



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

12 de dezembro de 2019*

«Função pública — Reforma do Estatuto e do RAA, entrada em vigor em 1 de janeiro de 2014 — Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 — Contribuição de solidariedade aplicável a partir de 1 de janeiro de 2014 — Suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações relativamente aos anos de 2013 e 2014»

No processo T-527/16,

Margarita Tàpias, residente em Wavre (Bélgica), representada por L. Levi e N. Flandin, advogados,
recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bauer e R. Meyer, na qualidade de agentes,
recorrido,

apoiado por

Parlamento Europeu, representado por E. Taneva e M. Ecker, na qualidade de agentes,
interveniente,

que tem por objeto um pedido com fundamento no artigo 270.º TFUE, destinado a obter a anulação da decisão que fixa a remuneração da recorrente relativa ao mês de janeiro de 2014, conforme definida na folha de remuneração do referido mês que lhe foi enviada em 14 de janeiro de 2014 e que era a primeira folha de remuneração a refletir, no que lhe dizia respeito, a aplicação do artigo 65.º, n.º 4, e do artigo 66.º -A do Estatuto, conforme resultam do artigo 1.º, pontos 44 e 46, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013, L 287, p. 15), que estabelecem, respetivamente, a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações relativamente a 2013 e 2014 e a instituição de uma contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: A. M. Collins, presidente, M. Kancheva (relatora) e G. De Baere, juízes,

secretário: M. Marescaux, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 28 de março de 2019,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 A recorrente, Margarita Tàpias, é funcionária do Conselho da União Europeia.
- 2 O Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») e o Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia (a seguir «RAA») figuram em anexo ao Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEa), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros Agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 1962, 45, p. 1385).
- 3 O Estatuto e o RAA foram por diversas vezes alterados após a sua adoção, designadamente pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013, L 287, p. 15).
- 4 Em especial, o artigo 1.º, pontos 44 e 46, do Regulamento n.º 1023/2013 alterou os artigos 65.º e 66.º-A do Estatuto.
- 5 Na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, o artigo 65.º do Estatuto previa o seguinte:

«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 sobre 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 do Tratado da União Europeia.»

- 6 O artigo 65.º do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, dispõe atualmente o seguinte:

«1. As remunerações dos funcionários e dos outros agentes da União Europeia são atualizadas anualmente, tendo em conta a política económica e social da União. São especialmente tomados em consideração os eventuais aumentos dos vencimentos dos funcionários públicos dos Estados-Membros e as necessidades de recrutamento. A atualização das remunerações deve ser aplicada nas condições previstas no anexo XI. Esta atualização tem lugar antes do fim de cada ano, com base num relatório da Comissão fundamentado em dados estatísticos elaborados pelo Serviço de Estatística da União Europeia em ligação com os serviços nacionais de estatística dos Estados-Membros; esses dados

estatísticos refletem a situação de cada Estado-Membro em 1 de julho de cada ano. Esse relatório deve conter dados relativos ao impacto orçamental das remunerações e pensões dos funcionários da União. Esse relatório é transmitido ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Os montantes referidos no artigo 42.º-A, segundo e terceiro parágrafos, nos artigos 66.º e 69.º, no artigo 1.º, n.º 1, no artigo 2.º, n.º 1, no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, no artigo 4.º, n.º 1, no artigo 7.º, n.º 2, no artigo 8.º, n.º 2, e no artigo 10.º, n.º 1, do anexo VII e no artigo 8.º, n.º 2, do anexo XIII, e no antigo artigo 4.º-A do anexo VII a atualizar nos termos do artigo 18.º, n.º 1, do anexo XIII, os montantes referidos no artigo 24.º, n.º 3, no artigo 28.º-A, n.º 3, segundo parágrafo, no artigo 28.º-A, n.º 7, nos artigos 93.º e 94.º, no artigo 96.º, n.º 3, segundo parágrafo, e no artigo 96.º, n.º 7, e nos artigos 133.º, 134.º e 136.º do [RAA], os montantes referidos no artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CECA, CEE, Euratom) n.º 300/76 do Conselho [...] e o coeficiente para os montantes referidos no artigo 4.º do Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 260/68 do Conselho [...] são atualizados anualmente nas condições previstas no anexo XI. A Comissão publica os montantes atualizados, no prazo de duas semanas após a atualização, na série C do *Jornal Oficial da União Europeia*, para informação.

2. Em caso de variação sensível do custo de vida, os montantes a que se refere o n.º 1 e os coeficientes de correção a que se refere o artigo 64.º são atualizados nas condições previstas no anexo XI. A Comissão publica os montantes e coeficientes de correção atualizados, no prazo de duas semanas após a atualização, na série C do *Jornal Oficial da União Europeia*, para informação.

3. Os montantes referidos no n.º 1 e os coeficientes de correção referidos no artigo 64.º, fixados pelos atos jurídicos relevantes, são entendidos como montantes e coeficientes cujo valor real num dado momento é sujeito a uma atualização sem intervenção de outro ato jurídico.

4. Sem prejuízo do disposto no artigo 3.º, n.ºs 5 e 6, do anexo XI, a atualização prevista nos n.ºs 1 e 2 não é efetuada em 2013 e 2014.»

7 Na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, o artigo 66.º-A do Estatuto previa o seguinte:

«1. A título temporário, e durante o período compreendido entre 1 de maio de 2004 e 31 de dezembro de 2012, é instituída uma medida temporária, a seguir denominada “contribuição especial”, que afeta, por derrogação ao n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 260/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa as condições e o processo de aplicação do imposto estabelecido em proveito das Comunidades Europeias [...], as remunerações pagas pela União aos funcionários no ativo.

2. A taxa desta contribuição especial, aplicável à base tributável referida no n.º 3, é fixada do seguinte modo:

de 1.5.2004 a 31.12.2004	2,50 %
de 1.1.2005 a 31.12.2005	2,93 %
de 1.1.2006 a 31.12.2006	3,36 %
de 1.1.2007 a 31.12.2007	3,79 %
de 1.1.2008 a 31.12.2008	4,21 %
de 1.1.2009 a 31.12.2009	4,64 %
de 1.1.2010 a 31.12.2010	5,07 %
de 1.1.2011 a 31.12.2012	5,50 %

3.

- a) A contribuição especial recai sobre o vencimento de base tomado em consideração para o cálculo da remuneração, após dedução:
- i) das contribuições para os regimes de segurança social e de pensões, bem como do imposto a pagar, antes de qualquer dedução a título da contribuição especial, por um funcionário do mesmo grau e escalão, sem pessoas a cargo na aceção do artigo 2.º do anexo VII, e,
 - ii) de um montante igual ao vencimento de base correspondente ao primeiro escalão do grau 1.
- b) Os elementos utilizados para determinar a base tributável sobre a qual recai a contribuição especial são expressos em euros, sendo-lhes aplicado o coeficiente corretor 100.

4. A contribuição especial é cobrada mensalmente por meio de retenção na fonte; o seu produto é inscrito nas receitas do orçamento geral da União Europeia.»

- 8 O artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, dispõe atualmente o seguinte:

«1. Não obstante o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 260/68 e a fim de tomar em consideração, sem prejuízo do artigo 65.º, n.º 3, a aplicação do método de atualização das remunerações e pensões dos funcionários, a título temporário, durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023, é instituída uma medida temporária, a seguir denominada “contribuição de solidariedade”, que afeta as remunerações pagas pela União aos funcionários no ativo.

2. A taxa desta contribuição de solidariedade, aplicável à base tributável referida no n.º 3, é fixada em 6 %. Contudo, a taxa é fixada em 7 % para os funcionários de grau igual ou superior a AD 15, escalão 2.

3.

- a) A contribuição de solidariedade incide sobre o vencimento base tomado em consideração para o cálculo da remuneração, após dedução:
- i) das contribuições para os regimes de segurança social e de pensões, bem como do imposto a pagar, antes de qualquer dedução a título da contribuição de solidariedade, por um funcionário do mesmo grau e escalão, sem pessoas a cargo na aceção do artigo 2.º do anexo VII, e
 - ii) de um montante igual ao vencimento base correspondente ao grau AST 1, escalão 1.

b) Os elementos utilizados para determinar a base tributável sobre a qual incide a contribuição de solidariedade são expressos em euros, sendo-lhes aplicado o coeficiente corretor 100.

4. A contribuição de solidariedade é cobrada mensalmente por meio de retenção na fonte; o seu produto é inscrito nas receitas do orçamento geral da União Europeia.»

- 9 Em conformidade com o disposto no seu artigo 3.º, n.º 1, o referido regulamento entrou em vigor em 1 de novembro de 2013. Por força do artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento, as suas disposições eram aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2014, com exceção do artigo 1.º, ponto 44, e do artigo 1.º, ponto 73, alínea d), que eram aplicáveis a contar da data de entrada em vigor do mesmo regulamento.
- 10 Em 14 de janeiro de 2014, a recorrente recebeu a sua folha de remuneração do mês de janeiro de 2014.
- 11 Em 1 de abril de 2014, a recorrente reclamou junto do Conselho, enquanto autoridade investida do poder de nomeação, da sua folha de remuneração do mês de janeiro de 2014, porquanto essa folha refletia pela primeira vez, por um lado, a decisão expressa de lhe aplicar uma contribuição de solidariedade de 1 de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2015, embora a aplicação do método de adaptação das remunerações estivesse suspensa durante esse mesmo período, e, por outro, a decisão tácita de não aplicar à sua remuneração um ajustamento anual no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2015.
- 12 O Conselho indeferiu a reclamação da recorrente por decisão expressa de 17 de julho de 2014.

Tramitação do processo e pedidos das partes

- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal da Função Pública da União Europeia em 27 de outubro de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso, registado sob o número F-121/14.
- 14 Por Despacho de 10 de dezembro de 2014, o presidente da Terceira Secção do Tribunal da Função Pública decidiu, ao abrigo do artigo 42.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento de Processo do Tribunal da Função Pública, suspender a instância no presente processo enquanto aguardava o trânsito em julgado da decisão que pusesse termo ao processo T-75/14, USFPEI/Parlamento e Conselho.
- 15 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal da Função Pública em 8 de janeiro de 2015, o Parlamento Europeu pediu para intervir em apoio do Conselho.
- 16 Em 2 de setembro de 2016, em conformidade com o disposto no artigo 3.º do Regulamento (UE, Euratom) 2016/1192 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à transferência para o Tribunal Geral da União Europeia da competência para decidir, em primeira instância, dos litígios entre a União Europeia e os seus agentes (JO 2016, L 200, p. 137-139), o processo F-121/14, pendente no Tribunal da Função Pública em 31 de agosto de 2016, foi transferido para o Tribunal Geral e recebeu o número T-527/16.
- 17 Em 19 de janeiro de 2018, tendo transitado em julgado o Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho (T-75/14, EU:T:2017:813), foi retomada a instância no presente processo.
- 18 Em 30 de abril de 2018, o Conselho apresentou a sua contestação.
- 19 Por Decisão de 14 de maio de 2018, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral autorizou a intervenção do Parlamento.
- 20 A recorrente apresentou a réplica em 5 de julho de 2018.

- 21 O Parlamento apresentou o seu articulado de intervenção em 3 de julho de 2018. A recorrente apresentou as suas observações sobre o articulado de intervenção em 21 de agosto de 2018.
- 22 O Conselho apresentou a tréplica em 3 de setembro de 2018.
- 23 Como a composição das secções do Tribunal Geral foi modificada, o processo foi atribuído, em conformidade com o disposto no artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, à Oitava Secção, de que faz parte o juiz-relator.
- 24 As partes foram ouvidas em alegações, bem como nas respostas às questões no Tribunal Geral na audiência de 28 de março de 2019.
- 25 Por Despacho de 14 de junho de 2019, o Tribunal Geral decidiu, ao abrigo do disposto no artigo 113.º do Regulamento de Processo, reabrir a fase oral do processo.
- 26 Por meio de uma primeira medida de organização do processo adotada em 14 de junho de 2019 ao abrigo do artigo 89.º do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral convidou as partes a responderem a uma questão. As partes responderam a essa questão dentro do prazo. Em 24 de julho de 2019, o Tribunal Geral adotou uma segunda medida de organização do processo pela qual pediu às partes que tomassem posição sobre as respostas respetivas dadas à primeira medida de organização do processo. As partes responderam a esse pedido dentro do prazo.
- 27 Por Decisão do presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2019, a fase oral do processo foi novamente encerrada.
- 28 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- «[anular a] decisão expressa que aplica à remuneração da recorrente uma contribuição de solidariedade entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2015, não obstante existir um período de congelamento do ajustamento das remunerações entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2015;
 - [anular a] decisão tácita de não aplicar o ajustamento anual à remuneração da recorrente entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2015,
- tendo estas duas decisões sido reveladas pela primeira vez na folha de vencimento da recorrente relativa ao mês de janeiro de 2014 e que foi notificada em 14 de janeiro de 2014;
- na medida do necessário, [anular a] Decisão de 17 de julho de 2014 que indeferiu a reclamação;
 - [condenar o] Conselho na totalidade das despesas.»
- 29 O Conselho, apoiado pelo Parlamento, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

- 30 Recorde-se que, segundo jurisprudência bem consolidada, os prazos de reclamação e de recurso, referidos nos artigos 90.º e 91.º do Estatuto, são de ordem pública e não se encontram à disposição das partes ou do juiz, a quem cabe verificar, ainda que oficiosamente, sendo as partes ouvidas por meio de questões que lhes são colocadas por escrito, se são respeitados. Estes prazos correspondem a uma exigência de segurança jurídica e à necessidade de evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2008, Lofaro/Comissão, T-293/07 P, EU:T:2008:607, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 31 Cabe, portanto, ao Tribunal Geral examinar oficiosamente se a reclamação que a recorrente apresentou em 1 de abril de 2014 o foi no prazo de três meses a que se refere o artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto. Para esse efeito, cabe ao Tribunal Geral determinar o ato que causa prejuízo à recorrente, na aceção do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto.
- 32 A recorrente alega que a decisão que aprovou a sua folha de remuneração do mês de janeiro de 2014 constitui um ato que lhe causa prejuízo na aceção do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, na medida que essa decisão é a primeira aplicação, no que lhe diz respeito, do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, que suspende a aplicação do método de atualização das remunerações previsto no anexo XI do Estatuto, e do artigo 66.º-A do Estatuto, que reintroduz uma contribuição de solidariedade sobre os salários dos funcionários e outros agentes entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2023, resultantes do artigo 1.º, pontos 44 e 46, do Regulamento n.º 1023/2013. Em resposta à medida de organização do processo do Tribunal Geral de 24 de julho de 2019, a recorrente referiu que o artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, que prevê que a atualização não é efetuada nos anos de 2013 e 2014, não deixava qualquer margem de apreciação à Comissão Europeia a esse respeito. Segundo a recorrente, a folha de remuneração do mês de janeiro de 2014 revela a aplicação a seu respeito do referido congelamento das remunerações durante esses dois anos. Por conseguinte, ficou definitivamente assente que a remuneração da recorrente não seria atualizada em 2013 e 2014, na sequência da entrada em vigor do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1023/2013 em janeiro de 2014.
- 33 A este propósito, é jurisprudência constante que um ato que causa prejuízo, na aceção do artigo 90.º, n.º 2, e do artigo 91.º, n.º 1, do Estatuto, é aquele que produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar direta e imediatamente os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v. Acórdão de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 34 Importa, portanto, verificar se o recurso, na medida em que é interposto da decisão que fixa a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014, conforme materializada na folha de remuneração do referido mês, cumpre os requisitos dos artigos 90.º e 91.º do Estatuto.
- 35 Cabe sublinhar que uma folha de remuneração, pela sua natureza e objeto, não tem as características de um ato que causa prejuízo uma vez que se limita a traduzir em termos pecuniários o alcance de decisões administrativas anteriores, relativas à situação pessoal e jurídica do funcionário (Acórdãos de 23 de abril de 2008, Pickering/Comissão, F-103/05, EU:F:2008:45, n.º 72, e de 23 de abril de 2008, Bain e o./Comissão, F-112/05, EU:F:2008:46, n.º 73). Contudo, na medida em que deixa transparecer claramente a existência e o conteúdo de uma decisão administrativa de caráter individual, que até então passara despercebida por não ter sido formalmente notificada ao interessado, a folha de remuneração, que inclui o cálculo dos direitos pecuniários, pode ser considerada um ato que causa prejuízo, suscetível de ser objeto de uma reclamação e, sendo caso disso, de recurso. Nestas condições, a comunicação da folha de remuneração tem por efeito desencadear a contagem dos

prazos de reclamação e de recurso da decisão administrativa tomada em relação ao funcionário em causa e refletida na folha de vencimento (v. Acórdão de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 33 e jurisprudência referida).

- 36 O mesmo se diga quando a folha de remuneração materializa, pela primeira vez, a execução de um ato novo de alcance geral relativo à fixação de direitos pecuniários, como é o caso de uma decisão que altera o método de cálculo das despesas de viagem, uma decisão que altera uma tabela de contribuições parentais para os serviços de infantário, um regulamento que altera coeficientes de correção, um regulamento que adapta o montante das remunerações ou um regulamento que cria uma contribuição excecional de crise ou uma contribuição temporária (v., neste sentido, Acórdão de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 37 Nestas últimas hipóteses, a primeira folha de remuneração após a entrada em vigor de um ato de alcance geral, que altera os direitos pecuniários de uma categoria abstrata de funcionários, traduz necessariamente, em relação ao seu destinatário, a adoção de uma decisão administrativa de alcance individual que produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar direta e imediatamente os interesses do funcionário em causa. Do mesmo modo, ainda que se considere que a autoridade investida do poder de nomeação adota mensalmente uma nova decisão administrativa de alcance individual em relação à fixação dos direitos pecuniários do funcionário que se encontra refletida na correspondente folha de remuneração, essas sucessivas decisões são meras confirmações da primeira decisão que alterou de forma caracterizada a situação jurídica do interessado em aplicação do novo ato de alcance geral (Acórdão de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 35).
- 38 Consequentemente, um funcionário que, dentro dos prazos de reclamação ou de recurso, não impugnou a folha de remuneração que materializa, pela primeira vez, a execução de um ato de alcance geral que fixa direitos pecuniários não pode, após o decurso desses prazos, impugnar validamente as folhas de remuneração posteriores, alegando contra elas a mesma ilegalidade de que padecia a primeira folha de vencimento (v. Acórdão de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 39 No presente caso, segundo a recorrente, a folha do mês de janeiro de 2014, que lhe foi enviada em 14 de janeiro de 2014, revelou-lhe, pela primeira vez após a entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, que, por um lado, em aplicação do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, a sua remuneração não tinha sido objeto de uma atualização anual devido à suspensão, em 2013 e 2014, do método previsto no anexo XI do Estatuto e, por outro, que a sua remuneração tinha sido afetada pela contribuição de solidariedade, em aplicação do artigo 66.º-A do Estatuto.
- 40 A este propósito, resulta do artigo 65.º, n.º 1, do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, que as remunerações dos funcionários e outros agentes da União Europeia são atualizadas antes do fim de cada ano em conformidade com o disposto no anexo XI do Estatuto.
- 41 Importa, contudo, recordar que, nos termos do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, «a atualização prevista nos n.ºs 1 e 2 não é efetuada em 2013 e 2014».
- 42 Por força do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1023/2013, o artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, que altera o artigo 65.º do Estatuto, era aplicável a partir da data da entrada em vigor deste regulamento, a saber, o terceiro dia após a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou seja, 1 de novembro de 2013.

- 43 Daqui resulta que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 35 a 37, *supra*, a primeira folha de remuneração após a entrada em vigor do ato de alcance geral em causa, ou seja, a disposição que previa a não aplicação do método de atualização anual das remunerações e das pensões nos anos de 2013 e 2014, era a de dezembro de 2013. A decisão que fixou a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014, que se materializou na sua folha de remuneração do referido mês, não constituiu, portanto, a primeira aplicação em relação à recorrente do artigo 65.º do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013.
- 44 Cabe, portanto, concluir que a folha de remuneração de janeiro de 2014 não causou prejuízo à recorrente porquanto não correspondia à primeira aplicação a seu respeito do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013. Ora, importa sublinhar, em conformidade com a jurisprudência indicada no n.º 38, *supra*, que a recorrente não impugnou, nos prazos de reclamação e de recurso, a folha de remuneração que materializou pela primeira vez a aplicação a seu respeito dessa disposição, isto é, a folha de remuneração de dezembro de 2013. Daqui se conclui que o presente recurso é inadmissível na parte em que se destina a obter a anulação da decisão que fixou a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014 por lhe ter aplicado pela primeira vez o artigo 65, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, pois a referida decisão é apenas confirmativa da decisão que fixou a sua remuneração para o mês de dezembro de 2013 e que lhe aplicou pela primeira vez essa mesma disposição e se tornou definitiva. O segundo pedido constante da petição deve, portanto, ser declarado inadmissível.
- 45 Todavia, importa sublinhar que a folha de remuneração da recorrente de janeiro de 2014 constituiu a primeira aplicação a seu respeito do artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, e constitui, nessa medida, um ato que causa prejuízo à recorrente. Esta conclusão resulta claramente da letra desta disposição e do facto de a folha de remuneração da recorrente relativa a janeiro de 2014, que esta juntou à petição, mencionar a «contribuição especial» prevista na referida disposição.
- 46 Como a recorrente apresentou a sua reclamação relativa à sua folha de remuneração de janeiro de 2014 no prazo de três meses estabelecido no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, há que declarar o presente recurso admissível na parte em que visa obter a anulação da decisão que fixa a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014 e que lhe aplicou pela primeira vez o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013. O primeiro pedido constante da petição é, portanto, admissível.

Quanto ao mérito

- 47 A título preliminar, importa sublinhar que, em apoio do seu recurso, a recorrente apenas invoca unicamente uma exceção de ilegalidade, fundada no artigo 277.º TFUE, alegando a inaplicabilidade do Regulamento n.º 1023/2013 na medida em que prevê, por um lado, o congelamento das remunerações durante dois anos, ao mesmo tempo que aplica uma contribuição de solidariedade sobre essas mesmas remunerações no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2015.
- 48 A recorrente alega que, sendo o artigo 65.º, n.º 4, e o artigo 66.º-A do Estatuto disposições de carácter geral e sendo a decisão que fixa a sua folha de remuneração de janeiro de 2014 a primeira aplicação a seu respeito dessas disposições, existe um nexo jurídico direto ou, no mínimo, indireto entre essa decisão individual e essas disposições, pelo que a exceção de ilegalidade fundada no artigo 277.º TFUE pode ser utilmente suscitada.
- 49 A este respeito, recorde-se que o artigo 277.º TFUE prevê que qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa a legalidade de um regulamento abrangido por essa disposição, recorrer, especialmente em apoio de um recurso contra uma medida de execução, aos meios previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE, mesmo depois de decorrido o prazo de recurso contra o

regulamento. Resulta de jurisprudência constante que essa via jurídica de natureza incidental é a expressão de um princípio geral que se destina a garantir que qualquer pessoa disponha ou tenha disposto de uma possibilidade de impugnar um ato da União que serve de fundamento a uma decisão que lhe é dirigida (Acórdãos de 6 de março de 1979, Simmenthal/Comissão, 92/78, EU:C:1979:53, n.º 36; de 19 de janeiro de 1984, Andersen e o./Parlamento, 262/80, EU:C:1984:18, n.º 6; e de 10 de julho de 2003, Comissão/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, n.ºs 74 a 78). A regra prevista no artigo 277.º TFUE é seguramente aplicável no âmbito do contencioso submetido à apreciação do Tribunal Geral ao abrigo do artigo 270.º TFUE (Acórdãos de 4 de outubro de 2018, Tataram/Comissão, T-546/16, não publicado, EU:T:2018:644, n.º 32, e de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 29).

- 50 Todavia, resulta igualmente da jurisprudência que a possibilidade oferecida pelo artigo 277.º TFUE de invocar a inaplicabilidade de um regulamento não constitui um direito de recurso autónomo e só pode ser exercido a título de incidente, pelo que a inexistência de um direito de recurso principal ou a inadmissibilidade do recurso principal implica a inadmissibilidade da exceção de ilegalidade (Acórdãos de 4 de outubro de 2018, Tataram/Comissão, T-546/16, não publicado, EU:T:2018:644, n.º 33, e de 30 de setembro de 2010, Lebedef e Jones/Comissão, F-29/09, EU:F:2010:120, n.º 30).
- 51 Ora, como referido no n.º 46, *supra*, o presente recurso interposto da decisão que fixou a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014, materializada na folha de remuneração do referido mês, é admissível na medida em que a referida decisão aplicou pela primeira vez à recorrente o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013.
- 52 Em contrapartida, como referido no n.º 44, *supra*, a decisão que fixou a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014 não constitui a primeira aplicação a seu respeito do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013 e, portanto, não lhe causa prejuízo nessa perspetiva.
- 53 Daqui se conclui que a exceção de ilegalidade suscitada pela recorrente em apoio do seu recurso só pode ser utilmente suscitada na medida em que se refere ao artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, que instituiu uma contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014, embora a aplicação do método de atualização das remunerações previsto no anexo XI do Estatuto estivesse suspensa ao abrigo do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto.
- 54 Em apoio da exceção de ilegalidade, a recorrente apresenta sete fundamentos. O primeiro fundamento é relativo, no essencial, à rutura do nexo entre a aplicação do método de adaptação automática das remunerações previsto no anexo XI do Estatuto e a contribuição de solidariedade e à violação do princípio do paralelismo entre a remuneração dos funcionários e agentes da União e a dos agentes da função pública dos Estados-Membros. O segundo fundamento é relativo à violação da liberdade de associação, dos direitos à informação, à consulta e à negociação coletiva, consagrados nos artigos 12.º, n.º 1, 27.º e 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, enquanto tais e conforme aplicados no artigo 10.º, segundo parágrafo, no artigo 10.º-B, segundo parágrafo, e no artigo 24.º-B do Estatuto, bem como à violação da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 que institui um procedimento de concertação tripartida em matéria de relações com o pessoal (a seguir «Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981»). O terceiro fundamento é relativo à violação dos direitos adquiridos. O quarto fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade. O quinto fundamento é relativo à violação do processo legislativo. O sexto fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação. Por último, o sétimo é relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima, resultante da inexistência de medidas transitórias.
- 55 Em primeiro lugar, há que examinar o segundo, quinto e sexto fundamentos, relativos, respetivamente, à violação da liberdade de associação e dos direitos à informação, à consulta e à negociação coletiva, à violação do processo legislativo e à violação do dever de fundamentação, que têm que ver com a

legalidade externa do Regulamento n.º 1023/2013, antes de examinar, em segundo lugar, os outros fundamentos apresentados em apoio da exceção de ilegalidade, que dizem respeito à legalidade interna do referido regulamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação da liberdade de associação e dos direitos à informação, à consulta e à negociação coletiva

- 56 A recorrente considera que o Regulamento n.º 1023/2013 é ilegal por ter sido adotado em violação da liberdade de associação e dos direitos à informação, à consulta e à negociação coletiva, consagrados nos artigos 12.º, n.º 1, 27.º e 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais, enquanto tais e conforme aplicados no artigo 10.º, segundo parágrafo, no artigo 10.º-B, segundo parágrafo, e no artigo 24.º-B do Estatuto, bem como em violação da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981. Mais especificamente, a recorrente alega que o Comité do Estatuto não foi consultado em tempo útil e que o processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 não foi respeitado. Relativamente à consulta do Comité do Estatuto, a recorrente alega que este não foi consultado sobre o primeiro projeto de proposta de revisão do Estatuto adotado pela Comissão em 29 de junho de 2011, que previa que o método de atualização das remunerações seria acompanhado de uma nova contribuição de solidariedade de 5,5 %, aplicável entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2020, mas apenas sobre o segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto, que previa uma contribuição de solidariedade de 6 % e que a Comissão submeteu ao Comité do Estatuto em 21 de novembro de 2011. Além disso, segundo a recorrente, a consulta do Comité do Estatuto ocorrida em 17 e 18 de julho de 2013 era intempestiva e, portanto, destituída de efeito útil. No que respeita à consulta e à concertação com as organizações sindicais ou profissionais (a seguir «OSP»), a recorrente alega que a Comissão não consultou as OSP antes da adoção do primeiro projeto de revisão do Estatuto e que também não consultou as OSP sobre o segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto. Além disso, a recorrente alega que o Conselho recusou o pedido das OSP para que a comissão de concertação se continuasse a reunir enquanto durassem as discussões tripartidas. Ademais, segundo a recorrente, embora o processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 tenha sido corretamente iniciado, não foi respeitado. Assim, por um lado, as duas reuniões da comissão de concertação de 6 de maio de 2013 e em 23 de junho de 2013 mais não foram do que reuniões de informação que não deram origem a qualquer concertação. Por outro lado, no termo dessas duas reuniões, a comissão de concertação não elaborou um relatório das posições divergentes manifestadas pelas partes. Além disso, a recorrente sustenta, nos casos em que o exercício dos direitos consagrados pelo artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais não está suficientemente determinado ou está determinado por disposições do direito da União cuja validade é posta em causa, que pode requerer que seja respeitado o direito fundamental à negociação coletiva consagrado no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais, independentemente das disposições de direito derivado que dão execução a este artigo, como acontece no presente caso. Neste contexto, considera que o processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, atentas as condições em que decorreu, não respeita o direito à negociação coletiva.
- 57 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.
- 58 A título preliminar, recorde-se que o artigo 12.º, n.º 1, o artigo 27.º e o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que consagram, respetivamente, a liberdade de associação sob a forma de sindicatos, o direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa e o direito de negociação e de ação coletiva, são suscetíveis de ser aplicados nas relações entre as instituições da União e o seu pessoal. Contudo, de acordo com os próprios termos dessas disposições, o exercício dos direitos que consagram está limitado aos casos e às condições previstas pelo direito da União (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 77).

- 59 No que respeita às disposições do direito da União que definem as condições de exercício dos direitos fundamentais consagrados pelo artigo 12.º, n.º 1, artigo 27.º e artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais, recorde-se, em primeiro lugar, que o artigo 10.º do Estatuto prevê que a Comissão consulte o Comité do Estatuto, composto por igual número de representantes das instituições da União e dos representantes dos seus comités de pessoal, sobre qualquer proposta de revisão do Estatuto.
- 60 O processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 aplica-se às propostas que a Comissão submete ao Conselho relativas à revisão do Estatuto ou à aplicação das disposições do Estatuto referentes às remunerações ou às pensões, sempre que um membro da comissão de concertação, composta, em princípio, por um número igual de representantes dos Estados-Membros e de representantes do pessoal designados pelas OSP, bem como pelos chefes da administração de cada instituição da União, o requeira. Segundo o ponto I.8 da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, interpretado à luz da Declaração interpretativa dessa decisão, adotada pelo Conselho em 6 de maio de 2013 com vista à sua aplicação no contexto do processo legislativo ordinário relativo à proposta de revisão do Estatuto, o referido processo de concertação tem por objeto examinar todas as informações disponíveis e as posições das partes com vista a facilitar, tanto quanto possível, a convergência das posições e garantir que os representantes dos Estados-Membros fiquem a conhecer as perspetivas do pessoal e das autoridades administrativas antes de assumirem uma posição definitiva no âmbito do processo legislativo ordinário. Por força dessa mesma disposição, o Conselho tem a possibilidade de tomar em consideração o relatório do presidente da comissão de concertação quando da tomada de posição no contexto do processo legislativo ordinário (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 115).
- 61 Assim, o artigo 10.º do Estatuto e a Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 estão relacionados com as condições de exercício do direito à informação e à consulta dos trabalhadores, consagrado no artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, nas relações entre as instituições e o seu pessoal (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 116).
- 62 Em contrapartida, importa sublinhar que o artigo 10.º-B, segundo parágrafo, do Estatuto, apenas enuncia a possibilidade de a Comissão consultar as OSP representativas sobre as propostas de revisão do Estatuto a que se refere o artigo 10.º do mesmo Estatuto, pelo que a recorrente não pode invocar essa disposição para reivindicar o direito de as OSP representativas serem consultadas sobre as propostas de revisão do Estatuto.
- 63 Em segundo lugar, refira-se que o artigo 24.º-B do Estatuto, também invocado pela recorrente, diz respeito às condições de exercício da liberdade de associação, consagrada no artigo 12.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, na medida em que enuncia que os funcionários gozam do direito de associação e podem, nomeadamente, ser membros de OSP de funcionários europeus.
- 64 Porém, cabe recordar que, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral, por força do artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto, e do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, da petição deve constar o objeto do litígio, os fundamentos e argumentos invocados e uma exposição sumária dos referidos fundamentos. Segundo jurisprudência constante, essa exposição deve ser suficientemente clara e precisa para permitir que o demandado prepare a sua defesa e que o Tribunal Geral decida, eventualmente sem outra informação. Para garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que uma ação seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que assenta resultem, pelo menos sumariamente, mas de uma maneira coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. Acórdão de 25 de janeiro de 2018, BSCA/Comissão, T-818/14, EU:T:2018:33, n.º 95 e jurisprudência referida).

- 65 Ora, importa reconhecer que a recorrente não expõe, na petição, nenhum argumento em apoio da alegada violação do artigo 24.º-B do Estatuto, pelo que tal alegação deve ser julgada inadmissível.
- 66 Em terceiro lugar, sublinhe-se que a recorrente não invoca qualquer disposição de direito da União que defina as condições de exercício do direito de negociação e de ação coletiva consagrado no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Com efeito, limita-se a alegar uma violação do processo de concertação instituído pela Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, que tem que ver, conforme recordado no n.º 59, *supra*, com as condições de exercício do direito à informação e à consulta dos trabalhadores, consagrado no artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais.
- 67 Na réplica, a recorrente sustenta que pode, todavia, ser invocada uma violação do artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais quando «a validade [das disposições de direito derivado aplicáveis] seja justamente posta em causa devido às alterações nelas introduzidas». A recorrente observa que, no presente caso, os direitos e obrigações das OSP são efetivamente determinados pelas disposições de direito derivado aplicáveis, mas que a validade dessas disposições é posta em causa na medida em que contesta a legalidade do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo Regulamento n.º 1023/2013, e do artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo mesmo regulamento.
- 68 Importa sublinhar que a violação das condições de exercício do direito de negociação e de ação coletiva consagrado no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais fora das hipóteses definidas nas disposições de direito derivado aplicáveis só pode ser invocada se os direitos e obrigações em causa não tiverem sido suficientemente determinados pelas referidas disposições ou se a própria validade dessas disposições tiver sido posta em causa (v., neste sentido, Acórdão de 18 de junho de 2013, Heath/BCE, T-645/11 P, EU:T:2013:326, n.º 155).
- 69 Todavia, no presente caso, cabe observar que as disposições de direito derivado aplicáveis cuja legalidade a recorrente contesta, ou seja, o artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo Regulamento n.º 1023/2013, e o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo mesmo regulamento, não definem as condições de exercício do direito de negociação e de ação coletiva, consagrado no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Daqui decorre que a recorrente não pode alegar a violação das condições de exercício dos direitos e obrigações consagrados no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais.
- 70 De resto, importa sublinhar que, nos termos do artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais, o direito de negociação coletiva se refere expressamente ao direito de negociar e de celebrar convenções coletivas. Ora, recorde-se que o direito de negociar e celebrar convenções coletivas visa permitir uma negociação entre os parceiros sociais a fim de se determinar as condições de trabalho quando os direitos e obrigações não estão suficientemente definidos nas disposições aplicáveis (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 117).
- 71 Por conseguinte, contrariamente ao que a recorrente defende, o direito de negociação coletiva não pode ser equiparado ao direito das OSP de negociar o próprio conteúdo das disposições do Estatuto cuja adoção se rege, de acordo com o disposto no artigo 294.º TFUE, pelo processo legislativo ordinário.
- 72 Consequentemente, o exame do presente fundamento ficará limitado à verificação de se as condições de exercício do direito à informação e à consulta dos trabalhadores, conforme previstas no artigo 10.º do Estatuto e na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, foram respeitadas no presente caso.

– Quanto à violação do artigo 10.º do Estatuto

- 73 A recorrente defende que, em conformidade com o disposto no artigo 10.º do Estatuto, a Comissão deveria ter consultado o Comité do Estatuto acerca da primeira proposta de revisão do Estatuto que adotou, em 29 de junho de 2011, que contemplava uma contribuição de solidariedade de 5,5 %, e não sobre a segunda proposta de revisão do Estatuto, que previa uma contribuição de solidariedade de 6 %, que lhe foi submetida em 21 de novembro de 2011. A recorrente sustenta igualmente que a consulta do Comité do Estatuto que ocorreu em 17 e 18 de julho de 2013 também não cumpria as exigências do artigo 10.º do Estatuto na medida em que era intempestiva e, portanto, destituída de efeito útil.
- 74 A este propósito, em primeiro lugar, no que respeita ao argumento da recorrente segundo o qual o artigo 10.º do Estatuto obrigava a Comissão a consultar o Comité do Estatuto sobre a primeira proposta de revisão do Estatuto que adotara em 29 de junho de 2011, recorde-se que o artigo 10.º do Estatuto obriga a Comissão a consultar o Comité do Estatuto sobre «todas as propostas de revisão do Estatuto». Ora, no presente caso, por um lado, resulta dos autos que o texto adotado pela Comissão em 29 de junho de 2011 não era, em termos formais, uma proposta de revisão do Estatuto, mas sim um projeto de proposta de revisão do Estatuto destinado a ser apresentado às OSP para consulta antes da apresentação ao Conselho e ao Parlamento de uma proposta formal de revisão do Estatuto. Por outro lado, importa também realçar que o texto que a Comissão submeteu ao Comité do Estatuto em 21 de novembro de 2011 foi, em seguida, transmitido pela Comissão ao Parlamento e ao Conselho como proposta legislativa, na aceção do artigo 294.º, n.º 2, TFUE, no contexto do processo legislativo ordinário que rege, em conformidade com o disposto no artigo 336.º TFUE, a adoção e a revisão do Estatuto e do RAA por essas instituições.
- 75 Importa, portanto, julgar improcedente o argumento da recorrente segundo o qual a Comissão violou o artigo 10.º do Estatuto ao não consultar o Comité do Estatuto sobre o seu primeiro projeto de proposta de revisão do Estatuto.
- 76 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento da recorrente de que a consulta do Comité do Estatuto de 17 e 18 de julho de 2013 violou o artigo 10.º do Estatuto porquanto ocorreu numa fase tardia do processo legislativo, pelo que ficou privada de efeito útil, refira-se que o artigo 10.º do Estatuto impõe à Comissão uma obrigação de consulta que se estende, para além das propostas formais, às alterações substanciais que introduza em propostas já apreciadas, salvo quando, neste último caso, as alterações correspondam no essencial às que foram propostas pelo Comité do Estatuto (Acórdãos de 11 de julho de 2007, Centeno Mediavilla e o./Comissão, T-58/05, EU:T:2007:218, n.º 35; de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 129; e de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 99).
- 77 Esta interpretação é imposta tanto pela letra do artigo 10.º do Estatuto como pelo papel assumido pelo Comité do Estatuto. De facto, por um lado, ao prever a consulta do Comité do Estatuto sem reservas nem exceções sobre todas as propostas de revisão do Estatuto, esta disposição confere um amplo alcance à obrigação que define. Assim, os seus termos são manifestamente incompatíveis com uma interpretação restritiva do seu alcance. Por outro lado, o Comité do Estatuto, enquanto organismo paritário que reúne os representantes das administrações e do pessoal de todas as instituições, sendo estes últimos eleitos democraticamente, deve ter em consideração e veicular os interesses da função pública da União no seu todo (Acórdãos de 11 de julho de 2007, Centeno Mediavilla e o./Comissão, T-58/05, EU:T:2007:218, n.º 36; de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 130; e de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 100).

- 78 Conclui-se daqui que, quando a Comissão procede a uma modificação da sua proposta de revisão do Estatuto no âmbito do processo legislativo ordinário, tem o dever de consultar de novo o Comité do Estatuto antes da adoção das disposições regulamentares em causa pelo Conselho, sempre que essa modificação afete de forma substancial a economia da proposta (Acórdãos de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 135, e de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 101).
- 79 Ora, no caso vertente, importa declarar que a Comissão, embora tenha utilizado o seu poder de iniciativa legislativa ao apresentar a proposta de revisão do Estatuto ao Parlamento e ao Conselho em 13 de dezembro de 2011, não fez uso desse poder para modificar a referida proposta (Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 102).
- 80 É verdade que a Comissão participou nas negociações tripartidas realizadas no âmbito do processo legislativo ordinário em causa. Ora, segundo o ponto 13 da Declaração comum sobre as regras práticas do processo de codecisão (artigo 251.º do Tratado CE) (JO 2007, C 145, p. 5), feita pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão em 13 de junho de 2007 e que regula essas reuniões informais, na fase da primeira leitura no Parlamento, o papel da Comissão limita-se a favorecer os contactos estabelecidos para «facilitar a condução do processo em primeira leitura» e a exercer «o seu direito de iniciativa de um modo construtivo, por forma a aproximar as posições do Parlamento [...] e do Conselho, no respeito do equilíbrio institucional e do papel que o Tratado lhe confere» (Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 103).
- 81 Assim, o facto de as negociações tripartidas realizadas, no caso vertente, na fase da primeira leitura no Parlamento terem conduzido — com a participação da Comissão, cujo papel é recordado no n.º 80, *supra* — a um compromisso entre o Parlamento e o Conselho destinado a modificar a proposta de revisão do Estatuto não pode ser considerado uma modificação da referida proposta pela própria Comissão (Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 104).
- 82 Além disso, a adoção em primeira leitura, pelo Parlamento, de um texto que modificou a proposta de revisão do Estatuto também não pode ser equiparada a uma modificação, pela própria Comissão, da sua proposta inicial (Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 105).
- 83 Decorre das considerações anteriores que a Comissão não estava obrigada a consultar de novo o Comité do Estatuto por força do artigo 10.º do Estatuto, nem após o termo das negociações tripartidas levadas a cabo na fase da primeira leitura no Parlamento nem após a adoção, por este último, da sua proposta em primeira leitura (Acórdão de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.º 106).
- 84 A este respeito, a recorrente não pode validamente extrair argumentos da circunstância de a Comissão, embora não fosse obrigada a fazê-lo, ter transmitido ao Comité do Estatuto por carta de 5 de julho de 2013 a posição em primeira leitura do Parlamento de 2 de julho de 2013, precisando que, em seu entender, a proposta de revisão do Estatuto, que tinha submetido ao Comité do Estatuto em 21 de novembro de 2011, não tinha sido substancialmente modificada no contexto do processo legislativo ordinário e que, nessa fase do processo legislativo, o artigo 10.º do Estatuto não se aplicava. Com efeito, essa circunstância é destituída de pertinência no que respeita à regularidade do processo de adoção do Regulamento n.º 1023/2013 e, muito particularmente, no que se refere ao respeito, pela Comissão, da obrigação que no presente caso lhe impunha o artigo 10.º do Estatuto.
- 85 Importa, portanto, julgar improcedente o argumento da recorrente segundo o qual a consulta do Comité do Estatuto em 17 e 18 de julho de 2013, na sequência da consulta que lhe foi feita pela Comissão em 5 de julho de 2013, ocorreu numa fase tardia do processo legislativo em causa, pelo que ficou privada de efeito útil em violação do artigo 10.º do Estatuto.

– Quanto à violação do processo de concertação

- 86 A recorrente alega que a Comissão não consultou as OSP antes da adoção do primeiro projeto de proposta de revisão do Estatuto em 29 de junho de 2011 e também não consultou as OSP sobre o segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto de 13 de dezembro de 2011. Além disso, a recorrente alega que as duas reuniões da comissão de concertação organizadas em 6 de maio de 2013 e 20 de junho de 2013 foram reuniões de informação em que nenhum documento foi entregue às OSP e que não deram origem a nenhuma concertação e em que, no seu termo, a comissão de concertação não apresentou qualquer relatório sobre as divergências de opinião entre as partes, em violação da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981. A recorrente também alega que o Conselho indeferiu o pedido das OSP no sentido de a comissão de concertação continuar a reunir-se ao longo da fase das negociações tripartidas que durou de 13 de maio de 2013 a 25 de junho de 2013.
- 87 A este propósito, em primeiro lugar, relativamente à falta de consulta das OSP antes da adoção do primeiro projeto de proposta de revisão do Estatuto da Comissão de 29 de junho de 2011, importa sublinhar que essa circunstância é destituída de pertinência no que respeita à legalidade do processo legislativo ordinário iniciado posteriormente, em 13 de dezembro de 2011, com o envio ao Parlamento e ao Conselho do segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto sob a forma de uma proposta legislativa. Esse argumento deve, por conseguinte, ser julgado inoperante.
- 88 Em segundo lugar, quanto ao argumento da recorrente de que a Comissão não tinha consultado as OSP antes de adotar o seu projeto de proposta de revisão do Estatuto de 13 de dezembro de 2011, sublinhe-se que, conforme declarado pelo Tribunal Geral no n.º 4 do Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho (T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489), as OSP foram consultadas sobre o segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto em 7 de setembro de 2011 e que, em seguida, ocorreram concertações administrativas, técnicas e políticas a esse propósito entre a Comissão e as OSP, respetivamente, em 6 de outubro de 2011, 28 de outubro de 2011 e 7 de novembro de 2011.
- 89 Como a recorrente não apresentou qualquer elemento de direito ou de facto suscetível de lhe permitir pôr em causa essa conclusão, há que, desde logo, julgar improcedente o argumento da recorrente de que a Comissão não consultou as OSP antes de adotar o seu segundo projeto de proposta de revisão do Estatuto e de o transmitir ao Parlamento e ao Conselho em 13 de dezembro de 2011.
- 90 Em terceiro lugar, quanto à alegação da recorrente de que não tinha sido entregue às OSP nenhum documento quando das reuniões da comissão de concertação de 6 de maio de 2013 e de 20 de junho de 2013, há que referir que essa alegação já foi apreciada e rejeitada pelo Tribunal Geral no Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho (T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489).
- 91 Assim, no n.º 161 do Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho (T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489), o Tribunal Geral salientou que o processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981 não impõe nem proíbe a entrega de documentos escritos às OSP com vista à preparação das reuniões de concertação ou quando da sua realização.
- 92 Ora, conforme referido pelo Tribunal Geral no n.º 162 do Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho (T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489), segundo o ponto I.8 da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, interpretado à luz da Declaração interpretativa do Conselho de 6 de maio de 2013, o processo de concertação previsto na referida decisão tem por objeto examinar todas as informações disponíveis e as posições das partes com vista a facilitar, tanto quanto possível, a convergência das posições e garantir que os representantes dos Estados-Membros ficam a conhecer as perspetivas do pessoal e das autoridades administrativas antes de assumirem uma posição definitiva no âmbito do processo legislativo ordinário.

- 93 Atento o objeto do processo de concertação previsto na Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, a resposta à questão de saber se o Conselho é obrigado a transmitir por escrito às OSP as informações de que dispõe de forma que estas possam exprimir o respetivo ponto de vista depende, portanto, do conhecimento que estas têm das referidas informações, da natureza e da extensão dessas informações, bem como das limitações temporais e técnicas que caracterizam o desenrolar das negociações tripartidas (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 163).
- 94 No presente caso, relativamente à primeira reunião da comissão de concertação, que tinha por objeto o mandato de negociação do Conselho com vista às negociações tripartidas, importa sublinhar que o Conselho não era obrigado a transmitir documentos escritos às OSP, dado que estas conheciam a proposta de revisão do Estatuto sobre a qual devia, precisamente, incidir a negociação (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 164).
- 95 Relativamente à segunda reunião da comissão de concertação, realizada em 20 de junho de 2013 após o Parlamento, o Conselho e a Comissão terem chegado, em 19 de junho de 2013, a um compromisso provisório sobre a proposta de revisão do Estatuto, cabe referir que, embora as OSP tivessem conhecimento do conteúdo da proposta de revisão do Estatuto e de algumas propostas dos Estados-Membros, como confirma o folheto publicado por diversas OSP em 17 de setembro de 2012, não conheciam o resultado exato das negociações tripartidas relativas, nomeadamente, a essas propostas (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 165).
- 96 Por conseguinte, tendo em conta tanto a natureza como o âmbito das modificações introduzidas na proposta de revisão do Estatuto quando das negociações tripartidas, o Conselho estava obrigado a transmitir às OSP todas as informações disponíveis a fim de lhes permitir exprimir utilmente o respetivo ponto de vista sobre essas modificações. Isso pressupunha, portanto, em princípio, que as referidas OSP pudessem dispor de um suporte escrito para poder reagir eficazmente (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 166).
- 97 Todavia, recorde-se que, em 20 de junho de 2013, o texto que refletia o compromisso provisório de 19 de junho de 2013 ainda não estava disponível, pelo que não podia ser materialmente transmitido às OSP membros da comissão de concertação (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 167).
- 98 Nestas condições, o Conselho não pode ser censurado por, na reunião da comissão de concertação de 20 de junho de 2013, ter procedido a uma apresentação oral dos principais elementos do compromisso provisório obtido em 19 de junho de 2013, apresentação que correspondia, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, caracterizadas por limitações de caráter temporal e técnicas que caracterizam o desenrolar das negociações tripartidas, à única forma possível de informação das OSP (Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 169).
- 99 Além disso, por um lado, importa recordar que o Conselho transmitiu efetivamente às OSP membros da comissão de concertação o texto do compromisso provisório, acompanhado de explicações, na noite de 24 de junho de 2013, bem como o texto do compromisso final, também acompanhado de explicações, em 27 de junho de 2013, ou seja, antes da tomada de posição definitiva dos Estados-Membros, na aceção do ponto I.8 da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, quando da análise do texto do compromisso final pelo Comité dos Representantes Permanentes (Coreper) em 28 de junho de 2013. Por outro lado, deve sublinhar-se que as OSP que participaram na comissão de concertação não solicitaram em tempo útil a organização de uma nova reunião para serem ouvidas sobre o texto do compromisso provisório nem mesmo sobre o texto do compromisso final (Acórdãos

de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 170, e de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho, T-75/14, EU:T:2017:813, n.ºs 119 a 122).

- 100 Ora, cabe observar que a recorrente não aduz nenhum elemento de facto ou de direito novo suscetível de pôr em causa as conclusões a que o Tribunal Geral chegou nos Acórdãos, que adquiriram força de caso julgado, de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho (T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489), e de 16 de novembro de 2017, USFSPEI/Parlamento e Conselho (T-75/14, EU:T:2017:813), recordadas nos n.ºs 91 a 99, *supra*, pelo que a alegação da recorrente segundo a qual as reuniões da comissão de concertação de 6 de maio de 2013 e de 20 de junho de 2013 mais não foram do que reuniões de informação geral, nas quais não foi distribuído às OSP documento algum e que não deram lugar a nenhuma concertação, deve ser julgada improcedente.
- 101 Em quarto lugar, há que julgar improcedente o argumento da recorrente de que a comissão de concertação, no termo das reuniões de 9 de maio de 2013 e de 23 de junho de 2013, não elaborou um relatório expondo as posições divergentes das partes. Com efeito, importa sublinhar que, em conformidade com o artigo I.7 da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, interpretado à luz da orientação 5 da Declaração interpretativa do Conselho de 6 de maio de 2013, na fase da análise da proposta de revisão do Estatuto pelo Conselho, o presidente da comissão de concertação informa o Coreper em nome da comissão de concertação após cada reunião em que os participantes exprimiram o respetivo ponto de vista. Ora, deve referir-se que da mensagem do secretário-geral do Conselho relativa à reforma do Estatuto, dirigida ao pessoal do Conselho em 28 de junho de 2013, apresentada pela própria recorrente, decorre que o secretário-geral do Conselho informou o pessoal dessa instituição que apresentou ao Coreper os resultados da reunião da comissão de concertação de 20 de junho de 2013. Além disso, decorre dos documentos apresentados pelo Conselho que, embora não tenha sido elaborado por escrito qualquer relatório no termo das reuniões da comissão de concertação de 6 de maio de 2013 e de 20 de junho de 2013, o secretário-geral do Conselho, presidente da comissão de concertação, fez de facto uma exposição oral ao Coreper sobre essas reuniões em, respetivamente, 8 de maio de 2013 e 26 de junho de 2013.
- 102 Em quinto lugar, há também que julgar improcedente a alegação da recorrente segundo a qual o secretário-geral do Conselho tinha indeferido o pedido das OSP para que a comissão de concertação continuasse a reunir-se durante toda a fase das negociações tripartidas. Com efeito, nos termos do artigo I.5 da Decisão do Conselho de 23 de junho de 1981, interpretado à luz da orientação 5 da Declaração interpretativa do Conselho de 6 de maio de 2013, na fase do exame em primeira leitura pelo Conselho de uma proposta de revisão do Estatuto, a comissão de concertação reúne-se mediante convocatória do seu presidente sempre que uma das partes o requeira. Daqui decorre que embora os representantes do pessoal, designados pelas OSP representativas, membros da comissão de concertação possam solicitar em várias ocasiões a reunião da referida comissão, o secretário-geral do Conselho, que preside à comissão de concertação, podia indeferir um pedido genérico, como o de a comissão de concertação continuar a reunir-se ao longo de toda a fase das negociações tripartidas.
- 103 Atentas as considerações que precedem, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do processo legislativo

- 104 A recorrente observa que a proposta de revisão do Estatuto que a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento em 13 de dezembro de 2011 não previa nem a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações em 2013 e 2014 nem a aplicação da contribuição de solidariedade durante esse mesmo período. Segundo a recorrente, foi apenas na fase das negociações tripartidas que o Conselho introduziu essas alterações ao fazer suas as Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013. Ao proceder desse modo, o Conselho violou o artigo 296.º TFUE, que estabelece que, quando lhes tenha sido submetido um projeto de ato legislativo, o Parlamento

Europeu e o Conselho abster-se-ão de adotar atos não previstos pelo processo legislativo aplicável no domínio visado. Além disso, segundo a recorrente, o Conselho Europeu, ao adotar as suas Conclusões de 7 e 8 de fevereiro de 2013, que, em seguida, o Conselho fez suas, violou o artigo 15.º, n.º 1, TUE, que prevê que este não exerce função legislativa.

105 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.

106 Antes de mais, há que sublinhar que a argumentação da recorrente assenta na premissa errónea de que a medida que consiste em aplicar a contribuição de solidariedade de 6 %, quando a aplicação do método de atualização das remunerações estava suspensa, decorre das Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 e apenas foi assumida pelo Conselho e pelo Parlamento quando da adoção do Regulamento n.º 1023/2013. Porém, importa sublinhar que, embora as Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013, emitidas no âmbito das Orientações relativas ao quadro financeiro plurianual, previsssem a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações durante dois anos, bem como a instituição de uma contribuição de 6 % «no contexto da reforma do método salarial», não previam que a referida contribuição fosse aplicada durante o período de suspensão em questão.

107 De todo o modo, há que sublinhar que os argumentos da recorrente, relativos à violação do artigo 296.º TFUE e do artigo 15.º, n.º 1, TUE, não podem ser acolhidos.

108 Assim, em primeiro lugar, no que se refere à alegada violação, pelo Conselho, do artigo 296.º, terceiro parágrafo, TFUE, recorde-se que esta disposição prevê que «[q]uando lhes tenha sido submetido um projeto de ato legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho abster-se-ão de adotar atos não previstos pelo processo legislativo aplicável no domínio visado».

109 Em conformidade com o disposto no artigo 336.º TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem, após consulta às outras instituições interessadas, o Estatuto e o RAA.

110 No presente caso, o Conselho e o Parlamento, a quem a Comissão submeteu em 13 de dezembro de 2011 uma proposta de revisão do Estatuto, adotaram o Regulamento n.º 1023/2013, após o Parlamento ter definido a sua posição em primeira leitura em 2 de julho de 2013 e o Conselho ter aprovado essa posição em 10 de outubro de 2013, em conformidade com o disposto no artigo 294.º, n.ºs 3 e 4, TFUE.

111 Há, pois, que reconhecer que, no presente caso, o Parlamento e o Conselho não adotaram outros atos para além dos previstos pelo processo legislativo ordinário.

112 Além disso, importa salientar que, contrariamente ao que defende a recorrente, do artigo 296.º, terceiro parágrafo, TFUE, não resulta que esta disposição se opõe a que o Conselho possa ter em consideração as conclusões do Conselho Europeu quando faz uso da faculdade de se afastar da proposta legislativa da Comissão, que não o vincula. Recorde-se que, com efeito, no contexto do poder legislativo atribuído ao Conselho, conjuntamente com o Parlamento, pelo artigo 14.º, n.º 1, TUE, pelo artigo 16.º, n.º 1, TUE e pelo artigo 289.º TFUE, que se inscreve no princípio de atribuição das competências consagrado no artigo 13.º, n.º 2, TUE, e, mais amplamente, no princípio do equilíbrio institucional, característica da estrutura institucional da União (v., por analogia, Acórdão de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 146), compete ao Conselho desempenhar funções de definição das políticas e de coordenação, em conformidade com as condições previstas nos Tratados.

113 Consequentemente, o argumento da recorrente relativo à violação do artigo 296.º TFUE deve ser julgado improcedente.

- 114 Em segundo lugar, no que se refere ao argumento da recorrente segundo o qual o Conselho Europeu violou o artigo 15.º, n.º 1, TUE e, portanto, pôs em causa a legalidade do processo legislativo que levou à adoção do Regulamento n.º 1023/2013, recorde-se, antes de mais, que, conforme se concluiu no n.º 111, *supra*, a Comissão, o Conselho e o Parlamento respeitaram o processo legislativo originário aplicável no presente caso.
- 115 Importa recordar, em seguida, que o artigo 15.º, n.º 1, TUE, determina que «[o] Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União. O Conselho Europeu não exerce função legislativa».
- 116 Ora, há que salientar que essa disposição não se opõe a que o Conselho Europeu tome posição sobre uma questão que é objeto de um processo legislativo.
- 117 Recorde-se, por último, que a incidência de natureza «política» das conclusões do Conselho Europeu no poder legislativo do Parlamento e do Conselho não pode constituir um motivo de anulação pelo Tribunal Geral da decisão impugnada (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de setembro de 2017, Eslováquia e Hungria/Conselho, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, n.º 145, e de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho, C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 86).
- 118 Daqui se conclui que o argumento da recorrente segundo o qual o Conselho Europeu pôs em causa a legalidade do processo legislativo que levou à adoção do Regulamento n.º 1023/2013 ao adotar as Conclusões de 7 e 8 de fevereiro de 2013 deve ser julgado improcedente.
- 119 Por outro lado, na medida em que o argumento da recorrente relativo à violação do artigo 15.º, n.º 1, TUE deva, por si só, ser entendido como uma exceção de ilegalidade contra as Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013, cabe recordar que, não tendo o artigo 277.º TFUE por objetivo permitir que uma parte impugne a aplicabilidade de um qualquer ato de caráter geral, em apoio de um qualquer recurso, o alcance de uma exceção de ilegalidade deve ser limitado ao indispensável para a solução do litígio. Daqui resulta que o ato geral cuja ilegalidade é invocada deve ser aplicável, direta ou indiretamente, ao caso concreto que é objeto do recurso e que deve existir um vínculo jurídico direto entre a decisão individual impugnada e o ato geral em questão (v. Acórdão de 4 de outubro de 2018, Tataram/Comissão, T-546/16, não publicado, EU:T:2018:644, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 120 Ora, há que concluir que a existência desse vínculo jurídico entre a decisão individual objeto do presente recurso, isto é, a que fixa a remuneração da recorrente relativa ao mês de janeiro de 2014 e que pela primeira vez lhe aplicou o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, e as Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 não se verifica no presente caso, pelo que o argumento da recorrente, na medida em que deva ser considerado uma exceção de ilegalidade contra as Conclusões do Conselho de 7 e 8 de fevereiro de 2013, deve ser julgado inadmissível.
- 121 O quinto fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente na sua integralidade.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

- 122 A recorrente alega que as razões aduzidas no Regulamento n.º 1023/2013 para justificar a aplicação da contribuição de solidariedade prevista no artigo 66.º-A do Estatuto, ou seja, as dificuldades especiais resultantes da situação económica, não são diferentes das invocadas para justificar a instituição de contribuições semelhantes no passado. A recorrente menciona, a este propósito, o primeiro considerando do Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 3821/81 do Conselho, de 15 de dezembro de 1981, que altera o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades (JO 1981, L 386, p. 1; EE 01 F3 p. 114), do qual

resultava que as dificuldades especiais da situação económica e social tornavam oportuna a instauração de um imposto excecional sobre as remunerações, pensões e subsídios líquidos de cessação de funções pagos pelas Comunidades. Ora, a imposição de uma contribuição de solidariedade durante um período em que a aplicação do método de atualização das remunerações se encontra suspensa constitui uma medida nova que justifica uma fundamentação específica, que no presente caso não existe. Além disso, a recorrente alega que, ao mencionar nos considerandos 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013 as Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013, o referido regulamento remete na sua fundamentação para um ato não previsto no processo legislativo da União, em violação do disposto no artigo 296.º TFUE.

123 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.

124 Recorde-se que, em conformidade com a jurisprudência, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. Esta exigência deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, nomeadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta e individualmente respeito podem ter em obter esclarecimentos. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não apenas do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 181 e jurisprudência referida).

125 Além disso, em conformidade com a jurisprudência, a fundamentação de atos de alcance geral, como o Regulamento n.º 1023/2013, pode limitar-se a referir a situação de conjunto que levou à sua adoção e os objetivos gerais que o legislador se propõe atingir, sem que seja necessária uma fundamentação específica que justifique todos os detalhes que esses atos podem comportar. Assim, não é necessário fundamentar cada revisão do Estatuto, antes bastando que o legislador explique o essencial das medidas, mesmo sucintamente, desde que a explicação seja clara e pertinente (Acórdãos de 29 de novembro de 2006, Campoli/Comissão, T-135/05, EU:T:2006:366, n.º 159, e de 23 de abril de 2008, Pickering/Comissão, F-103/05, EU:F:2008:45, n.º 121).

126 No presente caso, em primeiro lugar, há que sublinhar que a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações em 2013 e 2014 e a instituição de uma contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014 mais não são do que componentes de uma vasta reforma estatutária que o Parlamento e o Conselho levaram a cabo quando adotaram o Regulamento n.º 1023/2013.

127 Em segundo lugar, importa referir que os considerandos 11, 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013 precisam o seguinte:

«(11) As potenciais vantagens da aplicação do [mecanismo plurianual de atualização das remunerações] para os funcionários e outros agentes da União Europeia deverão ser contrabalançadas pela reintrodução do sistema de “contribuição”. Tal como no caso do [mecanismo plurianual de atualização das remunerações], a aplicação da contribuição de solidariedade pode ser prorrogada a título provisório. Considera-se que, nas presentes circunstâncias, é adequado aumentar a contribuição de solidariedade, em comparação com a contribuição especial que vigorou no período entre 2004 e 2012, e estatuir uma taxa mais progressiva. Este propósito visa tomar em consideração o contexto económico e social particularmente difícil na União e as suas implicações para as finanças públicas em toda a União. A necessidade de consolidar as finanças públicas da União, mesmo a curto prazo,

pressupõe um esforço de solidariedade célere e específico dos funcionários das instituições da União. A contribuição de solidariedade deverá, por conseguinte, aplicar-se a todos os funcionários e outros agentes da União a partir de 1 de janeiro de 2014.

(12) Nas suas Conclusões de 8 de fevereiro de 2013 sobre o Quadro Financeiro Plurianual, o Conselho Europeu sublinhou que a necessidade de consolidar as finanças públicas a curto, médio e longo prazo requer esforços especiais de todas as administrações públicas e de todo o seu pessoal, a fim de aumentar a eficiência e a eficácia e de promover a sua adaptação a um contexto económico em mudança. Este apelo reiterou, com efeito, o objetivo expresso na proposta da Comissão de 2011 de alteração do [Estatuto e do RAA], a qual se esforçava por salvaguardar a relação custo-eficiência e reconhecia que os desafios atualmente enfrentados pela União Europeia pressupõem um esforço especial de todas as administrações públicas e de todos os funcionários que as integram para aumentar a eficiência e para promover a sua adaptação a um contexto económico e social em mudança na Europa. Além disso, o Conselho Europeu reivindicou o ajustamento das remunerações e das pensões de todos os funcionários das instituições da União como parte integrante da reforma do Estatuto, mediante a suspensão do [mecanismo plurianual de atualização das remunerações] por dois anos e a reintrodução de uma nova contribuição de solidariedade como vertente da reforma do [mecanismo plurianual de atualização das remunerações] aplicado aos salários.

(13) À luz daquelas conclusões e a fim de dar resposta às futuras restrições de caráter orçamental e de demonstrar a solidariedade por parte da função pública europeia em relação às severas medidas tomadas pelos Estados-Membros em consequência de uma crise financeira sem precedentes e do contexto social e económico particularmente difícil que se vive nos Estados-Membros e em toda a União, urge suspender o [mecanismo plurianual de atualização das remunerações] por dois anos para todas as remunerações, pensões e subsídios dos funcionários e aplicar a contribuição de solidariedade, apesar da referida suspensão.»

¹²⁸ Resulta, assim, do considerando 11 do Regulamento n.º 1023/2013 que o Parlamento e o Conselho justificaram a instituição de uma contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014 com a necessidade de contrabalançar as potenciais vantagens que os funcionários e outros agentes da União retiram da aplicação do método de atualização das remunerações. Desse considerando também resulta que a decisão de aplicar essa contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014 cumpre o objetivo de «consolidar as finanças públicas da União, mesmo a curto prazo», através de «um esforço de solidariedade célere e específico dos funcionários das instituições da União». Contrariamente ao que defende a recorrente, desse mesmo considerando resulta que a referência ao contexto económico e social particularmente difícil na União não justifica a instituição da contribuição de solidariedade enquanto tal, como foi o caso da contribuição especial instituída pelo Regulamento n.º 3821/81, mas o aumento do nível da contribuição de solidariedade, em comparação com o nível da contribuição especial que vigorou entre 2004 e 2012, bem como o recurso a uma taxa mais progressiva.

¹²⁹ Além disso, importa sublinhar que, contrariamente ao que a recorrente alega, o Parlamento e o Conselho apresentaram as razões que justificavam a opção de aplicar a contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014, enquanto a aplicação do método de atualização das remunerações estava suspensa em 2013 e 2014, nos considerandos 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013. Dos referidos considerandos resulta que essa opção pretendia dar resposta não só às Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 mas também «às futuras restrições de caráter orçamental», ao «contexto social e económico particularmente difícil que se vive nos Estados-Membros e em toda a União» e demonstrar «a solidariedade por parte da função pública europeia em relação às severas medidas tomadas pelos Estados-Membros em consequência de uma crise financeira sem precedentes».

¹³⁰ Deve, portanto, considerar-se que a fundamentação fornecida nos considerandos 11, 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013 obedece aos critérios jurisprudenciais mencionados nos n.ºs 124 e 125, *supra*. Com efeito, revela o raciocínio do legislador da União, bem como os objetivos gerais

prosseguidos. Informa suficientemente os funcionários das razões da instituição de uma contribuição de solidariedade durante um período em que a aplicação do método de atualização das remunerações está suspensa.

- 131 Além disso, no que respeita ao argumento da recorrente segundo o qual o Parlamento e o Conselho não cumpriram o seu dever de fundamentação ao se referirem, nos considerandos 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013, às Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013, há que sublinhar, à semelhança do Conselho, que embora, nos termos do artigo 296.º TFUE, os atos jurídicos devam ser fundamentados, isso não obsta a que o legislador faça referência, num considerando, a orientações políticas definidas pelo Conselho Europeu.
- 132 Importa, portanto, julgar improcedente o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação da rutura do nexo entre a aplicação do método de adaptação automática das remunerações previsto no anexo XI do Estatuto e a contribuição de solidariedade e à violação do princípio do paralelismo

- 133 A recorrente sustenta que resulta dos Acórdãos de 3 de julho de 1985, Abrias e o./Comissão (3/83, EU:C:1985:283), e de 22 de junho de 1994, Rijnoudt e Hocken/Comissão (T-97/92 e T-111/92, EU:T:1994:69), que o princípio dito do paralelismo implica que a contribuição de solidariedade só pode ser aplicada quando o próprio método de adaptação das remunerações, de que constitui a contrapartida, seja aplicável. Segundo a recorrente, resulta aliás do considerando 11 do Regulamento n.º 1023/2013 e do artigo 66.º-A, n.º 1, do Estatuto, conforme alterado pelo referido regulamento, que a contribuição de solidariedade visa compensar as vantagens que os funcionários e agentes da União retiram da aplicação do método de adaptação. Esse nexo é confirmado pelo artigo 15.º do anexo XI do Estatuto, conforme modificado pelo Regulamento n.º 1023/2013, que liga as modificações da contribuição de solidariedade às modificações do método de adaptação das remunerações. Daqui decorre que o legislador não podia prever que a contribuição de solidariedade seria aplicada durante um período em que a aplicação do método de adaptação das remunerações estava suspensa.
- 134 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.
- 135 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência bem consolidada, o legislador pode introduzir a todo o tempo, com efeitos para o futuro, as alterações às normas estatutárias que considere conformes com o interesse do serviço, mesmo que estas sejam menos favoráveis (Acórdãos de 30 de setembro de 1998, Ryan/Tribunal de Contas, T-121/97, EU:T:1998:232, n.º 98, e de 11 de julho de 2007, Centeno Mediavilla e o./Comissão, T-58/05, EU:T:2007:218, n.º 86).
- 136 Além disso, é jurisprudência assente que, nas matérias em que o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação, a fiscalização da legalidade efetuada pelo juiz da União se deve limitar a verificar se a medida em causa não padece de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v. Acórdão de 23 de janeiro de 2007, Chassagne/Comissão, F-43/05, EU:F:2007:14, n.º 56 e jurisprudência referida).
- 137 É à luz destes princípios que devem ser apreciados os argumentos aduzidos pela recorrente.
- 138 A este propósito, antes de mais, há que referir que não resulta dos Acórdãos de 3 de julho de 1985, Abrias e o./Comissão (3/83, EU:C:1985:283), e de 22 de junho de 1994, Rijnoudt e Hocken/Comissão (T-97/92 e T-111/92, EU:T:1994:69), a que a recorrente se refere, que existe um princípio do direito da União segundo o qual a contribuição de solidariedade só pode ser aplicada quando o próprio método de adaptação das remunerações seja aplicado.

- 139 Assim, no processo que esteve na origem do Acórdão de 3 de julho de 1985, *Abrias e o./Comissão* (3/83, EU:C:1985:283), os recorrentes contestaram incidentalmente a legalidade do Regulamento n.º 3821/81 que introduziu no artigo 66.º-A do Estatuto uma contribuição de crise. Nos n.ºs 15 e 21 desse acórdão, o Tribunal de Justiça observou que o facto de as organizações sindicais mais representativas terem aceitado participar, sob a forma de uma medida excecional e única que afeta as remunerações, nas consequências das dificuldades especiais resultantes da situação económica e social da Comunidade, tinha encontrado a sua contrapartida na adoção de um método de adaptação das remunerações que preservava o princípio do paralelismo segundo o qual, para decidir se era adequado proceder a uma adaptação das remunerações dos funcionários comunitários, tinha de se tomar em consideração, designadamente, o eventual aumento dos salários da função pública nos Estados-Membros.
- 140 Do mesmo modo, no processo que esteve na origem do Acórdão de 22 de junho de 1994, *Rijnoudt e Hocken/Comissão* (T-97/92 e T-111/92, EU:T:1994:69), os recorrentes contestaram a legalidade do Regulamento (CECA, CEE, Euratom) n.º 3831/91 do Conselho, de 19 de dezembro de 1991, que altera o Estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias e o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades tendo em vista a instituição de uma contribuição temporária (JO 1991, L 361, p. 7), que introduziu um 66.º-A no Estatuto tendo em vista a instituição de uma contribuição temporária. Em resposta ao fundamento relativo à violação do dever de fundamentação, o Tribunal Geral recordou os termos do preâmbulo do Regulamento n.º 3831/91, segundo os quais «dos trabalhos da [...] comissão de concertação resultou que devia ser instituída uma medida que afeta, a título temporário, as remunerações pagas pelas Comunidades, sob a forma de uma contribuição temporária cobrada na fonte, juntamente com a adoção de um método que fixa as modalidades de aplicação dos artigos 64.º e 65.º do Estatuto, como elementos interdependentes de uma solução de conjunto».
- 141 Assim, resulta dos Acórdãos de 3 de julho de 1985, *Abrias e o./Comissão* (3/83, EU:C:1985:283), e de 22 de junho de 1994, *Rijnoudt e Hocken/Comissão* (T-97/92 e T-111/92, EU:T:1994:69), que, no passado, o legislador adotou uma abordagem global segundo a qual a aplicação de uma contribuição especial sobre as remunerações dos funcionários e outros agentes da União constituía a contrapartida da aplicação de um método que permitia, em determinadas condições, adaptar as remunerações em questão, tomando em consideração o eventual aumento dos ordenados da função pública nos Estados-Membros da União.
- 142 Porém, importa sublinhar que, nos limites do seu amplo poder de apreciação recordado no n.º 135, *supra*, o legislador era livre de abandonar, manter ou rever essa abordagem anterior, prevendo, no Regulamento n.º 1023/2013, que a contribuição de solidariedade se aplicava durante um período em que a aplicação do método de adaptação das remunerações estava suspensa.
- 143 Em seguida, há que sublinhar que, no Regulamento n.º 1023/2013, o legislador estabeleceu efetivamente um nexo entre a contribuição de solidariedade e o método de atualização das remunerações.
- 144 Assim, resulta da letra do artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, que a contribuição de solidariedade foi instituída «a fim de tomar em consideração, [...], a aplicação do método de atualização das remunerações e pensões dos funcionários».
- 145 Do mesmo modo, importa sublinhar que o artigo 15.º, n.º 2, do anexo XI do Estatuto, relativo às regras de execução dos artigos 64.º e 65.º do Estatuto, na versão posterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, estabelece que as propostas da Comissão de alteração do referido anexo antes do termo do período de aplicação desse anexo, isto é, 31 de dezembro de 2023, devem ser acompanhadas de uma proposta de alteração do artigo 66.º-A do Estatuto.

- 146 Resulta igualmente do artigo 15.º, n.º 3, do anexo XI do Estatuto, introduzido pelo Regulamento n.º 1023/2013, que, enquanto o Parlamento e o Conselho não adotarem um regulamento com base numa proposta da Comissão, o referido anexo e o artigo 66.º-A do Estatuto continuam a ser provisoriamente aplicáveis após 31 de dezembro de 2023.
- 147 Além disso, cabe recordar que, como referido no n.º 128, *supra*, resulta do considerando 11 do Regulamento n.º 1023/2013 que o Parlamento e o Conselho justificaram a introdução de uma contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014 com a necessidade de contrabalançar as potenciais vantagens que os funcionários e outros agentes da União retiram da aplicação do método de atualização das remunerações.
- 148 Todavia, não se pode inferir do considerando 11 do Regulamento n.º 1023/2013 nem do nexo existente entre as medidas em causa conforme resultam dos n.ºs 144 a 146, *supra*, um princípio segundo o qual a contribuição de solidariedade só se aplica concomitantemente com a aplicação do método de adaptação das remunerações, desempenhando um papel moderador quando o referido método confere um benefício aos funcionários da União.
- 149 Basta sublinhar que o legislador, no contexto do seu amplo poder de apreciação, previu expressamente que a contribuição de solidariedade seria aplicada durante um período em que a aplicação do método de adaptação das remunerações se encontrava suspensa. A este respeito, resulta dos considerandos 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013 que o legislador justificou essa opção com a prossecução dos objetivos recordados no n.º 129, *supra*. A recorrente não demonstra que essa opção consubstanciava um erro manifesto de apreciação ou um desvio de poder na aceção da jurisprudência referida no n.º 136, *supra*.
- 150 Por último, sublinhe-se que, na medida em que a argumentação da recorrente deva ser entendida no sentido de que visa pôr em causa a legalidade do artigo 66.-A do Estatuto, na parte em que este previa a aplicação da contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014, pois essa aplicação era contrária ao artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, que determinava a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações, basta recordar que, conforme o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral já declararam a propósito da introdução de um imposto excecional pelo Regulamento n.º 3821/81, assim como da introdução de uma contribuição temporária pelo Regulamento n.º 3831/91, a legalidade de uma revisão do Estatuto introduzida pela inclusão de uma nova disposição não pode ser posta em causa com base noutra disposição do Estatuto (Acórdãos de 3 de julho de 1985, Abrias e o./Comissão, 3/83, EU:C:1985:283, n.º 20, e de 22 de junho de 1994, Rijnoudt e Hocken/Comissão, T-97/92 e T-111/92, EU:T:1994:69, n.º 65).
- 151 Por conseguinte, há que julgar improcedente a tese da recorrente segundo a qual o artigo 66.º-A do Estatuto era ilegal na medida em que previa a aplicação da contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014 quando a aplicação do método de atualização das remunerações se encontrava suspensa.
- 152 Atentas as considerações que precedem, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos direitos adquiridos

- 153 A recorrente alega que o princípio do ajustamento anual das remunerações sempre lhe foi aplicado. Observa que embora o método tenha sido sempre definido para períodos limitados de tempo, foi sistematicamente renovado com algumas adaptações. Segundo a recorrente, o direito dos funcionários da União de beneficiarem de uma evolução do poder de compra paralela à dos funcionários nacionais em aplicação do método de atualização das remunerações é um direito adquirido e um elemento essencial da sua remuneração, bem como uma condição essencial da sua relação com o seu

empregador. Ao suspender a aplicação do método de atualização das remunerações durante dois anos consecutivos, sem prever medidas transitórias, o Parlamento e o Conselho infringiram esses direitos adquiridos.

154 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.

155 Sublinhe-se que, com o presente fundamento, a recorrente contesta a legalidade do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, que prevê a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações em 2013 e 2014.

156 Ora, recorde-se que, conforme se observou nos n.ºs 52 e 53, *supra*, para contestar a decisão que fixou a sua remuneração relativa a janeiro de 2014, a recorrente apenas pode alegar a ilegalidade do artigo 66.º -A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, e não pode utilmente alegar a ilegalidade do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013.

157 Conclui-se daqui que o segundo fundamento, relativo à violação dos direitos adquiridos, deve ser julgado inoperante.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

158 A recorrente alega, no essencial, que a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações durante dois anos e a aplicação da contribuição de solidariedade durante esse período são contrárias ao princípio da proporcionalidade. Segundo a recorrente, embora os objetivos prosseguidos com essas medidas sejam legítimos, as referidas medidas não são apropriadas para atingir tais objetivos. A recorrente observa, a este respeito, que a aplicação concomitante do método de atualização das remunerações e de um imposto excecional foi, no passado, considerada adequada à consecução dos mesmos objetivos enunciados no Regulamento n.º 1023/2013. Além disso, a recorrente alega que, por um lado, a crise económica os Estados-Membros que atravessam não é nova nem pior do que a que ocorreu sob o quadro financeiro plurianual anterior e, por outro, que o legislador não teve em consideração o facto de o anexo XI do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1023/2013, já conter os mecanismos que permitem ter em consideração as evoluções económicas desfavoráveis, pois o método de atualização tem em consideração a evolução negativa do nível de remuneração da função pública dos Estados-Membros e a aplicação do método de atualização está sujeita a uma cláusula de moderação, bem como a uma cláusula de exceção. Segundo a recorrente, o legislador podia ter adotado medidas menos rigorosas que lhe permitiriam alcançar os objetivos fixados no Regulamento n.º 1023/2013, ou seja, prever a aplicação do método de atualização das remunerações em 2013 e 2014 e vincular a aplicação da contribuição de solidariedade à aplicação do referido método. A recorrente acrescenta que o caráter desproporcionado das medidas em causa é reforçado, relativamente a si, pelas outras medidas introduzidas pelo Regulamento n.º 1023/2013 destinadas a reduzir os custos do pessoal das instituições da União, ou seja, o bloqueio das carreiras dos administradores de grau AD 13, a diminuição do tempo de transporte e a redução do reembolso das despesas de viagem.

159 O Conselho e o Parlamento contestam a argumentação da recorrente.

160 A título preliminar, sublinhe-se que o presente fundamento, na medida em que visa demonstrar o caráter desproporcionado da suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações prevista no artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, do Regulamento n.º 1023/2013, deve ser julgado inoperante pelas mesmas razões já expostas nos n.ºs 52 e 53, *supra*.

- 161 Por conseguinte, há apenas que examinar se o Parlamento e o Conselho violaram o princípio da proporcionalidade ao determinarem que a contribuição de solidariedade instituída pelo artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, se aplicava a partir de 1 de janeiro de 2014, quando a aplicação do método de atualização das remunerações estava suspensa em 2013 e 2014, em conformidade com o disposto no artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, introduzido pelo artigo 1.º, ponto 44, desse mesmo regulamento.
- 162 A este propósito, recorde-se que, por força do princípio da proporcionalidade, a legalidade de uma regulamentação da União está sujeita à condição de os meios utilizados serem adequados a realizar o objetivo legitimamente prosseguido pela regulamentação em causa e não irem além do que é necessário para o alcançar, entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer, em princípio, à menos restritiva (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de julho de 2018, Teglgaard e Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, n.º 49 e jurisprudência referida, e de 11 de dezembro de 2013, Andres e o./BCE, F-15/10, EU:F:2013:194, n.º 317).
- 163 Todavia, é jurisprudência constante que, tratando-se de um domínio em que, como no presente caso, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação que corresponde às responsabilidades políticas que o Tratado lhe atribui, a fiscalização da proporcionalidade está limitada ao exame do caráter manifestamente inadequado da medida em causa, relativamente ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de junho de 2017, TofuTown.com, C-422/16, EU:C:2017:458, n.º 46 e jurisprudência referida, e de 11 de dezembro de 2013, Andres e o./BCE, F-15/10, EU:F:2013:194, n.º 318).
- 164 No presente caso, como salientado no n.º 129, *supra*, resulta dos considerandos 12 e 13 do Regulamento n.º 1023/2013 que a opção do legislador de aplicar a contribuição de solidariedade a partir de 1 de janeiro de 2014, embora a aplicação do método de atualização estivesse suspensa em 2013 e 2014, pretendia dar resposta não só às Conclusões do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013, mas também «às futuras restrições de caráter orçamental», ao «contexto social e económico particularmente difícil que se vive nos Estados-Membros e em toda a União» e demonstrar «a solidariedade por parte da função pública europeia em relação às severas medidas tomadas pelos Estados-Membros em consequência de uma crise financeira sem precedentes».
- 165 Ora, cabe reconhecer que, na perspetiva desses objetivos, a opção de aplicar, durante um ano, a contribuição de solidariedade concomitantemente com a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações com vista à prossecução dos objetivos atrás recordados não é manifestamente desproporcionada.
- 166 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos argumentos aduzidos pela recorrente.
- 167 Em primeiro lugar, no que toca ao argumento da recorrente segundo o qual o anexo XI do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1023/2013, contém mecanismos suficientes para dar resposta às evoluções desfavoráveis da situação económica na União, basta referir que esse argumento é relativo aos mecanismos de ajustamento do método de atualização das remunerações por referência à evolução do nível de remuneração da função pública dos Estados-Membros.
- 168 Ora, em conformidade com o referido no n.º 160, *supra*, importa recordar que os argumentos com que é contestada a proporcionalidade da suspensão da atualização das remunerações devem ser considerados inoperantes.
- 169 Em segundo lugar, no que toca ao argumento da recorrente de o caráter desproporcionado da aplicação da contribuição de solidariedade durante a suspensão do método de atualização das remunerações era reforçado por outras medidas introduzidas pelo Regulamento n.º 1023/2013, basta sublinhar que a recorrente não pode contestar a legalidade dessas medidas no contexto da exceção de ilegalidade arguida em apoio do presente recurso alegando, nomeadamente, o seu caráter

desproporcionado, uma vez que as referidas medidas não têm qualquer relação com a decisão que fixou a remuneração da recorrente para o mês de janeiro de 2014 e que pela primeira vez lhe aplicou o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, objeto do presente recurso.

- 170 Há, portanto, que concluir que a recorrente não demonstrou que o legislador excedeu o seu amplo poder de apreciação ao optar por aplicar a contribuição de solidariedade durante a suspensão do método de atualização das remunerações.
- 171 Por conseguinte, há que julgar o terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, em parte inoperante e em parte improcedente.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima na medida em que o legislador não previu medidas transitórias

- 172 A recorrente alega que o princípio da proteção da confiança legítima visa proteger os funcionários no ativo contra a revisão de disposições do Estatuto que desempenharam um papel fundamental na decisão de se tornarem funcionários da União, decisão que implicou, nomeadamente, abandonar, na maior parte dos casos, o respetivo país de origem e o respetivo sistema de segurança social. O princípio da proteção da confiança legítima obrigava assim o legislador a evitar modificar brutalmente a situação jurídica e económica dos funcionários no ativo e a prever medidas transitórias adequadas para lhes permitir adaptarem-se à nova situação, medidas que deviam ter uma duração suficiente e ser progressivas e apropriadas, atentos os regimes jurídicos em vigor e as preocupações legítimas dos funcionários. Segundo a recorrente, o legislador, no presente caso, violou o referido princípio ao não prever medidas transitórias no que respeita à suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações e à aplicação da contribuição de solidariedade durante essa suspensão. O legislador também violou o princípio da proteção da confiança legítima ao não prever medidas transitórias no que respeita à modulação da taxa da contribuição de solidariedade que passou de 6 % para 7 % a partir do grau AD 15, escalão 2.
- 173 Recorde-se que, como já referido no n.º 135, *supra*, o legislador pode introduzir a todo o tempo, com efeitos para o futuro, as alterações às normas do Estatuto que considere conformes com o interesse geral e adotar disposições estatutárias, mesmo que estas sejam menos favoráveis para os funcionários em causa. Todavia, a jurisprudência teve a oportunidade de precisar que só o pode fazer desde que preveja, sendo caso disso, um período transitório de duração suficiente, sem que os funcionários afetados possam opor à aplicação dessas modificações o benefício de uma confiança legítima na manutenção das disposições anteriores (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 2007, Wils/Parlamento, F-105/05, EU:F:2007:128, n.º 150 e jurisprudência referida).
- 174 Importa igualmente recordar que a exigência de um período transitório só é concebida se existirem direitos adquiridos suscetíveis de ser invocados pelos funcionários e agentes da União (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, n.ºs 147 a 149, e de 19 de junho de 2007, Davis e o./Conselho, F-54/06, EU:F:2007:103, n.º 82).
- 175 A este propósito, deve observar-se que a recorrente não pode alegar que o artigo 66.º-A do Estatuto, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 46, do Regulamento n.º 1023/2013, violou os seus direitos adquiridos na medida em que essa disposição previa uma taxa agravada de 7 % para os funcionários de grau AD 15, escalão 2, e para os de graus e escalões superiores.
- 176 Com efeito, importa sublinhar que a situação da recorrente não era suscetível de ser afetada por essa disposição pois, em primeiro lugar, conforme resulta do artigo 66.º -A do Estatuto e do artigo 15.º do anexo XI do Estatuto, na versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, a aplicação

do «método de adaptação das remunerações» e da «contribuição especial» terminava em 31 de dezembro de 2012, pelo que a «contribuição especial» já não era aplicável quando a contribuição de solidariedade passou a ser aplicável, ou seja, em 1 de janeiro de 2014 e, em segundo lugar, dos autos resulta que nessa data a recorrente não tinha alcançado o grau AD 15, escalão 2.

177 Consequentemente, a recorrente não pode censurar o legislador por não ter previsto um período transitório para a aplicação de uma taxa agravada de 7 % para os funcionários de grau AD 15, escalão 2, e para os de graus e escalões superiores.

178 Do mesmo modo, a recorrente não podia invocar um direito adquirido a que a contribuição de solidariedade só se aplicasse quando o próprio método de atualização das remunerações fosse aplicável. Com efeito, mesmo admitindo que no passado existisse esse vínculo entre o «método de adaptação das remunerações» e a «contribuição especial», conforme previstos no artigo 66.º-A do Estatuto e no artigo 15.º do anexo XI do Estatuto, na versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, importa recordar que a sua aplicação terminou em 31 de dezembro de 2012, pelo que o mecanismo que a recorrente invoca já não existia quando da entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013. A recorrente não pode, portanto, invocar a existência de direitos adquiridos a este respeito.

179 Consequentemente, a recorrente não pode censurar o legislador por não ter previsto um período transitório para a aplicação da contribuição de solidariedade durante um período em que se encontrava suspensa a aplicação do método de atualização das remunerações.

180 Além disso, no que toca ao argumento da recorrente segundo o qual o legislador deveria ter previsto um período transitório para a aplicação do artigo 65.º, n.º 4, do Estatuto, que prevê a suspensão da aplicação do método de atualização das remunerações em 2013 e 2014, importa observar que, pelas razões já expostas nos n.ºs 52 e 53, *supra*, esse argumento é inoperante na medida em que, na realidade, visa pôr em causa a legalidade dessa disposição.

181 Consequentemente, o sexto fundamento, relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima, deve ser julgado parcialmente improcedente e parcialmente inoperante.

182 Atento o conjunto das considerações que precedem, deve ser negado provimento ao presente recurso na sua integralidade.

Quanto às despesas

183 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

184 Tendo a recorrente sido vencida, há que a condenar nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

185 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. O Parlamento deverá, portanto, suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) Margarita Tàpias é condenada nas despesas.**
- 3) O Parlamento Europeu suportará as suas próprias despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de dezembro de 2019.

Assinaturas