Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada)

11 de dezembro de 2024*

«Direito institucional — Acordo celebrado entre o Conselho e as organizações sindicais e profissionais ao abrigo do artigo 10.º-C do Estatuto — Procedimento de verificação dos critérios para o reconhecimento e para a representatividade das organizações sindicais e profissionais — Nota informativa dos resultados do procedimento de verificação — Dever de fundamentação — Princípio da boa administração — Princípio da execução de boa-fé — Liberdade sindical»

No processo T-179/23,

Section Conseil de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE section Conseil), com sede em Bruxelas (Bélgica), representada por A. Champetier e S. Rodrigues, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bauer e I. Demoulin, na qualidade de agentes,

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada),

composto por: S. Papasavvas, presidente, L. Truchot (relator), H. Kanninen, M. Sampol Pucurull e T. Tóth, juízes,

secretário: L. Ramette, administrador,

visto o Despacho de 9 de junho de 2023, FFPE section Conseil/Conselho (T-179/23 R, não publicado, EU:T:2023:328),

vistos os autos,

após a audiência de 12 de julho de 2024,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 No seu recurso, a recorrente, Section Conseil de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE section Conseil), pede, por um lado, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a anulação da nota do Conselho da União Europeia, de 3 de abril de 2023, relativa ao resultado do segundo procedimento de verificação que lhe diz respeito, na medida em que suspende os direitos que lhe tinham sido conferidos enquanto organização sindical e profissional (a seguir «OSP») representativa (a seguir «decisão impugnada») e, por outro, ao abrigo do artigo 268.º TFUE, uma indemnização a título dos danos morais sofridos devido a esse facto.

I. Antecedentes do litígio

2 Nos termos do artigo 10.º-C do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»), «[c]ada instituição pode celebrar acordos relativos ao seu pessoal com as respetivas [OSP] representativas. Esses acordos não podem implicar alterações do Estatuto ou quaisquer compromissos orçamentais, nem afetar o funcionamento da instituição em causa. As [OSP] representativas que sejam signatárias atuarão, em cada instituição, dentro dos limites das competências estatutárias do Comité do Pessoal».

3 Ao abrigo desta disposição, em 28 de março de 2006, o Conselho e várias OSP do Secretariado-Geral do Conselho (SGC), entre as quais a recorrente, assinaram em Bruxelas (Bélgica), um documento intitulado «Accord entre le Conseil de l'Union européenne et les organisations syndicales ou professionnelles du personnel du secrétariat général du Conseil» (Acordo entre o Conselho da União Europeia e as organizações sindicais e profissionais do pessoal do Secretariado-Geral do Conselho), com vista a fixar os critérios de reconhecimento e de representatividade das OSP do Conselho (a seguir «Acordo»).

4 Por um lado, o artigo 2.º do Acordo, relativo ao reconhecimento das OSP, prevê o princípio do reconhecimento oficial das OSP do pessoal do SGC. Assim, o artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Acordo especifica que são reconhecidas as OSP que comprovem que dispõem no SGC de, pelo menos, 60 associados com o estatuto de eleitor e de elegível para as eleições do Comité do Pessoal e com as quotizações para a sua OSP regularizadas (a seguir «limiar de reconhecimento»).

5 Ao abrigo do artigo 13.º do Acordo, as OSP reconhecidas beneficiam da possibilidade de utilizar os meios de tradução, de reprodução, de difusão e de comunicação do SGC, incluindo uma «página de entrada» no seu sítio Intranet, de realizar reuniões fora das horas de trabalho nas instalações do SGC, de dispor de um escritório *standard*, a partilhar com as outras OSP reconhecidas, e de conceder aos seus responsáveis ou delegados uma licença especial não superior a quatro dias por ano para lhes permitir participar em assembleias ou congressos sindicais fora do SGC, e, como para formação profissional, licenças especiais de formação sindical.

6 Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 1, do Acordo, relativo à representatividade das OSP, dispõe que o Conselho reconhece como representativas no SGC as OSP reconhecidas, desde que disponham nessa instituição de, pelo menos, 300 associados com o estatuto de eleitor e de elegível para as eleições do Comité do Pessoal e com as quotizações para a sua OSP regularizadas, incluindo antigos funcionários ou outros agentes do SGC, titulares de uma pensão comunitária e associados de uma OSP, até ao máximo de 50 associados (a seguir «limiar de representatividade»).

7 De acordo com um documento anexo ao Acordo e intitulado «Modalités concernant la mise à disposition de ressources aux OSP représentatives au sens de l'article 4 de l'Accord» (Regras relativas à disponibilização de recursos às OSP representativas na aceção do artigo 4.º do Acordo, a seguir «Anexo»), as OSP representativas do SGC beneficiam da disponibilização temporária de membros do pessoal, de apoio de secretariado, de escritórios equipados e de telemóveis para todos os agentes disponibilizados a tempo inteiro, bem como do acesso coletivo a um espaço polivalente de 27 m^2.

8 Além disso, o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo, relativo à verificação de determinados critérios de reconhecimento e de representatividade das OSP, prevê que o número de associados das OSP signatárias do Acordo (a seguir «OSP cossignatárias») é comunicado por declaração sob compromisso de honra do presidente de cada uma dessas OSP a um organismo independente escolhido de comum acordo, indicando quantos deles têm a qualidade de funcionário ou de outro agente do SGC e o número de pessoas que têm a qualidade de antigo funcionário ou de outro agente do SGC titular de uma pensão comunitária.

9 Essa disposição prevê igualmente que o organismo independente mencionado no n.º 8, *supra*, deve verificar se as OSP cossignatárias atingem, nomeadamente, os limiares de reconhecimento e de representatividade e determinar o peso relativo de cada OSP representativa (a seguir «procedimento de verificação»). No termo deste procedimento de verificação, o referido organismo deve notificar o resultado das suas conclusões às OSP em causa e à autoridade investida do poder de nomeação, sem, no entanto, divulgar nenhuma das informações obtidas no âmbito do procedimento.

10 Por último, o artigo 5.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Acordo dispõe que a declaração sob compromisso de honra mencionada no n.º 8, *supra*, e o procedimento de verificação devem ser realizados a cada três anos e sempre que haja um pedido de adesão de uma nova OSP ao Acordo.

11 Através de uma nota de 29 de março de 2022, a Direção-Geral «Desenvolvimento Organizacional e Serviços» do SGC informou as OSP cossignatárias da execução de um procedimento de verificação nos termos do artigo 5.º do Acordo.

12 Em 3 e 17 de maio de 2022, o SGC realizou reuniões com as OSP cossignatárias nas quais lhes apresentou o projeto de carta de missão que devia ser dirigida ao organismo independente mencionado no artigo 5.º do Acordo (a seguir «primeira carta de missão»). Nessas reuniões, os representantes das três OSP cossignatárias manifestaram a vontade de que a data de referência fixada a ter em conta pelo referido organismo para a elaboração das listas dos seus associados (a seguir «primeira data de referência») fosse 31 de julho de 2022.

13 Em 17 de junho de 2022, o SGC informou as OSP cossignatárias, em substância, de que um oficial de justiça estabelecido em Bruxelas (a seguir «oficial de justiça») tinha aceitado conduzir o procedimento de verificação e de que a primeira data de referência fixada era 31 de maio de 2022.

14 Durante o mês de setembro de 2022, o oficial de justiça examinou, no âmbito do procedimento de verificação referido no n.º 13, *supra* (a seguir «primeiro procedimento de verificação»), as informações comunicadas pelas OSP cossignatárias, a fim de apreciar o cumprimento por estas dos limiares de reconhecimento e de representatividade.

15 Em 20 de outubro de 2022, o oficial de justiça lavrou um auto do qual resulta que, em 31 de maio de 2022, a recorrente não tinha atingido o limiar de reconhecimento nem, consequentemente, o limiar de representatividade (a seguir «primeiro auto»).

16 Através de uma nota de 24 de novembro de 2022 (a seguir «nota de 24 de novembro de 2022»), a secretária-geral do Conselho registou, nomeadamente, o facto de a recorrente não preencher os critérios previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), e no artigo 4.º, n.º 1, do Acordo e convidou-a a cumprir os referidos critérios no prazo de três meses, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Acordo.

17 Em 30 de novembro de 2022, o SGC publicou na sua Intranet um anúncio segundo o qual, contrariamente às duas outras OSP cossignatárias, a recorrente deixou de atingir os limiares de reconhecimento e de representatividade previstos no Acordo e dispunha de um prazo de três meses para inverter esta situação.

18 Em 16 de janeiro de 2023, o SGC enviou à recorrente um novo projeto de carta de missão destinado ao oficial de justiça com vista a uma nova verificação da sua situação à luz dos limiares de reconhecimento e de representatividade (a seguir «segundo procedimento de verificação»).

19 Em 19 de janeiro de 2023, o SGC e a recorrente participaram numa reunião na qual, por um lado, a recorrente pediu que, no âmbito do segundo procedimento de verificação, o oficial de justiça elaborasse a lista dos seus associados com base numa data de referência (a seguir «segunda data de referência») posterior a 17 de abril de 2023 e, por outro, o SGC indicou que, segundo a sua interpretação do Acordo, esta segunda data de referência devia ser 28 de fevereiro de 2023, uma vez que correspondia ao termo do prazo de três meses iniciado pela nota de 24 de novembro de 2022.

20 Durante o mês de março de 2023, o oficial de justiça examinou, no âmbito do segundo procedimento de verificação, as informações comunicadas pela recorrente.

21 Em 28 de março de 2023, o oficial de justiça enviou à recorrente um segundo auto, datado de 27 de março de 2023, do qual resultava que, tendo em conta as listas oficiais dos funcionários e outros agentes e dos antigos funcionários e outros agentes aprovadas, respetivamente, em 28 de fevereiro e 1 de março de 2023, a recorrente preenchia os requisitos de reconhecimento previstos no Acordo, incluindo o critério previsto no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Acordo, mas não atingia o limiar de representatividade previsto no artigo 4.º, n.º 1, do referido Acordo (a seguir «segundo auto»).

22 Através da decisão impugnada, o SGC informou a recorrente da suspensão dos direitos que lhe eram conferidos pelo artigo 14.º do Acordo na qualidade de OSP representativa. Por outro lado, informou-a de que continuava a beneficiar dos recursos previstos no artigo 13.º do Acordo na qualidade de OSP reconhecida.

II. Pedidos das partes

23 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar o Conselho no pagamento da quantia simbólica de um euro a título de indemnização pelos danos morais alegadamente sofridos;

– condenar o Conselho nas despesas.

24 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

III. Questão de direito

A. Quanto ao pedido de anulação

25 Em apoio do pedido de anulação, a recorrente invoca, em substância, três fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do artigo 5.º do Acordo e a irregularidades no primeiro procedimento de verificação, o segundo, à violação do espírito de cooperação leal decorrente do referido Acordo, do princípio da boa administração, do princípio da proporcionalidade e do princípio da execução de boa-fé das convenções e, o terceiro, à violação do direito fundamental à liberdade sindical.

26 Além disso, em resposta a uma medida de organização do processo, a recorrente suscitou, em substância, um quarto fundamento, relativo à insuficiência da fundamentação da decisão impugnada.

27 Uma vez que é jurisprudência constante que a falta ou a insuficiência de fundamentação consubstancia uma violação de formalidades essenciais, na aceção do artigo 263.º TFUE, e constitui um fundamento de ordem pública que deve, se for caso disso, ser conhecido oficiosamente pelo juiz da União Europeia (v. Acórdão de 12 de julho de 2023, Eurecna/Comissão, T-377/21, EU:T:2023:398, n.º 18 e jurisprudência referida), o Tribunal Geral considera oportuno, atendendo às circunstâncias particulares do caso em apreço, pronunciar-se sobre o quarto fundamento antes de examinar sucessivamente os três outros fundamentos invocados pela recorrente.

1. Quanto ao quarto fundamento, relativo à insuficiência de fundamentação da decisão impugnada

28 O recorrente sustenta, em substância, que, uma vez que a validade da decisão impugnada está dependente do incumprimento do limiar de representatividade, o segundo auto deveria ter mencionado claramente o número exato de associados que o oficial de justiça considerou para chegar à conclusão de que esse limiar não tinha sido atingido. Assim, não está em condições de conhecer as razões pelas quais não atingiu esse limiar nem, portanto, a justificação essencial da decisão impugnada, para lhe permitir defender os seus direitos, em violação do dever de fundamentação que impende sobre os atos das instituições da União.

29 O Conselho contesta as alegações da recorrente.

30 A este respeito, segundo jurisprudência assente, a fundamentação dos atos das instituições da União, exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve revelar clara e inequivocamente o raciocínio da instituição autora do ato, a fim de permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função de todas as circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas que sejam direta e individualmente afetadas pelo ato possam ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências das disposições acima referidas deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., neste sentido, Acórdão de 31 de maio de 2018, Groningen Seaports e o./Comissão, T-160/16, não publicado, EU:T:2018:317, n.º 78).

31 Além disso, a falta de fundamentação pode verificar-se mesmo quando a decisão em causa contenha determinados elementos de fundamentação. Assim, uma fundamentação contraditória ou ininteligível equivale a uma falta de fundamentação. O mesmo acontece quando os elementos de fundamentação que figuram na decisão em causa são tão lacunares que não permitem, de modo nenhum, ao seu destinatário, no contexto em que a mesma foi adotada, compreender o raciocínio do seu autor (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Comissão/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, n.º 55 e jurisprudência referida).

32 No caso em apreço, primeiro, é especificado, na decisão impugnada, que o oficial de justiça designado para conduzir o segundo procedimento de verificação tinha apresentado o seu relatório em 28 de março de 2023 e que, nos termos deste relatório, a recorrente preenchia os requisitos para ser considerada uma OSP reconhecida, mas não uma OSP representativa.

33 Segundo, resulta das indicações constantes do segundo auto, ao qual a decisão impugnada se refere expressamente, que, tendo em conta, designadamente, uma lista oficial dos funcionários e outros agentes do SGC, aprovada em 28 de fevereiro de 2023, e de uma outra lista oficial dos antigos funcionários e outros agentes do SGC, aprovada em 1 de março de 2023, por um lado, a recorrente atingia o limiar de reconhecimento de, pelo menos, 60 associados previsto no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), do Acordo e, por outro, não atingia o limiar de representatividade de, pelo menos, 300 associados com o estatuto de eleitor e de elegível para as eleições do Comité do Pessoal e com as quotizações regularizadas, previsto no artigo 4.º, n.º 1, do Acordo, sem que a diferença verificada fosse inferior a 20 associados.

34 Assim, há que concluir que a decisão impugnada, adotada em aplicação do Acordo que a recorrente coassinou, surgiu depois de o oficial de justiça lhe ter enviado, em 28 de março de 2023, o segundo auto, num contexto que esta conhecia.

35 Além disso, ao fazer referência, nomeadamente, ao Acordo e ao segundo auto, a decisão impugnada expôs os elementos, tanto jurídicos como factuais que eram de importância essencial na economia desta decisão e que permitiam tanto à recorrente como ao Tribunal Geral apreciar a sua legalidade.

36 É certo que nem a decisão impugnada nem o segundo auto, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo, mencionam o número exato de associados que o oficial de justiça considerou para chegar à conclusão de que a recorrente não atingia o limiar de representatividade.

37 No entanto, resulta de uma leitura conjugada da decisão impugnada e do segundo auto que o número de associados da recorrente contabilizado pelo oficial de justiça era, por um lado, igual ou superior ao limiar de reconhecimento e, por outro, inferior ao limiar de representatividade, sem que a diferença verificada fosse inferior a vinte associados, ou seja, um número de associados compreendido entre 60 e 280.

38 Assim, a fundamentação da decisão impugnada não é contraditória nem ininteligível e revela o raciocínio do seu autor de forma clara e inequívoca.

39 Por conseguinte, o quarto fundamento, relativo à insuficiência de fundamentação, deve ser julgado improcedente.

2. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 5.º do Acordo e a irregularidades no primeiro procedimento de verificação

40 O primeiro fundamento divide-se, em substância, em duas partes, relativas, a primeira, à violação do artigo 5.º do Acordo no primeiro procedimento de verificação e, a segunda, a irregularidades que afetam o primeiro auto.

41 O Conselho contesta as alegações da recorrente.

42 A título preliminar, importa observar que, com a argumentação desenvolvida em apoio do presente fundamento, a recorrente critica, a título incidental, a regularidade do primeiro procedimento de verificação que levou o Conselho a adotar a nota de 24 de novembro de 2022, bem como o mérito desta nota.

43 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, embora as medidas de natureza puramente preparatória não possam, enquanto tais, ser objeto de um recurso de anulação, as eventuais ilegalidades que as viciem podem ser invocadas como fundamento do recurso dirigido contra o ato definitivo do qual constituem uma fase de elaboração (v. Acórdão de 22 de abril de 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comissão, C-572/18 P, EU:C:2021:317, n.º 50 e jurisprudência referida).

44 No caso em apreço, importa referir que a nota de 24 de novembro de 2022 resulta da aplicação do artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo, nos termos do qual qualquer OSP que era representativa e deixou de atingir o limiar de representatividade deve ser convidada pelo secretário-geral do Conselho a cumprir o critério previsto no artigo 4.º, n.º 1, do referido Acordo no prazo máximo de três meses, sob pena de serem suspensos os seus direitos de OSP representativa.

45 Assim, a nota de 24 de novembro de 2022, que não exprimia a posição definitiva do Conselho sobre a questão de saber se a recorrente devia ser considerada ainda representativa ao abrigo do Acordo, correspondia, em conformidade com o artigo 6.º do Acordo, a uma fase preliminar do procedimento que conduziu à adoção da decisão impugnada, a qual, quanto a ela, exprime essa posição definitiva.

46 Por conseguinte, uma vez que a nota de 24 de novembro de 2022 reveste a natureza de uma medida puramente preparatória, a recorrente, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 43, *supra*, pode criticar, a título incidental, o primeiro procedimento de verificação que conduziu à adoção da referida nota, bem como o seu mérito.

a) Quanto à primeira parte, relativa à violação do artigo 5.º do Acordo no primeiro procedimento de verificação

47 Em apoio desta parte, a recorrente invoca duas acusações, relativas, a primeira, à violação do artigo 5.º, n.º 1, do Acordo e, a segunda, à violação do artigo 5.º, n.º 3, do mesmo.

1) Quanto à primeira acusação, relativa à violação do artigo 5.º, n.º 1, do Acordo

48 A recorrente sustenta, por um lado, que a escolha do organismo independente foi imposta às OSP pelo Conselho para a execução do primeiro procedimento de verificação e, por outro, que as OSP não aprovaram o conteúdo da primeira carta de missão.

49 A este respeito, importa recordar, primeiro, que o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Acordo, relativo à verificação de determinados critérios de reconhecimento e de representatividade das OSP, prevê que o número de associados seja comunicado por declaração sob compromisso de honra dos respetivos presidentes a um organismo independente escolhido de comum acordo.

50 No caso em apreço, resulta da nota referida no n.º 11, *supra*, que, em 29 de março de 2022, o SGC convidou as OSP cossignatárias a designarem um organismo independente de comum acordo e propôs-lhes, assim, confiarem a execução do primeiro procedimento de verificação ao mesmo oficial de justiça a que tinha recorrido em 2010 e em 2014.

51 Além disso, decorre da ata da reunião de 3 de maio de 2022 entre o Conselho e as OSP cossignatárias, que consta de uma mensagem de correio eletrónico enviada no mesmo dia por uma conselheira jurídica da unidade competente da Direção-Geral «Desenvolvimento Organizacional e Serviços» à sua chefe de unidade, que todas as OSP cossignatárias exprimiram o seu acordo quanto à proposta do SGC de confiar a execução do primeiro procedimento de verificação ao mesmo oficial de justiça a quem se tinha recorrido no anterior procedimento de verificação.

52 Por último, não resulta dos autos que as OSP cossignatárias tenham enviado protestos ao SGC relativos à designação do oficial de justiça suscetíveis de gerar dúvidas quanto ao caráter probatório das indicações constantes da ata da reunião de 3 de maio de 2022, mencionada no n.º 51, *supra*.

53 Assim, há que rejeitar, por carecer de base factual, a alegação da recorrente segundo a qual o Conselho escolheu sozinho o organismo independente responsável pelo primeiro procedimento de verificação e não de comum acordo com as referidas OSP.

54 Segundo, importa salientar que nem o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo nem outras disposições do mesmo preveem a obrigação de o Conselho enviar uma carta de missão ao organismo independente responsável pela execução de um procedimento de verificação, pelo que nenhuma disposição do referido acordo exigia que o Conselho obtivesse o consentimento das OSP cossignatárias sobre o conteúdo da primeira carta de missão.

55 Por conseguinte, a primeira acusação é desprovida de fundamento e deve ser julgada improcedente.

2) Quanto à segunda acusação, relativa à violação do artigo 5.º, n.º 3, do Acordo

56 A recorrente alega, em substância, que a decisão impugnada é extemporânea atendendo ao prazo trienal de verificação dos limiares de reconhecimento e de representatividade.

57 A este respeito, decorre do artigo 5.º, n.º 3, do Acordo, relativo à verificação de determinados critérios de reconhecimento e de representatividade das OSP, que, sem prejuízo dos procedimentos extraordinários de verificação dos critérios de reconhecimento suscetíveis de ser executados a pedido de qualquer OSP reconhecida, os procedimentos de verificação relativos às OSP cossignatárias deviam ser instaurados a cada três anos. Além disso, o artigo 16.º, n.º 5, do referido acordo, relativo às disposições transitórias e finais, previa que a primeira verificação dos critérios para o reconhecimento e a representatividade prevista no artigo 5.º do mesmo Acordo devia ser realizada nos seis meses subsequentes à sua assinatura, ou seja, o mais tardar em 28 de setembro de 2006.

58 No caso em apreço, resulta dos autos não só que os procedimentos de verificação executados a partir da assinatura do Acordo foram concluídos em 15 de maio de 2007, em 24 de junho de 2010 e em 14 de janeiro de 2014, pelo que são extemporâneos atendendo ao prazo trienal decorrente das disposições referidas no n.º 57, *supra*, mas também que não foi instaurado nenhum procedimento de verificação entre o procedimento de 14 de janeiro de 2014 e o primeiro procedimento de verificação.

59 Decorre, ainda, das explicações dadas pelo Conselho que o primeiro procedimento de verificação se atrasou devido às negociações de revisão do Acordo levadas a cabo em 2017 e em 2018, que visavam, nomeadamente, simplificar as modalidades de medição da representatividade das OSP cossignatárias, e posteriormente devido à pandemia de COVID-19.

60 Embora a recorrente não conteste o teor dessas explicações, considera, no entanto, que não justificam o facto de não ter sido efetuada nenhuma verificação entre o fim das negociações de revisão do Acordo e o início da pandemia de COVID-19.

61 Contudo, embora seja certo que o Acordo não prevê nenhuma derrogação ao prazo trienal decorrente do seu artigo 5.º, n.º 3, e do seu artigo 16.º, n.º 5, importa observar, antes de mais, que a finalidade deste prazo é garantir a verificação, com intervalos regulares, dos requisitos de reconhecimento e de representatividade das OSP do Conselho, conforme previstos no Acordo, a fim de assegurar a existência de relações estruturadas entre as referidas OSP e esta instituição, sem que o termo desse prazo implique automaticamente a perda dos direitos de que beneficiam as OSP reconhecidas e representativas.

62 Além disso, não se pode deixar de constatar que os signatários do Acordo não previram disposições suscetíveis de prevenir e punir a inobservância do prazo trienal decorrente do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 16.º, n.º 5, do Acordo. Assim, ao adotar, para a execução dos procedimentos de verificação, o referido prazo, o Conselho, com o consentimento das OSP cossignatárias, não quis impor esse prazo, sob pena de nulidade dos referidos procedimentos, nem conferir caráter imperativo às referidas disposições, mas fixar um objetivo com vista à verificação, com intervalos regulares, dos requisitos de reconhecimento e de representatividade das OSP do Conselho.

63 Por conseguinte, a inobservância do prazo previsto no Acordo não pode ser considerada uma violação de uma formalidade essencial, mas deve consubstanciar uma irregularidade processual.

64 Ora, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, um vício processual apenas implica a anulação da decisão tomada no termo do procedimento administrativo em causa se, caso não se verificasse tal irregularidade, esse procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente. Neste contexto, não se pode exigir que um recorrente que invoca um vício processual demonstre que a decisão da instituição da União em causa teria tido um teor diferente, mas apenas que essa hipótese não está inteiramente excluída, devendo, além disso, a apreciação desta questão ser efetuada em função das circunstâncias de facto e de direito específicas de cada caso (v. Acórdão de 6 de outubro de 2021, AV e AW/Parlamento, T-43/20, não publicado, EU:T:2021:666, n.º 94 e jurisprudência referida).

65 Não pode deixar de se observar que, no caso em apreço, a recorrente não apresenta nenhum indício de que dispunha de um número suficiente de associados para ser reconhecida como representativa nas datas em que as medições de representatividade deveriam ter sido efetuadas se o prazo trienal previsto no Acordo tivesse sido respeitado. Por conseguinte, a recorrente não demonstrou que não estava inteiramente excluído que, caso não se verificasse a irregularidade invocada, a decisão impugnada poderia ter tido um teor diferente.

66 Além disso, como alega o Conselho, a falta de procedimento de verificação não afetou negativamente a situação da recorrente, que pôde beneficiar de forma ininterrupta dos recursos colocados à disposição das OSP representativas durante os nove anos decorridos entre o procedimento de verificação de 14 de janeiro de 2014 e os procedimentos que estão na origem do presente litígio.

67 Por conseguinte, a referida acusação deve ser julgada improcedente.

b) Quanto à segunda parte, relativa a irregularidades que afetam o primeiro auto

68 Em apoio desta parte, a recorrente invoca, em substância, quatro acusações, relativas, a primeira, a uma menção errada no primeiro auto, a segunda, à inobservância pelo oficial de justiça do prazo previsto na primeira carta de missão, a terceira, a um erro no que respeita à primeira data de referência e, a quarta, ao caráter errado do primeiro auto.

1) Quanto à primeira acusação, relativa a uma menção errada no primeiro auto

69 A recorrente alega que o primeiro auto enferma de um erro de facto, uma vez que indica que a primeira carta de missão foi redigida de comum acordo entre o Conselho e as OSP cossignatárias.

70 A este respeito, há que recordar que nenhuma disposição dos Tratados obriga o juiz da União a examinar, de qualquer modo, o mérito dos fundamentos ou dos argumentos suscitados em apoio dos pedidos que lhe são submetidos. Pelo contrário, o juiz da União pode, nomeadamente, por razões atinentes a uma administração eficaz da justiça, abster-se de examinar o mérito dos fundamentos ou dos argumentos que devem ser julgados inadmissíveis ou inoperantes (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 29 de setembro de 2022, HIM/Comissão, C-500/21 P, não publicado, EU:C:2022:741, n.os 72 e 73).

71 No caso em apreço, embora seja certo que o primeiro auto se refere, nas suas menções preliminares, à «carta de missão do Conselho, em acordo com as [OSP], para a realização da verificação dos números de associados nas "organizações" na aceção do referido acordo», decorre do n.º 54, *supra*, que nenhuma disposição do Acordo previa a obrigação de o Conselho obter o consentimento das OSP quanto à primeira carta de missão dirigida ao oficial de justiça.

72 Por conseguinte, a menção referida no n.º 71, *supra*, que figura no primeiro auto, mesmo supondo-a errada, não tem incidência no conteúdo ou na validade deste auto nem, consequentemente, na legalidade da nota de 24 de novembro de 2022 e da decisão impugnada. A este respeito, há que acrescentar que a recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de demonstrar que essa menção afetou o primeiro procedimento de verificação ou o primeiro auto.

73 Por conseguinte, esta acusação deve ser julgada inoperante.

2) Quanto à segunda acusação, relativa à inobservância pelo oficial de justiça do calendário previsto na primeira carta de missão

74 A recorrente alega que o primeiro procedimento de verificação foi efetuado durante o mês de setembro de 2022, quando deveria ter sido concluído, o mais tardar, em 31 de julho de 2022, em conformidade com o mandato conferido ao oficial de justiça pela primeira carta de missão.

75 A este respeito, é certo que, nos termos da primeira carta de missão, o oficial de justiça devia concluir o primeiro procedimento de verificação, o mais tardar, em 31 de julho de 2022 e que resulta do primeiro auto que este procedimento foi conduzido em 1, 6, 9 e 29 de setembro de 2022, tendo o referido auto sido lavrado em 20 de outubro de 2022.

76 Ora, em primeiro lugar, não decorre da primeira carta de missão nem das disposições do Acordo que a inobservância do prazo de 31 de julho de 2022 deva ter qualquer incidência na regularidade do primeiro procedimento de verificação ou na validade do primeiro auto.

77 Em segundo lugar, resulta do primeiro auto que o oficial de justiça, no âmbito do primeiro procedimento de verificação, contabilizou o número de associados de cada OSP cossignatária tendo em conta a primeira data de referência fixada de 31 de maio de 2022, em conformidade com a primeira carta de missão.

78 Por conseguinte, uma vez que o oficial de justiça não estava habilitado a tomar em consideração, na contabilização do número de associados das OSP cossignatárias, uma eventual evolução desse número após a primeira data de referência de 31 de maio de 2022, e que devia cessar as suas conclusões nessa data, não resulta dos autos que a inobservância da data de 31 de julho de 2022 prevista para a elaboração final do seu auto tenha, de qualquer modo, afetado a regularidade do primeiro procedimento de verificação ou a validade do primeiro auto, nem, consequentemente, a legalidade da nota de 24 de novembro de 2022 e da decisão impugnada.

79 Por conseguinte, esta acusação deve ser julgada inoperante.

3) Quanto à terceira acusação, relativa a um erro no que respeita à primeira data de referência

80 A recorrente alega que, em conformidade com a primeira carta de missão, o oficial de justiça deveria ter conduzido o primeiro procedimento de verificação considerando 31 de agosto de 2022 como primeira data de referência, uma vez que se tratava do último dia do mês anterior à conclusão do primeiro procedimento de verificação, e não 31 de maio de 2022.

81 A este respeito, em primeiro lugar, importa recordar, por um lado, que a determinação das datas de referência para as diligências de verificação dos requisitos de reconhecimento e de representatividade das OSP não é regida pelo Acordo e, por outro, que a primeira carta de missão obrigava o oficial de justiça, para conduzir o primeiro procedimento de verificação, a contactar a Direção-Geral «Desenvolvimento Organizacional e Serviços» para obter uma lista oficial dos funcionários e outros agentes, bem como uma lista oficial dos antigos funcionários e outros agentes, a 31 de maio de 2022.

82 Em segundo lugar, o Tribunal Geral não pode acolher a interpretação defendida pela recorrente segundo a qual a primeira data de referência a ter em conta para contabilizar o número de associados das OSP cossignatárias deveria ter correspondido ao último dia do mês anterior às diligências concretas de verificação do oficial de justiça, uma vez que tal interpretação teria levado o Conselho a violar o princípio da segurança jurídica e, sendo caso disso, o princípio da igualdade de tratamento.

83 Com efeito, há que recordar que a exigência fundamental de segurança jurídica, nas suas diferentes manifestações, visa garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito da União (v. Acórdão de 9 de março de 2023, Galeote e Watson/Parlamento, C-715/21 P e C-716/21 P, não publicado, EU:C:2023:190, n.º 113 e jurisprudência referida). Em especial, decorre do princípio da segurança jurídica que a legislação da União deve ser certa e a sua aplicação previsível para os litigantes (v., neste sentido, Acórdão de 9 de julho de 2015, Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei, C-144/14, EU:C:2015:452, n.º 34 e jurisprudência referida).

84 Além disso, o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 20.º da Carta, constitui um princípio geral do direito da União que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v. Acórdão de 14 de julho de 2022, Comissão/VW e o., C-116/21 P a C-118/21 P, C-138/21 P e C-139/21 P, EU:C:2022:557, n.º 95 e jurisprudência referida).

85 Assim, se a interpretação referida no n.º 82, *supra*, tivesse sido aceite pelo Conselho, poderia ter levado o oficial de justiça a considerar datas de referência diferentes para cada OSP cossignatária, caso, por razões práticas relativas à disponibilidade dos seus dirigentes ou dos seus representantes, o oficial de justiça não estivesse em condições de proceder, no mesmo mês, às diligências de verificação que lhe incumbiam.

86 Nestas circunstâncias, a adoção da interpretação mencionada no n.º 82, *supra*, teria levado o Conselho a violar os princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica que o obrigavam a fixar uma primeira data de referência que fosse não só a mesma para todas as OSP cossignatárias, mas também clara e previsível.

87 Por conseguinte, a presente acusação deve ser julgada improcedente.

4) Quanto à quarta acusação, relativa ao caráter errado do primeiro auto

88 A recorrente alega que o primeiro auto está errado uma vez que declara que não atingia o limiar de reconhecimento, apesar de ter justificado que, na primeira data de referência, dispunha de pelo menos 221 associados.

89 A este respeito, é certo que, na nota de 24 de novembro de 2022, o Conselho retomou a declaração do oficial de justiça constante do primeiro auto, segundo a qual resultava do primeiro procedimento de verificação que a recorrente tinha deixado de atingir o limiar de reconhecimento.

90 Contudo, há que salientar que, na decisão impugnada, o Conselho corrigiu a constatação mencionada no n.º 89, *supra*, e que, pelo contrário, indicou à recorrente que esta manteria os direitos que lhe eram conferidos pelo Acordo na qualidade de OSP reconhecida.

91 Além disso, a recorrente não contesta que não foi privada dos seus direitos de OSP reconhecida entre as datas de adoção da nota de 24 de novembro de 2022 e da decisão impugnada.

92 Por conseguinte, o eventual erro de que alegadamente enferma o primeiro auto não tem incidência na legalidade da decisão impugnada, pelo que a presente acusação deve ser julgada inoperante.

93 Consequentemente, há que julgar improcedentes a segunda parte do presente fundamento e o primeiro fundamento na sua totalidade.

3. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do espírito de cooperação leal decorrente do Acordo, do princípio da boa administração, do princípio da proporcionalidade e do princípio da execução de boa-fé das convenções

94 Em apoio do segundo fundamento, a recorrente invoca, em substância, três partes, relativas, a primeira, à violação do princípio da execução de boa-fé das convenções, a segunda, à violação do princípio da boa administração e, mais especificamente, dos deveres de diligência e de imparcialidade e, a terceira, à violação do «espírito de cooperação leal», lido à luz do princípio da proporcionalidade.

95 O Conselho contesta as alegações da recorrente.

a) Quanto à primeira parte, relativa à violação do princípio da execução de boa-fé das convenções

96 A recorrente sustenta que, dado se tratar de um documento negociado numa base convencional, o Acordo deve ser executado de boa-fé, segundo o princípio da execução de boa-fé das convenções ou da «sinceridade contratual», que corresponde a um princípio geral do direito da União inspirado nas tradições jurídicas comuns aos Estados-Membros.

97 Em especial, a recorrente acusa o Conselho de ter adotado uma abordagem unilateral que se assemelha mais a um ato de autoridade do que a um ato negociado, por um lado, por não ter deferido o seu pedido de adiamento da primeira data de referência de 31 de julho de 2022 e, por outro, por ter instaurado o primeiro procedimento de verificação sem tomar em consideração

certos pontos de discussão ou chamadas de atenção relativos à situação de determinadas categorias de funcionários que tinham sido suscitados pelas OSP cossignatárias e continuavam pendentes.

98 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, as medidas que afetam diretamente o interesse coletivo defendido por uma OSP no âmbito das suas relações com uma instituição podem ser objeto de um recurso de anulação por parte da OSP com base no artigo 263.º TFUE, incluindo quando essas medidas são tomadas ao abrigo de um acordo celebrado entre a instituição em causa e as OSP (v. Despacho de 9 de abril de 2014, Colart e o./Parlamento, F-87/13, EU:F:2014:53, n.º 40 e jurisprudência referida; v., igualmente, neste sentido, Despacho de 31 de março de 2003, Hecq/Comissão, T-227/02, EU:T:2003:89, n.º 17 e jurisprudência referida).

99 Assim, há que constatar que, em conformidade com a referida jurisprudência, a recorrente interpôs o seu recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE, sem que esta base legal seja contestada pelo Conselho.

100 Daqui resulta que as partes no presente litígio consideraram implícita mas necessariamente que a apreciação da legalidade da decisão impugnada não era da competência do juiz do contrato.

101 Por outro lado, há que salientar que o Acordo não submete à negociação do Conselho e das OSP cossignatárias elementos como a fixação da data de referência e a decisão de instaurar o procedimento de verificação.

102 Por conseguinte, a recorrente não pode utilmente acusar o Conselho de ter violado o princípio da execução de boa-fé das convenções por ter fixado a primeira data de referência para 31 de maio de 2022 e por ter instaurado o primeiro procedimento de verificação sem ter em conta determinadas questões suscitadas pelas OSP cossignatárias.

103 Resulta do exposto que a argumentação relativa à violação do princípio da execução de boa-fé das convenções deve ser julgada inoperante.

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da boa administração e, mais especificamente, dos deveres de diligência e de imparcialidade

104 Em apoio da sua argumentação relativa à violação do princípio da boa administração e, mais especificamente, dos deveres de diligência e de imparcialidade, a recorrente invoca três acusações relativas, a primeira, a irregularidades que afetam a instauração do primeiro procedimento de verificação, a segunda, à não tomada em consideração pelo Conselho das dificuldades encontradas pela recorrente para aceder às informações corretas que lhe permitiam responder as exigências desse procedimento e, a terceira, à publicação pelo Conselho, em 30 de novembro de 2022, dos resultados do referido procedimento.

1) Quanto à primeira acusação, relativa a irregularidades que afetam a instauração do primeiro procedimento de verificação

105 Em apoio desta acusação, a recorrente desenvolve três argumentos, relativos, o primeiro, à violação do dever de diligência, uma vez que o Conselho instaurou o primeiro procedimento de verificação sem ter em conta certos pontos de discussão ou chamadas de atenção relativos à

situação de determinadas categorias de funcionários, o segundo, à violação do dever de diligência, uma vez que a instauração do primeiro procedimento de verificação e a fixação da primeira data de referência não foram decididos de acordo com as OSP cossignatárias e, o terceiro, à violação do dever de imparcialidade.

i) Quanto ao primeiro argumento, relativo à violação do dever de diligência, uma vez que o Conselho instaurou o primeiro procedimento de verificação sem ter em conta certos pontos de discussão ou chamadas de atenção relativos à situação de determinadas categorias de funcionários.

106 A recorrente alega que o Conselho violou o dever de diligência, uma vez que instaurou o primeiro procedimento de verificação sem ter em conta certos pontos de discussão ou chamadas de atenção relativos à situação de determinadas categorias de funcionários que tinham sido suscitados pelas OSP cossignatárias e que ainda estavam pendentes, designadamente, a situação de destacamento, de invalidez e de regresso de licença sem vencimento ou de licença familiar dos funcionários.

107 A este respeito, há que recordar que o direito a uma boa administração, previsto no artigo 41.º da Carta, compreende, nomeadamente, o dever de imparcialidade e o dever de agir num prazo razoável, protegidos pelo n.º 1 deste artigo, bem como o dever de diligência, estabelecido pela jurisprudência, que impõe às instituições que atuem com cuidado e prudência, examinando todos os elementos pertinentes do caso concreto (v. Acórdão de 16 de junho de 2022, SGL Carbon e o./Comissão, C-65/21 P e C-73/21 P a C-75/21 P, EU:C:2022:470, n.ºs 30 e 31 e jurisprudência referida).

108 Além disso, resulta da jurisprudência referida no n.º 64, *supra*, que um vício processual apenas implica a anulação da decisão tomada no termo do procedimento administrativo em causa se, caso não se verificasse tal irregularidade, esse procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente.

109 No caso em apreço, importa salientar que a decisão impugnada foi adotada na sequência de dois procedimentos de verificação sucessivos e distintos, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo. Em especial, o número de associados que o Conselho tomou em consideração para chegar à conclusão definitiva de que a recorrente não tinha atingido o limiar de representatividade corresponde ao constatado pelo oficial de justiça na segunda data de referência no âmbito do segundo procedimento de verificação.

110 Ora, no caso em apreço, o primeiro argumento, que é dirigido a título incidental contra o primeiro procedimento de verificação, não é reiterado pela recorrente contra o segundo procedimento de verificação.

111 Assim, por um lado, a recorrente não demonstra nem sequer alega que o Conselho recusou que o oficial de justiça tomasse em consideração, na contagem dos seus associados correspondente à segunda data de referência de 28 de fevereiro de 2023, funcionários em situação de destacamento, de invalidez ou de regresso de licença sem vencimento ou de licença familiar.

112 Por outro lado, não resulta dos autos que a eventual recusa do Conselho em tomar em consideração a situação particular de determinadas categorias de funcionários no âmbito do primeiro procedimento de verificação tenha exercido influência na contagem pelo oficial de justiça do número dos seus associados no âmbito do segundo procedimento de verificação.

113 Por conseguinte, há que rejeitar este primeiro argumento por ser inoperante.

ii) Quanto ao segundo argumento, relativo à violação do dever de diligência, uma vez que a instauração do primeiro procedimento de verificação não foi decidida de acordo com as OSP cossignatárias

114 A recorrente alega que, à data da instauração do primeiro procedimento de verificação, os seus estatutos não lhe permitiam organizar uma assembleia geral por videoconferência, que a primeira assembleia geral não se podia reunir antes do levantamento das restrições sanitárias ligadas à pandemia de COVID-19 que teve lugar em maio de 2022 e que qualquer decisão dessa assembleia geral sobre o montante das quotizações só podia produzir efeitos três meses depois, a saber, em julho de 2022, tendo em conta a frequência trimestral dos pedidos de contribuição.

115 Assim, a recorrente sustenta que, ao ter recusado tomar essas dificuldades em consideração e ao ter adiado a primeira data de referência para 31 de julho de 2022, o Conselho violou o seu dever de diligência ao não ter examinado com cuidado todos os elementos pertinentes do processo.

116 Ora, sem que seja necessário examinar o caráter operante deste argumento, não se afigura, em primeiro lugar, que, ao fixar a primeira data de referência em 31 de maio de 2022, o Conselho tenha violado o seu dever de diligência.

117 Com efeito, primeiro, há que recordar que o artigo 5.º do Acordo não obrigava o Conselho a obter o consentimento das OSP cossignatárias quanto à data de instauração do procedimento de verificação nem quanto à data de referência tida em conta para a verificação dos limiares de reconhecimento e de representatividade.

118 Segundo, nenhuma disposição do Acordo impunha ao Conselho que fixasse a primeira data de referência para o último dia do mês anterior à assinatura da primeira carta de missão, pelo que lhe era permitido fixar uma data de referência posterior ao envio desta carta, desde que fosse a mesma para todas as OSP cossignatárias e fixada com bastante antecedência. No entanto, tal solução teria tido como consequência aumentar a duração do procedimento de verificação e atrasar as conclusões do oficial de justiça.

119 Com efeito, neste caso, por um lado, as OSP cossignatárias teriam necessidade de um prazo adicional para, após a data de referência, analisar os dados de que dispusessem e comunicá-los ao oficial de justiça, no âmbito da declaração sob compromisso de honra prevista no artigo 5.º, n.º 1, do Acordo. Por outro lado, o oficial de justiça também teria necessidade de um prazo adicional para analisar e verificar esses dados, bem como os transmitidos pelo Conselho.

120 Terceiro, embora resulte das indicações concordantes das partes que as OSP cossignatárias tiveram conhecimento da intenção do Conselho de fixar a primeira data de referência em 31 de maio de 2022, aquando da comunicação, em 3 de maio de 2022, do projeto da primeira carta de missão, decorre do n.º 11, *supra*, que as OSP cossignatárias foram prevenidas desde 29 de março de 2022 da intenção do Conselho de instaurar o primeiro procedimento de verificação, pelo que dispuseram, para se prepararem para este procedimento, de um prazo de cerca de dois meses, que, nas circunstâncias do caso em apreço, não se afigura insuficiente.

121 Em segundo lugar, seja como for, não decorre dos autos que a eventual violação do dever de diligência resultante da recusa do Conselho em adiar a primeira data de referência de 31 de julho de 2022 pudesse afetar a legalidade da decisão impugnada.

122 É certo que a recorrente se queixa de que, no primeiro procedimento de verificação, o Conselho não teve em conta a impossibilidade em que se encontrava de reunir a sua assembleia geral, em razão das restrições ligadas à pandemia de COVID-19, com vista a ajustar os montantes das quotizações devidas pelos seus associados.

123 A este respeito, há que recordar que, no âmbito do primeiro e do segundo procedimentos de verificação, o oficial de justiça devia verificar que estava preenchido o requisito previsto no artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Acordo, segundo o qual, para serem contabilizados no âmbito dos referidos procedimentos, os associados das OSP cossignatárias devem contribuir mensalmente com, pelo menos, 0,2 % do seu vencimento ou da sua pensão de base.

124 Ora, uma vez que as OSP cossignatárias não têm conhecimento, em tempo real, da evolução da remuneração dos seus associados, ligada à sua situação estatutária ou pessoal, é possível que, na data de referência escolhida para efetuar o procedimento de verificação, alguns dos seus associados não possam ser contabilizados para a verificação do limiar de reconhecimento ou de representatividade, pelo facto de, devido à evolução da sua remuneração, o nível das suas quotizações mensais se ter tornado inferior à percentagem mencionada no n.º 123, *supra*.

125 No entanto, a recorrente não apresenta nenhum elemento destinado a demonstrar que, em 31 de julho de 2022 ou na segunda data de referência, estava em condições de atingir o limiar de representatividade, e isto apesar de o segundo procedimento de verificação lhe ter concedido um prazo adicional e uma nova oportunidade para ajustar o nível das quotizações dos seus associados e aumentar o seu número, em função da nova data de referência que tinha sido fixada para 28 de fevereiro de 2023.

126 Por conseguinte, ao ter considerado a data de 31 de maio de 2022 como primeira data de referência, o Conselho não violou o seu dever de diligência.

iii) Quanto ao terceiro argumento, relativo à violação do dever de imparcialidade

127 A recorrente queixa-se da violação do dever de imparcialidade, sem, todavia, acompanhar a sua argumentação de elementos suficientemente precisos que permitam apreciar o mérito da mesma.

128 A este respeito, há que recordar que o artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral prevê que a petição apresentada em primeira instância deve conter os «fundamentos e [os] argumentos invocados e uma exposição sumária dos referidos fundamentos». Assim, segundo jurisprudência constante, não compete ao juiz da União responder aos argumentos invocados por uma parte que não sejam suficientemente claros e precisos, na medida em que não sejam objeto de qualquer outro desenvolvimento e não sejam acompanhados por uma argumentação específica que os apoie (v. Acórdão de 18 de novembro de 2021, Grécia/Comissão, C-107/20 P, não publicado, EU:C:2021:937, n.º 76 e jurisprudência referida).

129 Por conseguinte, este terceiro argumento deve ser julgado inadmissível, pelo que a primeira acusação da presente parte deve ser integralmente rejeitada.

2) Quanto à segunda acusação, relativa à não tomada em consideração pelo Conselho das dificuldades encontradas pela recorrente para aceder às informações corretas que lhe permitiam responder às exigências do primeiro e do segundo procedimentos de verificação

130 A recorrente sustenta que o Conselho não teve em conta as dificuldades que encontrou para aceder às informações corretas que lhe permitiam responder às exigências do primeiro e do segundo procedimento de verificação, a saber, os níveis de remuneração dos funcionários, dos agentes e dos pensionistas, que estão ligados aos seus escalões.

131 Assim, a recorrente considera que o Conselho lhe devia ter comunicado, no primeiro e no segundo procedimento de verificação, sendo caso disso sob forma anonimizada, as informações relativas aos escalões dos funcionários, dos agentes e dos pensionistas, para que pudesse verificar o rácio de quotização relativamente ao vencimento de base.

132 A este respeito, há que recordar que o artigo 5.º, n.º 2, terceiro travessão, do Acordo impunha às OSP cossignatárias, para efeitos dos procedimentos de verificação, a comunicação ao oficial de justiça das listas dos seus associados em funções no SGC, indicando as respetivas nacionalidades, funções desempenhadas, grupos de funções a que pertencem, bem como de uma lista dos antigos funcionários e outros agentes do SGC titulares de uma pensão comunitária.

133 Além disso, a primeira e a segunda cartas de missão exigiam que o oficial de justiça, para a execução do primeiro e do segundo procedimento de verificação, contactasse a Direção-Geral «Desenvolvimento Organizacional e Serviços» para obter as listas oficiais dos funcionários e outros agentes e as listas oficiais dos antigos funcionários e outros agentes elaboradas, respetivamente, na primeira data de referência, em 31 de maio de 2022, e na segunda data de referência, em 28 de fevereiro de 2023 (a seguir «listas oficiais elaboradas pelo Conselho»).

134 Em especial, as listas oficiais elaboradas pelo Conselho incluíam os dados relativos aos escalões e às remunerações dos membros e dos antigos membros do pessoal do SGC, a fim de permitir ao oficial de justiça verificar o preenchimento do requisito previsto no artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Acordo, segundo a qual, para serem contabilizados no âmbito dos procedimentos de verificação, os associados das OSP cossignatárias devem contribuir mensalmente com, pelo menos, 0,2 % do seu vencimento ou da sua pensão de base.

135 Ora, primeiro, há que salientar que nenhuma disposição do Acordo prevê a comunicação às OSP cossignatárias dos dados constantes das listas oficiais elaboradas pelo Conselho.

136 Segundo, não resulta dos autos que a recorrente tenha pedido ao Conselho que lhe enviasse, para efeitos do primeiro e do segundo procedimento de verificação, as listas oficiais por ele elaboradas.

137 Terceiro, o Conselho não podia aceder a um pedido da recorrente destinado à comunicação das listas oficiais por ele elaboradas sem violar a cláusula de confidencialidade que figura no artigo 5.º, n.º 1, do Acordo.

138 Com efeito, esta cláusula que proibia a divulgação pelo oficial de justiça das informações obtidas no âmbito dos procedimentos de verificação permite garantir o sigilo não só da filiação sindical dos funcionários e outros agentes do SGC e dos seus antigos funcionários e outros agentes, mas também o caráter confidencial das suas remunerações, em conformidade com as disposições do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018,

relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

139 Quarto, embora a recorrente sustente que as listas oficiais elaboradas pelo Conselho lhe podiam ter sido comunicadas de forma anonimizada, não é certo que, nesta situação, a recorrente não pudesse identificar os membros e antigos membros do pessoal do SGC que figuram nessas listas ou, pelo menos, alguns deles, através dos dados relativos aos seus escalões e às suas remunerações.

140 Por conseguinte, a presente acusação deve ser julgada desprovida de fundamento.

3) Quanto à terceira acusação, relativa à publicação pelo Conselho, em 30 de novembro de 2022, dos resultados do primeiro procedimento de verificação

141 A recorrente acusa o Conselho de ter violado o princípio da boa administração ao publicar, em 30 de novembro de 2022, na sua Intranet, os resultados do primeiro procedimento de verificação, sem nenhuma concertação com ela nem com as duas outras OSP cossignatárias em causa e de forma precipitada, pelo que não teve oportunidade de apresentar observações nem de contestar eventualmente esse procedimento.

142 Além disso, a recorrente considera que esta publicação incitou outra OSP cossignatária a empreender uma campanha para a denegrir, ao tornar público, em 23 de janeiro de 2023, o primeiro auto, o que dificultou ainda mais o trabalho de mobilização dos seus membros com vista a regularizar a sua situação.

143 A este respeito, há que observar que, em 30 de novembro de 2022, o Conselho publicou na sua Intranet um curto artigo sobre o Acordo, os requisitos de reconhecimento e de representatividade das OSP cossignatárias e o primeiro procedimento de verificação. Deste modo, nele se indicava que o oficial de justiça tinha apresentado recentemente o seu relatório e determinado que duas OSP cossignatárias, designadas pelo nome, atingiam os limiares de reconhecimento e de representatividade, ao contrário da recorrente. Este artigo também indicava que, ao abrigo do Acordo, a recorrente dispunha de três meses para atingir esses limiares e continuar a beneficiar dos direitos previstos no Acordo.

144 Em primeiro lugar, embora a recorrente alegue que esta informação foi publicada sem concertação prévia com as OSP em causa e sem a informar, não demonstra nem sequer alega que o Conselho tinha a obrigação de proceder a tal concertação e informação prévias. Seja como for, não indica por que razão tal circunstância consubstancia uma violação do princípio da boa administração.

145 Em segundo lugar, importa salientar que, embora a recorrente sustente que a publicação efetuada pelo Conselho na sua Intranet em 30 de novembro de 2022 incitou outra OSP cossignatária a empreender uma campanha para denegri-la, ao tornar público, em 23 de janeiro de 2023, o conteúdo do primeiro auto, o que dificultou a mobilização dos seus associados na perspetiva do segundo procedimento de verificação, não apresenta nenhum elemento suscetível de comprovar a veracidade desta alegação, uma vez que o prospeto datado de 23 de janeiro de 2023 que apresenta não demonstra a existência de uma campanha para a denegrir.

146 Por conseguinte, a presente acusação deve ser julgada improcedente, bem como a segunda parte na sua totalidade.

c) Quanto à terceira parte, relativa à violação do «espírito de cooperação leal» lido à luz do princípio da proporcionalidade

147 A recorrente sustenta que o Conselho violou o «espírito de cooperação leal», lido à luz do princípio da proporcionalidade, porque lhe deveria ter concedido o direito de beneficiar do período transitório de 18 meses, previsto no n.º 4 do Anexo, para lhe permitir gerir a transição entre a situação resultante do seu estatuto de OSP reconhecida e representativa e a situação resultante do seu novo estatuto de OSP apenas reconhecida.

148 A este respeito, em primeiro lugar, há que recordar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros se respeitam e se assistem mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

149 Assim, esta disposição não faz recair sobre o Conselho um dever de cooperação leal nas suas relações com uma pessoa coletiva como a recorrente.

150 Além disso, a recorrente não invocou outra disposição do direito da União que fizesse recair sobre uma instituição, nas suas relações com as OSP, um dever de «cooperação leal».

151 Em especial, há que observar que o Acordo não prevê um dever de cooperação leal que incumba ao Conselho e às OSP cossignatárias.

152 Por conseguinte, a recorrente não pode invocar utilmente o princípio da cooperação leal, pelo que a presente parte, uma vez que se baseia na violação deste princípio, deve ser julgada inoperante.

153 Em segundo lugar, no que respeita ao princípio da proporcionalidade, importa recordar que, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros». Além disso, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, TUE, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

154 A este respeito, há que salientar que o n.º 4 do Anexo prevê que, em caso de alteração da repartição das disponibilizações entre as OSP representativas, os agentes colocados à disposição se podem manter em funções durante um período transitório de 18 meses.

155 Assim, resulta dos termos dessa disposição que a mesma se aplica apenas às OSP representativas, qualidade que a recorrente já não pode invocar devido à adoção da decisão impugnada.

156 Por conseguinte, o Conselho não podia conceder à recorrente o direito de beneficiar do período transitório de 18 meses previsto no n.º 4 do Anexo sem, ao fazê-lo, violar esta disposição e, assim, desrespeitar o quadro legal que ele próprio fixou e o princípio da segurança jurídica.

157 Nestas circunstâncias, a recorrente não pode sustentar que o facto de o Conselho se ter recusado a conceder-lhe o direito a beneficiar do período transitório previsto no n.º 4 do Anexo constitui uma violação do princípio da proporcionalidade.

158 Deste modo, há que julgar improcedente a presente parte e, portanto, o segundo fundamento na sua totalidade.

4. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito fundamental à liberdade sindical

159 A recorrente sustenta que a decisão impugnada viola a liberdade sindical garantida pelos artigos 12.º, n.º 1, 27.º e 28.º da Carta, bem como pelo artigo 11.º da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, a 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»). Considera, com efeito, que dela decorre um entrave ao exercício da liberdade sindical dos seus associados, uma vez que tem por efeito imediato pôr termo ao destacamento da sua presidente e à disponibilização de um assistente de secretariado, deixando-lhe unicamente um simples endereço eletrónico como meio de ação.

160 A recorrente alega ainda que, uma vez que a sua presidente terá agora de regressar a um cargo a tempo inteiro no SGC, deixará de estar tão disponível como anteriormente para exercer as suas funções sindicais ao serviço dos seus associados, pelo que está condenada ao desinteresse dos seus atuais ou potenciais filiados e a uma «morte lenta».

161 O Conselho contesta as alegações da recorrente.

162 A este respeito, importa recordar que, como o artigo 6.º, n.º 3, TUE, confirma, embora os direitos fundamentais reconhecidos pela CEDH façam parte do direito da União enquanto princípios gerais, e o artigo 52.º, n.º 3, da Carta disponha que os direitos nela contidos que correspondam a direitos garantidos pela CEDH têm o mesmo sentido e o mesmo alcance que os que lhes são conferidos pela referida convenção, esta não constitui, enquanto a União não aderir à mesma, um instrumento jurídico formalmente integrado na ordem jurídica da União (v. Acórdão de 22 de outubro de 2020, Silver Plastics e Johannes Reifenhäuser/Comissão, C-702/19 P, EU:C:2020:857, n.º 24 e jurisprudência referida).

163 Em contrapartida, decorre das Anotações relativas à Carta (JO 2007, C 303, p. 17) que o direito garantido no seu artigo 12.º, n.º 1, corresponde ao direito garantido no artigo 11.º da CEDH e que, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, da Carta, tem o mesmo sentido e o mesmo âmbito que este artigo (Acórdão de 19 de outubro de 2023, Aquino/Parlamento, C-534/22 P, não publicado, EU:C:2023:802, n.º 30).

164 Por conseguinte, o presente fundamento deve ser examinado à luz do artigo 12.º, n.º 1, da Carta.

165 Assim, há que recordar que, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da Carta, «[t]odas as pessoas têm direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação a todos os níveis, nomeadamente nos domínios político, sindical e cívico, o que implica o direito de, com outrem, fundarem sindicatos e de neles se filiarem para a defesa dos seus interesses».

166 Além disso, os artigos 27.º e 28.º da Carta dispõem que «[d]eve ser garantida aos níveis apropriados, aos trabalhadores ou aos seus representantes, a informação e consulta, em tempo útil, nos casos e nas condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais» e que «os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respetivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a ações coletivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve».

167 Por último, há que recordar que, nos termos do artigo 24.º-B do Estatuto, «[o]s funcionários gozam do direito de associação; podem, nomeadamente, ser membros de organizações sindicais ou profissionais de funcionários europeus».

168 Neste âmbito, resulta da jurisprudência que cabe às instituições da União nada fazer que possa entravar o exercício da liberdade sindical reconhecida pelas disposições referidas nos n.os 165 a 167, *supra* (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 1990, Maurissen e Union syndicale/Tribunal de Contas, C-193/87 e C-194/87, EU:C:1990:18, n.º 12).

169 A liberdade sindical assim reconhecida aos funcionários e aos agentes da União implica o direito de as OSP desenvolverem todas as atividades lícitas na defesa dos interesses profissionais dos seus membros (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 1990, Maurissen e Union syndicale/Tribunal de Contas, C-193/87 e C-194/87, EU:C:1990:18, n.º 13 e jurisprudência referida).

170 Daqui resulta, por um lado, que as instituições da União devem aceitar que as OSP exerçam as suas missões de representação e de concertação em todas as matérias do interesse do pessoal e, por outro, que não podem penalizar, sob nenhuma forma, os funcionários ou os agentes devido às suas atividades sindicais (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 1990, Maurissen e Union syndicale/Tribunal de Contas, C-193/87 e C-194/87, EU:C:1990:18, n.os 14 e 15).

171 No caso em apreço, importa observar que, em aplicação da decisão impugnada, a recorrente continua a beneficiar das facilidades previstas no artigo 13.º do Acordo, enquanto OSP reconhecida, para o exercício das suas atividades sindicais, pelo que, embora não disponha das mesmas prerrogativas nem dos mesmos recursos que os de uma OSP representativa, mantém, no entanto, a possibilidade de exercer as suas missões de representação e de concertação em todas as questões do interesse do pessoal.

172 Além disso, a decisão impugnada não obsta a que a recorrente recupere o seu estatuto de OSP representativa no caso de voltar a atingir o limiar de representatividade previsto no Acordo.

173 Por outro lado, a decisão impugnada não cria nenhum entrave à liberdade de reunião pacífica, nem à liberdade de associação dos membros da recorrente, com vista à defesa dos seus interesses, nem ao direito destes de serem informados e de serem consultados em tempo útil, nomeadamente no quadro do Comité do Pessoal especificamente instituído pelo Estatuto.

174 A este respeito, há que recordar que, de acordo com o artigo 9.º, n.º 3, do Estatuto, o Comité do Pessoal representa os interesses de todo o pessoal junto da instituição a que pertence e assegura um contacto permanente entre esta e o seu pessoal, enquanto coopera no bom funcionamento dos serviços ao permitir que a opinião do pessoal emerja e se exprima (v., neste sentido, Acórdão de 19 de outubro de 2023, Aquino/Parlamento, C-534/22 P, não publicado, EU:C:2023:802, n.º 32).

175 Por último, a decisão impugnada não obsta a que outras OSP representativas no Conselho defendam os interesses dos associados da recorrente no âmbito da negociação e da celebração de acordos como os regulados pelo artigo 10.º-C do Estatuto, nem a que os seus associados recorram a ações coletivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve.

176 Nestas circunstâncias, a decisão impugnada, que não é tomada devido às atividades sindicais exercidas pela recorrente, mas que, em aplicação do Acordo, se justifica pelas conclusões do oficial de justiça de que esta não atingiu o limiar de representatividade previsto no referido

Acordo, tanto na primeira como na segunda data de referência, não pode ser considerada no sentido de que visa penalizá-la ou entravar o exercício da liberdade sindical dos seus associados e dos direitos que lhes são conferidos pelo artigo 12.º, n.º 1, e pelos artigos 27.º e 28.º da Carta

177 A este respeito, há que observar que a recorrente não sustentou, nem *a fortiori* demonstrou, que as disposições do Acordo que regem a disponibilização de recursos e de meios às OSP a fim de facilitar a sua ação sindical, consoante se trate de OSP representativas ou de OSP reconhecidas, constituem uma limitação do exercício dos direitos garantidos pelos artigos 12.º, 27.º e 28.º da Carta e pelo artigo 24.º-B do Estatuto.

178 Por conseguinte, há que julgar improcedente o terceiro fundamento e o pedido de anulação na íntegra.

B. Quanto ao pedido de indemnização

179 A recorrente alega que a publicação dos resultados do primeiro procedimento de verificação, em 30 de novembro de 2022, sem concertação com ela nem com as duas outras OSP cossignatárias em causa e de forma precipitada, constitui uma violação suficientemente caracterizada do princípio da boa administração a seu respeito, que lhe causou danos morais por ofensa à sua reputação. Pede, a este título, a condenação do Conselho no pagamento da quantia simbólica de um euro.

180 O Conselho contesta as alegações da recorrente.

181 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União está sujeita ao preenchimento de um conjunto de requisitos, a saber, a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do ato e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (v. Acórdão de 27 de abril de 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e o./Comissão, C-549/21 P, não publicado, EU:C:2023:340, n.º 113 e jurisprudência referida).

182 No caso em apreço, a recorrente apenas invoca, em apoio do presente pedido de indemnização, o mesmo fundamento de ilegalidade que expôs em apoio do seu pedido de anulação, em especial, a terceira acusação da segunda parte do segundo fundamento, relativa à violação do princípio da boa administração em consequência da publicação, em 30 de novembro de 2022, dos resultados do primeiro procedimento de verificação.

183 Ora, resulta do n.º 146, *supra*, que a terceira acusação da segunda parte do segundo fundamento, invocada em apoio do pedido de anulação, foi julgada improcedente.

184 Deste modo, não está preenchido o primeiro requisito referido no n.º 181, *supra*, que permite fazer incorrer a União em responsabilidade extracontratual, relativo à existência de uma violação de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares.

185 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar os outros requisitos de imputação da responsabilidade às instituições da União, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente.

IV. Quanto às despesas

186 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. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias, em conformidade com os pedidos do Conselho.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A section Conseil de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE section Conseil) é condenada nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

Papasavvas Truchot Kanninen

Sampol Pucurull Tóth

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de dezembro de 2024.

Assinaturas