Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

12 de fevereiro de 2025 *

«Função pública — Pessoal do SEAE — Remuneração — Prestações familiares — Abono escolar — Artigo 15.º do anexo X do Estatuto — Pedido de reembolso das despesas de creche e da educação escolar — Decisão de indeferimento»

No processo T-17/24,

UL, e os outros recorrentes cujos nomes figuram no anexo [1], representados por A. Guillerme, T. Bontinck e F. Patuelli, advogados,

recorrentes,

contra

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), representado por R. Coesme, S. Falek e T. Payan, na qualidade de agentes,

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção),

composto por: O. Porchia, presidente, M. Jaeger e L. Madise (relator), juízes,

secretário: H. Eriksson, administradora,

vistos os autos,

após a audiência de 15 de outubro de 2024,

profere o presente

Acórdão [2]

1 Por meio do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 270.º TFUE, os recorrentes, UL e as outras seis pessoas singulares cujos nomes figuram anexos, pedem, por um lado, a anulação das Decisões do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) contidas nas mensagens de correio eletrónico de

* Língua do processo: francês.

[1] A lista dos nomes dos outros recorrentes é anexada apenas à versão notificada às partes e aos destinatários referidos no artigo 55.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

[2] Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

15 de fevereiro, 23 de março, 27 de abril, 2, 5 e 8 de maio de 2023 (a seguir «decisões impugnadas») que lhes foram dirigidas em resposta aos seus pedidos relativos ao montante do subsídio previsto no artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») para os filhos a cargo com menos de cinco anos de idade (a seguir «subsídio A») e, por outro, o reconhecimento do seu direito a beneficiar, para os seus filhos com menos de cinco anos de idade, desse subsídio num montante calculado segundo as modalidades previstas no artigo 15.º do anexo X do Estatuto e tendo em conta as circunstâncias excecionais que caracterizam a sua situação.

Antecedentes do litígio

2 Os recorrentes são funcionários e agentes do SEAE destacados nos Estados Unidos e no Reino Unido. Apresentaram pedidos relativos ao montante do subsídio A a que tinham direito para os seus filhos com menos de cinco anos de idade. Através das decisões impugnadas, o SEAE respondeu a esses pedidos.

3 Os recorrentes apresentaram reclamações ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, sustentando, essencialmente, que o montante do subsídio A devia ser calculado segundo as modalidades previstas no artigo 15.º do anexo X do Estatuto. Essas reclamações foram indeferidas por Decisões de 29 de setembro de 2023.

4 Nas decisões de indeferimento das reclamações, o SEAE expôs, nomeadamente, que o artigo 15.º do anexo X do Estatuto estabelece, em benefício dos funcionários e dos agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro, um regime especial que diz respeito exclusivamente ao montante do abono escolar previsto no artigo 3.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto para os filhos a cargo com menos de cinco anos de idade (a seguir «subsídio B»), e não o montante do subsídio A. Assim, segundo o SEAE, no caso de funcionários e agentes cujos filhos tenham menos de cinco anos, as instituições só estão legalmente obrigadas a pagar o subsídio A nas condições previstas no artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto.

5 As decisões de indeferimento das reclamações especificam que o SEAE, fazendo uso da sua autonomia institucional, decidiu, não obstante, aplicar «por analogia» o artigo 15.º do anexo X do Estatuto dos Funcionários e dos Agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro e que tenham filhos entre os três e cinco anos. Assim, segundo esta abordagem, considerada «muito generosa», os respetivos funcionários e agentes beneficiam, além do subsídio A, de uma vantagem denominada pelo SEAE como «complemento institucional de reembolso» (a seguir «complemento institucional»). A este título, os funcionários e agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro podem obter o reembolso das despesas incorridas com a educação dos seus filhos que tenham entre três e cinco anos, até ao limite definido «no espírito» do artigo 15.º do anexo X do Estatuto, segundo as modalidades definidas pelo SEAE no documento interno intitulado «EU Delegations' Guide — Education allowances» (a seguir «Guia das Delegações»).

6 O SEAE alega, nas decisões de indeferimento das reclamações, que permitiu assim aos seus funcionários e agentes beneficiar de uma vantagem que vai além do previsto na aplicação restrita do Estatuto. Contudo, refere que dispõe de uma ampla margem de apreciação para determinar as modalidades segundo as quais utiliza o envelope orçamental atribuído às despesas não obrigatórias. Por conseguinte, o SEAE considera que, tendo em conta esta ampla margem de apreciação, era livre, no que se refere à definição do limite do complemento institucional, para aplicar apenas parcialmente o artigo 15.º do anexo X do Estatuto.

Pedidos das partes

7 Os recorrentes concluem pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular as decisões impugnadas;

– reconhecer o seu direito a beneficiar, para os seus filhos com menos de cinco anos de idade, do subsídio A num montante calculado segundo as modalidades previstas no artigo 15.º do anexo X do Estatuto e tendo em conta as circunstâncias excecionais que lhes dizem respeito;

– condenar o SEAE nas despesas.

8 O SEAE conclui pedindo, no essencial, ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar os recorrentes nas despesas.

Questão de direito

Quanto aos pedidos de anulação

[OMISSIS]

Quanto ao primeiro fundamento

10 Com o seu primeiro fundamento, os recorrentes contestam a interpretação adotada pelo SEAE segundo a qual o subsídio A está excluído da aplicação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto.

[OMISSIS]

15 O anexo VII do Estatuto define as regras relativas à remuneração e ao reembolso de despesas. Contém, na sua secção I, nos artigos 1.º a 3.º, disposições relativas às prestações familiares.

16 O artigo 3.º do anexo VII do Estatuto, na versão aplicável ao litígio, dispõe o seguinte:

«1. Nas condições fixadas nas disposições gerais de execução, o funcionário beneficia de um abono escolar destinado a cobrir as despesas de escolaridade por ele suportadas, até ao limite mensal de 311,65 [euros] por cada filho a cargo, na aceção do n.º 2 do artigo 2.º do presente anexo, que tenha pelo menos cinco anos de idade e frequente regularmente e a tempo inteiro uma escola primária ou secundária que seja paga ou um estabelecimento de ensino superior. […]

2. Para cada filho a cargo, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do presente anexo, que tenha menos de cinco anos de idade ou que não frequente regularmente e a tempo inteiro uma escola primária ou secundária, o montante deste abono é fixado em 112,21 [euros] por mês.»

[OMISSIS]

19 Nos termos do artigo 15.º do anexo X do Estatuto:

«O funcionário beneficia, nas condições fixadas pela autoridade investida do poder de nomeação, de um subsídio escolar destinado a cobrir as despesas efetivas de escolaridade, atribuído mediante apresentação de documentos justificativos. Salvo casos excecionais sobre os quais decide a autoridade investida do poder de nomeação, esse abono não pode exceder um limite correspondente a três vezes o dobro do limite do subsídio escolar.»

[OMISSIS]

21 A este respeito, há que recordar que a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenha em conta não só os seus termos, mas também o contexto em que se insere, bem como os objetivos e a finalidade que prossegue o ato de que faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação [v. Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 37 e jurisprudência referida].

22 Importa igualmente recordar que as disposições do direito da União que conferem direito a prestações financeiras devem ser interpretadas de forma restrita (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/RN, T-695/16 P, não publicado, EU:T:2017:520, n.º 54 e jurisprudência referida).

23 Quanto à redação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto, esta disposição indica que o subsídio nele designado se destina a cobrir as «despesas efetivas de escolaridade», que é pago «mediante apresentação de documentos justificativos» e que, salvo casos excecionais, este subsídio não pode exceder um determinado limite. Assim, deduz-se da própria redação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto que esta disposição não se pode aplicar ao subsídio A, que é um subsídio fixo, cujo montante é fixo para todos os beneficiários e não depende das despesas efetuadas por estes últimos com a educação dos seus filhos. Deste modo, quando o artigo 15.º do anexo X do Estatuto menciona um «limite correspondente a três vezes o dobro do limite do subsídio escolar», é necessariamente feita referência ao subsídio B, que cobre as despesas de escolaridade suportadas pelos beneficiários deste abono até ao limite mensal.

24 Em apoio da sua interpretação, os recorrentes alegam que o montante fixo referido no artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto «constitui o "limite máximo" na aceção do artigo 15.º do anexo X do Estatuto». No entanto, esta interpretação não é compatível com a redação destas disposições. Com efeito, à luz do sentido habitual, na linguagem corrente, destes conceitos, o termo «montante», que remete aqui para uma quantia em dinheiro que se eleva a um nível definido com precisão, não pode ser considerado sinónimo ou equivalente do termo «limite», que remete para um limite superior, a um máximo que não pode ser ultrapassado.

25 Além disso, os recorrentes sustentam que o conceito de «despesas de escolaridade» deve ser interpretado no sentido de que abrange também as despesas de creche e infantário. Todavia, este argumento, que incide exclusivamente sobre o conceito de «despesas de escolaridade», não é, em todo o caso, suscetível de infirmar a análise segundo a qual o artigo 15.º do anexo X do Estatuto, que se refere a um subsídio destinado a reembolsar as despesas efetivas de escolaridade mediante apresentação de documentos justificativos e dentro de um limite que só pode ser ultrapassado em casos excecionais, não pode dizer respeito ao subsídio A, que é pago com base num montante fixo.

26 Resulta do exposto que a análise da redação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto milita a favor de uma interpretação segundo a qual apenas o subsídio B é abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição.

27 No que respeita à interpretação contextual, os recorrentes expõem que há que analisar o artigo 15.º do anexo X do Estatuto em conjugação com o artigo 3.º do anexo VII do Estatuto. Salientam, a este respeito, que, no Acórdão de 14 de dezembro de 2017, Trautmann/SEAE (T-611/16, não publicado, EU:T:2017:917, n.º 53), o Tribunal Geral sublinhou que o artigo 15.º do anexo X do Estatuto contém disposições especiais e derrogatórias ao artigo 3.º do anexo VII do Estatuto para os funcionários cujo lugar de afetação seja um país terceiro.

28 O Tribunal Geral observa que, no âmbito da análise do contexto em que se inscreve o artigo 15.º do anexo X do Estatuto, há que ter em conta o artigo 3.º do anexo VII do Estatuto, uma vez que a primeira disposição introduz, para os funcionários e agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro, regras que derrogam parcialmente as previstas na segunda. A este respeito, há que recordar que o artigo 15.º do anexo X do Estatuto dispõe que o funcionário beneficia de um «subsídio escolar destinado a cobrir as despesas efetivas de escolaridade». A redação desta disposição retoma assim os termos do artigo 3.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, que prevê que «o funcionário beneficia de um abono escolar destinado a cobrir as despesas de escolaridade por ele suportadas». O facto de o legislador da União utilizar termos semelhantes para designar o subsídio referido no artigo 3.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto e o subsídio mencionado no artigo 15.º do anexo X do Estatuto corrobora a interpretação segundo a qual esta última disposição se aplica apenas ao subsídio referido no artigo 3.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, ou seja, ao subsídio B. Pelo contrário, o artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto, relativo ao subsídio A, está redigido em termos que diferem simultaneamente dos utilizados no n.º 1 do mesmo artigo e dos utilizados no artigo 15.º do anexo X do Estatuto. O artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto evoca, com efeito, um «abono», que, aliás, não é expressamente qualificado de «abono escolar», e prevê que este é pago com base num montante fixo mensal. O pagamento deste abono numa base fixa significa que o referido subsídio não se destina, ao contrário do subsídio B, a cobrir as despesas reais suportadas pelo respetivo funcionário ou agente para a educação do seu filho.

29 No que respeita à génese do artigo 15.º do anexo X do Estatuto, os recorrentes referem que este anexo foi criado pelo Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 3019/87 do Conselho, de 5 de outubro de 1987, que estabelece disposições especiais e derrogatórias aplicáveis aos funcionários das Comunidades Europeias cujo lugar de afetação seja um país terceiro (JO 1987, L 286, p. 3). Os recorrentes salientam que, nessa data, o Estatuto previa apenas o pagamento do subsídio B. Efetivamente, as disposições relativas ao subsídio A foram introduzidas no Estatuto pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, que altera o Estatuto e o ROA (JO 2004, L 124, p. 1). Os recorrentes sublinham que esta regulamentação não adotou a expressão «abono pré-escolar» que figurava inicialmente na proposta de regulamento do Conselho que alterou o Estatuto e o ROA [COM(2002) 213 final]. Daqui deduzem que o legislador da União optou por não distinguir entre «abono escolar» e «abono pré-escolar» e que o subsídio A constitui, deste modo, um abono escolar, tal como o subsídio B.

30 Todavia, este argumento é insuficiente para concluir que o legislador da União, ao acrescentar as disposições que figuram no artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto, considerou que o subsídio assim criado estava abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto. Efetivamente, em primeiro lugar, o facto de o subsídio A não ter sido qualificado de abono pré-escolar na regulamentação finalmente adotada não basta para considerar que o legislador da União tenha pretendido, no que respeita a este subsídio, aplicar, aos funcionários e agentes cujo

lugar de afetação seja um país terceiro, as regras derrogatórias previstas no artigo 15.º do anexo X do Estatuto. Em segundo lugar, como salienta o SEAE, a adoção em 2004 das disposições que figuram no artigo 3.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto não foi acompanhada de uma alteração do artigo 15.º do anexo X do Estatuto. Como sublinha o SEAE, a não alteração do artigo 15.º do anexo X do Estatuto pode ser interpretada no sentido de que, ao contrário do que sucede com o subsídio B, o legislador da União não pretendeu prever condições especiais e derrogatórias para a concessão do subsídio fixo recentemente criado para os funcionários e os agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro.

31 Por último, no âmbito dos objetivos do artigo 15.º do anexo X do Estatuto, os recorrentes referem-se ao preâmbulo do Regulamento n.º 723/2004 e, em especial, aos seus considerandos 26 e 27, que enunciam, respetivamente, que há que aproximar o abono escolar do nível real das despesas e que é necessário reformar o regime das prestações familiares a fim de melhorar a situação das famílias e de fazer face, mais particularmente, às dificuldades dos pais de crianças menores de idade.

32 Antes de mais, importa recordar que o artigo 15.º do anexo X do Estatuto não resulta do Regulamento n.º 723/2004 e também não foi alterado por este regulamento. Por conseguinte, este artigo não pode ser interpretado à luz dos considerandos do referido regulamento.

33 De resto, os objetivos recordados no n.º 31, *supra*, não são suscetíveis de corroborar a interpretação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto defendida pelos recorrentes. Por um lado, o objetivo de aproximar o abono escolar do nível das despesas apenas diz respeito ao subsídio B, uma vez que este, contrariamente ao subsídio A, se destina a cobrir as despesas de escolaridade efetuadas pelos funcionários e agentes até um limite máximo. Por outro lado, embora o legislador da União tenha pretendido prosseguir o objetivo de melhorar a situação das famílias, e, mais especificamente, dos pais de crianças de idade menor, resulta do considerando 27 do Regulamento n.º 723/2004 que este objetivo diz respeito ao sistema de prestações familiares no seu conjunto e não diz especificamente respeito aos subsídios A e B. Em todo o caso, este objetivo, expresso em termos gerais, não basta para concluir que o legislador da União tenha pretendido prever que os funcionários e agentes colocados num país terceiro pudessem beneficiar do subsídio A em condições diferentes das que se aplicam aos funcionários e agentes destacados na União.

34 Os recorrentes também se referem ao preâmbulo do Regulamento n.º 3019/87, que menciona que «importa prever disposições específicas para os funcionários cujo lugar de afetação seja um país terceiro, atendendo às respetivas condições de vida particulares». Contudo, embora resulte deste preâmbulo que o legislador da União tinha por objetivo adaptar, em certos aspetos, as disposições do Estatuto aplicáveis aos funcionários cujo lugar de afetação seja um país terceiro, não se pode tirar nenhuma conclusão da formulação deste objetivo geral quanto ao âmbito de aplicação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto.

35 Os recorrentes invocam ainda o Acórdão de 25 de outubro de 2018, PO e o./SEAE (T-729/16, EU:T:2018:721). Contudo, nesse processo, o Tribunal Geral interpretou o segundo período do artigo 15.º do anexo X do Estatuto e, em particular, o conceito de «casos excecionais» neste utilizado. Em contrapartida, o Tribunal Geral não se pronunciou sobre a questão de saber se o subsídio A estava abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto. A este respeito, importa salientar que o litígio submetido ao Tribunal Geral nesse processo tinha exclusivamente por objeto o benefício do subsídio B. O referido acórdão não permite, assim, tirar nenhuma conclusão no que respeita à aplicação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto aos funcionários e agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro e que recebam o subsídio A.

36 Além disso, como os recorrentes sustentam, o Tribunal Geral salientou que um dos objetivos prosseguidos pelo artigo 15.º do anexo X do Estatuto é que os funcionários cujo lugar de afetação seja um país terceiro sejam tratados de forma não discriminatória em relação aos funcionários colocados na União no que respeita à gratuitidade do ensino dos seus filhos (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2018, PO e o./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, n.os 68 e 97). No entanto, o objetivo que consiste em evitar uma discriminação em relação aos funcionários afetados fora da União não justifica, por si só, que se interprete o artigo 15.º do anexo X do Estatuto no sentido de que esta disposição se aplica tanto ao subsídio A como ao subsídio B. Além disso, importa salientar que o Tribunal Geral considerou que, para a interpretação do artigo 15.º do anexo X do Estatuto, devia igualmente ser tido em conta o objetivo do legislador da União de evitar que despesas excessivas venham a onerar o orçamento do SEAE, relativamente ao qual o Tribunal Geral deduziu que, para a aplicação do segundo período deste artigo, o SEAE tem o direito de ter em conta restrições orçamentais (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2018, PO e o./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, n.os 70 e 72). Ora, a tomada em consideração do referido objetivo não é suscetível de corroborar a interpretação defendida pelos recorrentes, que leva a adotar um âmbito de aplicação amplo da disposição em causa.

37 Resulta do exposto que a análise dos termos, do contexto e da génese do artigo 15.º do anexo X do Estatuto confirma a interpretação defendida pelo SEAE segundo a qual apenas o subsídio B é abrangido pelo âmbito de aplicação desta disposição. Por outro lado, a análise dos objetivos prosseguidos pelo legislador da União não permite confirmar a interpretação contrária defendida pelos recorrentes. Por último, importa salientar que esta última interpretação leva a adotar um âmbito de aplicação amplo da disposição em causa, e isto em contradição com o princípio recordado no n.º 22, *supra*, segundo o qual as disposições do direito da União que conferem direito a prestações financeiras devem ser interpretadas restritivamente.

38 Atendendo a todos estes elementos, o artigo 15.º do anexo X do Estatuto deve ser interpretado no sentido de que as regras específicas que prevê em benefício dos funcionários e dos agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro só se aplicam ao subsídio B e não ao subsídio A.

39 Por conseguinte, contrariamente ao que os recorrentes sustentam, não decorre deste artigo nenhuma obrigação de o SEAE ter de conceder aos seus funcionários e agentes o benefício do subsídio A, aplicando as modalidades previstas no artigo 15.º do anexo X do Estatuto.

[OMISSIS]

41 Resulta do exposto que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

[OMISSIS]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) UL e os outros recorrentes cujos nomes figuram anexos suportarão, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Porchia Jaeger Madise

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de fevereiro de 2025.

Assinaturas