Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

4 de dezembro de 2024*

[Texto retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024]

«Função pública — Funcionários — Classificação de serviço — Relatório de avaliação — Exercício de avaliação de 2021 — Regularidade do processo — Princípio da imparcialidade»

No processo T-158/23,

Jean-Marc Colombani, residente em Auderghem (Bélgica), representado por N. de Montigny, advogada,

recorrente,

contra

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

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: R. da Silva Passos, presidente, I. Reine (relatora) e T. Pynnä, juízes,

secretário: H. Eriksson, administradora,

vistos os autos,

após a audiência de 2 de maio de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso baseado no artigo 270.º TFUE, o recorrente, Jean-Marc Colombani, pede ao Tribunal Geral que anule o relatório de avaliação elaborado a seu respeito do ano de 2021 (a seguir «relatório de avaliação impugnado»).

* Língua do processo: francês.

Antecedentes do litígio

2 O recorrente é funcionário no grau AD 14 no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Entrou ao serviço da Comissão Europeia em 1 de maio de 1990.

3 O recorrente ocupou vários lugares no SEAE desde 1 de janeiro de 2011. Entre 22 de junho de 2011 e 31 de maio de 2016, exerceu as funções de assistente do secretário-geral executivo do SEAE e, em seguida, a partir de 1 de junho de 2016 e até 31 de dezembro de 2016, assegurou uma missão de conselheiro no Secretariado-Geral. Na sequência da nomeação de uma nova secretária-geral do SEAE, a partir de 1 de janeiro de 2017, foi colocado como conselheiro junto de um dos três secretários-gerais adjuntos do SEAE. Em 1 de maio de 2020, o superior hierárquico imediato do recorrente foi substituído.

4 Em 18 de fevereiro de 2021, o recorrente apresentou um pedido de assistência baseado no artigo 24.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») devido a alegados factos de assédio moral a seu respeito, que imputava a quatro pessoas, nomeadamente ao seu superior hierárquico imediato. Por Decisão de 15 de junho de 2021, o referido pedido foi indeferido na parte em que dizia respeito aos comportamentos de duas pessoas visadas. Em contrapartida, o SEAE decidiu abrir um inquérito administrativo a respeito do superior hierárquico imediato do recorrente e outra pessoa.

5 O processo de avaliação relativo ao ano de 2021 foi iniciado em 2 de fevereiro de 2022. Na sua autoavaliação, o recorrente mencionou o pedido de assistência por assédio moral que visava o seu superior hierárquico imediato.

6 Numa mensagem de correio eletrónico enviada ao gabinete do seu superior hierárquico, o recorrente expressou dúvidas quanto à existência de um conflito de interesses na aceção do artigo 11.º-A do Estatuto, no caso de o referido superior hierárquico conduzir o exercício de avaliação.

7 O diálogo relativo ao exercício de avaliação do recorrente pelo ano de 2021 realizou-se por telefone em 6 de maio de 2022 com o seu superior hierárquico imediato.

8 Em 2 de junho de 2022, o superior hierárquico do recorrente, na qualidade de avaliador, assinou o seu relatório de avaliação. Nesse relatório, as prestações do recorrente foram consideradas satisfatórias. Todavia, na rubrica relativa ao rendimento figurava a seguinte apreciação:

«Jean-Marc Colombani aceitou novos termos de referência em abril de 2021, que abrangem, em especial, as seguintes prioridades: 1/Cooperação civil-militar
2/Indo-Pacífico 3/Acompanhamento estratégico com destaque para a Bússola Estratégica […] Jean-Marc não deu seguimento à terceira prioridade, o que lamento. Um trabalho de vigilância estratégica sobre a Bússola teria esclarecido utilmente a negociação conduzida separadamente com os Estados-Membros, tendo em conta a sua permeabilidade com o debate público e a produção dos centros de investigação […]»

9 No mesmo dia, o recorrente recorreu da sua avaliação, requerendo que o processo da sua avaliação fosse suspenso enquanto aguardava o resultado dos inquéritos administrativos relativos aos alegados factos de assédio instaurados, nomeadamente, contra o seu superior hierárquico imediato. O recorrente pôs em dúvida a imparcialidade do seu superior hierárquico imediato na sua qualidade de avaliador, pelo facto de este último ser objeto desse inquérito.

10 Na sequência de uma entrevista com o recorrente em 28 de junho de 2022, o Secretário-Geral do SEAE, na qualidade de avaliador de recurso, confirmou a avaliação efetuada pelo superior hierárquico imediato do recorrente, datada de 13 de julho de 2022.

11 Em 19 de agosto de 2022, o recorrente apresentou uma reclamação ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto contra o relatório de avaliação impugnado.

12 Em 25 de outubro de 2022, a Autoridade habilitada a Celebrar Contratos de Admissão do SEAE decidiu o arquivamento do inquérito administrativo por alegados factos constitutivos de assédio moral no que dizia respeito ao superior hierárquico imediato do recorrente.

13 Em 20 de dezembro de 2022, foi adotada a decisão que indeferiu a reclamação do recorrente.

Pedidos das partes

14 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular o relatório de avaliação impugnado;

– anular, se necessário, a decisão de indeferimento da reclamação;

– condenar o SEAE nas despesas.

15 O SEAE conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao objeto do recurso

16 Com o segundo pedido, o recorrente pede a anulação, na medida do necessário, da decisão que indefere a reclamação.

17 Segundo jurisprudência constante, no caso de uma decisão de indeferimento de uma reclamação ser desprovida de conteúdo autónomo, os pedidos formalmente dirigidos contra essa decisão têm por efeito submeter à apreciação do Tribunal o ato contra o qual foi apresentada a reclamação (v. Acórdão de 14 de dezembro de 2017, RL/Tribunal de Justiça da União Europeia, T-21/17, EU:T:2017:907, n.º 26 e jurisprudência referida).

18 No caso, a decisão que indefere a reclamação é desprovida de conteúdo autónomo, uma vez que mais não faz do que confirmar o relatório de avaliação impugnado e especificar a fundamentação do SEAE em resposta às críticas do recorrente a seu respeito. Com efeito, essa decisão confirma, por um lado, como faz o avaliador de recurso, a inexistência de parcialidade e de qualquer situação de conflito de interesses do avaliador do recorrente e a validade do procedimento de recurso e, por outro, a avaliação do nível das prestações do recorrente em 2021.

19 Por conseguinte, há que considerar que o recurso é dirigido contra o relatório de avaliação impugnado, cuja legalidade deve ser examinada tomando igualmente em consideração a fundamentação que figura na decisão que indefere a reclamação (v., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2022, QM/Europol, T-164/21, EU:T:2022:695, n.º 40 e jurisprudência referida).

Quanto ao mérito

20 O recorrente invoca dois fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à violação das normas aplicáveis ao processo de avaliação, dos artigos 11.º-A, 12.º-A e 24.º do Estatuto e à falta de objetividade e de imparcialidade do avaliador e, o segundo, a erro manifesto de apreciação e desvio de poder.

21 No que respeita ao primeiro fundamento, a título preliminar, há que observar que o artigo 24.º do Estatuto visa o dever de assistência da Administração para com os seus funcionários e agentes que sejam alvo, nomeadamente, de assédio moral. Ora, o objeto do presente recurso limita-se a um pedido de anulação do relatório de avaliação impugnado. Daí resulta que o presente recurso não tem por objeto um pedido de anulação de um ato relacionado com o pedido de assistência apresentado pelo recorrente. Por conseguinte, a invocação da referida disposição deve ser julgada inoperante.

22 Feito este esclarecimento, o presente fundamento divide-se em duas partes, relativas, a primeira, à falta de objetividade e de imparcialidade do avaliador do recorrente e, a segunda, à violação das normas aplicáveis ao processo de avaliação.

23 No âmbito da primeira parte do primeiro fundamento, o recorrente recorda que, no momento da elaboração do relatório de avaliação impugnado, não só tinha apresentado um pedido de assistência relativo a factos constitutivos de assédio alegadamente cometidos pelo seu superior hierárquico imediato, como a Administração tinha decidido abrir um inquérito administrativo contra este último, que não estava encerrado no momento da adoção do referido relatório. Nesse contexto, era improvável que o seu superior hierárquico imediato, visado pelo referido inquérito, continuasse a ser neutro e imparcial em relação ao recorrente.

24 O recorrente sustenta que, na entrevista de avaliação com o seu superior hierárquico imediato, este o acusou de ter instaurado um processo contra ele. Assim, o SEAE devia ter considerado que o seu superior hierárquico imediato não era objetiva nem subjetivamente imparcial a seu respeito e deveria ter nomeado outro avaliador para o exercício de avaliação relativo ao ano de 2021, como permitia a Decisão ADMIN(2022) 3 do Secretário-Geral do SEAE, de 24 de janeiro de 2022, que aprova as disposições gerais de execução do artigo 43.º do artigo 44.º, n.º 1, do Estatuto sobre os relatórios de avaliação para os funcionários e agentes temporários.

25 O recorrente considera que o SEAE não devia prosseguir o processo de avaliação da forma habitual e podia ter designado outro avaliador ou suspender o processo de avaliação.

26 O recorrente conclui que o seu superior hierárquico imediato estava em situação de conflito de interesses na aceção do artigo 11.º-A do Estatuto.

27 O SEAE sustenta que, de acordo com a jurisprudência, o facto de o tratamento do pedido de assistência apresentado pelo recorrente e o correspondente inquérito administrativo terem decorrido durante o procedimento de avaliação não significa que o superior hierárquico imediato do recorrente tenha sido parcial ou se encontrasse numa situação de conflito de interesses. Assim,

privar o superior hierárquico do recorrente das suas funções de avaliador ou suspender o processo de avaliação violaria a sua presunção de imparcialidade e de inocência e prejudicaria os resultados do inquérito aberto na sequência do pedido de assistência do recorrente. Além disso, à luz da jurisprudência e das regras aplicáveis do Estatuto e da decisão ADMIN(2022) 3, a suspensão do processo de avaliação não está prevista nem é adequada.

28 O SEAE observa que, de qualquer forma, o inquérito administrativo contra o superior hierárquico imediato do recorrente não concluiu pela realidade das alegações de assédio moral que este tinha formulado.

29 O SEAE conclui daí que a avaliação do recorrente pelo seu superior hierárquico imediato, no âmbito do exercício de classificação de serviço em causa, não constituía uma violação da exigência de imparcialidade nem colocava o superior hierárquico em situação de conflito de interesses, o que decorre igualmente das suas apreciações formuladas no relatório de avaliação impugnado. Com efeito, além da existência de um pedido de assistência em curso e de um inquérito administrativo que visava o superior hierárquico do recorrente, este não invoca qualquer outro elemento capaz de caracterizar um incumprimento da exigência de imparcialidade e das obrigações impostas pelo artigo 11.º-A do Estatuto. O recorrente apresenta elementos afastados no inquérito administrativo ou comportamentos do seu superior hierárquico que não fundamentou.

30 No caso, importa recordar, antes de mais, que o conflito de interesses é apenas uma variante do vício de parcialidade, uma vez que a exigência de imparcialidade abrange todas as circunstâncias que o funcionário ou agente chamado a pronunciar-se sobre um processo deve razoavelmente compreender como suscetíveis, aos olhos de terceiros, de afetar a sua independência (v. Acórdão de 10 de fevereiro de 2021, Spadafora/Comissão, T-130/19, não publicado, EU:T:2021:74, n.º 99 e jurisprudência referida).

31 A esse respeito, refira-se que o dever de imparcialidade dos funcionários está consagrado no artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, nos termos do qual o funcionário deve desempenhar as funções que lhe sejam confiadas de forma objetiva e imparcial.

32 Refira-se ainda que as instituições, os órgãos e os organismos da União Europeia são obrigados a respeitar os direitos fundamentais garantidos pelo direito da União, entre os quais figura o direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v. Acórdão de 3 de dezembro de 2019, Pethke/EUIPO, T-808/17, EU:T:2019:832, n.º 43 e jurisprudência referida).

33 O artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais enuncia, nomeadamente, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, pelos órgãos e pelos organismos da União de forma imparcial.

34 Resulta de jurisprudência constante que incumbe às instituições, órgãos e organismos respeitar a exigência de imparcialidade nas suas duas componentes, que são, por um lado, a imparcialidade subjetiva, por força da qual nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal, e, por outro, a imparcialidade objetiva, nos termos da qual esta instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir todas as dúvidas legítimas quanto a um eventual juízo antecipado (v. Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, EU:C:2021:133, n.º 112 e jurisprudência referida). A este respeito, o Tribunal de Justiça especificou que, para demonstrar que a organização do procedimento

administrativo não oferece garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima quanto a um eventual juízo antecipado, não é necessário demonstrar a existência de falta de imparcialidade. Basta que exista uma dúvida legítima a esse respeito que não possa ser dissipada (Acórdãos de 27 de março de 2019, August Wolff e Remedia/Comissão, C-680/16 P, EU:C:2019:257, n.º 37, e de 21 de outubro de 2021, Parlamento/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, n.º 54).

35 É à luz destas considerações que há que examinar a primeira parte do primeiro fundamento.

36 [Texto retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] No caso, o recorrente suscita a questão da falta de imparcialidade tanto subjetiva como objetiva do seu superior hierárquico imediato que atua na qualidade de avaliador.

37 No que respeita, em especial, à imparcialidade objetiva do seu superior hierárquico imediato, o recorrente baseia-se no inquérito administrativo ainda pendente contra o referido superior hierárquico no momento do procedimento de avaliação.

38 A este respeito, como refere o SEAE, de acordo com jurisprudência constante, quando a Autoridade Investida do Poder de Nomeação de uma instituição recebe, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, um pedido de assistência na aceção do artigo 24.º do referido Estatuto, deve, nomeadamente, proceder a um inquérito administrativo, se o funcionário que reclama a proteção da sua instituição apresentar prova indiciária da realidade dos ataques de que afirma ser alvo, para determinar os factos na origem da denúncia, em colaboração com o seu autor (Acórdãos de 24 de abril de 2017, HF/Parlamento, T-570/16, EU:T:2017:283, n.º 46, e de 13 de julho de 2018, Curto/Parlamento, T-275/17, EU:T:2018:479, n.º 97).

39 Por conseguinte, em 15 de junho de 2021, ao decidir abrir o inquérito administrativo contra o superior hierárquico imediato do recorrente, o SEAE considerou que o recorrente tinha apresentado prova indiciária contra o seu superior hierárquico.

40 Ora, tal situação é suscetível de criar, aos olhos de terceiros, uma dúvida legítima relativamente a um eventual juízo antecipado por parte do superior hierárquico imediato do recorrente no âmbito do exercício das suas atribuições enquanto avaliador do recorrente.

41 [Texto retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] Em circunstâncias como as do caso presente, o SEAE não pode invocar uma presunção de imparcialidade a favor do superior hierárquico imediato do recorrente. Também não pode invocar a jurisprudência segundo a qual o facto de um funcionário ter apresentado uma denúncia por assédio contra o funcionário que deve apreciar as suas prestações profissionais não pode, enquanto tal, fora de qualquer outra circunstância, ser suscetível de pôr em causa a imparcialidade da pessoa visada pela denúncia (v. Acórdão de 8 de novembro de 2018, QB/BCE, T-827/16, EU:T:2018:756, n.º 94 e jurisprudência referida; Acórdão de 20 de outubro de 2021, ZU/Comissão, T-671/18 e T-140/19, não publicado, EU:T:2021:715, n.º 207). Com efeito, como acima resulta da jurisprudência referida no n.º 34, quanto à violação do dever de imparcialidade objetiva, não é necessário demonstrar a existência de falta de imparcialidade. Basta que exista uma dúvida legítima a este respeito que não possa ser dissipada. Por conseguinte, não podem ser acolhidos argumentos destinados a demonstrar a existência de imparcialidade subjetiva do superior hierárquico imediato do recorrente. Acresce que, no caso, além da apresentação da denúncia do recorrente, o SEAE abriu igualmente um inquérito administrativo.

42 [Texto retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] Como acima resulta do n.º 4, o demandante apresentou o seu pedido de assistência baseado no artigo 24.º do Estatuto em 18 de fevereiro de 2021. Ora, como acima se indica no n.º 5, o procedimento de avaliação do nível das prestações do recorrente relativo ao ano de 2021 foi iniciado em 2 de fevereiro de 2022, ou seja, quase um ano após a apresentação do referido pedido. Além disso, o inquérito administrativo foi aberto em 15 de junho de 2021 por alegados factos constitutivos de assédio moral no que dizia respeito ao superior hierárquico imediato do recorrente. Por conseguinte, o SEAE dispunha de um período suficiente para tomar as medidas adequadas que evitassem qualquer risco para a falta de imparcialidade objetiva em relação ao superior hierárquico imediato do recorrente na sua capacidade de avaliador deste último.

43 Além disso, no momento em que ocorreu a entrevista entre o recorrente e o seu superior hierárquico enquanto avaliador, a saber, em 6 de maio de 2022, que precedeu o relatório de avaliação, bem como no momento em que esse relatório foi assinado por este, a saber, em 2 de junho de 2022, o resultado do inquérito administrativo acima mencionado no n.º 42 ainda não era conhecido, uma vez que esse inquérito só foi encerrado em 25 de outubro de 2022 (v. n.º 12, *supra*). É verdade que esse inquérito administrativo foi arquivado, mas esse resultado do inquérito não era conhecido no momento do exercício de avaliação.

44 Nestas circunstâncias, o recorrente tem razão ao sustentar que o SEAE não organizou o processo de avaliação relativo ao exercício de 2021 de forma que lhe oferecesse garantias suficientes quanto à imparcialidade objetiva do avaliador.

45 Contudo, é jurisprudência constante que, para que uma irregularidade processual possa justificar a anulação de um ato, é necessário que sem essa irregularidade, o processo tivesse podido levar a um resultado diferente (v. Acórdão de 20 de outubro de 2021, Kerstens/Comissão, T-220/20, EU:T:2021:716, n.º 44 e jurisprudência referida).

46 No âmbito desta análise, há que tomar em conta todas as circunstâncias do caso concreto, nomeadamente a natureza das acusações e a dimensão das irregularidades processuais cometidas relativamente às garantias de que o funcionário pôde beneficiar (v. Acórdão de 20 de outubro de 2021, Kerstens/Comissão, T-220/20, EU:T:2021:716, n.º 45 e jurisprudência referida).

47 No caso, a irregularidade constatada, a saber, a falta de imparcialidade objetiva do superior hierárquico imediato do recorrente que atuava como avaliador, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 45, implica que o superior hierárquico imediato do recorrente não preencha o critério de imparcialidade para assumir o papel de avaliador a seu respeito. Com efeito, como acima resulta do n.º 40, a avaliação das prestações do recorrente pelo seu superior hierárquico imediato antes do encerramento do procedimento relativo ao alegado assédio moral contra este último era suscetível de criar aos olhos de terceiros uma dúvida legítima quanto a um eventual juízo antecipado.

48 A este respeito, há que lembrar que, segundo a jurisprudência, os avaliadores gozam do mais amplo poder de apreciação nos juízos levados a cabo sobre o trabalho das pessoas que lhes cabe avaliar e que não cabe ao julgador fiscalizar o mérito dessa apreciação, que inclui juízos de valor complexos, que, pela sua natureza, não são passíveis de verificação objetiva, salvo em caso de erro manifesto (v. Acórdão de 23 de setembro de 2020, VE/ESMA, T-77/18 e T-567/18, não publicado, EU:T:2020:420, n.º 90 e jurisprudência referida; Acórdão de 13 de julho de 2022, TL/Comissão, T-677/21, não publicado, EU:T:2022:456, n.º 38).

49 Nestas condições, tendo em conta o mais amplo poder de apreciação de que gozam os avaliadores, não se pode excluir a possibilidade de o procedimento de avaliação em causa conduzir a um resultado diferente sem a irregularidade constatada, a saber, a falta de imparcialidade objetiva do superior hierárquico imediato do recorrente que atuava como avaliador, nomeadamente se as tarefas de avaliador deste último tivessem sido assumidas por outra pessoa.

50 Em face do exposto, há que julgar procedente a primeira parte do primeiro fundamento.

51 Consequentemente, há que anular o relatório de avaliação impugnado, sem que seja necessário examinar a segunda parte do primeiro fundamento e o segundo fundamento, invocados pelo recorrente, bem como a admissibilidade das provas apresentadas pelo SEAE no âmbito da sua resposta às medidas de organização do processo dirigidas pelo Tribunal Geral.

Quanto às despesas

52 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

53 Tendo o SEAE sido vencido, há que condená-lo nas despesas, de acordo com o pedido do recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) É anulado o relatório de avaliação de Jean-Marc Colombani do ano de 2021.

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

Da Silva Passos Reine Pynnä

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de dezembro de 2024.

Assinaturas