Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

14 de dezembro de 2017 *

«Função pública — Funcionários — Agentes — Remuneração — Pessoal do SEAE afetado a um país terceiro — Artigo 10.º do anexo X do Estatuto dos Funcionários — Avaliação anual do subsídio de condições de vida — Decisão de redução do subsídio de condições de vida no Gana de 25% para 20% — Exceção de ilegalidade»

No processo T-575/16,

David Martinez De Prins, funcionário do Serviço Europeu para a Ação Externa, residente em Acra (Gana), e os outros funcionários e agentes do Serviço Europeu para a Ação Externa cujos nomes figuram em anexo, representados por N. de Montigny e J.-N. Louis, advogados,

recorrentes,

contra

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), representado por S. Marquardt, na qualidade de agente, assistido por M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire e S. Moya Izquierdo, advogados,

recorrido,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 270.º TFUE, que visa a anulação das folhas de vencimento dos recorrentes do mês de março de 2015 e respetivas folhas de vencimento subsequentes, na medida em que as mesmas aplicam a decisão do SEAE, de 23 de fevereiro de 2015, que estabelece a redução, a partir de 1 de janeiro de 2015, do subsídio de condições de vida pago ao pessoal da União Europeia afetado ao Gana,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias, presidente, I. Labucka e I. Ulloa Rubio (relator), juízes,

secretário: X. Lopez Bancalari, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 27 de abril de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Quadro jurídico

1 O anexo X do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que altera o Estatuto dos Funcionários da União Europeia e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (JO 2013, L 287, p. 15), a saber, a versão aplicável ao litígio (a seguir «Estatuto»), determina, nos termos do seu artigo 1.º, as disposições especiais derrogatórias aplicáveis aos funcionários da União Europeia afetados a um país terceiro.

2 O artigo 10.º do anexo X do Estatuto precisa:

«1. É fixado um subsídio de condições de vida em função do local de afetação do funcionário, em percentagem de um montante de referência. Esse subsídio é constituído pelo total do vencimento base bem como pelo subsídio de expatriação, abono de lar e abono por filho a cargo, deduzindo-se os descontos obrigatórios mencionados no presente Estatuto e nos regulamentos adotados para aplicação do mesmo.

[…]

Os parâmetros tomados em consideração para determinar o subsídio de condições de vida são os seguintes:

– meio sanitário e hospitalar,

– condições de segurança,

– condições climatéricas,

aplicando-se a estes parâmetros o coeficiente 1:

– grau de isolamento,

– outras condições locais,

aplicando-se a estes parâmetros o coeficiente 0,5.

[…]

O subsídio de condições de vida fixado para cada lugar de afetação é anualmente objeto de avaliação e, se for caso disso, de uma revisão por parte da Autoridade Investida do Poder de Nomeação, após parecer do Comité de Pessoal.

[…]»

3 O artigo 1.º da decisão do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 17 de dezembro de 2013, relativa ao subsídio de condições de vida e ao subsídio complementar referidos no artigo 10.º do anexo X do Estatuto (a seguir «decisão de 17 de dezembro de 2013»), estabelece o seguinte:

«Os parâmetros referidos no n.º 1 do artigo 10.º do anexo X do Estatuto são avaliados pela [autoridade investida do poder de nomeação], que se pode basear, entre outros, em informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas, pelos Estados-Membros, bem como pelas delegações da União e pelos serviços das instituições e dos órgãos da União.»

4 O artigo 2.º, n.º 1, da decisão de 17 de dezembro de 2013 dispõe:

«Após parecer dos Comités de Pessoal do [Serviço Europeu para a Ação Externa] e da Comissão, a [autoridade investida do poder de nomeação] determina, para produzir efeitos a partir de 1 de janeiro de cada ano, as percentagens de subsídio de condições de vida relativas aos diferentes locais de afetação […]»

5 O artigo 7.º da decisão de 17 de dezembro de 2013 tem a seguinte redação:

«A [autoridade investida do poder de nomeação] fixa a percentagem referida no artigo 2.º para todos os locais de afetação com base nas informações à sua disposição referidas no artigo primeiro.

Os parâmetros tomados em consideração para determinar o subsídio de condições de vida são os seguintes:

– meio sanitário e hospitalar,

– condições de segurança,

– condições climatéricas,

– grau de isolamento,

– outras condições de vida locais.

Para cada parâmetro, a [autoridade investida do poder de nomeação] fixa o grau de dificuldade em número de pontos. Esses dados são transpostos para um quadro comparativo, resultante de uma avaliação final, que reflete, por sua vez, a percentagem atribuída ao subsídio de condições de vida. A metodologia utilizada é objeto de orientações adotadas pelo [Serviço Europeu para a Ação Externa] com o acordo dos serviços responsáveis da Comissão, após consulta do grupo técnico [subsídio de condições de vida].

O grupo técnico [subsídio de condições de vida] é um grupo *ad hoc* de natureza consultiva que inclui membros da administração e representantes do pessoal do [Serviço Europeu para a Ação Externa], por um lado, da Comissão, por outro. Os representantes do pessoal são nomeados pelo Comité do Pessoal da respetiva instituição. O grupo técnico [subsídio de condições de vida] pronuncia-se sob a forma de recomendações a pedido da [autoridade investida do poder de nomeação]. Em particular, é consultado sobre as decisões referidas no artigo 2.º, n.º 1 e n.º 3.»

6 Por decisão de 3 de dezembro de 2014, o diretor-geral administrativo do SEAE estabeleceu as orientações que estabelecem a metodologia para a fixação dos subsídios de condições de vida e a concessão de um período de descanso (a seguir «orientações»). Esta decisão, adotada com base na decisão de 17 de dezembro de 2013, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015.

7 Os parâmetros tomados em consideração na fixação do subsídio de condições de vida (a seguir «SCV») na decisão de 17 de dezembro de 2013 foram retomados e aplicados nas orientações. Mais precisamente, o artigo 1.º das orientações dispõe:

«1. Aquando da fixação das percentagens do [SCV] dos diferentes locais de afetação, a [autoridade investida do poder de nomeação] tomará em consideração os seguintes parâmetros:

– meio sanitário e hospitalar,

– condições de segurança,

– condições climatéricas,

– grau de isolamento,

– outras condições de vida locais.

2. Cada um dos parâmetros deve ser avaliado e recebe a seguinte pontuação:

– 1 nos casos em que as condições de vida são equivalentes às da União Europeia,

– 2 nos casos em que as condições de vida são bastante difíceis em comparação com as da União Europeia,

– 3 nos casos em que as condições de vida são difíceis em comparação com as da União Europeia,

– 4 nos casos em que as condições de vida são muito difíceis em comparação com as da União Europeia,

– 5 nos casos em que as condições de vida são extremamente difíceis em comparação com as da União Europeia.

[…]»

8 O artigo 2.º das orientações estabelece:

«1. Meio sanitário e hospitalar,

A pontuação relativa [ao parâmetro] "[m]eio sanitário e hospitalar" será determinada com base no "cartão sanitário" comparativo estabelecido pela "International SOS" e, se for caso disso, [com base] noutras informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas.

2. Segurança

A pontuação relativa [ao parâmetro] "[s]egurança" será determinada com base na base de dados "Country Threat Assesment" (CTA) gerida pelos serviços de segurança das instituições e, se for caso disso, [com base] noutras informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas.

3. Clima

A pontuação relativa [ao parâmetro] "[c]lima" será determinada com base nos dados obtidos junto da Organização Meteorológica Mundial e, se for caso disso, [com base] noutras informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas.

4. Grau de isolamento

A pontuação relativa [ao parâmetro] "[g]rau de isolamento" será determinada com base nos dados comunicados pelas delegações em resposta a um questionário e, se for caso disso, [com base] noutras informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas.

5. Outras condições de vida locais

A pontuação relativa [ao parâmetro] "[o]utras condições de vida locais" será determinada com base nos dados comunicados pelas delegações em resposta a um questionário e, se for caso disso, [com base] noutras informações fornecidas por fontes fiáveis de caráter internacional, públicas ou privadas.»

9 O artigo 3.º das orientações dispõe:

«A avaliação dos países será organizada em 3 fases:

1. Primeira avaliação por país a nível administrativo (MDR.C6, MDR.B1 e DEVCO.R4).

2. Avaliação intercalar: [c]ontrolo da primeira avaliação para verificar a coerência regional e realizar a comparação com países semelhantes (MDR.C6 e DEVCO.R4 com os serviços do [Serviço Europeu para a Ação Externa] e os serviços geográficos da Comissão).

3. Avaliação final e comparação com os dados dos Estados-Membros com consulta ao Comité Diretor para as delegações EUDEL.

Fase 1: Primeira avaliação.

Os serviços administrativos preparam uma avaliação inicial para cada parâmetro, atribuindo uma pontuação de 1 a 5, de acordo com o sistema descrito no artigo 2.º Os resultados são registados num quadro comparativo e é feita uma estimativa do impacto orçamental.

Fase 2: Verificação da avaliação no que respeita à coerência regional e comparação com países semelhantes.

A avaliação regional tem em conta as semelhanças ou as assimetrias regionais, os fatores de isolamento ou as condições locais que são comparáveis na região. Os serviços geográficos avaliarão se os resultados da fase 1 se afiguram adequados de um ponto de vista regional. Do mesmo modo, nesta fase do procedimento, serão verificados os resultados dos países comparáveis (comparáveis a nível do desenvolvimento, dos países emergentes, dos países da OCDE, dos pequenos territórios ou das ilhas).

Será estabelecido um relatório que concluirá a segunda fase, incluindo um resumo dos pareceres recebidos e uma estimativa do impacto orçamental.

Fase 3: Avaliação final.

No quadro da avaliação final, o Comité Diretor para as delegações EUDEL dispõe dos resultados intercalares na sequência da fase 1 e da fase 2. Nesta fase do procedimento, o EUDEL procede a uma análise comparativa e emite uma avaliação final […].

A avaliação final visa ajustar as pontuações. Será elaborado um relatório final com uma descrição dos procedimentos e conclusões, incluindo uma justificação das pontuações que foram ajustadas e uma estimativa do impacto orçamental.»

10 O artigo 4.º das orientações estabelece:

«Nos termos do artigo 7.º da decisão HR DEC(2013) 013 de 17 de dezembro de 2013 do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre o subsídio de condições de vida e o subsídio suplementar, o grupo técnico [SCV] deve ser consultado.

A [autoridade investida do poder de nomeação] fixa o [SCV] aplicável aos vários locais de afetação.»

Factos na origem do litígio

11 Os recorrentes, David Martinez De Prins e as outras pessoas cujos nomes figuram em anexo, são funcionários ou agentes afetados à delegação da União Europeia no Gana (a seguir «delegação no Gana»).

12 Em 23 de fevereiro de 2015, o diretor-geral administrativo do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) adotou, em conformidade com o artigo 10.º do anexo X do Estatuto, uma decisão que revê o montante do SCV pago aos agentes afetados a países terceiros (a seguir «decisão de 23 de fevereiro de 2015»). Mediante essa decisão, foi reduzida a percentagem do SCV aplicável ao pessoal da União afetado à delegação no Gana, passando de 25% para 20% do montante de referência.

13 O SEAE aplicou, pela primeira vez, a decisão de 23 de fevereiro de 2015 na emissão das folhas de vencimento dos recorrentes de março de 2015, incluindo a redução retroativa do SCV para os meses de janeiro e de fevereiro de 2015.

14 Em 21 de maio de 2015, os recorrentes apresentaram, nos termos do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, à autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN») ou à entidade habilitada a celebrar contratos de admissão (a seguir «EHCA») uma reclamação contra a decisão de 23 de fevereiro de 2015, conforme materializada nas respetivas folhas de vencimento de março de 2015.

15 Por decisão de 15 de setembro de 2015, a AIPN e a EHCA indeferiram essa reclamação.

16 Os recorrentes, sem serem desmentidos pelo SEAE, afirmam que só em 17 de dezembro de 2015 tiveram conhecimento da decisão de 15 de setembro de 2015.

Tramitação processual e pedidos das partes

17 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal da Função Pública da União Europeia em 28 de dezembro de 2015, os recorrentes interpuseram o presente recurso. O processo foi registado sob o número F-153/15.

18 Em 23 de março de 2016, o SEAE apresentou na Secretaria do Tribunal da Função Pública a sua contestação.

19 Em aplicação do artigo 3.º do Regulamento (UE, Euratom) 2016/1192 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à transferência para o Tribunal Geral da União Europeia da competência para decidir, em primeira instância, dos litígios entre a União Europeia e os seus agentes (JO 2016, L 200, p. 137), o presente processo foi transferido para o Tribunal Geral na fase em que se encontrava à data de 31 de agosto de 2016. Foi registado sob o número T-575/16.

20 Por carta da Secretaria do Tribunal de 22 de março de 2017, o SEAE foi convidado a acatar certas medidas de organização do processo adotadas ao abrigo do artigo 89.º, n.º 3, alíneas a) e d), e do artigo 90.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Respondeu à questão colocada pelo Tribunal a este respeito e apresentou os documentos que lhe eram pedidos no prazo fixado.

21 As alegações das partes foram ouvidas na audiência de 27 de abril de 2017.

22 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– «declarar inaplicável a decisão de 23 de fevereiro de 2015, na parte em que reduz o SCV para o pessoal da União Europeia afetado à delegação no Gana a partir de 1 de janeiro de 2015»;

– anular as respetivas folhas de vencimento de março de 2015 e todas as folhas de vencimento subsequentes, na medida em que aplicam a decisão de 23 de fevereiro de 2015;

– condenar o SEAE nas despesas.

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

– julgar o recurso improcedente;

– condenar os recorrentes nas despesas.

24 Por despacho de 19 de maio de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral decidiu reabrir a fase oral do processo e, no âmbito de uma medida de organização do processo, convidou o SEAE a apresentar determinados documentos. O SEAE respondeu ao pedido do Tribunal e apresentou os documentos que lhe eram pedidos no prazo fixado.

Questão de direito

Quanto ao objeto do litígio

25 Com o primeiro pedido, os recorrentes requerem ao Tribunal que «declar[e] inaplicável a decisão de 23 de fevereiro de 2015, na parte em que reduz o SCV para o pessoal da União Europeia afetado à delegação no Gana a partir de 1 de janeiro de 2015».

26 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o artigo 277.º TFUE constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar a título incidental, com o objetivo de obter a anulação de um ato de que pode recorrer, a validade de um ato institucional anterior que constitui a base jurídica do ato impugnado, se essa parte não dispunha do direito de interpor, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, um recurso direto desse ato, cujas consequências sofre deste modo sem ter podido requerer a sua anulação. Contudo, a possibilidade conferida pelo artigo 277.º TFUE de invocar a inaplicabilidade de um regulamento ou de um ato de alcance geral que constitui a base jurídica do ato de aplicação impugnado não constitui um direito de ação autónomo e só pode ser exercido de forma incidental. Na falta de um direito de ação principal, o referido artigo 277.º TFUE não pode ser invocado (v. acórdão de 27 de outubro de 2016, BCE/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, n.ºs 42, 43 e jurisprudência referida).

27 No caso em apreço, há que observar que, no âmbito do segundo pedido, os recorrentes requerem a anulação das suas folhas de vencimento do mês de março de 2015 e de todas as folhas de vencimento subsequentes, na medida em que aplicam a decisão de 23 de fevereiro de 2015. Por outro lado, os fundamentos de recurso visam a ilegalidade desta última decisão. Consequentemente, como aliás os

recorrentes confirmaram na audiência, deve considerar-se que suscitam, com o primeiro pedido, uma exceção de ilegalidade, na aceção do artigo 277.º TFUE, contra a decisão de 23 de fevereiro de 2015, que é um ato de alcance geral, que vem apoiar o segundo pedido, que visa a anulação das decisões individuais que executam o referido ato.

28 No entanto, de acordo com a jurisprudência, essa exceção de ilegalidade só é admissível se os recorrentes dispuserem do direito de pedir a anulação dessas decisões individuais, o que importa analisar a seguir.

29 No segundo pedido, os recorrentes requerem ao Tribunal que anule as respetivas folhas de vencimento do mês de março de 2015 e todas as folhas de vencimento subsequentes, na medida em que aplicam a decisão de 23 de fevereiro de 2015.

30 A este respeito, recorde-se que a existência de um ato lesivo na aceção do artigo 90.º, n.º 2, e do artigo 91.º, n.º 1, do Estatuto é um requisito indispensável à admissibilidade de qualquer recurso interposto pelos funcionários ou aposentados contra instituição a que pertencem. Segundo jurisprudência constante, só as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios suscetíveis de afetar direta e imediatamente os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, constituem atos suscetíveis de recurso de anulação precedido, como exige o artigo 91.º do Estatuto, de uma reclamação (acórdãos de 14 de fevereiro de 1989, Bossi/Comissão, 346/87, EU:C:1989:59, n.º 23; de 18 de setembro de 2008, Angé Serrano e o./Parlamento, T-47/05, EU:T:2008:384, n.º 61; e de 16 de julho de 2015, EJ e o./Comissão, F-112/14, EU:F:2015:90, n.º 40).

31 As folhas de vencimento, como as que estão em causa no caso vertente, podem constituir atos lesivos suscetíveis, enquanto tais, de ser objeto de reclamações e, eventualmente, de recurso (despachos de 20 de março de 2014, Michel/Comissão, F-44/13, EU:F:2014:40, n.º 49, e de 23 de abril de 2015, Bensai/Comissão, F-131/14, EU:F:2015:34, n.º 34).

32 Tal sucede quando uma decisão que tenha um objeto puramente pecuniário é suscetível, pela sua natureza, de se refletir numa folha de vencimento ou de pensão. Nesse caso, a comunicação da folha de vencimento ou de pensão mensal tem por efeito iniciar o decurso dos prazos de reclamação e de recurso, previstos, respetivamente, nos artigos 90.º, n.º 2, e 91.º, n.º 3, do Estatuto, de uma decisão administrativa, quando a referida folha revele, claramente e pela primeira vez, a existência e o alcance dessa decisão (v. acórdão de 5 de fevereiro de 2016, Barnett e Mogensen/Comissão, F-56/15, EU:F:2016:11, n.º 33 e jurisprudência referida).

33 É o que sucede, nomeadamente, nos casos em que os direitos afetados na sequência, por exemplo, da alteração de um ato de alcance geral são essencial ou meramente de caráter pecuniário. Com efeito, nesse caso, a supressão de um pagamento ou a redução do seu montante, que decorrem da folha de vencimento ou de pensão subsequentes a essa modificação, só podem resultar da decisão do serviço competente para aplicar o ato de alcance geral em questão ao funcionário ou aposentado em causa (acórdão de 23 de abril de 2008, Pickering/Comissão, F-103/05, EU:F:2008:45, n.º 74; v., igualmente, acórdão de 5 de fevereiro de 2016, Barnett e Mogensen/Comissão, F-56/15, EU:F:2016:11, n.º 34 e jurisprudência referida).

34 No entanto, a folha de vencimento ou de pensão, pela sua natureza e objeto, não tem as características de um ato lesivo quando se limita a refletir, em termos pecuniários, o alcance de decisões jurídicas anteriores relativas à situação administrativa do funcionário ou do aposentado (acórdão de 23 de abril de 2008, Pickering/Comissão, F-103/05, EU:F:2008:45, n.º 72) ou, por outras palavras, quando se afigura meramente confirmativa dessas decisões administrativas anteriores (v., neste sentido, acórdão de 4 de setembro de 2008, Lafili/Comissão, F-22/07, EU:F:2008:104, n.º 33).

35 Em particular, embora, de acordo com a jurisprudência recordada nos n.os 32 e 33 *supra*, a folha de vencimento que revela, claramente e pela primeira vez, uma decisão puramente pecuniária constitua um ato recorrível, as folhas de vencimento subsequentes constituem atos meramente confirmativos da referida decisão e não podem ser objeto de recurso de anulação (v. acórdão de 11 de dezembro de 2007, Sack/Comissão, T-66/05, EU:T:2007:370, n.º 31 e jurisprudência referida).

36 No caso em apreço, cabe ao Tribunal conhecer da legalidade das folhas de vencimento dos recorrentes a partir de março de 2015, não enquanto tais, mas na medida em que refletem a decisão da AIPN e da EHCA de aplicar, no seu caso, a nova percentagem do SCV tal como aprovada, para o pessoal da União Europeia afetado à delegação no Gana a partir de 1 de janeiro de 2015, na decisão de 23 de fevereiro de 2015, que constitui um ato de alcance geral.

37 Nestas condições, o segundo pedido, que visa, em substância, a anulação da decisão da AIPN e da EHCA, constante das folhas de vencimento dos recorrentes de março de 2015, de lhes aplicar a nova percentagem do SCV tal como aprovada na decisão de 23 de fevereiro de 2015, deve ser julgado admissível, recordando-se que a circunstância de a instituição em causa se limitar a aplicar as regras de alcance geral em vigor não é pertinente a este respeito (acórdão de 4 de julho de 1985, Agostini e o./Comissão, 233/83, EU:C:1985:291, n.º 13). Em contrapartida, não é admissível o pedido de anulação dos recorrentes das folhas de vencimento subsequentes, que constituem, de qualquer forma, atos puramente confirmativos.

38 Consequentemente, a exceção de ilegalidade da decisão de 23 de fevereiro de 2015, apresentada no âmbito do primeiro pedido, deve igualmente ser declarada admissível.

Quanto ao mérito

39 Os recorrentes invocam, em substância, cinco fundamentos, relativos à ilegalidade da decisão de 23 de fevereiro de 2015. O primeiro é relativo a um vício processual, o segundo, a um erro de direito, o terceiro, à violação do princípio da não retroatividade, o quarto, a um erro de apreciação, e, o quinto, a falta de fundamentação.

40 Em apoio do primeiro fundamento, os recorrentes invocam a ilegalidade da decisão de 23 de fevereiro de 2015, na medida em que esta está ferida de uma irregularidade, não tendo respeitado o procedimento para a fixação do SCV tal como estabelecido nas orientações. Sustentam que o referido procedimento não se desenrolou em conformidade com as orientações, na medida em que, em primeiro lugar, a consulta para suprir a falta de atualização da avaliação que se tornou obsoleta não foi realizada e, em segundo lugar, o grupo técnico do SEAE (a seguir «grupo técnico») não foi adequadamente consultado. Por outro lado, precisaram na audiência que, na medida em que os chefes de delegação não tinham sido consultados a nível regional, a segunda fase deste procedimento não tinha decorrido corretamente, viciando assim o referido procedimento no seu conjunto.

41 O SEAE contesta os argumentos dos recorrentes.

42 A este respeito, por um lado, há que salientar que os artigos 3.º e 4.º das orientações definem, no que se refere ao procedimento para a fixação do SCV, regras cuja aplicação condiciona a regularidade da decisão adotada no termo de tal procedimento.

43 Com efeito, nos termos do artigo 3.º das orientações, o procedimento para a fixação do SCV é organizado em três fases. Na primeira fase, é efetuada uma avaliação a nível nacional para cada local de afetação. Na segunda fase, é efetuada uma comparação regional para assegurar a coerência entre os diferentes locais de afetação e, após esta fase, é elaborado um relatório. Na terceira fase, é realizada uma comparação global a partir dos resultados da primeira e segunda fases, o que permite ajustar as

pontuações, e, no termo desta fase, é elaborado um relatório final com a descrição dos procedimentos e conclusões, incluindo uma justificação das pontuações que foram ajustadas e uma estimativa do impacto orçamental.

44 Além disso, o artigo 4.º das orientações prevê que o grupo técnico deve ser consultado e se pronunciará sob a forma de recomendação a pedido da AIPN.

45 Por outro lado, por força do artigo 10.º do anexo X do Estatuto, o SCV só pode ser avaliado anualmente e, se for caso disso, revisto após parecer do Comité de Pessoal do SEAE (a seguir «comité de pessoal»).

46 É, portanto, à luz do artigo 10.º do anexo X do Estatuto e dos artigos 3.º e 4.º das orientações que há que examinar se, no caso em apreço, o procedimento para a fixação do SCV que precedeu a adoção da decisão de 23 de fevereiro de 2015 é regular.

47 Há que examinar, em primeiro lugar, se o procedimento para a fixação do SCV, em três fases, tal como previsto pelas orientações, foi respeitado. A este respeito, o Tribunal, mediante medida de organização do processo, convidou o SEAE a apresentar, nomeadamente, os relatórios elaborados na sequência da segunda e terceira fases do procedimento para a fixação do SCV. O SEAE, em resposta à questão colocada pelo Tribunal, apresentou três quadros com o número de pontos atribuídos a cada parâmetro em função do grau de dificuldade e a avaliação final que reflete a percentagem do SCV atribuída a cada local de afetação, para cada uma das três fases deste procedimento.

48 Com base nos autos e nas respostas fornecidas pelo SEAE às questões colocadas pelo Tribunal, há que concluir que a segunda e terceira fases do procedimento para a fixação do SCV não foram plenamente respeitadas. Com efeito, por um lado, no que diz respeito à segunda fase do referido procedimento, ao passo que o artigo 3.º das orientações prevê que a avaliação deve ser realizada tendo em conta as semelhanças ou as assimetrias regionais, o quadro apresentado pelo SEAE, que consiste num simples quadro sem explicações adicionais, não permite concluir que os resultados obtidos para cada lugar de afetação foram efetivamente comparados com outros semelhantes, a fim de assegurar uma certa coerência regional. Além disso, ainda que o referido artigo exija a elaboração de um relatório de conclusões e um resumo das opiniões recebidas, esses documentos não foram fornecidos.

49 Além disso, o SEAE admitiu na audiência que não foram consultados todos os chefes de delegação conjuntamente a nível regional na África Ocidental e na Europa na segunda fase do procedimento para a fixação do SCV.

50 Por outro lado, no que respeita à terceira fase do procedimento para a fixação do SCV, ao passo que o artigo 3.º das orientações dispõe que, no termo desta fase, deve ser elaborado um relatório final com a descrição dos procedimentos aí realizados e das conclusões extraídas, incluindo uma justificação das pontuações que tiverem sofrido alterações, esse relatório final não foi fornecido, tendo o SEAE apenas fornecido um quadro em que não figuram nem uma descrição dos procedimentos nem as conclusões que contêm uma justificação sobre as pontuações modificadas. Consequentemente, não é possível verificar se esta fase foi realizada em conformidade com as exigências do mesmo artigo.

51 Ademais, interrogado na audiência, o SEAE reconheceu também que não estava em condições de assegurar que os relatórios a adotar na sequência da segunda e terceira fases do procedimento para a fixação do SCV tinham sido elaborados.

52 Em seguida, há que analisar o prazo em que os documentos foram enviados ao grupo técnico. Os recorrentes invocam, a este respeito, a falta de eficiência do mecanismo de consulta do grupo técnico, tendo em conta a prática da administração de enviar os documentos de referência apenas dois dias antes da reunião do grupo técnico, o que torna impossível a avaliação de todas as informações necessárias para cento e vinte lugares de afetação. A este respeito, há que salientar que, embora a

consulta dos documentos de referência pelo grupo técnico esteja prevista no artigo 4.º das orientações, não existem requisitos formais, nem nestas nem na decisão de 17 de fevereiro de 2013, que fixem um prazo mínimo para o envio desses documentos. No entanto, a inexistência de tal requisito não dispensa o SEAE da obrigação de agir, no quadro das suas responsabilidades, com toda a diligência exigida para que estes documentos sejam enviados ao referido grupo técnico com suficiente antecedência, a fim de lhe permitir efetuar um exame exaustivo desses documentos antes de emitir o seu parecer, dado que esses documentos se referem a cento e vinte lugares de afetação. Ora, resulta dos autos que a conclusão da terceira fase do procedimento para a fixação do SCV só teve lugar em 21 de janeiro de 2015, que os documentos foram enviados ao grupo técnico em 23 de janeiro de 2015 e que este emitiu o seu parecer em 26 de janeiro de 2015. Este prazo não é suficiente para considerar que o referido grupo foi consultado de forma adequada. Acresce que, na medida em que o SEAE não apresentou os relatórios a adotar na sequência da segunda e terceira fases do mesmo procedimento, há que inferir que esse grupo não recebeu todos os documentos pertinentes para emitir o seu parecer.

53 Além disso, resulta da carta do comité de pessoal de 19 de fevereiro de 2015, dirigida ao diretor do pessoal do SEAE, que este comité deu um parecer favorável à decisão de 23 de fevereiro de 2015, sob reserva de duas observações. Na primeira observação, esse comité salienta a falta de consulta dos chefes de delegação na África Ocidental e na Europa e solicita precisamente que a avaliação sobre a delegação no Gana seja declarada sob observação. Na segunda observação, o mesmo comité salienta que, durante a consulta do grupo técnico, é indispensável que os membros do grupo recebam a documentação pelo menos dez dias antes da data da reunião, para a poderem analisar corretamente.

54 Por último, os recorrentes alegam que não foi realizada nenhuma consulta a fim de suprir a falta de atualização da avaliação que se tornou obsoleta. A este respeito, importa observar que o artigo 2.º das orientações estabelece que os parâmetros «grau de isolamento» e «outras condições de vida locais» são determinados pelos dados fornecidos pela delegação em resposta a um questionário. No caso em apreço, o SEAE, para determinar a pontuação atribuída a estes dois parâmetros, relativamente à delegação no Gana, baseou-se numa avaliação realizada em julho de 2014. Ora, dado que as orientações que estabelecem a nova metodologia para fixar o SCV foram adotadas em dezembro de 2014, ou seja, seis meses depois de realizada a avaliação na referida delegação, e que esta última não foi, em nenhum momento, de novo consultada a fim de suprir essa falta, não se pode excluir que uma consulta adequada permitiria verificar os critérios de avaliação e realizar uma avaliação mais conforme com a realidade do terreno e as orientações.

55 Resulta do conjunto das considerações precedentes que os recorrentes têm razão ao sustentar que o procedimento para a fixação do SCV tal como previsto nas orientações não foi corretamente seguido no caso em apreço.

56 Para que um vício processual possa determinar, *in casu*, a anulação das folhas de vencimento dos recorrentes, elaboradas de março de 2015 a 28 de dezembro de 2015, na parte em que aplicam a nova percentagem de SCV tal como aprovada pela decisão de 23 de fevereiro de 2015, é ainda necessário demonstrar que, inexistindo essa irregularidade, a referida decisão podia ter um conteúdo diferente e que, por conseguinte, as próprias folhas de vencimento podiam aplicar outra percentagem de SCV (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 13 de julho de 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, n.º 64 e jurisprudência referida).

57 Assim, uma irregularidade processual desta natureza só pode ser censurada com a anulação da decisão impugnada se se demonstrar que pôde influenciar o conteúdo da decisão (v., neste sentido, acórdãos de 29 de outubro de 1980, van Landewyck e o./Comissão, 209/78 a 215/78 e 218/78, não publicado, EU:C:1980:248, n.º 47, e de 9 de março de 1999, Hubert/Comissão, T-212/97, EU:T:1999:39, n.º 53). Ora, é o que sucede no caso em apreço, uma vez que não se pode excluir que uma consulta adequada pudesse ter influenciado o conteúdo da decisão de 23 de fevereiro de 2015. Por outro lado, também não se pode excluir que a inexistência de relatórios no final da segunda e terceira fases do

procedimento para a fixação do SCV tenha sido suscetível de lesar os interesses dos recorrentes e de viciar, assim, o referido processo a seu respeito, dado que, sem essas irregularidades no desenrolar do procedimento, a decisão de 23 de fevereiro de 2015 podia ter tido um conteúdo diferente.

58 Com efeito, é importante salientar que a revisão e, se for caso disso, o ajustamento do SCV dão lugar a um exercício anual que abrange todos os locais de afetação para tomar em consideração a evolução do contexto. Esse exercício inclui uma análise das condições de vida que prevalecem em cada local de afetação, que visa determinar se são, ou não, equivalentes às registadas na União. O objetivo da atualização do SCV é, portanto, fazer corresponder anualmente o montante do subsídio às condições de vida de um determinado local de afetação. A este respeito, reveste grande importância dispor de todos os dados fornecidos pelas delegações e respeitar o mecanismo de consulta, a fim de conhecer a realidade do terreno em cada local de afetação e poder ter em conta a evolução do contexto. Além disso, a comparação dos resultados relativos às condições de vida noutras regiões semelhantes com as condições de vida na União, bem como de forma global, é indispensável a fim de assegurar uma certa exatidão e coerência. As irregularidades cometidas durante o procedimento para a fixação do SCV, a saber, a falta de consulta e de elaboração de relatórios no final da segunda e terceira fases do procedimento, têm um impacto suscetível de afetar a apreciação da situação real da delegação no Gana, bem como da evolução relativamente ao ano anterior.

59 Cabe, por consequência, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos invocados pelos recorrentes, anular as folhas de vencimento dos recorrentes de março de 2015, na medida em que aplicam a taxa do SCV para os funcionários e agentes afetados à delegação no Gana, tal como aprovada na decisão de 23 de fevereiro de 2015, e isso devido ao vício processual que fere esta última decisão.

Quanto às despesas

60 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 o SEAE sido vencido, há que condená-lo nas despesas, de acordo com o pedido dos recorrentes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

1) **As folhas de vencimento de David Martinez De Prins e dos outros funcionários e agentes do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) cujos nomes figuram em anexo elaboradas pelo SEAE para o mês de março de 2015 são anuladas, na medida em que as mesmas aplicam a decisão do SEAE de 23 de fevereiro de 2015, que estabelece a redução, a partir de 1 de janeiro de 2015, do subsídio de condições de vida pago ao pessoal da União Europeia afetado ao Gana.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao demais.**

3) **O SEAE é condenado nas despesas.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de dezembro de 2017.

Assinaturas