ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
23 de Janeiro de 1992 *

No processo C-301/90,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Joseph Griesmar, consultor jurídico, e Sean van Raepenbusch, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do Serviço Jurídico da Comissão, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Yves Crétien, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Xavier Herlin, director do Serviço Jurídico do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.° 2258/90 do Conselho, de 27 de Julho de 1990, que rectifica as remunerações e as pensões dos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias e que

* Língua do processo: francês.

adapta os coeficientes de correcção a que estão sujeitas as remunerações e pensões dos funcionários e outros agentes (JO L 204, p. 1), na medida em que esse regulamento não fixa um coeficiente de correcção específico para Munique,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Outubro de 1991,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Novembro de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Outubro de 1990, a Comissão das Comunidades Europeias interpôs, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso de anulação do Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.° 2258/90 do Conselho, de 27 de Julho de 1990, que rectifica as remunerações e as pensões dos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias e que adapta os coeficientes de correcção a que estão sujeitas as remunerações e pensões dos funcionários e outros agentes (JO L 204, p. 1), na medida em que esse regulamento não fixa um coeficiente de correcção específico para Munique.

2 O artigo 63.°, primeiro parágrafo, do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto») dispõe: «A remuneração dos funcionários é expressa em francos belgas. A remuneração é paga na moeda do país em que o funcionário exerça as suas funções».

3 Para que todos os funcionários beneficiem, independentemente do seu local de colocação, de um poder de compra equivalente para a remuneração que recebem, o artigo 64.°, primeiro parágrafo, do Estatuto dispõe que «à remuneração do funcionário expressa em francos belgas... é aplicado um coeficiente de correcção superior, inferior ou igual a 100 %, segundo as condições de vida dos diferentes lugares de afectação». O segundo parágrafo do artigo 64.° precisa que esses coeficientes são fixados pelo Conselho que delibera sob proposta da Comissão.

4 O artigo 65.° do Estatuto diz respeito ao nível das remunerações e prevê, no seu n.° 1, o processo e as modalidades do exame anual, em 1 de Julhode cada ano, desse nível e, eventualmente, da sua adaptação. Nos termos do n.° 2 do artigo 65.° do Estatuto, «no caso de variação sensível do custo de vida, o Conselho decide, de comum acordo, num prazo máximo de dois meses, medidas de adaptação dos coeficientes de correcção e, se for caso disso, do seu efeito retroactivo».

5 Em conformidade com o ponto 1.1 da parte II do anexo da Decisão 81/1061/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1981, que altera o método de adaptação das remunerações dos funcionários e outros agentes das Comunidades (JO L 386, p. 6; EE 01 F3 p. 119), a actualização dos coeficientes de correcção geográficos do artigo 64.° do Estatuto é tornada possível graças ao estabelecimento, pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, de acordo com os serviços nacionais de estatística dos Estados-membros, dos índices comuns que permitam avaliar a evolução do aumento dos preços suportado pelos funcionários europeus nos diferentes locais de colocação. De cinco em cinco anos, o Serviço de Estatística das Comunidades Europeias verifica, de acordo com os serviços estatísticos dos Estados-membros, se as relações entre coeficientes de correcção exprimem correctamente as equivalências de poder de compra entre as remunerações pagas ao pessoal em serviço nas capitais dos Estados-membros. Pro-

cede-se a esta verificação relativamente aos outros locais de colocação quando elementos objectivos revelem um risco de distorções importantes no que diz respeito aos dados constatados na capital do país em questão.

6 Aquando da verificação quinquenal, os inquéritos de preços efectuados em conformidade com a Decisão 81/1061, já referida, revelaram, em finais de 1987, que o custo de vida em Munique era superior em cerca de 8 % ao apurado na capital.

7 Em 1989, o Conselho rejeitou uma primeira proposta da Comissão destinada a introduzir, a partir de 1 de Janeiro de 1988, um coeficiente de correcção específico para a remuneração dos funcionários comunitários colocados em Munique. Em 22 de Junho de 1990, a Comissão apresentou ao Conselho uma nova proposta de regulamento que tinha por objecto a rectificação das tabelas aplicáveis às remunerações, a adaptação dos coeficientes de correcção existentes e a introdução, com efeitos a 1 de Janeiro de 1988, de um coeficiente de correcção específico para Munique.

8 Com base nesta nova proposta, o Conselho adoptou o seu Regulamento n.° 2258/90, cuja anulação se pede, e por meio do qual aprovou apenas os aspectos referentes à rectificação das remunerações e à adaptação dos coeficientes de correcção existentes, ao mesmo tempo que rejeitava a introdução de um coeficiente de correcção específico para Munique.

9 Em apoio do seu recurso de anulação, a Comissão invoca quatro fundamentos baseado em violação, respectivamente, do artigo 64.° do Estatuto, da obrigação de fundamentação, das regras que o Conselho instituiu para si mesmo e do princípio geral de não discriminação.

10 O Conselho, ao mesmo tempo que, quanto ao mérito, pede que seja negado provimento ao recurso, remete para o prudente arbítrio do Tribunal quanto à sua admissibilidade.

11 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à admissibilidade

12 O Conselho alega que o objecto do recurso de anulação deveria ser a sua decisão de rejeitar a proposta de introdução de um coeficiente de correcção específico para Munique e não o Regulamento n.° 2258/90. Com efeito, a inexistência provável de acordo no Conselho, quanto à introdução de tal coeficiente, teria levado a Comissão a desdobrar a sua proposta inicial, de 22 de Junho de 1990, separando o aspecto referente ao coeficiente de correcção específico para Munique dos referentes à rectificação das tabelas aplicáveis às remunerações e à adaptação dos coeficientes de correcção existentes. Assim, o Conselho terá sido confrontado com duas propostas, tendo aprovado uma e rejeitado a outra.

13 A Comissão observa que a essência do litígio que a opõe ao Conselho é a recusa, por parte deste último, de fixar um coeficiente de correcção específico para Munique no Regulamento n.° 2258/90. Portanto, é a legalidade deste regulamento que deve ser impugnada, e isso independentemente das peripécias ocorridas no Conselho no momento da análise da proposta da Comissão de 22 de Junho de 1990.

14 A este respeito, basta referir que a proposta de 22 de Junho de 1990 da Comissão tinha por objecto, designadamente, a introdução de um coeficiente de correcção específico para Munique e que o Regulamento n.° 2258/90 do Conselho, aprovado com base nessa proposta, não contém disposições nesse sentido. Daí resulta que a Comissão tem o direito de interpor recurso de anulação do referido regulamento, uma vez que considera que, em virtude dessa omissão, o Conselho violou uma obrigação imposta pelo Tratado.

Quanto ao mérito

15 Dos quatro fundamentos invocados pela Comissão, há que analisar conjuntamente os baseados em violação do artigo 64.° do Estatuto e do princípio da igualdade de tratamento. Com efeito, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, esse princípio está na base dos artigos 64.° e 65.° do Estatuto (ver neste sentido, designadamente, os acórdãos de 19 de Novembro de 1981, Benassi/Comissão, n.° 5, 194/80, Recueil, p. 2815; e de 28 de Junho de 1988, Comissão/Conselho,, n.os 3 e 25, 7/78, Colect., p. 3401).

16 No âmbito desses dois fundamentos, a Comissão começa por recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça (ver, designadamente, os acórdãos de 15 de Dezembro de 1982, Roumengous Carpentier/Comissão, 158/79, Recueil, p. 4379; Birke/ /Comissão, 543/79, Recueil, p. 4425; Amesz e o./Comissão, 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 e 660/79, Recueil, p. 4465; e Battaglia/Comissão, 737/79, Recueil, p. 4497), segundo a qual compete às instituições comunitárias estabelecer coeficientes de correcção específicos para os precisos locais onde decorre a actividade de um número suficientemente importante de funcionários e agentes das Comunidades quando o custo de vida em tais locais de colocação sofra variações mais importantes que as ocorridas na capital dos Estados respectivos.

17 Seguidamente, a Comissão refere, sem ser contestada pelo Conselho, que os índices comuns, estabelecidos pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, de acordo com os serviços estatísticos dos Estados-membros, revelaram, para Munique, um risco de distorções importantes do custo de vida em relação aos dados verificados nessa época na capital da República Federal da Alemanha.

18 A Comissão considera, ainda, que o número de pessoas em questão é suficientemente importante para tornar necessária a fixação de um coeficiente de correcção específico para essa cidade. Com efeito, haveria que acrescentar aos 16 funcionários ou agentes das Comunidades colocados em Munique os cerca de 100 docentes da Escola Europeia de Munique, cujas remunerações são calculadas em função do coeficiente de correcção específico aplicável aos referidos funcionários ou agentes. Além disso, haveria que ter em conta o pessoal do Serviço Europeu de Patentes, cujos hábitos de consumo seriam comparáveis aos dos funcionários ou outros agentes das Comunidades.

19 Em todo o caso, o critério do número dos funcionários ou agentes das Comunidades apenas deveria ser tido em conta conjuntamente com o referente à diferença entre o custo de vida verificado respectivamente na capital e no local exacto de colocação. Uma diferença particularmente elevada imporia a fixação de um coeficiente de correcção específico, mesmo quando o número de funcionários e agentes das Comunidades fosse inferior a 50, considerado necessário pelas instituições comunitárias, nos termos de uma prática decenal.

20 O Conselho considera que 16 funcionários ou agentes das Comunidades colocados em Munique não constituem um número suficientemente importante que torne necessária a fixação de um coeficiente de correcção específico. Além disso, contesta que sejam tomados em consideração os docentes da Escola Europeia de Munique ou o pessoal do Serviço Europeu de Patentes, que não têm a qualidade de funcionários ou de agentes das Comunidades. Finalmente, o Conselho recorda a prática institucional decenal nos termos da qual a existência de 50 funcionários ou agentes em determinado local de colocação foi considerada necessária tanto pela própria Comissão, que a utiliza como condição para propor a introdução de um coeficiente de correcção específico, como pelo Conselho, sempre que foi levado a fixar tal coeficiente.

21 Deve começar-se por referir que as disposições do Estatuto e as da Decisão 81/1061, já referida, se aplicam apenas aos funcionários ou agentes das Comunidades. Daí resulta que, para efeitos de aplicação das normas referentes à fixação do coeficiente de correcção específico, se deve excluir a tomada em consideração de qualquer pessoal não abrangido pelo Estatuto.

22 Seguidamente, deve recordar-se que a finalidade dos artigos 64.° e 65.° do Estatuto, como o próprio Conselho reconhece, é a de garantir a manutenção de um poder de compra equivalente para todos os funcionários, seja qual for o seu local de colocação, em conformidade com o princípio da igualdade de tratamento.

23 Há ainda que recordar que o custo de vida em Munique era, em fins de 1987, 8,3 % mais elevado do que na capital da época, Bona. Tal percentagem representa uma diferença sensível que, na falta de um coeficiente de correcção específico, reduz o poder de compra dos funcionários colocados em Munique em relação ao dos seus colegas que trabalham em Bona.

24 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 6 de Outubro de 1982, Comissão/Conselho, n.° 32, 59/81, Recueil, p. 3329, e acórdãos de 15 de Dezembro de 1982, 158/79, n.° 28; 543/79, n.° 44; 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 e 660/79, n.° 44, já referidos) que o poder de

que dispõe o Conselho, nos termos do n.° 2 do artigo 65.° do Estatuto, é o de verificar se há um aumento sensível do custo de vida e, em caso de verificação positiva, daí tirar as consequências.

25 Resulta destas considerações que o Conselho não dispõe de qualquer margem de apreciação quanto à necessidade de introduzir um coeficiente de correcção específico para um local de colocação caso se verifique que o custo de vida é nesse local sensivelmente mais elevado que na capital.

26 Em particular, perante uma diferença tão importante como a que foi verificada no caso presente, a obrigação de introduzir um coeficiente de correcção específico não pode ficar dependente do número mais ou menos elevado de funcionários ou de agentes das Comunidades em questão. Com efeito, como observou o advogado-geral F. G. Jacobs no n.° 24 das suas conclusões, deve considerar-se que a aplicação de um limite numérico mínimo originaria uma discriminação dos funcionários e agentes das Comunidades cujo número total fosse inferior ao limite assim fixado em relação aos seus colegas colocados na capital.

27 De resto, esta interpretação não pode ser posta em causa pela prática institucional invocada pelo Conselho. Com efeito, e sem que seja necessário determinar a natureza jurídica de tal prática, basta referir que comportamentos, ainda que concordantes, tal como as orientações internas das instituições comunitárias, não podem legalmente, em caso algum, violar as disposições do Estatuto (ver neste sentido, designadamente, o acórdão de 1 de Dezembro de 1983, Blomefield/Comissão, 190/82, Recueil, p. 3981).

28 Resulta de todas estas considerações que o regulamento impugnado deve ser anulado na medida em que não fixa um coeficiente de correcção específico para Munique a partir de 1 de Janeiro de 1988.

29 Com efeito, o princípio da igualdade de tratamento, que está na base do artigo 64.° do Estatuto, impõe que tal coeficiente de correcção específico tenha eficácia retroactiva com início na data em que o Serviço de Estatística das Comunidades,

de acordo com os serviços estatísticos dos Estados-membros, tenha verificado uma variação sensível do custo de vida em Munique em relação aos dados referentes à capital, Bona.

Quanto às despesas

30 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. No presente processo, nenhuma das partes apresentou pedido relativamente às despesas. Nestas condições, há que decidir que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.° 2258/90 do Conselho, de 27 de Julho de 1990, que rectifica as remunerações e as pensões dos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias e que adapta os coeficientes de correcção a que estão sujeitas as remunerações e pensões dos funcionários e outros agentes (JO L 204, p. 1), é anulado na medida em que não fixa um coeficiente de correcção específico para Munique.**

2) **Cada uma das partes suportará as respectivas despesas.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Janeiro de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due