, a celebração de um contrato entre o Chefe de Missão e a Comissão, essas decisões não podem ser imputadas a esta última. Consequentemente, o recurso deve ser julgado inadmissível na parte em que é dirigido contra a Comissão.

- 66 Em contrapartida, resulta do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão 2009/906 que o Chefe da MPUE na Bósnia-Herzegovina, que adotou as decisões controvertidas, é nomeado pelo CPS referido no artigo 38.º TUE. Além disso, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, bem como do artigo 9.º, n.os 3 e 5, desta decisão, está sujeito à autoridade do Comandante da Operação Civil, que, de acordo com o artigo 5.º, n.º 2, e o artigo 9.º, n.º 3, da referida decisão, está ele próprio sob o controlo do CPS e a autoridade geral do AR.
- 67 Ora, por um lado, como resulta do artigo 5.º, n.º 2, do artigo 9.º, n.º 2, e do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão 2009/906, o CPS exerce o controlo político e a direção estratégica da MPUE sob a responsabilidade do Conselho. Por outro lado, de acordo com o artigo 5.º, n.º 3, desta decisão, o Comandante da Operação Civil deve garantir a execução adequada e efetiva tanto das decisões do CPS como das do Conselho.
- 68 Daqui resulta que as decisões controvertidas são imputáveis ao Conselho e, por conseguinte, o recurso é admissível unicamente na parte em que é dirigido contra este último.
- 69 Quanto à questão de saber se as decisões controvertidas são inválidas ou suscetíveis de dar lugar à reparação a cargo da União, ela implica o exame, num contexto em que as instituições da União gozam de um amplo poder de apreciação, de questões de facto complexas, com base em elementos que não foram examinados pelo Tribunal Geral e que não foram debatidos no Tribunal de Justiça.
- 70 Nestas condições, o presente processo não está em condições de ser julgado.
- 71 Consequentemente, há que remeter o presente processo ao Tribunal Geral para que decida quanto ao mérito do recurso na parte em que é dirigido contra o Conselho, e reservar para final a decisão quanto às despesas.

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

- 1) **O despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de julho de 2014, H/Conselho e o. (T-271/10, não publicado, EU:T:2014:702), é anulado.**
- 2) **O recurso de H é julgado inadmissível na parte em que é dirigido contra a Comissão Europeia e a Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) na Bósnia-Herzegovina.**
- 3) **O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para que decida quanto ao mérito do recurso na parte em que é dirigido contra o Conselho da União Europeia.**
- 4) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas