ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno)

23 de Março de 2004 *

No processo C-234/02 P,

Provedor de Justiça Europeu, representado por J. Sant'Anna, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente

apoiado por

Parlamento Europeu, representado por H. Krück e C. Karamarcos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

que tem por objecto um recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Terceira Secção) de 10 Abril 2002, Lamberts/Provedor de Justiça (T-209/00, Colect,. p. II-2203), em que se pede a anulação parcial desse acórdão,

* Língua do processo: francês.

sendo a outra parte no processo:

Frank Lamberts, representado por E. Boigelot, avocat, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante em primeira instância e ora recorrente em recurso subordinado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann (relator), J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, presidentes de secção, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 13 de Maio de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de Julho de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Junho de 2002, o Provedor de Justiça Europeu (a seguir «Provedor de Justiça») interpôs, nos termos do artigo 49.° do Estatuto do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Abril de 2002, Lamberts/Provedor de Justiça (T-209/00, Colect., p. II-2203, a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual o Tribunal de Primeira Instância julgou admissível uma acção de indemnização baseada num alegado mau tratamento dado pelo Provedor de Justiça a uma queixa.

Enquadramento jurídico

2 O artigo 195.°, n.^{os} 1, 2 e 3, CE dispõe:

«1. O Parlamento Europeu nomeará um Provedor de Justiça, com poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais.

De acordo com a sua missão, o Provedor de Justiça procederá aos inquéritos que considere justificados, quer por sua própria iniciativa quer com base nas queixas que lhe tenham sido apresentadas, directamente ou por intermédio de um membro do Parlamento Europeu, salvo se os factos invocados forem ou tiverem sido objecto de processo jurisdicional. Sempre que o Provedor de Justiça constate uma situação de má administração, apresentará o assunto à instituição em causa, que dispõe de um prazo de três meses para lhe apresentar a sua posição. O Provedor de Justiça enviará seguidamente um relatório ao Parlamento Europeu e àquela instituição. A pessoa que apresentou a queixa será informada do resultado dos inquéritos.

O Provedor de Justiça apresentará anualmente ao Parlamento um relatório sobre os resultados dos inquéritos que tenha efectuado.

2. [...]

A pedido do Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça pode demitir o Provedor de Justiça, se este deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou tiver cometido falta grave.

O Provedor de Justiça exercerá as suas funções com total independência. No cumprimento dos seus deveres, não solicitará nem aceitará instruções de qualquer organismo. [...]»

3 Em 9 de Março de 1994, o Parlamento Europeu adoptou a Decisão 94/262/ /CECA, CE, Euratom, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO L 113, p. 15). Nos termos do

artigo 14.° dessa decisão, o Provedor de Justiça, em 16 de Outubro de 1997, adoptou disposições de execução que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1998 (a seguir «disposições de execução»). O procedimento de exame de uma queixa dirigida ao Provedor de Justiça é, assim, regulado pelo artigo 195.°, n.° 1, CE, pela Decisão 94/262 e pelas referidas disposições de execução.

4 No essencial, resulta dos artigos 2.°, n.^{os} 4, 7 e 8, da Decisão 94/262 e 3.° e 4.°, n.^{os} 1 e 2, das disposições de execução que, quando seja submetida ao Provedor de Justiça uma queixa relativa a um caso de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários, o Provedor de Justiça instaurará um inquérito, a menos que, por uma das razões referidas nestas disposições, essa queixa deva ser considerada inadmissível, designadamente quando o Provedor de Justiça não encontrar elementos suficientes para justificar a instauração de um inquérito.

5 Nos termos do disposto no artigo 2.°, n.° 5, da Decisão 94/262, o «Provedor de Justiça pode aconselhar o queixoso a dirigir-se a outra autoridade». Além disso, nos termos do artigo 2.°, n.° 6, da Decisão 94/262, as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça não interrompem os prazos de interposição de recursos judiciais ou administrativos.

6 Segundo os artigos 195.°, n.° 1, segundo parágrafo, CE e 3.°, n.° 1, da Decisão 94/262, o Provedor de Justiça procederá aos inquéritos que considere justificados, quer por sua própria iniciativa quer com base nas queixas que lhe são apresentadas, para esclarecer qualquer eventual caso de má administração.

7 Segundo o artigo 3.°, n.° 1, da Decisão 94/262, o Provedor de Justiça informará a instituição ou o organismo comunitário objecto da queixa ou do inquérito, de «que poderá transmitir-lhe qualquer observação útil».

8 Após ter procedido à apreciação do parecer da referida instituição ou do referido organismo e das eventuais observações apresentadas pelo queixoso, o Provedor de Justiça poderá decidir arquivar o processo, fundamentando a sua decisão ou prosseguir o inquérito. Desse facto informará o queixoso e a instituição ou organismo em causa, nos termos do artigo 4.°, n.° 5, das disposições de execução.

9 Quando verificar um caso de má administração na acção de uma instituição ou de um organismo comunitário, o Provedor de Justiça procurará encontrar, «[n]a medida do possível [...], juntamente com a instituição ou organismo em causa, uma solução susceptível de eliminar [esse] caso [...] e de dar satisfação à queixa apresentada», de acordo com o disposto no artigo 3.°, n.° 5, da Decisão 94/262.

10 A este respeito, o artigo 6.° das disposições de execução, sob a epígrafe «Soluções amigáveis», dispõe, no seu n.° 1, que o Provedor de Justiça «cooperará, tanto quanto possível, com a instituição em causa no sentido de alcançar uma solução amigável para eliminar o referido caso e dar satisfação ao cidadão». Se considerar que essa cooperação teve êxito, o Provedor de Justiça dará o caso por encerrado, mediante decisão fundamentada, informando da mesma o cidadão e a instituição em causa. Em contrapartida, nos termos do n.° 3 desta disposição, «[q]uando o Provedor de Justiça considere não ser possível alcançar uma solução amigável, ou que a procura de uma solução amigável não foi bem sucedida, poderá, ou encerrar o caso, motivando a sua decisão, a qual poderá incluir uma observação crítica, ou elaborar um relatório de que conste um projecto de recomendações».

11 No que respeita à possibilidade de formular uma «observação crítica» na acepção desta última disposição, o artigo 7.°, n.° 1, das disposições de execução dispõe que o Provedor de Justiça fará uma observação crítica, caso considere «que já não é possível à instituição ou ao organismo em causa eliminar o caso de má administração» e «que o caso de má administração não tem implicações gerais».

Os factos na origem do litígio

12 Resulta dos n.os 16 a 36 do acórdão recorrido que, no essencial, os factos na origem do litígio são os seguintes.

13 F. Lamberts participou num concurso interno da Comissão das Comunidades Europeias para titularização de agentes temporários da categoria A. Reprovou na prova oral e imputa essa reprovação ao facto de ter participado na referida prova sob a influência de medicamentos que podiam causar fadiga e reduzir a sua capacidade de concentração. Esse tratamento fora-lhe receitado na sequência de um acidente ocorrido algumas semanas antes da prova. Referiu que não pedira o adiamento da prova devido a uma cláusula constante da respectiva convocatória. Segundo essa cláusula, «a organização das provas não permit[ia] alterar o horário [...] indicado».

14 Depois de ter em vão pedido à Comissão uma reapreciação do seu caso, apresentou queixa ao Provedor de Justiça.

15 Após ter analisado a queixa, o Provedor de Justiça comunicou a F. Lamberts, em 21 de Outubro de 1999, a sua decisão sobre essa queixa. Nessa decisão, o Provedor de Justiça refere que, de acordo com o seu inquérito, a Comissão dispõe-se, na prática, a tomar em consideração circunstâncias excepcionais que impeçam um candidato de se apresentar na data indicada numa convocatória para provas orais. Acrescenta que, no interesse de uma boa administração, a Comissão devia incluir essa cláusula na convocatória para a prova oral, de modo a informar os candidatos desta possibilidade.

16 Porém, a respeito do facto de, no presente caso, a instituição ter impedido o demandante de se apresentar segunda vez à prova oral, o Provedor de Justiça afirma designadamente, nos pontos 2.2 e 2.3 da sua decisão, que um concurso «deve ser organizado no respeito do princípio da igualdade de tratamento dos candidatos. O desrespeito deste princípio pode levar à anulação do concurso. Isso pode dar causa a despesas financeiras e administrativas consideráveis para a administração. Resulta do parecer da Comissão que esta considerou que não podia autorizar um candidato a apresentar-se segunda vez à prova oral. O Provedor de Justiça salienta que nenhum elemento constante do processo permite pensar que a decisão da Comissão de não autorizar o candidato a apresentar-se de novo à prova oral foi tomada em violação de uma qualquer regra ou princípio vinculativo para a Comissão». Por estes motivos, o Provedor de Justiça entendeu que, no caso em apreço, «não houve má administração».

17 Em conclusão, o Provedor de Justiça fez uma observação crítica à prática administrativa da Comissão, em geral. Nesta observação crítica, reitera a sua apreciação, segundo a qual, no interesse de uma boa administração, a Comissão deve, no futuro, incluir de um modo geral, nas suas convocatórias para a prova oral, uma cláusula específica informando os candidatos que a data indicada pode ser modificada em circunstâncias excepcionais. Quanto à queixa de F. Lamberts, o Provedor de Justiça concluiu, porém, que, como «este aspecto do caso diz respeito a processos respeitantes a factos específicos pertencentes ao passado, não se justifica a procura de uma solução amigável». Por conseguinte, arquivou o processo.

O processo no Tribunal de Primeira Instância e o acórdão recorrido

18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 9 de Agosto de 2000, F. Lamberts interpôs uma acção contra o Provedor de Justiça e o Parlamento Europeu, com vista à reparação dos danos materiais e morais que sofreu devido ao tratamento dado à sua queixa pelo Provedor de Justiça. O Provedor de Justiça e o Parlamento concluíram pela inadmissibilidade da acção.

19 Por despacho de 22 de Fevereiro de 2001, o Tribunal de Primeira Instância julgou inadmissível a acção, na medida em que se dirigia contra o Parlamento (Lamberts/ /Provedor de Justiça e Parlamento, T-209/00, Colect., p. II-765). Por despacho da mesma data, remeteu a questão prévia de inadmissibilidade apresentada pelo Provedor de Justiça para a decisão de mérito a proferir. Este, a título subsidiário, concluiu pela improcedência da acção.

20 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância começa por examinar a admissibilidade da acção contra o Provedor de Justiça. Nos n.os 48 a 52 do acórdão, remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, nos termos dos artigos 235.° CE e 288.° CE, pode ser intentada uma acção contra qualquer órgão da Comunidade por responsabilidade extracontratual, para reparação dos danos causados por esse órgão no exercício da sua competência. O Tribunal de Primeira Instância conclui pela sua competência para conhecer de uma acção de indemnização contra o Provedor de Justiça.

21 Em seguida, no n.° 57 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou que:

«[...] a Decisão 94/262 confiou ao Provedor de Justiça a tarefa não apenas de identificar e procurar eliminar os casos de má administração em nome do interesse geral, mas igualmente a de procurar, na medida do possível, uma solução conforme ao interesse particular do cidadão em causa. É certo que o Provedor de Justiça dispõe, como ele próprio sublinha, de uma larga margem na apreciação do mérito das queixas e do seguimento a dar-lhes e que não está sujeito a nenhuma obrigação de resultado. Ainda que a fiscalização pelo juiz comunitário tenha, por conseguinte, que ser limitada, nem por isso se pode excluir a hipótese de que, em circunstâncias totalmente excepcionais, um cidadão possa demonstrar que o Provedor de Justiça cometeu uma falta manifesta no exercício das suas funções susceptível de causar um prejuízo a esse cidadão.»

22 Nos n.os 58 e 59 do mesmo acórdão, o Tribunal de Primeira Instância considerou:

«58 [...] a argumentação do provedor a respeito do carácter não coercitivo dos actos que pode adoptar em conclusão dos seus inquéritos também não pode ser seguida. Com efeito, recorde-se que a acção de indemnização foi instituída pelo Tratado como uma via processual autónoma, com uma função particular no quadro do sistema processual e está subordinada a condições de exercício concebidas em atenção ao seu objecto específico [...]. Enquanto o recurso de anulação e a acção por omissão se destinam a obter condenação da ilegalidade de um acto juridicamente vinculativo ou da inexistência de tal acto, a acção de indemnização tem como objecto a reparação de um prejuízo decorrente de um acto, quer este seja juridicamente vinculativo quer não, ou de um comportamento, imputável a uma instituição ou a um organismo comunitário [...].

59 No presente caso, o demandante acusa o Provedor de Justiça de um comportamento culposo no tratamento da sua queixa. Ora, não se pode excluir a hipótese de esse comportamento ter infringido o direito, conferido pelo Tratado e pela Decisão 94/262 aos cidadãos, a que o Provedor de Justiça procure uma solução extrajudicial para um caso de má administração que os afecte e lhes possa causar prejuízo.»

23 O Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente a acção de F. Lamberts, na medida em que este não demonstrou que o Provedor de Justiça tivesse cometido faltas de serviço no tratamento da sua queixa.

24 No que respeita aos fundamentos que interessam para efeitos do presente recurso, resulta do acórdão recorrido o seguinte.

25 Em primeiro lugar, F. Lamberts acusou o Provedor de Justiça de não o ter informado da possibilidade de interpor um recurso de anulação da decisão da Comissão no Tribunal de Primeira Instância. Ora, o Tribunal de Primeira Instância considerou que é suposto que um agente das Comunidades conheça as modalidades de recurso no Tribunal de Primeira Instância. O Provedor de Justiça pode aconselhar um cidadão sobre esta matéria, mas nenhuma disposição no direito comunitário a isso o obriga.

26 Em segundo lugar, F. Lamberts acusa o Provedor de Justiça de falta de imparcialidade e de objectividade no tratamento da sua queixa por ter tomado em consideração o parecer da Comissão, quando esse parecer, na versão inglesa, língua na qual tinha apresentado a sua queixa, foi apresentado depois de expirado o prazo fixado pelo Provedor de Justiça. Por outro lado, essa versão do parecer não correspondia à versão francesa inicialmente enviada. A esse respeito, o Tribunal de Primeira Instância referiu que o prazo fixado pelo Provedor de Justiça à instituição para que esta apresente o seu parecer não é um prazo peremptório e que as versões linguísticas não apresentavam diferenças no respeitante aos elementos relevantes para a apreciação da queixa pelo Provedor de Justiça.

27 Em terceiro lugar, F. Lamberts alega que o Provedor de Justiça tem a seu cargo uma obrigação de meios, no sentido de permitir uma solução amigável que dê satisfação ao cidadão. O Tribunal de Primeira Instância lembrou que o Provedor de Justiça dispõe, a esse respeito, de uma ampla margem de apreciação. Por conseguinte, o Provedor de Justiça só pode incorrer em responsabilidade extracontratual em caso de incumprimento flagrante e manifesto dos deveres que lhe incumbem neste contexto. Em princípio, não pode limitar-se a transmitir ao cidadão em causa o parecer da instituição. Ora, neste caso, o Provedor de Justiça analisou a procedência do ponto de vista defendido pela Comissão e pôde, sem cometer qualquer falta, concluir, na sua decisão, que a procura de uma solução amigável que desse satisfação a F. Lamberts não podia ter sucesso.

Os pedidos das partes no Tribunal de Justiça

28 No seu recurso, o Provedor de Justiça conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido na parte que julga admissível a acção de indemnização;

— julgar a acção inadmissível.

29 F. Lamberts apresentou a sua contestação na Secretaria do Tribunal de Justiça. Conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso;

— anular o acórdão recorrido na parte relativa ao mérito do pedido deduzido em primeira instância e, portanto:

— a título principal:

— condenar o Provedor de Justiça no pagamento da quantia de 2 468 787 euros de indemnização por danos materiais e financeiros e

da quantia de 124 000 euros de indemnização por danos morais, acrescidas de juros legais até integral pagamento,

— condenar o Provedor de Justiça nas despesas da instância,

— a título subsidiário:

— condenar o Provedor de Justiça no pagamento da quantia de 1 234 394 euros de indemnização por danos materiais e financeiros e da quantia de 124 000 euros de indemnização por danos morais, acrescidas de juros legais até integral pagamento,

— condenar o Provedor de Justiça nas despesas da instância.

30 O Parlamento apresentou alegações de intervenção em apoio do Provedor de Justiça.

Quanto ao recurso principal

31 O artigo 56.° do Estatuto do Tribunal de Justiça dispõe que pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça, nomeadamente das decisões do Tribunal de Primeira Instância que ponham termo a um incidente processual relativo a uma excepção de incompetência ou a uma questão prévia de inadmissibilidade e que este recurso pode ser interposto por qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida.

32 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância, em primeiro lugar, julgou improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Provedor de Justiça contra a acção de F. Lamberts, tendo, em seguida, julgado improcedente também a acção.

33 Uma vez que o Provedor de Justiça foi parcialmente vencido, o seu recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, na medida em que julga improcedente a questão prévia de inadmissibilidade, é admissível (v., neste sentido, acórdão de 21 de Janeiro de 1999, França/Comafrica e o., C-73/97 P, Colect., p. I-185, e de 26 de Fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, Colect., p. I-1873, n.º 50).

34 Em seguida, refira-se que o Provedor de Justiça não põe em causa o entendimento do Tribunal de Primeira Instância de que tem competência, nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE, para conhecer das acções de indemnização contra ele propostas como órgão da Comunidade.

35 Com efeito, o Provedor de Justiça reconhece que, em princípio, um cidadão pode intentar uma acção de indemnização para reparação dos danos que lhe tenham sido causados pelos seus eventuais comportamentos culposos, isto é, actos não pertencentes aos procedimentos de inquérito, cometidos em violação dos deveres impostos ao Provedor de Justiça pelo Tratado e pelo seu estatuto e que tenham violado direitos subjectivos do cidadão, como o direito à confidencialidade de determinadas informações.

36 Em contrapartida, considera contrário ao direito comunitário que uma acção de indemnização seja proposta contra si em circunstâncias como as do caso presente, uma vez que essa acção se destina à fiscalização da regularidade do processo de inquérito a que procedeu e da sua decisão de arquivar o processo. Ao proceder deste modo, o Tribunal de Primeira Instância desrespeitou os limites impostos à fiscalização jurisdicional da sua actividade.

37 Em apoio do seu recurso, o Provedor de Justiça invoca um fundamento único, assente, por um lado, em violação do direito comunitário, em particular do artigo 195.° CE e da Decisão 94/262, pelo Tribunal de Primeira Instância e, por outro, em inobservância ou má interpretação pelo Tribunal de Primeira Instância da sua própria jurisprudência assim como da do Tribunal de Justiça.

38 Este fundamento articula-se em três partes.

Quanto à primeira parte do fundamento

Apresentação e argumentação

39 No âmbito da primeira parte do seu fundamento, o Provedor de Justiça, apoiado pelo Parlamento, critica o Tribunal de Primeira Instância por ter exercido uma fiscalização jurisdicional da regularidade do processo de inquérito e da decisão de arquivamento do processo, quando, nos termos das disposições que regem o exercício das funções do Provedor de Justiça e a sua responsabilidade, essa fiscalização foi conferida ao Parlamento.

40 A esse respeito, o Provedor de Justiça baseia-se nos artigos 195.° CE e 3.°, n.os 7 e 8, da Decisão 94/262, segundo os quais deve apresentar ao Parlamento relatórios especiais e um relatório anual da sua actividade. No essencial, refere que esses relatórios são analisados pelo Parlamento e são objecto de uma deliberação. Salienta também que o inquérito relativo à queixa de F. Lamberts é mencionado no relatório anual de 1999, apresentado ao Parlamento em Abril de 2000. Depois de o ter analisado, o Parlamento redigiu o seu próprio relatório, que aprovou em Julho de 2000. Ao aceitar conhecer do mérito de um processo em que F. Lamberts contesta a forma como o Provedor de Justiça deu tratamento à sua queixa e as

conclusões a que chegou, o Tribunal de Primeira Instância procedeu erradamente a uma fiscalização da legalidade do processo de inquérito levado a cabo pelo Provedor de Justiça e das respectivas conclusões, o que é uma duplicação da fiscalização que cabe ao Parlamento nos termos do Tratado CE e que já foi efectuada.

41 Além disso, o Provedor de Justiça alega que os artigos 195.°, n.° 2, CE e 8.° da Decisão 94/262 prevêem um processo específico para o caso de o Provedor de Justiça cometer uma ou mais faltas graves que possam pôr em dúvida a sua capacidade para desempenhar as suas funções. Nessa hipótese, a pedido do Parlamento, o Provedor de Justiça pode ser demitido pelo Tribunal de Justiça. Se F. Lamberts entendia que o Provedor de Justiça não tinha dado o tratamento correcto à sua queixa, deveria ter-se dirigido ao Parlamento e não ao Tribunal de Primeira Instância no âmbito de uma acção de indemnização.

42 O Provedor de Justiça e o Parlamento acrescentam que a interpretação em que o Tribunal de Primeira Instância se baseou para julgar admissível uma acção que tinha em vista a reparação de um dano causado pelo Provedor de Justiça podem prejudicar o equilíbrio institucional que o rodeia e pôr em causa a sua independência, prevista no artigo 195.°, n.° 3, CE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

43 Há que dizer que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito ao entender que a fiscalização jurisdicional das actividades do Provedor de Justiça não é excluída pelos poderes de fiscalização de que o Parlamento dispõe a seu respeito.

44 Com efeito, por um lado, o dever do Provedor de Justiça de apresentar um relatório ao Parlamento não pode ser entendido como uma fiscalização pelo Parlamento da boa execução da sua missão pelo Provedor de Justiça no tratamento dado às queixas dos cidadãos.

45 Por outro lado, o processo de demissão oficiosa do Provedor de Justiça tem em vista uma apreciação da sua actividade em termos globais e não uma fiscalização pelo Parlamento do desempenho do Provedor de Justiça na sua missão de tratamento de uma queixa de um cidadão.

46 De qualquer forma, as competências do Parlamento relativamente ao Provedor de Justiça não se assemelham a um poder de fiscalização jurisdicional.

47 Por conseguinte, a fiscalização jurisdicional da actividade do Provedor de Justiça não é uma duplicação da fiscalização exercida pelo Parlamento.

48 Quanto ao alegado risco de a fiscalização jurisdicional da actividade do Provedor de Justiça pôr em causa a sua independência, o reconhecimento da responsabilidade por um dano causado pela actividade do Provedor de Justiça não respeita à sua responsabilidade pessoal mas sim à da Comunidade. Ora, a possibilidade de se reconhecer, em determinadas condições, a responsabilidade da Comunidade por causa de um comportamento do Provedor de Justiça, no exercício das suas funções e que seja contrário ao direito comunitário, não é susceptível de pôr em causa a independência do Provedor de Justiça.

49 Segundo jurisprudência assente em matéria de responsabilidade da Comunidade por danos causados a particulares por violação do direito comunitário imputável a uma instituição ou a um órgão comunitário, o direito à reparação é reconhecido quando estiverem reunidas três condições, ou seja, que a norma de direito violada tenha por objectivo conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do acto e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (v. acórdão de 10 de Julho de 2003, Comissão/Fresh Marine, C-472/00 P, Colect., p. I-7541, n.° 25, e jurisprudência aí referida). No que se

refere à segunda condição, o critério decisivo para considerar que uma violação do direito comunitário é suficientemente caracterizada é, em circunstâncias como as do caso presente, o da violação manifesta e grave, pela instituição comunitária em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação (acórdão Comissão/Fresh Marine, já referido, n.° 26).

50 Para se averiguar se existiu uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário que permita reconhecer a responsabilidade extracontratual da Comunidade devida à actuação do Provedor de Justiça, há que ter em conta as especificidades das suas funções. Neste contexto, deve-se considerar que o Provedor de Justiça apenas tem uma obrigação de meios e que goza de uma extensa margem de apreciação.

51 Assim, ao contrário do que alegam o Provedor de Justiça e o Parlamento, a fiscalização exercida pelo segundo sobre o primeiro não exclui uma fiscalização jurisdicional, que deve ser exercida tendo em conta as especificidades das funções do Provedor de Justiça.

52 Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância não violou as disposições do direito comunitário que regem o exercício das funções de Provedor de Justiça e a sua fiscalização ao julgar admissível, em princípio, uma acção de indemnização baseada em responsabilidade extracontratual da Comunidade devida a um alegado mau tratamento dado pelo Provedor de Justiça a uma queixa. Foi, pois, acertadamente que, no n.° 57 do acórdão recorrido, depois de reconhecer que o Provedor de Justiça dispõe de uma ampla margem de apreciação quanto à procedência das queixas e ao tratamento a dar-lhes e que não tem a seu cargo, neste contexto, qualquer obrigação de resultado, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, ainda que a fiscalização pelo juiz comunitário tenha, por conseguinte, que ser limitada, nem por isso se pode excluir a hipótese de que, em circunstâncias totalmente excepcionais, um cidadão possa demonstrar que o Provedor de Justiça cometeu, no exercício das suas funções, uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, susceptível de causar um prejuízo a esse cidadão.

53 Improcede, portanto, a primeira parte do fundamento.

Quanto à segunda parte do fundamento

Apresentação e argumentação

54 No âmbito da segunda parte do seu fundamento, o Provedor de Justiça, apoiado pelo Parlamento, alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao julgar admissível uma acção de indemnização que, na realidade, tem por fim pôr em causa a regularidade do processo de inquérito e a decisão do seu arquivamento quando, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça, os meios processuais que o Tratado prevê para o efeito são inadmissíveis relativamente ao Provedor de Justiça.

55 O Provedor de Justiça alega, nomeadamente, que os inquéritos a que procede e as conclusões a que chega, embora sejam chamadas «decisões», não têm qualquer efeito jurídico directo na situação dos cidadãos nem qualquer efeito jurídico vinculativo para a instituição em causa. Entende, por conseguinte, que, mesmo que os inquéritos estivessem feridos de vício de forma e as suas conclusões feridas de erro de direito, os referidos inquéritos e conclusões em caso algum poderiam estar na origem de danos causados aos queixosos, devidos a um caso de má administração imputável a uma instituição comunitária e não ao Provedor de Justiça.

56 O Provedor de Justiça critica ainda o Tribunal de Primeira Instância por ter procedido, nos n.^{os} 64 a 85 do acórdão recorrido, a uma análise detalhada do seu inquérito e das suas conclusões, da mesma forma que teria feito em sede de recurso de anulação, e por ter, desse modo, procedido a uma verdadeira fiscalização da legalidade de todo o processo de inquérito e das suas conclusões.

57 Ao proceder deste modo, o Tribunal de Primeira Instância, segundo o Provedor de Justiça, não respeitou a distinção entre acções de indemnização, por um lado, e recursos de anulação e acções por omissão, por outro, além de ter inobservado a sua própria jurisprudência e a do Tribunal de Justiça, da qual resulta que os inquéritos e as decisões do Provedor de Justiça não podem ser objecto de fiscalização jurisdicional no âmbito destes dois últimos processos.

58 O Provedor de Justiça critica o Tribunal de Primeira Instância por, apesar disso, ter possibilitado essa fiscalização jurisdicional a coberto de uma acção de indemnização, abrindo assim caminho à propositura de numerosos recursos de anulação, ou mesmo de numerosas acções por omissão, contra o Provedor de Justiça a coberto de alegadas acções de indemnização. O Tribunal não teve em conta que, na realidade, a acção de indemnização contra o Provedor de Justiça constituía um desvio, por F. Lamberts, das vias de recurso que são o recurso de anulação e a acção por omissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

59 A acção de indemnização é um meio processual autónomo, com uma função particular no quadro do sistema processual e está subordinada a condições de exercício concebidas em atenção ao seu objectivo específico (acórdão de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil, p. 325, Colect., p. 111, n.° 6, e despacho de 21 de Junho de 1993, Van Parijs e o./Conselho e Comissão, C-257/93, Colect., p. I-3335, n.° 14). Enquanto o recurso de anulação e a acção por omissão se destinam a obter a condenação da ilegalidade de um acto juridicamente vinculativo ou da inexistência de tal acto, a acção de indemnização tem como objecto a reparação de um prejuízo decorrente de um acto ou de um comportamento ilícito imputável a uma instituição ou a um organismo comunitário (v., neste sentido, acórdão de 10 de Julho de 1985, CMC/Comissão, 118/83, Recueil, p. 2325, n.^{os} 29 a 31; de 27 de Março de 1990, Grifoni/ /Comissão, C-308/87, Colect., p. I-1203, e de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/ /Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199).

60 Uma das condições do direito à reparação é, como referido no n.º 49 do presente acórdão, a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confira direitos aos particulares. Assim, em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade, há que apreciar o comportamento que está na origem do dano para se determinar a responsabilidade de uma instituição ou de um órgão comunitário.

61 Na realidade, se um tribunal comunitário não pudesse apreciar a legalidade do comportamento de uma instituição ou de um órgão comunitário, o processo previsto no artigo 235.º CE ficaria sem efeito útil.

62 Por conseguinte, numa acção baseada na responsabilidade extracontratual da Comunidade e destinada à reparação de um dano alegadamente causado pela forma de tratamento de uma queixa pelo Provedor de Justiça, há que apreciar a legalidade do comportamento do Provedor de Justiça no exercício das suas funções.

63 Foi, pois, com razão que o Tribunal de Primeira Instância analisou, nos n.os 64 a 85 do acórdão recorrido, se o Provedor de Justiça tinha cometido a violação suficientemente caracterizada do direito comunitário que lhe era imputada por F. Lamberts e fiscalizou a forma pela qual o Provedor de Justiça tinha tratado a sua queixa, a fim de determinar se devia julgar procedente a acção que lhe foi submetida.

64 Em conclusão, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito sobre o alcance da acção de indemnização ao julgar admissível a acção intentada por F. Lamberts.

65 Daí resulta que improcede a segunda parte do fundamento.

Quanto à terceira parte do fundamento

Apresentação e argumentação

66 No âmbito da terceira parte do seu fundamento, o Provedor de Justiça, apoiado pelo Parlamento, acusa, no essencial, o Tribunal de Primeira Instância de ter violado o direito comunitário ao julgar admissível a acção de indemnização contra aquele intentada por F. Lamberts, apesar de a acção ter em vista a reparação de um dano causado pelo comportamento da Comissão. Na realidade, F. Lamberts, que não tinha no prazo previsto interposto recurso de anulação das decisões da Comissão tomadas a seu respeito, teria tentado, a coberto de uma acção de indemnização contra o Provedor de Justiça, contornar os prazos de ordem pública que regem o recurso de anulação, para impugnar a legalidade das referidas decisões da Comissão no tribunal comunitário.

Apreciação do Tribunal de Justiça

67 Em caso algum pode o Provedor de Justiça ser responsabilizado pelo comportamento da Comissão. Uma acção destinada à reparação de um dano causado pelo comportamento de uma instituição ou de um órgão comunitário deve ser intentada contra essa instituição ou órgão.

68 Em apoio da acção intentada em primeira instância, F. Lamberts alegou ter sofrido danos causados pelas faltas e negligência do Provedor de Justiça no tratamento dado à sua queixa. A sua acção não tem, portanto, em vista a reparação de danos causados por um comportamento lesivo por parte da Comissão.

69 Assim, foi com razão que, no n.º 51 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, pela acção nesse Tribunal intentada, F. Lamberts procurava obter uma indemnização por danos que considerava ter sofrido devido a uma negligência cometida pelo Provedor de Justiça no exercício das funções que lhe são atribuídas pelo Tratado CE.

70 Por conseguinte, improcede a terceira parte do fundamento apresentado pelo Provedor de Justiça.

71 Nestas condições, cabe negar provimento ao recurso principal.

Quanto ao recurso subordinado

72 Em apoio do seu recurso subordinado, F. Lamberts invoca dois fundamentos.

73 O Provedor de Justiça e o Parlamento alegam que o recurso subordinado deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao primeiro fundamento

74 No âmbito do seu primeiro fundamento, F. Lamberts alega que o Tribunal de Primeira Instância violou a Decisão 94/262, ao não imputar qualquer falta ao Provedor de Justiça. Entende, assim, que o Tribunal de Primeira Instância violou o artigo 2.°, n.° 5, desta decisão, ao não condenar o Provedor de Justiça por não o ter aconselhado em tempo útil a recorrer para o tribunal comunitário, e o artigo 3.°, n.° 5 da mesma decisão, ao não o condenar por não ter tentado obter uma solução amigável que lhe desse satisfação, apesar de o Provedor de Justiça, ao proceder desse modo, não ter cumprido a missão em que foi investido pelo Parlamento.

Quanto à admissibilidade do fundamento

75 Há que lembrar que, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito comunitário feita pelo Tribunal de Primeira Instância, as questões de direito analisadas em primeira instância podem ser novamente discutidas em sede de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, se um recorrente não pudesse, dessa forma, basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal de Primeira Instância, o processo de recurso perderia parte do seu sentido (v. despacho de 11 de Novembro de 2003, Martinez/Parlamento, C-488/01 P, Colect., p. I-13355, n.° 39, e jurisprudência aí referida).

76 Contudo, resulta dos artigos 225.° CE, 58.°, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e 112.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo deste último que o recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância deve indicar de forma precisa os elementos criticados do acórdão cuja anulação se pede e os argumentos jurídicos que servem especificamente de base a esse pedido (v. despacho Martinez/Parlamento, já referido, n.° 40, e jurisprudência aí referida).

77 Não respeita esta exigência o recurso de decisão de primeira instância que, sem sequer comportar uma argumentação especificamente destinada a identificar o erro de direito de que alegadamente padece o acórdão impugnado, se limita a reproduzir os fundamentos e argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, tal recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reanálise da petição apresentada na primeira instância, o que escapa à competência do Tribunal de Justiça (acórdão de 4 de Julho de 2000, Bergadem e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 35).

78 Ora, no caso presente, no âmbito do seu primeiro fundamento, F. Lamberts identificou expressamente o erro de direito imputado ao Tribunal de Primeira Instância e criticou efectivamente a interpretação do direito comunitário em que aquele se baseou. Este fundamento tem em vista, com efeito, pôr em causa a posição seguida pelo Tribunal de Primeira Instância numa questão de direito que lhe foi submetida em primeira instância, isto é, a interpretação a dar às disposições comunitárias segundo as quais o Provedor de Justiça pode aconselhar o queixoso a dirigir-se a outra autoridade e deve tentar, na medida do possível, encontrar uma solução amigável.

79 O primeiro fundamento é, portanto, admissível.

Quanto ao mérito do fundamento

80 Há que observar que as disposições que regem o exercício das funções do Provedor de Justiça e, mais em particular, o artigo 2.º, n.º 5da Decisão 94/262 não

impõem ao Provedor de Justiça qualquer obrigação de informar o queixoso das outras vias de recurso à sua disposição nem os prazos a respeitar para recorrer aos meios processuais jurisdicionais. Por maioria de razão, não lhe cabe aconselhar o queixoso a seguir qualquer meio processual.

81 Embora o interesse do bom desempenho da missão que lhe foi conferida pelo Tratado recomende que o Provedor de Justiça informe, sendo caso disso, o cidadão em causa sobre os recursos a interpor a fim de melhor defender os seus interesses, o artigo 2.°, n.° 5, da Decisão 94/262 não pode ser interpretado no sentido de que é constitutivo de um direito do queixoso a ser reencaminhado para o Tribunal de Primeira Instância para aí interpor recurso de anulação da decisão da instituição objecto da queixa.

82 No que respeita à procura de uma solução amigável do litígio que opõe a pessoa que lhe apresentou uma queixa a uma instituição comunitária, nos termos do artigo 3.°, n.° 5, da Decisão 94/262, o Provedor de Justiça apenas tem o dever de cooperar com a instituição em causa a fim de tentar encontrar uma solução que possa eliminar o caso de má administração e dar satisfação ao queixoso. Para o efeito, dispõe de um poder de apreciação muito extenso. Em particular, deve verificar se existe possibilidade de procurar uma solução que dê satisfação ao queixoso, sendo claro que há situações em que a procura dessa solução não é possível, como resulta do artigo 6.°, n.° 3, das disposições de execução, caso em que o Provedor de Justiça arquivará o processo por decisão fundamentada. De qualquer forma, não se pode acusar o Provedor de Justiça de não ter cumprido correctamente a missão que lhe é confiada pelo simples facto de ter concluído pela impossibilidade de encontrar uma solução que desse satisfação ao queixoso. O Tribunal de Primeira Instância não cometeu, pois, qualquer erro de direito na sua interpretação das disposições comunitárias segundo as quais o Provedor de Justiça tentará, na medida do possível, encontrar uma solução amigável, nem ao considerar, no n.° 85 do seu acórdão, que o Provedor de Justiça pode, sem cometer nenhuma falta de serviço, concluir, na sua decisão de arquivamento de determinado inquérito, que a procura de uma solução amigável que dê satisfação ao demandante não tem condições de sucesso.

83 Deve, pois, ser julgado improcedente o primeiro fundamento de F. Lamberts.

Quanto ao segundo fundamento

84 No âmbito do seu segundo fundamento, F. Lamberts alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu dois importantes erros de apreciação.

85 Em primeiro lugar, alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de apreciação ao afirmar, no n.º 82 do acórdão recorrido, que «resulta tanto do parecer da Comissão sobre a queixa do demandante como da carta de 15 de Dezembro de 1999 do membro da Comissão responsável pelos serviços de pessoal que a Comissão recusava autorizar o demandante a apresentar-se segunda vez à prova oral ou a procurar qualquer outra solução alternativa», quando F. Lamberts nunca tinha pedido para se apresentar segunda vez à prova oral.

86 A esse respeito, há que observar, por um lado, que o Tribunal de Primeira Instância lembrou, no n.º 81 do acórdão recorrido, que há situações em que a procura de uma solução amigável não é possível e considerou, no n.º 82, que assim sucede no caso presente, uma vez que a Comissão se recusava a autorizar F. Lamberts a apresentar-se segunda vez à prova oral ou a procurar qualquer outra solução alternativa.

87 Por outro lado, o argumento de F. Lamberts que critica o n.º 82 do acórdão recorrido não tem por fim demonstrar de que modo o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito verificando se, no caso em apreço, era possível uma solução amigável.

88 O primeiro argumento de F. Lamberts deve, por isso, ser julgado inadmissível pelas razões referidas no n.º 76 do presente acórdão.

89 Em segundo lugar, F. Lambert entende que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de apreciação ao basear-se em fundamentação manifestamente errada quando, no n.º 84 do acórdão recorrido, refere que «foi só no quadro do processo no Tribunal que o demandante indicou, a título de exemplo, diferentes soluções alternativas que, na sua opinião, podiam ter sido consideradas», quando resulta claramente dos autos e, a este respeito, do anexo 26, nomeadamente, onde o recorrente faz referência ao conceito de «consultor especial», que F. Lamberts comunicou essas soluções por ocasião da instrução da queixa e antes de o Provedor de Justiça tomar a sua decisão, e que este nunca teve em conta.

90 Há que observar que, na medida em que remete para o conjunto dos autos, esta crítica relativa ao n.º 84 do acórdão recorrido deve ser considerada uma crítica da apreciação das provas tomadas em consideração pelo Tribunal de Primeira Instância, não sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça em sede de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância, sendo esta limitada às questões de direito, nos termos dos artigos 225.º CE e 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

91 Admitindo que a remissão para o anexo 26 das peças apresentadas por F. Lamberts ao Tribunal de Primeira Instância pudesse ser analisada como um fundamento baseado em desvirtuação desse documento, há que observar que esse anexo é constituído por correspondência entre F. Lamberts e o secretariado do Provedor de Justiça e, em particular, por uma carta de 12 de Março de 1999, na qual refere o conceito de «consultor especial». Nesta carta, F. Lamberts refere uma prática de integração sem concurso prévio, contrária às regras de acesso à função pública comunitária, como previstas no Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, que teria sido levada a cabo no âmbito da integração do secretariado de Schengen no Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia,

e pede que a autoridade investida do poder de nomeação use de flexibilidade no seu caso.

92 Face aos documentos acima referidos, não se verifica que, numa fase anterior ao processo no Tribunal de Primeira Instância, F. Lamberts tivesse, em concreto, proposto soluções a considerar de preferência a um novo convite para se apresentar à prova oral. Além disso, foi com razão que o Tribunal de Primeira Instância não teve em conta a proposta de flexibilidade no caso de F. Lamberts como uma solução alternativa susceptível de ser tomada em consideração.

93 Assim, foi sem desvirtuar os elementos de prova que lhe foram submetidos que, no n.º 84, do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou que F. Lamberts não tinha proposto soluções alternativas numa fase anterior à propositura da acção, de modo que o Provedor de Justiça não tinha podido tomar posição específica sobre tais propostas antes da propositura da referida acção.

94 Face ao exposto, nega-se integralmente provimento ao recurso subordinado.

Quanto às despesas

95 Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos

termos do artigo 69.°, n.° 3, do mesmo regulamento, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou por motivos excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo ambas as partes sido parcialmente vencidas, há que decidir que cada uma delas suportará as suas próprias despesas. Por outro lado, nos termos do artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, o Parlamento que foi interveniente no processo suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno)

decide:

1) **Nega-se provimento ao recurso principal e ao recurso subordinado.**

2) **Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Março de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris