Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

13 de outubro de 2021 *

«Função pública — Funcionários — Processo disciplinar — Suspensão do processo de invalidez durante o processo disciplinar — Demissão — Processo de invalidez que ficou desprovido de objeto na sequência da demissão — Recurso de anulação — Ato lesivo — Admissibilidade — Princípio da boa administração — Dever de diligência — Erro manifesto de apreciação»

No processo T-22/20,

IB, representado por N. de Montigny, advogada,

recorrente,

contra

Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), representado por A. Lukošiūtė, na qualidade de agente, assistida por B. Wägenbaur, advogado,

recorrido,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do disposto no artigo 270.º TFUE e destinado à anulação da Decisão do EUIPO de 14 de março de 2019, na parte em que, por um lado, aplica ao recorrente a sanção de demissão sem redução dos seus direitos à pensão e, por outro, encerra definitivamente o processo de invalidez deste último,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, N. Półtorak e M. Stancu (relatora), juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 9 de março de 2021,

profere o presente

Acórdão [1]

[*omissis*]

* Língua do processo: francês.

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

Tramitação processual e pedidos das partes

22 O recorrente interpôs o presente recurso mediante petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 13 de janeiro de 2020.

23 Por requerimento separado de 16 de janeiro de 2020, o recorrente pediu para beneficiar do anonimato e para serem omitidos do público certos dados, em conformidade com o artigo 66.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Foi-lhe concedido o anonimato em 30 de março de 2020.

24 O EUIPO apresentou contestação em 26 de março de 2020.

25 O recorrente apresentou réplica em 20 de julho de 2020.

26 A fase escrita do processo foi encerrada após a apresentação da tréplica, em 1 de setembro de 2020.

27 O EUIPO e o recorrente requereram, respetivamente em 9 e 22 de setembro de 2020, a realização de uma audiência com base no artigo 106.º do Regulamento de Processo.

28 Em 29 de janeiro de 2021, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decidiu, ao abrigo do artigo 89.º do Regulamento de Processo, enviar ao recorrente algumas questões para resposta escrita, às quais este respondeu no prazo fixado.

29 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões submetidas pelo Tribunal Geral na audiência de 9 de março de 2021.

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

— anular a decisão impugnada «na parte em que [o] demite […] e cessa definitivamente qualquer vínculo laboral com ele, incluindo a sua consequência relativa ao encerramento definitivo do processo de invalidez»;

— condenar o EUIPO no pagamento das despesas.

31 Na réplica, o recorrente pede igualmente que o Tribunal Geral solicite ao EUIPO, caso seja necessário, um levantamento estatístico das decisões e sanções por ele adotadas no âmbito dos processos disciplinares instaurados contra o seu pessoal.

32 O EUIPO conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente no pagamento das despesas.

Questão de direito

Quanto ao objeto do recurso e à sua admissibilidade na parte em que visa o encerramento definitivo do processo de invalidez

33 Para apreciar o mérito do recurso, é, em primeiro lugar, necessário delimitar o seu objeto, uma vez que as partes não estão de acordo quanto a este ponto.

34 Como resulta do n.º 30, *supra*, e da petição, o recorrente pede, em substância, a anulação da decisão impugnada não só na parte em que o demite mas também na parte em que encerra definitivamente o processo de invalidez.

35 O EUIPO sustenta que a decisão impugnada tem por único objeto a demissão do recorrente e não o encerramento do processo de invalidez, que ficou desprovido de objeto na sequência desta demissão. Assim, uma vez que o processo de invalidez é um processo distinto do processo disciplinar, o mesmo não é objeto da decisão impugnada e, em consequência, do presente recurso de anulação, pelo que qualquer alegação dirigida contra o processo de invalidez deve ser julgada inadmissível. É o caso, nomeadamente, do primeiro fundamento, relativo à ilegalidade da suspensão do processo de invalidez, e da primeira parte do segundo fundamento, sobre a violação do prazo razoável do processo disciplinar.

36 Mais especificamente, segundo o EUIPO, em primeiro lugar, resulta de jurisprudência constante que o simples silêncio de uma instituição não pode ser equiparado a uma decisão, a não ser que existam disposições expressas que fixem um prazo no termo do qual se deva considerar que a decisão foi tomada pela instituição convidada a tomar posição e que tais disposições definam o conteúdo dessa decisão, o que não se verifica no presente caso, dado que nenhum diploma legal prevê que uma decisão de demissão contém tacitamente uma decisão que encerra um processo de invalidez previamente suspenso.

37 Em segundo lugar, o EUIPO referiu, na audiência, que o recorrente devia eventualmente ter contestado a carta de 16 de fevereiro de 2018, através da qual a AIPN anunciou que ia instaurar um inquérito administrativo para completar a matéria de facto apurada pelo OLAF. Com efeito, uma vez que este inquérito era posterior ao do OLAF e podia conduzir a um processo disciplinar, estava implícito na referida carta que a suspensão do processo de invalidez manter-se-ia não só durante o referido inquérito mas também durante o processo disciplinar subsequente.

38 Em terceiro lugar, segundo o EUIPO, mesmo que se considerasse que o recorrente apresentou à administração, juntamente com a reclamação de 14 de junho de 2019, um pedido na aceção do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, de prossecução do processo de invalidez, ao qual a administração não respondeu, este pedido seria improcedente, uma vez que, por um lado, no momento da sua apresentação, o recorrente já não era funcionário e, por outro, porque o mesmo não foi apresentado num prazo razoável em relação à data em que o inquérito do OLAF tinha sido encerrado, isto é, em novembro de 2017. Além disso, mesmo que o referido pedido fosse procedente, o indeferimento da administração que consta da decisão de indeferimento da reclamação não pode ser impugnado no presente litígio, uma vez que o recorrente não apresentou reclamação desse indeferimento tácito e este se tornou definitivo.

39 O recorrente contesta estes argumentos. Começa por sustentar que, de acordo com a nota interna de 26 de abril de 2019, o processo de invalidez foi encerrado aquando da adoção da decisão impugnada. Em seguida, dado que o encerramento definitivo do processo de invalidez era

materialmente desprovido de caráter autónomo em relação à decisão impugnada que esteve na sua origem, foi esta a decisão que fixou direta e definitivamente a sua situação no que respeita ao processo de invalidez. Consequentemente, esta decisão é lesiva, uma vez que o demitiu, excluiu definitivamente do processo de invalidez e privou de qualquer remuneração ou subsídio. No entender do recorrente, trata-se, em substância, de um ato dotado de alcance decisório múltiplo. Por último, esclarece, por um lado, que a simples recusa de adoção de uma decisão pode constituir um ato lesivo e, por outro, que esta situação se assemelha às que se enquadram no contencioso em matéria de promoção. Por outro, quanto ao argumento suscitado na audiência, o recorrente alega que não podia ter impugnado a carta de 16 de fevereiro de 2018, posto que esta carta é uma simples medida interlocutória.

40 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral deve verificar se, como alega o recorrente, o EUIPO também tomou uma posição sobre o processo de invalidez através da decisão impugnada.

41 Importa recordar, a este respeito, que, segundo jurisprudência constante, um ato lesivo é aquele que produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar direta e imediatamente os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, devendo esse ato emanar da autoridade competente e conter uma tomada de posição definitiva da administração (v. Despacho de 20 de dezembro de 2019, ZU/SEAE, T-154/19, não publicado, EU:T:2019:901, n.º 27 e jurisprudência referida). Esses efeitos devem ser apreciados em função de critérios objetivos, como o conteúdo desse ato, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da sua adoção, bem como os poderes da instituição sua autora (v. Despacho de 13 de maio de 2020, Lucaccioni/Comissão, T-308/19, não publicado, EU:T:2020:207, n.º 45 e jurisprudência referida).

42 Além disso, a qualificação de uma medida como ato lesivo não depende da sua forma ou do seu título, sendo determinada pela sua substância e, nomeadamente, pela questão de saber se produz efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar direta e imediatamente os interesses do recorrente, alterando, de forma caracterizada, a sua situação jurídica (v. Despacho de 17 de dezembro de 2019, AG/Europol, T-756/18, não publicado, EU:T:2019:867, n.º 43 e jurisprudência referida).

43 Em primeiro lugar, o EUIPO declarou, tanto na fase pré-contenciosa como na fase contenciosa, que o processo de invalidez tinha ficado desprovido de objeto devido à decisão de demissão, como aliás demonstra a nota interna de 26 de abril de 2019. Particularmente, na decisão de indeferimento da reclamação, a AIPN considerou, em substância, que, uma vez que o recorrente já não estava ao serviço da União Europeia, não tinha o direito de pedir a abertura de um processo de invalidez. Com efeito, tendo cessado as suas funções, já não havia que instaurar este processo para averiguar se estava apto ou não a exercê-las.

44 Ora, o facto de afirmar que uma decisão de demissão priva o processo de invalidez do seu objeto constitui uma tomada de posição definitiva quanto ao seu resultado.

45 Em segundo lugar, há que realçar, como alega acertadamente o recorrente, que a carta de 16 de fevereiro de 2018 era uma simples medida interlocutória que não continha uma posição definitiva da administração sobre o processo de invalidez. Com efeito, segundo jurisprudência constante, no caso de atos ou decisões cuja elaboração se efetua em várias fases, nomeadamente no termo de um procedimento interno, em princípio, só constituem atos recorríveis as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição no termo desse procedimento, com exclusão

das medidas interlocutórias cujo objetivo é preparar a decisão final (v. Despacho de 13 de maio de 2020, Lucaccioni/Comissão, T-308/19, não publicado, EU:T:2020:207, n.º 47 e jurisprudência referida).

46 Ora, não se pode deixar de observar que a referida carta precisava claramente que não cabia ao OLAF pronunciar-se sobre factos de natureza médica e que, nessa medida, a parte do inquérito relativa a este aspeto só poderia ser encerrada após a realização de um exame médico adequado. Além disso, resulta igualmente do n.º 54 da ata da audição perante o Conselho de Disciplina que a própria AIPN afirmou que qualquer decisão médica relativa ao recorrente deveria ser tomada por médicos, após um exame médico e um procedimento adequados, o que dá a entender que o EUIPO não tinha excluído a possibilidade de submeter o recorrente a outro exame médico para comprovar a patologia da qual este último alegava sofrer. Assim, à luz destes elementos, deve considerar-se que a carta de 16 de fevereiro de 2018 constitui uma simples medida interlocutória a respeito do processo de invalidez.

47 Por outro, há que afastar o argumento do EUIPO segundo o qual a reclamação do recorrente de 14 de junho de 2019 continha um pedido formulado ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, de prossecução do processo de invalidez, pedido este que o EUIPO indeferiu tacitamente e que o recorrente não impugnou regularmente. Com efeito, como confirmou o recorrente na réplica e na audiência, os seus argumentos a este respeito destinavam-se apenas a contestar o encerramento do processo de invalidez já determinado na decisão impugnada.

48 Resulta do que precede e nomeadamente do contexto acima exposto, no âmbito do qual foi adotada a decisão de demissão, que esta contém uma tomada de posição definitiva da administração a respeito do processo disciplinar e, de forma tácita, porém indubitável, a respeito do processo de invalidez. Uma vez que a decisão impugnada foi efetivamente objeto de uma reclamação prévia quanto a estes dois aspetos, o recurso deve ser admitido também na parte em que se refere ao encerramento definitivo do processo de invalidez.

Procedência do recurso

49 O recorrente invoca três fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, em substância, à ilegalidade do encerramento do processo de invalidez, o segundo, à irregularidade do processo disciplinar, e, o terceiro, à violação do artigo 10.º do anexo IX do Estatuto.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo, em substância, à ilegalidade do encerramento do processo de invalidez

[*omissis*]

63 O Tribunal Geral salienta que o primeiro fundamento está dividido, em substância, em duas partes, relativas, a primeira, a uma violação do princípio da boa administração e do dever de diligência e, a segunda, a um desvio de poder.

– Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à violação do princípio da boa administração e do dever de diligência

64 No âmbito da primeira parte, o recorrente alega que, desde que foi suspenso, o processo de invalidez nunca mais foi prosseguido ou reiniciado, e que o seu encerramento definitivo, aquando da sua demissão, é diferente da simples suspensão a que a administração se tinha comprometido. A este respeito, no seu entender, a alegação do EUIPO segundo a qual os processos disciplinares e de invalidez são distintos e não se influenciam reciprocamente é desprovida de pertinência e não permite justificar a interrupção pura e simples do processo de invalidez. Ora, em consequência do encerramento definitivo do processo de invalidez, o recorrente encontra-se atualmente sem rendimento mínimo de subsistência e sem pensão. Assim, ao privá-lo do processo de invalidez, a administração não agiu manifestamente no respeito do dever de diligência, de assistência e de boa administração.

65 Desde logo, sem que seja necessário apreciar a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo EUIPO, há que rejeitar a alegação do recorrente relativa a uma falta imputável ao serviço, posto que a mesma carece de fundamentação suficiente pelo facto de o recorrente se ter limitado a enunciar a existência dessa falta, no n.º 67 da petição, sem apresentar nenhum argumento que a sustente.

66 No que respeita ao dever de diligência, importa recordar que, segundo a jurisprudência, este dever reflete o equilíbrio dos direitos e das obrigações recíprocos nas relações entre a autoridade pública e os agentes do serviço público. Este equilíbrio implica nomeadamente que, quando decide a propósito da situação de um funcionário, a autoridade tome em consideração todos os elementos suscetíveis de determinar a sua decisão e que, ao fazê-lo, tenha em conta não apenas o interesse do serviço, mas também, designadamente, o interesse do funcionário em causa. Esta última obrigação é igualmente imposta à administração pelo princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v. Acórdão de 16 de outubro de 2019, Palo/Comissão, T-432/18, EU:T:2019:749, n.º 60 e jurisprudência referida).

67 Além disso, importa sublinhar que as obrigações decorrentes para a administração do dever de diligência são substancialmente reforçadas quando está em causa a situação de um funcionário que comprovadamente ficou afetado na sua saúde, física ou mental. Em tais casos, a administração deve examinar os pedidos deste com especial espírito de abertura (v., neste sentido, Acórdão de 30 de junho de 2021, GW/Tribunal de Contas, T-709/19, não publicado, EU:T:2021:389, n.º 92 e jurisprudência referida).

68 Todavia, embora seja concebível que o dever de diligência possa eventualmente, em determinadas circunstâncias, levar a AIPN a reduzir, ou mesmo a suprimir, a sanção prevista, a tomada em consideração dos interesses do funcionário, nomeadamente do seu estado de saúde, não pode, em contrapartida, ir a ponto de privar a AIPN da possibilidade de aplicar uma sanção, mesmo a sanção mais grave de demissão, num caso em que os factos são de uma gravidade excecional e não podem ser atribuídos a título exclusivo, e nem mesmo a título principal, ao estado de saúde do funcionário em causa (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 1998, Y/Parlamento, T-144/96, EU:T:1998:173, n.º 50).

69 Por último, há que salientar que nenhuma disposição do Estatuto prevê que uma decisão de cessação definitiva de funções, como a demissão, priva de objeto um processo de invalidez iniciado quando o funcionário ainda estava ao serviço. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que a resolução do contrato de trabalho de um agente temporário não pode prejudicar

os trabalhos da Comissão de Invalidez e um eventual reconhecimento, por esta, da invalidez ocorrida antes da resolução nem afetar os direitos do agente em causa no termo do respetivo processo (Acórdão de 19 de junho de 1992, V./Parlamento, C-18/91 P, EU:C:1992:269, n.º 40).

70 No caso em apreço, é pacífico que o processo de invalidez foi suspenso durante o inquérito do OLAF e não foi retomado posteriormente, e que o EUIPO considerou que este processo ficou desprovido de objeto devido à decisão de demissão, pelo que já não era possível prossegui-lo após a demissão do recorrente.

71 Ora, importa antes de mais salientar que, como resulta da jurisprudência referida no n.º 69, *supra*, nenhuma disposição do Estatuto dispõe que, quando um processo de invalidez, iniciado quando o recorrente ainda estava em funções, tiver sido suspenso pela instituição, tal processo não pode prosseguir quando a pessoa interessada tiver cessado as suas funções na sequência de uma decisão de demissão.

72 Em seguida, há que constatar que o Tribunal Geral precisou, no n.º 53 do Acórdão *[omissis]*, que, embora o EUIPO não tenha nenhuma obrigação de ratificar automaticamente as conclusões formuladas pela Comissão de Invalidez, o poder de apreciação de que dispõe quanto ao seguimento a dar ao parecer desta Comissão não lhe permite recusar indefinidamente, e sem fundamentação, a adoção de uma decisão com base no referido parecer.

73 Assim, a administração não pode alegar que o processo de invalidez, iniciado quando o recorrente estava em funções, não podia prosseguir pelo facto de este ter sido demitido. Pelo contrário, ao encerrar definitivamente o processo de invalidez sem ter em conta o interesse do recorrente na prossecução do referido processo, o EUIPO não cumpriu o seu dever de diligência e violou o princípio da boa administração. Com efeito, como foi recordado no n.º 66, *supra*, quando decide sobre a situação de um funcionário, a autoridade pública deve tomar em consideração todos os elementos suscetíveis de determinar a sua decisão e, ao fazê-lo, ter em conta não só o interesse do serviço mas também, nomeadamente, o do funcionário em causa. Assim, durante o processo de invalidez, a administração deveria ter tido em conta a existência de um processo disciplinar cujo resultado podia potencialmente conduzir à demissão do recorrente, e, tomando em consideração o interesse deste último, ou encerrar o processo de invalidez antes da adoção da decisão de demissão ou permitir a sua posterior prossecução.

74 Por último, importa salientar que o próprio legislador da União pretendeu, no âmbito do artigo 9.º do anexo IX do Estatuto, conferir aos funcionários ou antigos funcionários que já não podem trabalhar, em razão da sua idade ou do seu estado de saúde, o direito de receber, mesmo no caso de sanção disciplinar mais grave, isto é, de demissão, pelo menos o mínimo vital.

75 Esta conclusão segundo a qual o EUIPO não cumpriu o seu dever de diligência e violou o princípio da boa administração não é posta em causa pelo argumento do mesmo, de acordo com o qual incumbia ao recorrente apresentar um pedido à administração, num prazo razoável, para que esta retomasse o processo de invalidez. Por um lado, como resulta igualmente do n.º 53 do Acórdão *[omissis]*, esta iniciativa deveria partir da instituição e não do recorrente.

76 Por outro lado, resulta da inserção sistemática do artigo 59.º, n.º 4, do Estatuto que, nos casos em que a AIPN instaura o processo de invalidez, ao submeter à Comissão de Invalidez o caso do funcionário cujas faltas por doença acumuladas excedem doze meses durante um período de três anos, é a ela a quem compete, por maioria de razão, retomar um processo suspenso e encerrá-lo.

77 À luz das considerações precedentes, há que julgar procedente a primeira parte do presente fundamento e, por conseguinte, sem que seja necessário apreciar a segunda parte, relativa a um desvio de poder, anular a decisão impugnada na parte em que encerra definitivamente o processo de invalidez.

[*omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) É anulada a Decisão do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), de 14 de março de 2019, na parte em que encerra definitivamente o processo de invalidez de IB.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) Cada parte suportará as suas próprias despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de outubro de 2021.

Assinaturas