# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
20 de Fevereiro de 1997 *

No processo C-166/95 P,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Dimitrios Gouloussis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Benoît Cambier, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrente,

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Terceira Secção) em 28 de Março de 1995, Daffix/Comissão (T-12/94, ColectFP, p. II-233),

sendo recorrido:

**Frédéric Daffix**, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Bruxelas, representado por Georges Vandersanden e Laure Levi, advogados no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann (relator) e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 4 de Julho de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Setembro de 1996,

profere o presente

## Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Maio de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias, ao abrigo do artigo 49.° do Estatuto (CE) e das disposições correspondentes dos Estatutos CECA e CEEA do Tribunal de Justiça, interpôs recurso do acórdão proferido em 28 de Março de 1995, Daffix/ /Comissão (T-12/94, ColectFP, p. II-233), em que o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão da Comissão de 18 de Março de 1993 que aplicou a F. Daffix a sanção disciplinar de demissão sem supressão nem redução do direito à pensão de aposentação, prevista no artigo 86.°, n.° 2, alínea f), do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto»).

2 Decorre do acórdão impugnado que, em Abril de 1991, a Comissão instaurou a F. Daffix, funcionário de grau B 3 na Direcção-Geral Informação, Comunicação, Cultura e Audiovisual (DG X), um processo disciplinar, nos termos do artigo 87.°, segundo parágrafo, do Estatuto (n.° 6).

3 Era acusado de ter emitido três notas de encomenda que tinham por destinatário a SA Newscom, fornecedora da Comissão, encarregada da gestão de estúdios situados na cave do edifício Berlaymont, em Bruxelas, a fim de obter desta pagamentos em dinheiro, num montante total de 450 000 BFR, para serviços pertensamente encomendados a uma prestadora exterior à instituição, R. Lombaerts, cuja existência permanece incerta até à data, e de ter, na realidade, guardado para si esse montante. F. Daffix era igualmente acusado de ter falsificado a assinatura do chefe de unidade adjunto competente da DG X em duas das notas de encomenda em questão (n.$^{os}$ 3, 4, 9, 12 e 21 do acórdão).

4 Tendo-lhe sido apresentado um relatório da autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN»), e após várias audições de F. Daffix e depoimentos de funcionários, o conselho de disciplina, em parecer de 18 de Fevereiro de 1993, considerou não estar provada a falsificação das notas de encomenda por F. Daffix e, apesar de várias contradições detectadas nas declarações deste e entre essas declarações e os testemunhos, não poder afastar a possibilidade de o montante em questão ter sido efectivamente entregue à prestadora de serviços indicada por F. Daffix. Todavia, o conselho de disciplina concluiu que este último, ao não verificar previamente a identidade da prestadora de serviços e ao não se certificar da sua legitimidade, faltara gravemente às suas obrigações de funcionário das Comunidades Europeias. Em consequência, o conselho de disciplina recomendou à AIPN que punisse o recorrente com a retrogradação ao grau B 5, primeiro escalão (n.° 19).

5 Após ter ouvido F. Daffix, a AIPN, em 18 de Março de 1993, tomou uma decisão (a seguir «decisão em litígio»), que estava assim fundamentada:

«considerando que a acusação de que F. Daffix é objecto consiste na falsificação de três notas de encomenda destinadas à sociedade Newscom, fornecedora do Comissão no sector 'cultura', e, ao mesmo tempo, na utilização das referidas notas de encomenda para levar a sociedade Newscom a entregar-lhe, em nome e por conta da Comissão, em três prestações, nos meses de Junho e Julho de 1990, uma importante soma em dinheiro;

considerando que, na audição de 10 de Abril de 1990, F. Daffix admitiu ter elaborado três notas de encomenda, uma das quais assinada pessoalmente por si, 'por ordem' do seu superior hierárquico, sem que este lhe tenha dado instruções a esse respeito;

considerando que F. Daffix negou, na mesma audição, ter falsificado a assinatura do seu superior hierárquico nas duas outras notas de encomenda;

considerando que F. Daffix se serviu das três notas de encomenda para obter o pagamento em dinheiro da referida importância pela sociedade Newscom, sem que lhe tivessem sido dadas quaisquer instruções a esse respeito;

considerando que as declarações de F. Daffix quanto à entrega, a uma pessoa alheia à instituição, da importância que obteve da sociedade Newscom e quanto à identidade dessa pessoa foram divergentes e frequentemente contraditórias, pelo que não podem ser tomadas em consideração, designadamente à luz dos outros depoimentos obtidos no processo disciplinar;

considerando que é portanto legítimo concluir que F. Daffix guardou para si a importância de 450 000 BFR que recebeu em dinheiro da sociedade Newscom;

considerando que esta conclusão é corroborada pela própria declaração de F. Daffix na audição de 22 de Julho de 1991;

considerando que F. Daffix reconheceu perante o conselho de disciplina ter efectivamente feito essa declaração em 22 de Julho de 1991, apesar de posteriormente ter recusado assinar a acta da audição;

considerando que os factos de que é acusado F. Daffix constituem uma falta extremamente grave aos seus deveres, que, na realidade, põem em causa a própria base das relações de confiança que devem existir entre a instituição e cada um dos membros do seu pessoal e que tal comportamento justifica a aplicação de uma sanção mais pesada que a medida recomendada pelo conselho de disciplina» (n.° 21).

6 Por conseguinte, a Comissão decidiu demitir F. Daffix sem redução nem supressão do direito à pensão de aposentação.

7 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, remete-se para os n.$^{os}$ 1 a 23 do acórdão impugnado.

8 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Janeiro de 1994, F. Daffix interpôs recurso de anulação da decisão em litígio.

9 Em apoio desse recurso, F. Daffix invocava cinco fundamentos. O primeiro baseado na ilegalidade da sanção aplicada, o segundo em abuso, por parte da AIPN, do seu poder discricionário e em erro manifesto de apreciação, o terceiro em violação dos direitos da defesa, o quarto em violação do artigo 7.° do Anexo IX do Estatuto e o quinto em falta de fundamentação do acto impugnado (n.° 29).

## O acórdão do Tribunal de Primeira Instância

10 Nestas circunstâncias, o Tribunal de Primeira Instância considerou que cabia examinar em primeiro lugar o último fundamento.

11 No n.° 31 do acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância aceitou a admissibilidade deste fundamento, suscitada na fase da réplica. Referindo a importância que reveste, em geral, o dever de fundamentar que incumbe às instituições da Comunidade no exercício das suas competências, o Tribunal de Primeira Instância considera que se trata de um fundamento de ordem pública que, enquanto tal, pode, em qualquer caso, ser examinado oficiosamente pelo juiz comunitário.

12 Nos n.$^{os}$ 35 a 46, o Tribunal de Primeira Instância examinou em seguida se a decisão em litígio estava devidamente fundamentada, após ter recordado, no n.° 32, que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentar uma decisão que afecte interesses tem como finalidade, por um lado, fornecer ao interessado as indicações necessárias para saber se a decisão é ou não fundada e, por outro lado, tornar possível a sua fiscalização jurisdicional (acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Recueil, p. 2861, n.° 22, e de 21 de Junho de 1984, Lux/Tribunal de Contas, 69/83, Recueil, p. 2447, n.° 36; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Março de 1991, Pérez-Mínguez Casariego/Comissão, T-1/90, Colect., p. II-143, n.° 73).

13 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância observou, em primeiro lugar, no n.º 42 do acórdão, que a decisão em litígio não indicava de forma suficientemente precisa os factos imputados a F. Daffix que levaram a AIPN a aplicar-lhe a sanção de demissão.

14 Mais especialmente, o Tribunal de Primeira Instância salientou, no n.º 35, que a decisão em litígio não contém qualquer indicação quanto à questão de saber se a acusação baseada na falsificação das notas de encomenda constituía, para a AIPN, um facto assente.

15 No n.º 36, salientou igualmente que, como F. Daffix negou ter falsificado a assinatura constante das notas de encomenda e a AIPN não explicou as razões que a levaram a não ordenar que se procedesse a medidas de instrução completas por forma a determinar de quem poderia ser a assinatura, competia à AIPN fundamentar de forma explícita e pormenorizada a sua decisão quanto a este aspecto.

16 Também, no n.º 40, o Tribunal de Primeira Instância declarou que a AIPN não podia limitar-se a refutar as declarações de F. Daffix, segundo as quais este entregou a importância em causa a uma terceira pessoa, sem fundamentar, de modo explícito, as razões por que os elementos de prova apresentados pelo recorrente não são, no seu entender, susceptíveis de confirmar as suas declarações, atendendo particularmente ao facto de que F. Daffix se tinha mais tarde retractado do que tinha confessado. O Tribunal de Primeira Instância acrescentou que a indicação precisa dos factos imputados a F. Daffix era tanto mais necessária quanto o conselho de disciplina tinha por seu turno considerado, por um lado, que a falsificação das notas de encomenda por F. Daffix não estava provada e, por outro, que não podia afastar a possibilidade de F. Daffix ter entregue a importância em questão a R. Lombaerts.

17 Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância observou, no n.º 46, que a decisão em litígio não contém qualquer fundamento que esclareça de forma suficiente as razões por que a AIPN adoptou uma sanção mais pesada do que a sugerida pelo conselho de disciplina.

18 Atento o conjunto destes factos, que considerou provados, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.° 47, que os fundamentos constantes da decisão em litígio não lhe permitiam efectivamente fiscalizar a sua legalidade, ao mesmo tempo que excluiu, no n.° 49, a possibilidade de a AIPN a sanar durante o processo, e isto para assegurar plenamente o respeito dos direitos da defesa no contencioso disciplinar. Assim, o Tribunal de Primeira Instância anulou a decisão impugnada por insuficiência de fundamentação.

## O recurso

19 No seu recurso, a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário ao anular a decisão impugnada por insuficiência de fundamentação. A tal propósito, invoca três fundamentos: em primeiro lugar, no Tribunal de Primeira Instância, o fundamento baseado em falta de fundamentação apenas foi suscitado na réplica; em seguida, a apreciação do Tribunal de Primeira Instância a este respeito era desprovida de fundamento; por último, o Tribunal de Primeira Instância tinha-se erradamente recusado a tomar em consideração, na apreciação da fundamentação, explicações dadas pela Comissão durante o processo que teve lugar perante esse órgão jurisdicional.

20 Nas suas observações, F. Daffix considera, por seu turno, que o presente recurso é infundado.

### *Quanto ao primeiro fundamento do presente recurso*

21 Mediante o primeiro fundamento, a Comissão sustenta que foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância atendeu à insuficiência de fundamentação, porque este fundamento, por ter sido suscitado pela primeira vez por F. Daffix na réplica, e não na fase pré-contenciosa, era inadmissível.

22 Mais exactamente, a Comissão contesta o raciocínio do Tribunal de Primeira Instância, constante do n.º 31 do seu acórdão, de acordo com o qual um fundamento baseado em insuficiência de fundamentação pode, em qualquer caso, ser examinado oficiosamente pelo juiz comunitário. Com efeito, considera que, se a inexistência de fundamentação pode ser considerada susceptível de afectar os direitos da defesa e o bom funcionamento das instituições impedindo o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça de desempenharem a sua missão, o mesmo não se passa quando o acto impugnado contém um início de fundamentação.

23 A este respeito, importa recordar que, de acordo com uma jurisprudência constante, a fundamentação de uma decisão que afecte interesses deve permitir ao órgão jurisdicional comunitário exercer o seu controlo sobre a legalidade e fornecer ao interessado as indicações necessárias para saber se a decisão é fundada (acórdão Michel/Parlamento, já referido, n.º 22).

24 Por conseguinte, uma falta ou insuficiência de fundamentação, que entravem esse controlo jurisdicional, constituem fundamentos de ordem pública que podem, e devem mesmo, ser suscitados oficiosamente pelo juiz comunitário (acórdãos de 20 de Março de 1959, Nold/Alta Autoridade, 18/57, Recueil, p. 89, Colect. 1954-1961, p. 315, e de 1 de Julho de 1986, Usinor/Comissão, 185/85, Colect., p. 2079, n.º 19).

25 Podendo, portanto, o exame de tais fundamentos ocorrer em qualquer fase do processo, F. Daffix não podia ser impedido de os invocar pelo simples facto de não os ter invocado na reclamação.

26 O primeiro fundamento deve portanto ser julgado improcedente.

*Quanto ao segundo fundamento do presente recurso*

27 Com o seu segundo fundamento, a Comissão sustenta que a apreciação do Tribunal de Primeira Instância quanto à insuficiência da fundamentação da decisão em litígio não tem fundamento.

28 A esse respeito, afirma que a decisão em litígio continha, ao mesmo tempo, tanto uma fundamentação expressa como uma fundamentação por remissão para um determinado número de peças processuais e declarações. A validade da fundamentação devia portanto ser apreciada atento o conjunto desses elementos.

29 Em especial, a Comissão alega que o essencial da fundamentação assentava na conclusão de que F. Daffix tinha conservado o montante de 450 000 BFR. Ora, essa conclusão justificava-se pelas incoerências e declarações contraditórias de F. Daffix, retiradas do conjunto do processo administrativo a que se referia a decisão em litígio. A confissão de F. Daffix tinha sido aliás invocada na fundamentação e bastava, por si só, para justificar a medida adoptada.

30 Além disso, a Comissão afirma ter dado a conhecer as razões pelas quais se afastou da proposta do conselho de disciplina: diferentemente deste, a AIPN considerou provado que F. Daffix tinha conservado o dinheiro e esclareceu que a confiança que devia ter nos seus agentes não existia em relação a F. Daffix.

31 Do mesmo modo, a decisão em litígio estava suficientemente fundamentada quanto à acusação de falsificação das notas de encomenda. Esta tinha resultado não apenas da eventual imitação da assinatura do superior hierárquico de F. Daffix, mas também de um certo número de outros elementos especificados pela Comissão e que F. Daffix não contestou.

32 Em consequência, a Comissão acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter violado o artigo 190.° do Tratado CE, bem como o artigo 25.° do Estatuto ao colocar exigências que iam além do objectivo prosseguido pelo dever de fundamentação, que consiste em permitir ao interessado e aos órgãos jurisdicionais verificar se os factos provados podem justificar a sanção adoptada.

33 Quanto aos factos na origem da decisão em litígio, importa observar que esta última se baseia nas circunstâncias seguintes:

— falsificação de três notas de encomenda destinadas à sociedade Newscom e utilização das referidas notas para levar essa sociedade a entregar a F. Daffix, em nome e por conta da Comissão, um montante importante, a saber, 450 000 BFR (primeiro considerando da decisão);

— a circunstância de F. Daffix ter admitido, numa audição, ter elaborado as três notas de encomenda, uma das quais assinada pessoalmente por si, «por ordem» do seu superior hierárquico, sem que este lhe tenha dado instruções a esse respeito (segundo considerando da decisão);

— a circunstância de se ter servido das três notas de encomenda sem lhe terem sido dadas quaisquer instruções a esse respeito (quarto considerando da decisão);

— as contradições nas declarações de F. Daffix quanto à questão de saber se, efectivamente, entregou o dinheiro a uma pessoa alheia à instituição e quanto à identidade dessa pessoa (quinto considerando da decisão);

— o facto de F. Daffix ter reconhecido que, efectivamente, tinha guardado esse montante, confissão de que se retractou posteriormente (sexto e sétimo considerandos da decisão).

34 É portanto de considerar que, contrariamente ao decidido pelo Tribunal de Primeira Instância no n.° 42 do seu acórdão, a decisão em litígio indicava de modo suficientemente preciso os factos imputados ao requerente. Importa acrescentar a esse respeito que esta constituía o termo de um processo disciplinar iniciado em 1990, cujos pormenores eram suficientemente conhecidos do interessado. Além disso, perante os autos e os considerandos da decisão em litígio que a eles se referem, como reproduzidos no n.° 33 do presente acórdão, não se podia concluir pela impossibilidade de um controlo jurisdicional da legalidade dessa decisão.

35 Ao considerar que a decisão em litígio não indicava de modo suficientemente preciso os factos imputados ao requerente, verificando-se assim uma violação dos artigos 190.° do Tratado e 25.° do Estatuto, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito.

36 Quanto à fundamentação da sanção constante da decisão em litígio, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.° 45 do seu acórdão, que era estereotipada por não explicar de modo algum as razões concretas por que, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, a AIPN tinha optado pela sanção de demissão e não, como o conselho de disciplina sugerira, pela de retrogradação.

37 Decorre, no entanto, das circunstâncias descritas no n.° 33 do presente acórdão, que a AIPN, contrariamente ao conselho de disciplina, estava convencida de que F. Daffix tinha guardado a soma em litígio, tinha falsificado uma nota de encomenda e dela se tinha servido — bem como de duas outras — para obter um pagamento sem ter recebido instruções nesse sentido do seu superior hierárquico. Enquanto o conselho de disciplina apenas tinha considerado que F. Daffix não tinha verificado a identidade do terceiro em questão e não se tinha assegurado da sua legitimidade, o que qualificou de falta grave às obrigações de um funcionário, a AIPN qualificou as acusações que considerou provadas como uma falta extremamente grave às obrigações de um funcionário para com a sua instituição, que põe em causa as próprias

bases das relações de confiança entre a instituição e o seu pessoal (v. nono considerando da decisão em litígio). Ainda que não o tenha especificado expressamente, resulta perfeitamente claro da decisão em litígio ser essa a razão pela qual a AIPN se afastou do parecer do conselho de disciplina.

38 Nessas circunstâncias, cabe concluir que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 46 do seu acórdão, que a decisão em litígio não comportava qualquer fundamento que esclarecesse de modo suficiente as razões pelas quais a AIPN tinha adoptado uma sanção mais pesada do que a sugerida pelo conselho de disciplina.

39 Sem que seja necessário examinar o terceiro fundamento invocado em apoio deste recurso, cabe, portanto, anular o acórdão impugnado porquanto, por um lado, anulou a decisão em litígio por insuficiência de fundamentação e, por outro, condenou a Comissão nas despesas.

## Quanto à remessa do processo ao Tribunal de Primeira Instância

40 Por força do primeiro parágrafo do artigo 54.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, «Quando o recurso for procedente, o Tribunal de Justiça anulará a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode, neste caso, julgar definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento.»

41 No caso vertente, o Tribunal de Justiça entende que não está em condições de julgar o litígio, havendo, portanto, que remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este decida sobre o mérito, examinando os outros fundamentos invocados pelo recorrente em primeira instância e enunciados no n.º 29 do acórdão impugnado.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **O acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Março de 1995, Daffix/Comissão (T-12/94), é anulado porquanto, por um lado, anulou a decisão da Comissão de 18 de Março de 1993 que demitiu F. Daffix, por insuficiência de fundamentação, e, por outro, condenou a Comissão nas despesas.**

2) **O processo é remetido ao Tribunal de Primeira Instância para que este decida sobre os outros fundamentos invocados pelo recorrente em primeira instância e enunciados no n.° 29 do acórdão impugnado.**

3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Fevereiro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida