Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

4 de junho de 2020*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) — Agente temporário — Assédio moral — Pedido de assistência — Indeferimento do pedido — Recurso de anulação e ação de indemnização — Artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito de ser ouvido — Artigo 266.º TFUE — Execução do acórdão de anulação»

No processo C-187/19 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 22 de fevereiro de 2019,

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), representado por S. Marquardt e R. Spac, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Stéphane De Loecker, antigo agente temporário do SEAE, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por J.-N. Louis, avocat,

recorrente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: P. G. Xuereb, presidente de secção, T. von Danwitz e A. Kumin (relator), juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 Com o seu recurso, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de dezembro de 2018, De Loecker/SEAE (T-537/17, não publicado, a seguir «acórdão impugnado», EU:T:2018:951), através do qual este, por um lado, anulou a sua Decisão de 10 de outubro de 2016 que indeferiu o pedido de assistência de Stéphane De Loecker apresentado ao abrigo dos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «decisão controvertida») e, por outro, julgou improcedente a ação de indemnização do dano por ele alegadamente sofrido.

Quadro jurídico

2 O artigo 12.º-A do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na sua versão aplicável ao litígio (a seguir «Estatuto»), aplicável por analogia aos agentes temporários nos termos do artigo 11.º do Regime Aplicável aos outros Agentes da União Europeia (RAA), prevê:

«1. Os funcionários abster-se-ão de qualquer forma de assédio moral ou sexual.

[…]

3. Por "assédio moral", entende-se qualquer conduta abusiva que ocorra durante um período de tempo, de modo repetitivo ou sistemático e envolva comportamentos físicos, linguagem, verbal ou escrita, gestos ou outros atos intencionais suscetíveis de lesar a personalidade, a dignidade ou a integridade física ou psíquica de uma pessoa.

[…]»

3 O artigo 24.º deste Estatuto, aplicável por analogia aos agentes temporários nos termos do artigo 11.º do RAA, dispõe:

«A União presta assistência ao funcionário, nomeadamente em procedimentos contra autores de ameaças, ultrajes, injúrias, difamações ou atentados contra pessoas e bens de que sejam alvo o funcionário ou os membros da sua família, por causa da sua qualidade e das suas funções.

A União repara solidariamente os prejuízos sofridos, em consequência de tais factos, pelo funcionário, na medida em que este não esteja, intencionalmente ou por negligência grave, na origem dos referidos prejuízos e não tenha podido obter reparação dos responsáveis.»

4 O artigo 90.º do referido Estatuto prevê:

«1. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode submeter um requerimento à entidade competente para proceder a nomeações, convidando-a a tomar uma decisão a seu respeito. A entidade comunica ao interessado a sua decisão fundamentada num prazo de quatro meses a partir do dia da introdução do requerimento. Ao terminar este prazo, a falta de resposta ao requerimento vale como decisão implícita de indeferimento, suscetível de ser objeto de uma reclamação nos termos n.º 2.

2. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode apresentar à entidade competente para proceder a nomeações uma reclamação contra um ato que lhe cause prejuízo, quer porque a dita autoridade haja tomado uma decisão, quer porque se haja abstido de tomar uma medida imposta pelo Estatuto. A reclamação deve ser apresentada num prazo de três meses. […]

[…]

A entidade comunica a sua decisão fundamentada ao interessado num prazo de quatro meses, a partir do dia da apresentação da reclamação. No termo deste prazo, a falta de resposta à reclamação vale como decisão implícita de indeferimento, suscetível de ser objeto de recurso na aceção do artigo 91.º»

Antecedentes do litígio

5 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 5 a 39 do acórdão impugnado e podem resumir-se do seguinte modo.

6 S. De Loecker foi contratado pelo SEAE com um contrato de quatro anos na qualidade de agente temporário, para desempenhar, a partir de 1 de janeiro de 2011, o cargo de chefe da Delegação da União Europeia em Bujumbura (Burundi) (a seguir «delegação»), como agente destacado dos serviços diplomáticos belgas.

7 De 10 de junho a 14 de junho de 2013 a delegação foi objeto de uma inspeção por parte de uma missão conjunta do serviço de apoio e avaliação das delegações do SEAE e da Direção-Geral (DG) «Desenvolvimento e Cooperação — Europe Aid» da Comissão Europeia (a seguir «missão de avaliação»). O projeto de relatório da missão de avaliação revelou a existência de falhas graves na gestão da delegação por parte de S. De Loecker, tanto no plano da direção como no da organização e da gestão dos conflitos entre os membros do pessoal. Foram feitas no referido projeto dezassete recomendações, entre as quais a convocação imediata de S. De Loecker à sede do SEAE, para consulta.

8 Entre 21 de junho e meados de agosto de 2013 o diretor-geral administrativo do SEAE manteve vários contactos telefónicos com o presidente do Comité de Direção do Ministério dos Negócios Estrangeiros belga a respeito da situação de S. De Loecker.

9 Em 24 de junho de 2013, o diretor-geral administrativo telefonou a S. De Loecker para o informar de que tinha sido convocado com urgência para comparecer na sede do SEAE em Bruxelas (Bélgica).

10 No decurso de uma reunião que decorreu em 27 de junho de 2013, o diretor-geral administrativo entregou a S. De Loecker um extrato do projeto do relatório da missão de avaliação contendo as principais conclusões a seu respeito.

11 Em 4 de julho de 2013, decorreu em Bruxelas uma reunião, presidida pelo diretor executivo do Departamento «África» do SEAE, em que participaram vários membros da hierarquia do SEAE e S. De Loecker, a fim de discutir o projeto de relatório da missão de avaliação. Nessa reunião, foi fixado um prazo de cinco dias úteis a S. De Loecker para apresentar observações escritas. Além disso, S. Loecker sustenta que, no início da reunião, terá sido informado pelo presidente da reunião que a «decisão de princípio [de o fazer regressar à sede] já havia sido tomada».

12 Em 7 de julho de 2013, S. De Loecker apresentou os seus comentários sobre o projeto de relatório da missão de avaliação.

13 Por Decisão de 15 de julho de 2013 do Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir «Alto Representante»), agindo na qualidade de autoridade habilitada a celebrar contratos de trabalho (a seguir «AHCC»), S. De Loecker foi transferido no interesse do serviço, com efeitos imediatos, para a sede do SEAE em Bruxelas, para um cargo na Direção de Recursos Humanos da DG «Administração e Finanças» do SEAE. O último considerando dessa decisão indica que a mesma foi adotada tendo em conta as constatações de várias missões realizadas na delegação em 2012 e 2013, entre elas a missão de avaliação, as quais revelaram a existência de falhas graves na gestão da delegação com a consequência, entre outras, de existir o risco de ser afetada a execução das políticas de cooperação e de desenvolvimento da União.

14 Em 23 de agosto de 2013, S. De Loecker apresentou um pedido de medidas provisórias e um recurso de anulação contra essa decisão. Esse pedido e esse recurso foram registados, respetivamente, com os números F-78/13 R e F-78/13. Por Despacho de 12 de setembro de 2013, De Loecker/SEAE (F-78/13 R, EU:F:2013:134), o presidente do Tribunal da Função Pública da União Europeia indeferiu o pedido de medidas provisórias. Por Acórdão de 13 de novembro de 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), o Tribunal da Função Pública negou provimento ao recurso de anulação.

15 Por carta de 9 de dezembro de 2013, S. De Loecker apresentou ao Alto Representante, com base nos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto, um documento intitulado «Queixa», no qual denunciava a existência de assédio moral por parte do diretor-geral administrativo e pedia a abertura de um inquérito administrativo (a seguir «pedido de assistência»).

16 Por carta de 20 de dezembro de 2013, o Alto Representante acusou a receção do pedido de assistência e informou S. De Loecker de que o transmitira à DG «Recursos Humanos e Segurança» da Comissão a fim de ser por esta tratado em cooperação com os serviços do SEAE «dentro do prazo estatutário aplicável».

17 No mesmo dia, o Alto Representante, na sua qualidade de AHCC, informou S. De Loecker da sua decisão de rescisão do seu contrato de agente temporário com efeitos a partir de 31 de março de 2014. S. De Loecker interpôs um recurso de anulação em 28 de março de 2014 contra essa decisão, ao qual o Tribunal da Função Pública, por Acórdão de 9 de setembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), negou provimento.

18 Por Decisão de 14 de abril de 2014, o Alto Representante, na sua qualidade de AHCC, indeferiu o pedido de assistência. Nessa decisão, o Alto Representante expôs que, devido ao facto de o pedido de assistência conter acusações contra o diretor-geral administrativo, o Serviço de Investigação e Disciplina da Comissão (IDOC) fora associado ao processo e que, tendo-se considerado suficientemente informado pelos documentos constantes do *dossier*, concluíra que não era necessário abrir um inquérito administrativo.

19 Em 14 de julho de 2014, S. De Loecker apresentou uma reclamação ao abrigo do artigo 90.º do Estatuto contra o indeferimento do pedido de assistência. Essa reclamação foi indeferida por Decisão do secretário-geral executivo do SEAE de 14 de novembro de 2014.

20 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal da Função Pública em 24 de fevereiro de 2015, S. De Loecker interpôs um recurso de anulação da Decisão do Alto Representante de 14 de abril de 2014 de indeferir o seu pedido de assistência.

21 Por Acórdão de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), o Tribunal da Função Pública anulou essa decisão, pelo motivo, indicado no n.º 45 desse acórdão, de que o direito de ser ouvido de S. De Loecker não fora respeitado pelo SEAE, em violação do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O Tribunal da Função Pública baseou-se no facto, exposto no n.º 44 do referido acórdão, de resultar dos autos que, após ter recebido o pedido de assistência, o SEAE se limitou a acusar a sua receção em 20 de dezembro de 2013 e não ouviu nunca S. De Loecker no âmbito do processamento desse pedido antes de ser adotada a referida decisão.

22 Por carta de 17 de dezembro de 2015, S. De Loecker questionou o SEAE sobre as medidas que tencionava adotar para cumprimento do artigo 266.º TFUE. Por cartas de 26 de fevereiro e 24 de março de 2016, reiterou esse pedido.

23 Por carta de 14 de abril de 2016, o SEAE respondeu a S. De Loecker que a sua queixa teria de ser apreciada à luz dos Acórdãos do Tribunal da Função Pública de 13 de novembro de 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), e de 9 de setembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14,

EU:F:2015:101), os quais «validaram» as decisões do SEAE de o fazer regressar à sede do SEAE em Bruxelas, bem como a rescisão do seu contrato de agente temporário. O SEAE propôs-lhe que considerasse a resposta assinada pelo Alto Representante em 14 de abril de 2014 como um projeto de resposta ao seu pedido de assistência por assédio e que lhe comunicasse os elementos de facto, as observações e as provas correspondentes que pretendesse juntar aos documentos e observações juntos com o requerimento inicial com o objetivo de provar indícios que pudessem servir de início de prova de atuações do diretor-geral administrativo em funções naquela data de modo a justificar a sua qualificação como assédio, na aceção do Estatuto, e que justificassem a abertura de um inquérito administrativo a seu respeito. Era precisado que essa proposta constituía uma audição de S. De Loecker relativamente à intenção da administração de indeferir a sua queixa em execução do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

24 Por carta de 4 de maio de 2016, S. De Loecker respondeu ao Alto Representante, lembrando-lhe determinados factos.

25 Por carta de 12 de julho de 2016, o SEAE informou-o de que o seu pedido de assistência iria ser objeto de reapreciação por parte dos serviços da Comissão, em conformidade com o que por ele fora combinado com esta última. O SEAE acrescentou que, quando fosse feita essa reapreciação, seria analisada, com base nos elementos constantes do *dossier*, a necessidade de abrir um inquérito administrativo e que, no final dessa reapreciação, a resposta da AHCC lhe seria comunicada.

26 Com a decisão controvertida, o secretário-geral do SEAE, a título de execução do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), indeferiu o pedido de assistência do requerente, apresentado ao abrigo dos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto, por ser parcialmente inadmissível e, em qualquer caso, infundado.

27 Em 10 de janeiro de 2017, S. De Loecker reclamou da decisão controvertida, nos termos do artigo 90.º do Estatuto. A AHCC indeferiu essa reclamação por Decisão de 3 de maio de 2017.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão impugnado

28 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de agosto de 2017, S. De Loecker interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida e introduziu uma ação de indemnização por danos morais sofridos.

29 Em apoio do seu pedido de anulação, invocou dois fundamentos, o primeiro baseado na violação do artigo 266.º TFUE e o segundo na violação dos direitos da defesa, mais concretamente do direito de ser ouvido e do direito de acesso decorrente do artigo 41.º da Carta.

30 O Tribunal Geral entendeu que devia apreciar conjuntamente os dois fundamentos pelos quais S. De Loecker alegou, segundo o Tribunal Geral, que o SEAE, por não o ter ouvido na fase de exame preliminar, não procedera à correta execução do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

31 O Tribunal Geral constatou, no n.º 56 do acórdão impugnado, que o SEAE inferiu da anulação da Decisão de 14 de abril de 2014 que S. De Loecker devia ter sido ouvido antes de ter sido adotada essa decisão. Ora, segundo o Tribunal Geral, ao indicar que S. De Loecker podia ter convencido o SEAE a adotar uma decisão diferente e, concretamente, a abrir um inquérito administrativo, o Tribunal da Função Pública considerou que o vício de que enfermava o processo não se situava na fase que levou o SEAE a adotar uma decisão definitiva, mas na fase em que o IDOC fez uma análise que o levou a adotar o seu relatório preliminar de análise.

32 Além disso, o Tribunal Geral considerou, no n.º 58 do acórdão impugnado, que essa interpretação é conforme com os fundamentos do Acórdão de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), o qual, contrariamente ao que sustentou o SEAE, é aplicável *in casu*.

33 No n.º 65 do acórdão impugnado, o Tribunal Geral declarou que, «não tendo ouvido [S. De Loecker] no âmbito da análise preliminar prévia à abertura de um inquérito administrativo, o SEAE não executou corretamente o Acórdão do [Tribunal da Função Pública] de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), e violou o direito de ser ouvido [de S. De Loecker]». Consequentemente, o Tribunal Geral anulou a decisão controvertida.

Pedidos das partes

34 No seu recurso, o SEAE pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão impugnado;

– negar provimento ao recurso no que diz respeito ao pedido de anulação da decisão controvertida; e

– condenar S. De Loecker nas despesas.

35 S. De Loecker pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– a título principal, declarar o recurso inadmissível ou então negar-lhe provimento por manifesta improcedência; e

– condenar o SEAE na totalidade das despesas;

– a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça anule o acórdão impugnado, declarar que o litígio não está em condições de ser julgado e remeter o processo ao Tribunal Geral e deixar a decisão sobre as despesas para final.

Quanto ao presente recurso

Quanto à admissibilidade do recurso

36 S. De Loecker alega a manifesta inadmissibilidade do recurso pelo facto de o SEAE se limitar a repetir os argumentos expendidos quer no Tribunal da Função Pública no processo que culminou no Acórdão de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), quer no Tribunal Geral. Assim, o recurso mais não seria do que um pedido de reapreciação do pedido apresentado no Tribunal Geral e designadamente de uma nova apreciação dos factos.

37 A este respeito, importa referir que, segundo jurisprudência assente, quando uma parte contesta uma interpretação ou aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas no âmbito do recurso de uma decisão para o Tribunal de Justiça. Com efeito, se o recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal Geral, o processo de recurso da decisão do Tribunal Geral ficaria privado de uma parte do seu sentido (v. Acórdão de 28 de julho de 2011, Diputación Foral de Vizcaya e o./Comissão, C-474/09 P a C-476/09 P, não publicado, EU:C:2011:522, n.º 60 e jurisprudência referida).

38 Assim, uma vez que o SEAE acusa o Tribunal Geral de ter interpretado incorretamente o artigo 41.º da Carta no âmbito da sua apreciação do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), o facto de reiterar a argumentação que já invocara na primeira instância não a torna inadmissível.

39 Conclui-se do exposto que o recurso é admissível.

Quanto ao mérito

40 Em apoio do seu recurso, o SEAE invoca um fundamento único. Sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 65 do acórdão impugnado, que, por não ter ouvido S. De Loecker durante a análise preliminar prévia à abertura de um inquérito administrativo, o SEAE não executou corretamente o Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), e violou o direito de de ser ouvido de S. De Loecker.

41 Este fundamento tem três partes que consistem, em substância, primeiro, na alegação de que o Tribunal Geral não teve em conta que S. De Loecker já tinha sido ouvido, segundo, na interpretação errada do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), e, terceiro, no erro que o Tribunal Geral cometeu ao aplicar ao caso os fundamentos do seu Acórdão de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), para apoiar a sua interpretação do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

Quanto à primeira parte do fundamento único

42 Na primeira parte deste fundamento, o SEAE acusa, em substância, o Tribunal Geral de não ter tido em conta o processo anteriormente tramitado nem o facto de o SEAE ter ouvido S. De Loecker, dando-lhe a oportunidade de apresentar elementos complementares à sua queixa antes de enviar de novo o *dossier* aos serviços da Comissão para análise preliminar.

– Argumentos das partes

43 O SEAE alega, em substância, que, para executar o Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), reabriu o processo com base nos elementos indicados por S. De Loecker na sua queixa inicial, apresentada em 9 de dezembro de 2013. Salienta que lhe permitiu apresentar qualquer elemento complementar que desejasse juntar a essa queixa, antes de enviar o *dossier* aos serviços competentes da Comissão e ao IDOC para nova análise preliminar. O SEAE considera que, tendo dado essa possibilidade a S. De Loecker, lhe deu a possibilidade de ser ouvido antes da nova análise preliminar do *dossier* pelo IDOC e, portanto, antes da adoção da decisão controvertida. Ora, o Tribunal Geral não terá tido em conta este elemento na sua análise.

44 Além disso, o SEAE precisa que considerou ser mais adequado, para efeitos da análise preliminar, pedir a S. De Loecker que apresentasse de novo o seu ponto de vista por escrito, eventualmente apoiado por elementos complementares, do que simplesmente voltar a transmitir aos serviços administrativos competentes a queixa inicial ou ouvir S. De Loecker imediatamente após a primeira análise preliminar. Os serviços administrativos, na falta de elementos novos, não chegaram a uma conclusão diferente da da primeira análise. Uma vez que S. De Loecker não apresentou nenhum elemento novo, não tinha de ser ouvido uma segunda vez no âmbito da nova análise preliminar.

45 O SEAE recorda que, no caso *sub judicio*, não delegou no IDOC os seus poderes e observa que lhe cabe exclusivamente, enquanto AHCC, assegurar o direito de ser ouvido. Esclarece não ser de excluir que, no decurso dessa análise, o IDOC constate incoerências ou considere necessário esclarecer alguns elementos junto da pessoa que apresentou a queixa, podendo o IDOC sugerir ao SEAE que peça ao queixoso informações complementares. Contudo, tal procedimento não se enquadra no âmbito de aplicação do direito de de ser ouvido e dos direitos de defesa, mas antes na instrução do processo por parte da administração.

46 O SEAE deduz de quanto precede que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar o direito de de ser ouvido previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta aplicável a um processo de adoção de um ato preparatório. E terá igualmente cometido um erro por não ter tido em conta o facto de S. De Loecker ter sido ouvido antes da nova análise preliminar do *dossier* pelo IDOC.

47 Em resposta, S. De Loecker alega que nunca foi ouvido utilmente no âmbito da análise do seu pedido de assistência.

48 Concretamente, S. De Loecker observa que transmitira ao SEAE uma carta do presidente do Comité de Gestão do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino da Bélgica que confirmava os diferentes elementos invocados em apoio do seu pedido de assistência. S. De Loecker sustenta que, não tendo sido ouvido pelo IDOC, não pôde alegar esses elementos nesse serviço nem enviar-lhe uma cópia dessa carta ou requerer a audição do autor da carta durante o inquérito administrativo. Assim, o Tribunal Geral considerou acertadamente ter sido violado o seu direito de ser ouvido de forma útil e efetiva antes de o SEAE ter indeferido o seu pedido de assistência.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Em primeiro lugar, no que se refere ao facto de o SEAE acusar o Tribunal Geral de não ter tido em conta que o SEAE ouvira S. De Loecker ao dar-lhe a oportunidade de apresentar elementos complementares ao seu pedido inicial antes de enviar novamente o *dossier* para os serviços competentes da Comissão para análise preliminar, importa constatar que o Tribunal Geral, no n.º 49 do acórdão impugnado, salientou esse facto antes de precisar, no n.º 57 desse acórdão, que o vício de que enfermava o processo se situava na fase do processo no decurso do qual o IDOC efetuara uma análise preliminar que culminou com o relatório preliminar de análise desse serviço enviado ao SEAE.

50 Em segundo lugar, no que toca à alegação do SEAE de que, ao considerar que o direito de ser ouvido se aplica ao processo de adoção de um ato preparatório, o Tribunal Geral ignorou que o SEAE não delegara os seus poderes no IDOC, importa constatar que resulta dos n.ºs 57, 59 e 65 do acórdão impugnado que o Tribunal Geral considerou que S. De Loecker devia ter sido ouvido durante a fase de instrução realizada pelo IDOC, ou seja, na fase do processo em que esse serviço efetuou uma análise preliminar que conduziu à elaboração do seu relatório preliminar de análise.

51 Assim, o Tribunal Geral não deixou de ter em conta os elementos referidos pelo SEAE, simplesmente tirou deles outras consequências jurídicas.

52 Daqui resulta que a primeira parte do fundamento único deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda e terceira partes do fundamento único

53 A segunda parte do fundamento único é dirigida contra os n.ºs 55 a 57 do acórdão impugnado. Nesta parte, o SEAE sustenta, em substância, que o Tribunal Geral interpretou de forma errada o Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153). O Tribunal Geral teria interpretado erradamente esse acórdão no sentido de que teria imposto ao SEAE a obrigação de ouvir S. De Loecker na fase da análise preliminar.

54 Com a terceira parte do fundamento único, o SEAE considera, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de apreciação ao aplicar ao caso os fundamentos do Acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74). O SEAE alega que o Tribunal Geral não teve em conta o facto de que, ao contrário do processo que culminou naquele acórdão, em que estava em causa o direito de ser ouvido após um inquérito administrativo, o processo em apreciação diz respeito à alegada violação desse direito na fase da análise preliminar realizada pelos serviços da Comissão por conta do SEAE, a qual é prévia ao inquérito administrativo.

– Argumentos das partes

55 O SEAE alega, em substância, que a interpretação pelo Tribunal Geral do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), é errada, pois o Tribunal Geral considerou erradamente que esse acórdão impunha ao SEAE que ouvisse S. De Loecker na fase da análise preliminar do IDOC. Ora, o SEAE considera que, nos n.os 44 a 49 do referido acórdão, o Tribunal da Função Pública teria simplesmente constatado que o SEAE ignorara o direito de S. De Loecker de ser ouvido antes da adoção da decisão controvertida que encerrou o processo e indeferiu a sua queixa. Assim, o Tribunal da Função Pública teria considerado que a obrigação de audição do queixoso devia ser cumprida antes de o SEAE tomar uma decisão definitiva, necessariamente posterior à análise preliminar do IDOC.

56 Em primeiro lugar, o SEAE sustenta que essa análise preliminar não constitui um ato lesivo que afetasse os direitos de S. De Loecker, mas um ato interno de natureza preparatória que permite à AHCC apreciar se deve ou não abrir um inquérito administrativo. O SEAE fundamenta-se para tanto no Acórdão de 12 de julho de 2012, Comissão/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, n.º 85). Quando a AHCC decide abrir ou não um inquérito administrativo, considera vários elementos, entre os quais a análise preliminar do IDOC. Assim, não é a análise preliminar que afeta desfavoravelmente a pessoa em causa, mas a decisão de indeferimento do seu pedido de assistência. Ora, antes de tomar esta última decisão, a AHCC ouve essa pessoa, a qual tem a oportunidade de aduzir os seus argumentos e de apresentar documentos não disponibilizados com a apresentação do pedido de assistência.

57 Em segundo lugar, o SEAE salienta que não lhe cabe, enquanto AHCC, assegurar o respeito do direito de ser ouvido antes da tomada da decisão final. Assim, o IDOC assegura apenas um serviço de assistência, no quadro do acordo administrativo (Service-Level Arrangement — SLA) celebrado entre o SEAE e os serviços competentes da Comissão.

58 Em terceiro lugar, o SEAE alega que não resulta do anexo IX do Estatuto, relativo aos processos disciplinares, nem do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta que o direito de ser ouvido se aplique logo na fase da análise preliminar do *dossier*.

59 No caso em apreço, depois de ter dado a S. De Loecker a oportunidade de apresentar elementos de facto complementares em apoio da sua queixa de assédio, o SEAE terá considerado, com base na análise preliminar efetuada pelo IDOC e na respetiva recomendação, que o *dossier* não tinha elementos suficientes que constituíssem um início de prova de assédio a seu respeito. O SEAE teria, por consequência, informado S. De Loecker de que não lhe parecia justificado abrir um inquérito administrativo contra a pessoa que alegadamente teria cometido os factos constitutivos de assédio a seu respeito. O SEAE entende que não tinha de o ouvir de novo nesta fase do procedimento. Em contrapartida, o SEAE alega que, se tivesse sido decidida a abertura do inquérito, S. De Loecker teria tido a oportunidade de ser ouvido, e de apresentar informações e observações complementares durante e especialmente antes do encerramento do inquérito administrativo.

60 Com a terceira parte do seu fundamento único, o SEAE sustenta, em substância, que os fundamentos do Acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), invocado no n.º 58 do acórdão impugnado, não são transponíveis para o caso em apreço.

61 O SEAE salienta que o Acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), diz respeito à questão de saber se o processo disciplinar aberto contra o funcionário da União em causa devia ser precedido de um inquérito administrativo. O SEAE considera que o Tribunal Geral declarou nesse acórdão que a Comissão não respeitou as suas próprias regras de execução ao abrir um processo disciplinar sem um inquérito administrativo prévio, no decurso do qual o funcionário em causa tivesse podido ser ouvido. Ora, o caso ora em apreço seria manifestamente diferente do litígio que estava em causa no processo que deu origem ao referido acórdão, por dois motivos. O SEAE sustenta, por um lado, que, se um inquérito administrativo tivesse sido aberto, teria sido contra o alegado autor dos factos de assédio e não contra S. De Loecker. Por outro lado, no caso em apreço, nenhum inquérito administrativo ou disciplinar foi aberto.

62 Assim, aplicando os fundamentos do Acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), ao presente processo, o Tribunal Geral terá confundido as diferentes etapas do procedimento, ou seja, a análise preliminar, o inquérito administrativo, o processo pré-disciplinar e o processo disciplinar.

63 S. De Loecker contesta a justeza da argumentação do SEAE relativa à interpretação dos fundamentos do Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 Além disso, S. De Loecker considera manifestamente inadmissível a argumentação do SEAE relativa à não transponibilidade para o presente processo do Acórdão do Tribunal Geral de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), uma vez que o SEAE não expende nenhum elemento relevante para esse efeito; contesta, em qualquer caso, essa argumentação.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

65 No n.º 65 do acórdão impugnado, o Tribunal Geral considerou que S. De Loecker devia ter sido ouvido na primeira fase do processo, ou seja, na fase em que o IDOC efetua a análise preliminar no termo da qual elabora um relatório com uma recomendação relativamente à existência ou não de um início de prova de existência de assédio, que é a condição necessária para a abertura de um inquérito administrativo.

66 Em primeiro lugar, importa salientar que uma pessoa que, com base nos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto, faz um pedido de assistência alegando que foi vítima de assédio moral pode invocar o direito de ser ouvida sobre os factos que lhe dizem respeito, a título do princípio da boa administração (v., por analogia, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 50).

67 Com efeito, o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dispõe que o direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.

68 O direito de ser ouvido garante a todas as pessoas poderem dar a conhecer o seu ponto de vista de forma útil e efetiva no decurso do procedimento administrativo antes da tomada de qualquer decisão suscetível de afetar de forma desfavorável os seus interesses (v., por analogia, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 53 e jurisprudência referida).

69 Importa ainda precisar que o direito de ser ouvido prossegue um duplo objetivo. Por um lado, serve para a instrução do processo e para o apuramento dos factos da forma mais precisa e correta possível e, por outro, permite assegurar a proteção efetiva do interessado. O direito de ser ouvido visa concretamente garantir que qualquer decisão lesiva seja adotada com pleno conhecimento de causa e tem designadamente o objetivo de permitir à autoridade competente corrigir um erro e à pessoa em causa invocar factos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido de que a decisão seja ou não tomada ou tenha determinado conteúdo (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de julho de 2014, Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13, C-130/13, EU:C:2014:2041, n.º 38 e jurisprudência referida, e de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, n.os 37 e 59).

70 No caso *sub judicio*, a decisão controvertida, com a qual o SEAE indeferiu o pedido de assistência apresentado por S. De Loecker ao abrigo dos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto, constitui uma medida individual que o afeta desfavoravelmente, no sentido do artigo 41.º, n.º 2, da Carta.

71 Como salientou o Tribunal Geral no n.º 59 do acórdão impugnado e o SEAE no seu recurso, foi com base na análise preliminar efetuada pelo IDOC que o SEAE adotou a decisão controvertida, a qual reflete as conclusões dessa análise. Quanto às modalidades segundo as quais essa análise é efetuada, importa precisar que, nos termos do anexo 6 do acordo administrativo celebrado entre o SEAE e a DG «Recursos Humanos e Segurança», com a referência Ares (2013)859A35, se é certo que o SEAE continua a ser a AHCC que toma a decisão final, incumbe ao IDOC efetuar a parte «operacional» do processo.

72 Como exposto nos n.os 24 e 25 do presente acórdão, S. De Loecker foi ouvido antes de o IDOC proceder à sua análise. Em contrapartida, não foi ouvido nem no âmbito da análise preliminar do IDOC nem antes de este fazer as suas recomendações ao SEAE, nem antes de este serviço tomar a decisão controvertida.

73 Ora, uma vez que o SEAE adotou essa decisão com base na decisão preliminar e nas recomendações do IDOC, devia ter assegurado o respeito do direito de ser ouvido de S. De Loecker dando-lhe a possibilidade de apresentar as suas observações e de indicar eventuais informações complementares no âmbito da instrução do processo realizada pelo IDOC. Com efeito, a sua audição podia ter levado o IDOC a tirar conclusões diferentes, o que podia ter levado à abertura de um inquérito administrativo.

74 Esta apreciação é reforçada pelo facto de a decisão que indefere um pedido de assistência no âmbito de uma queixa de assédio moral, como é o caso da decisão controvertida, poder ter graves consequências, uma vez que os factos que caracterizam o assédio moral podem ter efeitos extremamente destrutivos para o estado de saúde dessa pessoa, e o reconhecimento pela administração desse assédio ser, em si mesmo, suscetível de ter um efeito benéfico no processo terapêutico de reconstrução da pessoa em causa.

75 Assim, o Tribunal Geral não violou o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta nem interpretou erradamente o Acórdão do Tribunal da Função Pública de 16 de dezembro de 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), ao declarar que o direito de ser ouvido de S. De Loecker foi violado.

76 Quanto à terceira parte do fundamento único, que visa os fundamentos do Tribunal Geral relativos ao Acórdão de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, não publicado, EU:T:2017:74), é suficiente salientar que, como resulta da utilização, no n.º 58 do acórdão impugnado, da expressão «por outro lado», se trata unicamente de um fundamento utilizado por acréscimo pelo Tribunal Geral. Nestas condições, a terceira parte do fundamento único deve ser rejeitada por inoperante.

77 Destarte, a segunda parte do fundamento único deve ser rejeitada por ser infundada, bem como a sua terceira parte por ser inoperante, negando-se assim provimento ao recurso.

Quanto às despesas

78 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável aos processos de recurso nos termos do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se tal for pedido. Tendo S. De Loecker pedido a condenação do SEAE e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é condenado nas despesas.

Assinaturas