Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 27 de outubro de 2016[1]

Processo C-337/15 P

Provedor de Justiça Europeu
contra

Claire Staelen

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Responsabilidade extracontratual — Tratamento pelo Provedor de Justiça Europeu de uma queixa relativa à gestão de uma lista de candidatos aprovados num concurso geral — Poderes de inquérito — Dever de diligência — Danos morais — Nos termos do artigo 41.»

1. º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), os cidadãos da União têm direito a uma boa administração por parte das instituições, órgãos e organismos da União nas questões que lhes digam respeito. O dever de diligência ou, para ser mais claro, o dever de analisar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso concreto (a seguir «princípio TUM»)[2] é inerente ao princípio da boa administração. Aplica-se, de um modo geral, à ação da administração da União nas suas relações com o público[3].

2. Todavia, dá a violação do direito a uma boa administração lugar a um dever de indemnização? Em especial, constitui a violação do princípio TUM pelo Provedor de Justiça Europeu, enquanto tal, uma violação suficientemente caracterizada do direito da União que tem por objeto conferir direitos aos particulares? São estas, em suma, as questões sobre as quais o Tribunal de Justiça é agora chamado a pronunciar-se, mais de doze anos após a prolação do acórdão Lamberts[4].

3. No essencial, o Tribunal Geral considerou que a violação do princípio TUM constitui, *per se*, uma violação suficientemente caracterizada do direito da União e que, em quatro ocasiões diferentes, o Provedor de Justiça não respeitou esse princípio no tratamento da queixa de C. Staelen[5]. Além disso, o Tribunal Geral considerou que o Provedor de Justiça não respondeu às cartas de C. Staelen num prazo razoável. Em consequência dessas violações, o Tribunal Geral atribuiu a C. Staelen uma indemnização no valor de 7 000 euros pela sua perda de confiança no serviço do Provedor de Justiça bem como pelo seu sentimento de perda de tempo e de energia.

1 — Língua original: inglês.

2 — *V., em especial, acórdão de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14). Como é referido abaixo, a denominação deste princípio não tem sido consensual, o que me leva a adotar uma abordagem mais neutra.*

3 — Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar (RU)/Comissão (C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 92).

4 — Acórdão de 23 de março de 2004, Provedor de Justiça/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174), proferido em sessão plenária (a seguir «acórdão Lamberts»).

5 — Acórdão de 29 de abril de 2015, Staelen/Provedor de Justiça (T-217/11, EU:T:2015:238, a seguir «acórdão recorrido»).

4. Discordo do Tribunal Geral e explicarei porquê nas presentes conclusões. Tal leva-me a aconselhar o Tribunal de Justiça a anular o acórdão recorrido e a decidir o recurso interposto em primeira instância, julgando improcedente por falta de fundamento o pedido de C. Staelen no processo [6].

I – Quadro jurídico

5. O artigo 3.º da Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom [7] dispõe:

«1. O Provedor de Justiça [8] procederá, por iniciativa própria ou na sequência de queixa, a todos os inquéritos que considera justificados para esclarecer qualquer eventual caso de má administração na ação das instituições e organismos [da União]. […]

2. As instituições e organismos [da União] deverão fornecer ao Provedor de Justiça as informações por este solicitadas e permitir-lhe o acesso à documentação pertinente.

[…] Os funcionários e outros agentes das instituições e organismos [da União] têm o dever de testemunhar a pedido do Provedor de Justiça. […]»

II – Antecedentes do litígio [9]

6. Em 14 de novembro de 2006, C. Staelen apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça, relativa à alegada má gestão por parte do Parlamento Europeu da lista de candidatos aprovados no concurso geral EUR/A/151/98, da qual constava como candidata aprovada.

7. No termo do seu inquérito (a seguir «inquérito inicial»), o Provedor de Justiça emitiu, em 22 de outubro de 2007, uma decisão na qual concluiu que o Parlamento não cometera um ato de má administração.

8. Em 29 de junho de 2010, o Provedor de Justiça decidiu instaurar um inquérito por iniciativa própria com o objetivo de reapreciar se o Parlamento cometera um ato de má administração (a seguir «inquérito por iniciativa própria»).

9. Em 31 de março de 2011, o Provedor de Justiça adotou uma decisão que pôs termo ao inquérito referido *supra* e concluiu, uma vez mais, que o Parlamento não cometera um ato de má administração.

III – Tramitação processual no Tribunal Geral

10. Por petição apresentada em 20 de abril de 2011, C. Staelen intentou uma ação de indemnização contra o Provedor de Justiça com o objetivo de obter a reparação dos prejuízos alegadamente sofridos devido à forma como o Provedor de Justiça tinha tratado a sua queixa, referida no n.º 6, *supra*.

6 — Por despachos de 29 de junho de 2016, Provedor de Justiça/Staelen (C-337/15 P, não publicado, EU:C:2016:670), e de 20 de julho de 2016, Staelen/Provedor de Justiça (C-338/15 P, não publicado, EU:C:2016:599), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso de C. Staelen e ao seu recurso subordinado contra o acórdão recorrido.

7 — Decisão do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO 1994, L 113, p. 15).

8 — Embora a maior parte dos acontecimentos em causa envolvam o seu antecessor, por uma questão de coerência, referir-me-ei ao atual titular do cargo de Provedor de Justiça — a saber, Emily O'Reilly — que é Provedora de Justiça desde 1 de outubro de 2013.

9 — Os n.os 1 a 42 dos 339 números do acórdão recorrido descrevem os antecedentes do presente litígio de forma completa.

11. Na sequência de uma audiência pública realizada em 9 de abril de 2014, o Tribunal Geral, no acórdão recorrido, julgou a ação de C. Staelen parcialmente procedente e condenou o Provedor de Justiça a pagar-lhe 7 000 euros. O Tribunal Geral julgou a ação improcedente quanto ao restante e condenou cada uma das partes a pagar metade das despesas da outra parte.

IV – Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

12. Através do recurso que interpôs no Tribunal de Justiça em 6 de julho de 2015, o Provedor de Justiça pede que este Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido 1) na parte em que conclui a) que o Provedor de Justiça Europeu cometeu várias ilegalidades que constituem violações suficientemente caracterizadas do direito da União, b) que ficou provada a existência de danos morais e c) que estabelece um nexo de causalidade entre as ilegalidades identificadas pelo Tribunal Geral e esses danos morais, e 2) na parte em que condena o Provedor de Justiça Europeu a pagar uma indemnização de 7 000 euros;

— julgar o pedido da autora improcedente, na medida em que o acórdão recorrido seja anulado;

— a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral, na medida em que o acórdão recorrido venha a ser anulado;

— decidir de forma justa e equitativa quanto às despesas.

13. Na resposta que apresentou no Tribunal de Justiça em 8 de outubro de 2015, C. Staelen pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o recurso parcialmente inadmissível e, em todo o caso, destituído de fundamento;

— condenar o Provedor de Justiça a pagar-lhe 50 000 euros a título de indemnização por danos morais;

— condenar o Provedor de Justiça a pagar todas as despesas relativas ao presente processo e ao processo em primeira instância.

14. Na audiência realizada em 6 de setembro de 2016, apenas o Provedor de Justiça apresentou alegações.

V – Apreciação

A – *Observações preliminares*

15. A título preliminar, observo que o segundo pedido constante da resposta de C. Staelen ao presente recurso do Provedor de Justiça, através do qual pede que o Tribunal de Justiça condene o Provedor de Justiça a pagar-lhe 50 000 euros a título de indemnização por danos morais, é manifestamente inadmissível nos termos do artigo 174.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça por ir além dos pedidos que a resposta a um recurso pode contemplar [10].

10 — V., a respeito das atuais regras processuais, conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, n.º 8), e, no que respeita às anteriores regras processuais, acórdão de 5 de julho de 2011, Edwin/OHIM (C-263/09 P, EU:C:2011:452, n.ºs 83 e 84). No processo C-338/15 P, C. Staelen pediu que o Tribunal de Justiça condenasse o Provedor de Justiça a pagar idêntico montante.

16. O recurso interposto pelo Provedor de Justiça assenta em cinco fundamentos.

17. Concretamente, o Provedor de Justiça alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que: i) uma simples violação do princípio TUM era suficiente para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada; ii) uma explicação credível dada por uma instituição no inquérito conduzido pelo Provedor de Justiça não o isenta da responsabilidade de assegurar que os factos nos quais assenta tal explicação são verdadeiros; iii) as respostas irrazoavelmente tardias às cartas de C. Staelen constituem uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, que desencadeia a responsabilidade extracontratual da União; iv) a perda de confiança de C. Staelen no serviço do Provedor de Justiça podia ser qualificada como dano moral sem que fosse dada qualquer explicação para tal; v) existia um nexo de causalidade entre essa perda de confiança e a ilegalidade imputada ao serviço do Provedor de Justiça.

18. Como ficou esclarecido na audiência, quanto à segunda, terceira e quarta partes do primeiro fundamento, à segunda parte do segundo fundamento bem como ao terceiro e quarto fundamentos, o Provedor de Justiça contesta quer o mérito das conclusões do acórdão recorrido quer o cumprimento por parte do Tribunal Geral do seu dever de fundamentação. Em todo o caso, a questão de saber se a fundamentação de um acórdão do Tribunal Geral é contraditória ou insuficiente constitui uma questão de direito que pode ser, enquanto tal, invocada no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral [11]. Além disso, devido à sua natureza específica, um erro formal que consista na escassez ou na falta de fundamentação decorrente de um decisão proferida em primeira instância poderá tornar difícil ao Tribunal de Justiça excluir um erro material em sede de recurso, podendo esses dois fundamentos, nesse caso, estar interligados [12]. Nesta perspetiva, para efeitos das presentes conclusões, considero que é mais adequado tratar a questão da fundamentação do acórdão recorrido separadamente, após analisar o mérito de cada fundamento. Assim procederei.

B – *Primeiro fundamento: responsabilidade da União pela violação, por parte do Provedor de Justiça, do princípio TUM no inquérito inicial*

1. Argumentos das partes

19. O primeiro fundamento apresentado pelo Provedor de Justiça está dividido em quatro partes: uma parte inicial, relativa a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao considerar, de forma genérica, que qualquer violação do princípio TUM constitui uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, e três partes relativas a três casos nos quais o Tribunal Geral considerou que o Provedor de Justiça tinha violado este princípio dessa forma no âmbito do inquérito inicial. Estas três partes dizem respeito: i) à deturpação pelo Provedor de Justiça, na sua decisão de 22 de outubro de 2007, do conteúdo do parecer do Parlamento Europeu de 27 de março de 2007, ii) ao facto de o Provedor de Justiça alegadamente não ter verificado se o Parlamento informara as outras instituições da inclusão de C. Staelen na lista de candidatos aprovados do concurso EUR/A/151/98 (a seguir «informação em questão»), e iii) ao facto de alegadamente não ter investigado se a informação em questão fora enviada às direções-gerais (a seguir «DG») do próprio Parlamento.

11 — Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar (RU)/Comissão (C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 76 e jurisprudência referida).

12 — V., a título de exemplo, acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/CEVA e Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, n.ºs 67 a 69). V., igualmente, acórdão de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.º 89).

20. O Provedor de Justiça considera que a abordagem genérica efetuada pelo Tribunal Geral, em especial no n.º 86 do acórdão recorrido, não é compatível com o direito da União. Alega que a jurisprudência citada não apoia as conclusões do Tribunal Geral. Além disso, o Provedor de Justiça entende que o Tribunal Geral errou ao considerar, nos n.ºs 141 a 145 do acórdão recorrido, que as três situações individuais analisadas constituíam violações suficientemente caracterizadas do direito da União.

21. C. Staelen alega que o Provedor de Justiça confunde a margem de apreciação para abrir um inquérito, que o artigo 3.º da Decisão 94/262 lhe confere, com a forma como esse inquérito é conduzido, e que o Provedor de Justiça não tem razão quando afirma que o acórdão recorrido implica que qualquer erro constitui uma violação do princípio TUM e desencadeia a sua responsabilidade. C. Staelen alega ainda que a questão de saber se o Provedor de Justiça deturpou o parecer do Parlamento de 27 de março de 2007 constitui uma apreciação factual que não admite fiscalização em sede de recurso. C. Staelen afirma que o Provedor de Justiça está a pedir que o Tribunal de Justiça modere as condições que regem a responsabilidade extracontratual do recorrente, o que, a concretizar-se, seria contrário ao acórdão Lamberts. Além disso, em resposta à segunda e quarta partes do primeiro fundamento, C. Staelen alega que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito.

2. Apreciação

a) Admissibilidade

22. A alegação de C. Staelen de que a primeira e terceira partes do primeiro fundamento são inadmissíveis devido à sua natureza factual é infundada.

23. Com efeito, a primeira parte do primeiro fundamento é uma verdadeira questão de direito, na medida em que trata a questão de saber se uma violação do princípio TUM constitui uma violação suficientemente caracterizada do direito da União que tem por objeto conferir direitos aos particulares. Quanto às restantes partes do primeiro fundamento, embora se admita que estejam relacionadas com apreciações factuais — nomeadamente em relação à transmissão da informação em causa — a objeção do Provedor de Justiça é uma objeção de direito: a questão de saber se a falta de investigação dessa transmissão (ou a falta de transmissão) constituiu uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. No mínimo, como afirmou o Provedor de Justiça na sua réplica, tal implica examinar a qualificação jurídica dos factos e as consequências jurídicas daí retiradas pelo Tribunal Geral, cuja fiscalização é obviamente da competência do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de um acórdão do Tribunal Geral [13].

13 — V., *inter alia*, acórdão de 19 de julho de 2012, Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Comissão (C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, n.º 84).

b) Primeira parte do primeiro fundamento: critério aplicável para determinar se o Provedor de Justiça violou o princípio TUM de forma a desencadear a responsabilidade extracontratual da União

i) Considerações gerais sobre o âmbito do princípio TUM

24. O dever de analisar com cuidado e imparcialidade todos os elementos relevantes do caso concreto está assente no direito administrativo da União. Este dever é fundamental para o bom funcionamento da administração, embora não se trate de um conceito com contornos jurídicos precisos [14]. Talvez por isso, o princípio TUM tem sido por vezes referido como princípio ou dever de «diligência», de «cuidado» ou de «solicitude», e talvez também por isso tenha servido para alicerçar princípios fundamentais de direito administrativo conexos, tais como a imparcialidade e o tratamento atempado dos processos [15].

25. O aspeto desse princípio (ou dever) que está em causa no processo em apreço consiste na questão de saber até onde a administração deve ir para esclarecer e analisar os fundamentos factuais de um caso concreto.

26. A especificidade do presente processo não é, como tal, a questão de saber se o Tribunal Geral teve razão ao considerar que o Provedor de Justiça tinha violado, em várias ocasiões, o princípio TUM. É sobretudo a questão de saber se o Tribunal Geral teve razão ao considerar que as violações em causa eram de tal forma graves que desencadeavam a responsabilidade extracontratual da União. Estas questões levam-me a refletir brevemente, em seguida, sobre o âmbito do princípio TUM.

27. Desde logo, o princípio TUM manifesta-se a dois níveis diferentes: no sistema administrativo interno da União e ao nível dos Estados-Membros quando as normas da União são implementadas pelas administrações nacionais. As presentes conclusões centram-se no primeiro nível [16].

28. Em síntese, o princípio TUM implica duas perspetivas diferentes: a perspetiva da administração e a perspetiva dos particulares.

29. Por um lado, a administração não é, obviamente, omnisciente. Exigir que execute medidas de investigação relativas a questões de menor importância quando o resultado pode ter um alcance pouco significativo para o tratamento do caso concreto pode parecer desproporcionado e contrário à utilização eficiente dos recursos públicos. Além disso, dependendo das circunstâncias, é manifesto que, por vezes, será mais razoável exigir que os particulares cujos casos estão a ser tratados forneçam as informações pedidas quando estes podem fazê-lo facilmente [17] — tal aplica-se, em especial, às situações em que tenham sido formulados pedidos. Além disso, a interação com outras normas jurídicas, tais como as que regulam a confidencialidade, podem restringir a capacidade da administração para recolher mais informações. Por último, o princípio TUM não é solução para todos os problemas. Embora obrigue a administração a atuar com cuidado e prudência, não exige que a administração proteja os operadores económicos de todo e qualquer prejuízo resultante de riscos comerciais normais [18].

14 — V., no mesmo sentido, Craig, P., «Commentary on Article 41 of the Charter», *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Peers, S., e o. (eds.), Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 1078, n.º 41.28.

15 — V., sobre este assunto, Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, p. 392 e segs. (v., em especial, pp. 394 a 401 no que diz respeito às incoerências taxonómicas no tratamento desta questão).

16 — Quanto ao segundo nível, para uma perspetiva sueca, v., Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, p. 489 e segs.

17 — V., neste sentido, acórdão de 11 de novembro de 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, n.º 19). Cf. Hoffmann, H., «Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice», in Jacobs, L. e Baglays, S. (eds.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspetives*, Jacobs, L. (ed.), Ashgate, Farnham, 2013, p. 165.

18 — Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar (RU)/Comissão (C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 93).

30. Por outro lado, as administrações públicas são normalmente grandes e bem equipadas, pelo que estão em melhores condições do que os particulares para tratar os casos, prestar aconselhamento e recolher informações relevantes [19]. Por conseguinte, embora os particulares possam ser chamados a colaborar no inquérito transmitindo todas as informações que puderem fornecer, a administração deve conduzir esse inquérito com a maior diligência possível de forma a dissipar todas as dúvidas que possam existir [20]. De facto, as autoridades devem, por norma, esgotar todas as possibilidades de apurar os factos dos quais dependa a aplicação de disposições da União num caso concreto [21]. Assim, é duvidoso que o princípio TUM possa ser atenuado pela preocupação de aliviar a sobrecarga administrativa ou de reduzir as despesas públicas, a menos que não o fazer implique claramente que essa sobrecarga ou essas despesas ultrapassem os limites do que pode razoavelmente ser exigido [22]. Por último, não existem razões para atenuar as obrigações decorrentes do princípio TUM quando o resultado de um inquérito efetuado pela administração relativo a um caso concreto possa conduzir à imposição de uma sanção [23].

31. Neste contexto, numa União assente no princípio do Estado de direito, é de extrema importância que a administração da União se esforce permanentemente por adotar decisões corretas quanto à sua substância, em conformidade com o princípio geral de que as autoridades administrativas devem atuar de acordo com a lei. Por conseguinte, ao analisar um caso concreto, as autoridades da União devem recolher, da forma mais atempada e diligente possível, todas as informações que, atendendo às circunstâncias, sejam necessárias e suficientes para o efeito, e que possam permitir que o resultado pretendido resista com sucesso a uma futura fiscalização jurisdicional. As informações recolhidas pela administração devem, no mínimo, permitir que a conclusão a que pretende chegar num caso pendente seja considerada adequada e razoável [24]. Por conseguinte, não pode, de forma alguma, excluir-se que uma autoridade possa ter de despender mais recursos do que o inicialmente previsto.

32. Dito isto, não deixa de ser verdade que, na falta de quaisquer indicações no artigo 41.º da Carta ou noutra norma de direito primário, a apreciação da questão de saber se a administração cumpriu a sua obrigação de analisar todos os aspetos relevantes do caso concreto de forma satisfatória é, por natureza, casuística. Para ser mais preciso, ela dependerá, acima de tudo, de dois elementos: em primeiro lugar, das *circunstâncias de facto* desse caso e, em segundo lugar, da interpretação das *normas específicas da União* que regulam o procedimento em questão e as atividades da administração conexas [25].

33. Por último, quanto à questão da indemnização, decorre da jurisprudência que a violação do princípio TUM pode, em princípio, dar origem ao seu pagamento [26]. Em especial, o (atual) Tribunal Geral especificou que «a verificação de uma irregularidade que, em circunstâncias análogas, uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido permite a conclusão de que o comportamento da instituição constitui uma ilegalidade suscetível de dar lugar à responsabilidade da

19 — V., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-331/05 P, EU:C:2007:390, n.º 24).

20 — V., neste sentido, acórdão de 11 de novembro de 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, n.º 16).

21 — V., quanto ao ónus, que recai sobre as autoridades nacionais, de fazerem a prova dos factos de que depende a aplicação do direito da União, acórdão de 21 de setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. (205/82 a 215/82, EU:C:1983:233, n.º 35).

22 — V. quanto às restrições à possibilidade de as autoridades nacionais invocarem o artigo 36.º do Tratado CEE (atualmente artigo 36.º do TFUE), acórdão de 20 de maio de 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, n.º 18).

23 — Compare-se, a este respeito, com as normas que regulam a questão relacionada — embora diferente — do ónus da prova, tais como o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO 2003, L 1, p. 1), conforme alterado e, por exemplo, acórdão de 3 de abril de 2014, França/Comissão (C-559/12 P, EU:C:2014:217, n.º 63), sobre a interação entre o princípio TUM e as normas em matéria de prova.

24 — V., neste sentido, acórdão de 22 de outubro de 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, n.º 13).

25 — V., a título de exemplo, acórdão de 6 de novembro de 2008, Países Baixos/Comissão (C-405/07 P, EU:C:2008:613, n.ºs 56, 57, 66 e 67).

26 — V. acórdão de 16 de dezembro de 2008, Masdar (UK)/Comissão (C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 91).

[União] nos termos do artigo [340.º TFUE]» [27]. A utilização pelo Tribunal Geral do termo «permite» parece indicar que este critério não substitui os critérios tradicionais para estabelecer a responsabilidade extracontratual da União; no entanto, os termos utilizados na jurisprudência variam [28]. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça não estabeleceu um critério comparativo desse tipo [29], referindo-se antes a uma «falta de diligência [que] se tornou cada vez mais manifesta» [30].

ii) Quanto ao mérito

34. Neste cenário, passo agora à análise da abordagem adotada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido e criticada pelo Provedor de Justiça, mais precisamente dos seus n.os 85 a 88.

35. No n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que «uma simples violação do [princípio TUM] basta para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada» [31]. Como afirma o Provedor de Justiça, tal constitui uma deturpação da jurisprudência: o Tribunal de Justiça tem decidido de forma constante que, quando o organismo da União em causa «dispo[nha] de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infração ao direito [da União] *pode* bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada» [32]. Tal não surpreende. Com efeito, a responsabilidade da União pressupõe que o organismo da União em causa tenha violado de forma *manifesta e grave* o limite da sua margem de apreciação; a natureza geral ou individual de um ato desse organismo não é um critério determinante para identificar esse limite [33]. A verificação da responsabilidade dependerá de vários elementos não exaustivos, nomeadamente, mas não só, da margem de apreciação de que o organismo da UE dispõe [34]. Por outras palavras, nem todos os erros bastam para desencadear a responsabilidade extracontratual da União; é necessário algo mais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio TUM, referida no n.º 33, *supra*, confirma-o: a falta de diligência deve ser *manifesta*. Se assim não fosse, não haveria grande diferença entre uma ação de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE e uma ação de indemnização nos termos do artigo 268.º TFUE.

27 — V. acórdãos de 12 de julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, EU:T:2001:184, n.º 134), e de 17 de março de 2005, Agraz e o./Comissão (T-285/03, EU:T:2005:109, n.º 40) (anulado, em sede de recurso, pelo acórdão de 9 de novembro de 2006, Agraz e o./Comissão (C-243/05 P, EU:C:2006:708), apenas no que diz respeito à questão do prejuízo, uma vez que a Comissão não recorreu da conclusão relativa à existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União).

28 — Por exemplo, no seu acórdão de 12 de julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, EU:T:2001:184, n.º 144), o (atual) Tribunal Geral acrescentou que «[a] verificação de um erro ou de uma irregularidade cometido por uma instituição não basta, por si só, para que se esteja perante um caso de responsabilidade extracontratual da [União], *a menos que esse erro ou irregularidade se caracterize por uma falta de diligência ou de prudência*» (o sublinhado é meu). No seu acórdão de 18 de setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão (T-167/94, EU:T:1995:169, a seguir «acórdão Nölle II», n.º 89), o (atual) Tribunal Geral estabeleceu uma distinção entre a inobservância completa do princípio TUM e a mera apreciação deficiente do âmbito das obrigações decorrentes deste princípio.

29 — Compare-se com o acórdão de 28 de junho de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-331/05 P, EU:C:2007:390, n.º 24), que se referia, no âmbito de uma ação de indemnização, a «toda a diligência que uma grande organização bem equipada deve às pessoas sob a sua jurisdição».

30 — Acórdãos de 9 de dezembro de 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e o./Alta Autoridade (29/63, 31/63, 36/63, 39/63 to 47/63, 50/63 e 51/63, EU:C:1965:120, p. 937) (indemnizações concedidas), e de 30 de janeiro de 1992, Finsider e o./Comissão (C-363/88 e C-364/88, EU:C:1992:44, n.º 22) (indemnização não concedida). V., igualmente, acórdão de 15 de março de 1995, COBRECAF e o./Comissão (T-514/93, EU:T:1995:49, n.º 70), no qual o (atual) Tribunal Geral se referiu a uma «manifesta falta de diligência».

31 — O termo utilizado na versão em língua francesa do acórdão — a língua do processo — é «suffit» (basta).

32 — V., por exemplo, acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 44); de 12 de julho de 2005, Comissão/CEVA e Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, n.º 65); e de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comissão (C-282/05 P, EU:C:2007:226, n.º 47) (o sublinhado é meu).

33 — Acórdão de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 46); V. igualmente, acórdão de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comissão (C-282/05 P, EU:C:2007:226, n.º 49).

34 — V. acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.os 55 a 57).

36. Não só o acórdão Schneider Electric, que o Tribunal Geral refere como precedente, não permite apoiar a tese adotada no acórdão recorrido [35], como, pior do que isso, a declaração constante do n.º 86 deste acórdão não é reconciliável com o resumo — correto — da jurisprudência que regula os requisitos necessários para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, tal como consta dos n.os 71 e 72 do acórdão recorrido.

37. Além disso, as afirmações do Tribunal Geral nos números que antecedem o n.º 86 do acórdão recorrido não justificam a conclusão a que o Tribunal Geral chega neste número.

38. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral afirmou, no n.º 86 do acórdão recorrido, que o Provedor de Justiça não dispõe de margem de apreciação quanto ao respeito, num caso concreto, do princípio da diligência. Esta afirmação, ainda que correta, é retirada do seu contexto. Com efeito, é verdade que a margem de apreciação do Provedor de Justiça não o dispensa de respeitar o princípio TUM, na medida em que se trata de um princípio geral de direito que a administração da União está obrigada a respeitar em todas as circunstâncias [36]. Contudo, é igualmente verdade que, à luz do que afirmei no n.º 32, *supra*, o respeito deste princípio dependerá, antes de mais, da questão de saber se e como o Provedor de Justiça conduzir o inquérito. Com efeito, a observância do princípio TUM depende das circunstâncias. Consequentemente, no que diz respeito às atividades do Provedor de Justiça, a observância do princípio TUM dependerá das circunstâncias do caso concreto, as quais, por seu lado, dependerão da forma como o provedor de Justiça tenha exercido a sua ampla margem de apreciação.

39. O próprio Tribunal Geral parece ter consciência deste problema. Com efeito, procura imediatamente limitar o alcance da declaração geral proferida no n.º 86 do acórdão recorrido salientando, no n.º 87, que nem todos os comportamentos faltosos do Provedor de Justiça constituem uma violação do princípio TUM, mas apenas aqueles que não lhe permitam analisar com rigor e imparcialidade todos os elementos pertinentes [37].

40. Em segundo lugar, um argumento-chave que levou a que o Tribunal Geral considerasse, como aconteceu, que a violação do princípio TUM pelo Provedor de Justiça bastava para estabelecer a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, decorre da última frase do n.º 85. Nela, o Tribunal Geral afirmou que o respeito do princípio TUM por parte do Provedor de Justiça é especialmente importante dadas as tarefas que lhe incumbem por força do artigo 228.º, n.º 1, TFUE e do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 94/262.

41. Em termos simples, através dessa declaração de princípio, o Tribunal Geral exigiu que o Provedor de Justiça fosse «mais papista do que o Papa». Contudo, essa conceção é contrária à decisão do Tribunal de Justiça no acórdão Lamberts, que colocou o Provedor de Justiça em plano de igualdade com outros organismos da União no que diz respeito à responsabilidade extracontratual da União. A especificidade das funções do Provedor de Justiça, tal como foi realçada no acórdão Lamberts, não exige a aplicação de um critério mais rígido. Pelo contrário, pode alegar-se que tal seria prejudicial à forma como o Provedor de Justiça trabalha, que consiste em assegurar que os organismos da União

35 — Acórdão de 11 de julho de 2007, Schneider Electric/Comissão (T-351/03, EU:T:2007:212, n.os 117 e 118): «quando a instituição em causa apenas dispuser de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infração do direito comunitário *pode* ser suficiente para que se verifique uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário […]. O mesmo se passa quando a instituição demandada não cumpre com uma obrigação geral de diligência [v., neste sentido, acórdão de 27 de março de 1990, Grifoni/Comissão (C-308/87, EU:C:1990:134, n.os 13 e 14)] ou procede a uma aplicação enviesada das normas materiais ou processuais pertinentes» (o sublinhado é meu). Além disso, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça não sustentou que qualquer violação do princípio TUM basta para desencadear a responsabilidade extracontratual da União.

36 — V. Hoffmann, H., *op. cit.*, pp. 153 e 154, que defende que «as regras e os princípios [de direito administrativo da União] aplicáveis dizem respeito a todos os aspetos da atividade administrativa, quer se trate da produção de legislação subordinada e de regulamentação administrativa, ou da adoção de uma decisão num caso concreto (adjudicação). Aplicam-se independentemente da questão de saber se uma decisão se deve basear em critérios objetivos ou se a administração dispõe de uma certa margem de apreciação», e, concretamente, na p. 158, que «o princípio do dever de diligência se aplica em todas as fases do procedimento administrativo».

37 — Igualmente elucidativo, como afirma o Provedor de Justiça, é o facto de o Tribunal Geral ter considerado, no n.º 205 do acórdão recorrido, que figura na parte II. C.2 desse acórdão, relativa aos erros manifestos de apreciação, que o Provedor de Justiça violou o princípio TUM no seu inquérito por iniciativa própria.

respeitem o princípio da boa administração de forma voluntária e, se não o fizerem, recorrer a medidas não coercivas («*soft law*») [38]. Em especial, o Provedor de Justiça tem uma ampla margem de apreciação para proceder aos inquéritos que considere justificados, e tem apenas uma obrigação de meios [39]. Ao contrário do que alega C. Staelen, essa margem de apreciação não diz apenas respeito à questão de saber se deve ou não instaurar um inquérito, mas estende-se igualmente «ao seguimento a dar [às queixas]» [40] — incluindo a questão de saber se é adequado aplicar uma medida de inquérito a título do artigo 3.º, n.os 2 e 3, da Decisão 94/262. Tal explica por que razão o Tribunal de Justiça declarou que apenas «em *circunstâncias totalmente excecionais*, um cidadão po[de] demonstrar que o Provedor de Justiça cometeu, no exercício das suas funções, uma violação suficientemente caracterizada do direito [da União], suscetível de causar um prejuízo a esse cidadão» [41]. A responsabilidade por *toda e qualquer* violação do princípio TUM, como demonstrou o acórdão recorrido, compromete essa margem de apreciação e, por conseguinte, essas funções.

42. Além disso, considerar, como fez o Tribunal Geral, que o Provedor de Justiça deve dar o exemplo, implica que as suas opiniões sejam, de algum modo, mais válidas do que outras. Porém, se assim fosse, seria contraditório que o Tribunal de Justiça recusasse reconhecer um efeito vinculativo das decisões do Provedor de Justiça quanto à questão de saber se um organismo da União respeitou o princípio da boa administração, como, de facto, aconteceu [42].

43. Por conseguinte, entendo que, ao considerar, no n.º 86 do acórdão recorrido, que uma «simples violação do [princípio TUM] basta para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada», o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

44. Por último, o Tribunal Geral declarou igualmente, no n.º 88 do acórdão recorrido, que o princípio TUM tem por objeto conferir direitos aos particulares. Uma vez que o Provedor de Justiça não contesta esta conclusão, as observações que se seguem são um mero *contributo suplementar* da minha parte.

45. Em apoio desse entendimento, o Tribunal Geral referiu a sua própria jurisprudência, que concebe o princípio TUM como «uma regra que protege os particulares» [43]. Tanto quanto é do meu conhecimento, o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre esta questão [44]. Por um lado, o artigo 41.º da Carta, no qual se integra o princípio TUM, tem como epígrafe «*Direito* a uma boa administração» e figura no Título V, designado «Cidadania». Além disso, nos termos do seu artigo 52.º, n.º 1, da Carta, os «direitos» podem ser «exerci[dos]» e, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, a administração da União deve «respeit[á-los]» [45].

46. Por outro lado, como é indicado na anotação relativa ao artigo 52.º, n.º 5, da Carta, os direitos que têm de ser respeitados são direitos *subjetivos*. A este propósito, pode argumentar-se que o verdadeiro objetivo do princípio TUM é proteger o bem comum, garantindo que a administração atua, em geral, de forma compatível com o Estado de direito. Tal é especialmente verdade no que diz respeito ao Provedor de Justiça, que não está encarregado de dar provimento ao pedido do queixoso, mas sim de

38 — V., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-331/05 P, EU:C:2007:390, n.º 26).

39 — Acórdão Lamberts, n.º 50.

40 — Acórdão Lamberts, n.º 52.

41 — Acórdão Lamberts, n.º 52 (o sublinhado é meu). Suksi, M., no seu comentário a esse acórdão, em *Common Market Law Review*, n.º 42, Kluwer Law, Países Baixos, 2005, p. 1773, afirma que o Tribunal de Justiça instituiu um «princípio da autocontenção» («*a principle of self-restraint*»).

42 — V., neste sentido, acórdão de 25 de outubro de 2007, Komninou e o./Comissão (C-167/06 P, não publicado, EU:C:2007:633, n.º 44).

43 — Acórdão Nölle II, n.º 76.

44 — No que diz respeito à questão de saber se os poderes do Provedor de Justiça no âmbito da Decisão 94/262 conferem direitos aos particulares, o (atual) Tribunal Geral respondeu negativamente, v. acórdão de 10 de abril de 2002, Lamberts/Provedor de Justiça Europeu (T-209/00, EU:T:2002:94, n.º 87).

45 — A Carta entrou em vigor após o Tribunal de Justiça ter proferido o acórdão Lamberts. A este respeito, o acórdão Nölle II é referido nas Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17) relativamente ao seu artigo 41.º, as quais, de acordo com o artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e o artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tidas em conta na interpretação desta.

detetar os casos de má administração na ação da União, de acordo com o artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 94/262. Tal objetivo pode coincidir com o interesse particular de uma determinada pessoa — no caso em apreço, C. Staelen — mas nem sempre se pode presumir que assim é. Uma leitura atenta do acórdão Nölle II parece confirmar esta perspetiva: esse acórdão refere-se especificamente à qualidade, de direito ou de facto, em que as partes num procedimento administrativo participam nele [46]. Por essa razão, como é explicado no n.º 91, *infra*, considero que a questão de saber se, num determinado caso, a inobservância do referido princípio implica a violação de um direito conferido a um particular depende das circunstâncias.

47. Por conseguinte, considero que o n.º 88 do acórdão recorrido é excessivamente categórico. Contudo, reconheço que o Provedor de Justiça não contestou essa parte do acórdão.

48. Seja como for, decorre das considerações anteriores *q*ue a primeira parte do primeiro fundamento deve ser considerada procedente.

c) Segunda parte do primeiro fundamento: natureza caracterizada da violação do princípio TUM que consistiu na deturpação do parecer do Parlamento de 22 de março de 2007

49. A segunda parte do primeiro fundamento é igualmente procedente.

50. Com efeito, no n.º 142 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral equiparou o erro que consistiu na deturpação do conteúdo do parecer do Parlamento de 22 de março de 2007 a uma falta de diligência na instrução do processo, que constituía uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. O Tribunal Geral limitou-se a afirmar que «o Provedor de Justiça não dispõe de margem de apreciação quando se trata de dar conta do conteúdo de um documento».

51. Apesar de correta, esta declaração não é suficiente, por si só, para demonstrar a gravidade do erro. Em especial, o Tribunal Geral não analisou se o erro foi intencional ou se era desculpável [47] — nomeadamente tendo em conta o facto de o Provedor de Justiça ter alegado, na primeira instância, que se tratou de um simples erro e que fora corrigido. Em suma, o facto de o Provedor de Justiça ter reconhecido que cometeu um erro é irrelevante.

52. Em especial, considero que o presente processo difere substancialmente da situação subjacente ao acórdão M. Nesse processo, o facto de o Provedor de Justiça ter corrigido um erro inicial (que consistiu na identificação, na versão publicada de uma decisão do Provedor de Justiça, de um funcionário da União ligado a um caso de má administração) não diminuiu a gravidade da violação do direito da União em causa [48]. Em contrapartida, no presente processo, não se afigura evidente a gravidade da deturpação do conteúdo do parecer do Parlamento de 22 de março de 2007, em especial a razão pela qual esse erro não podia ser corrigido.

53. O facto de o Tribunal Geral ter afirmado, no n.º 102 do acórdão recorrido, que «[e]sse erro […] constitui uma falta de diligência […] na tomada em consideração de um facto que o próprio Provedor de Justiça considerou pertinente», não tem relevância. Tal declaração está na base da conclusão da existência de uma violação do princípio TUM, e não da conclusão de que se tratou de uma violação suficientemente caracterizada.

46 — Acórdão Nölle II, n.º 76.

47 — V., neste sentido, acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 56) Embora este número se refira ao caráter «desculpável ou não de um […] erro de direito», nada impede que este critério seja igualmente aplicável a erros de facto, uma vez que o referido número não fornece uma enumeração exaustiva dos fatores relevantes.

48 — Acórdão de 24 de setembro de 2008, M/Provedor de Justiça Europeu (T-412/05, não publicado, EU:T:2008:397) (v., em especial, n.º 134). V., no mesmo sentido, acórdão de 7 de fevereiro de 1990, Culin/Comissão (C-343/87, EU:C:1990:49, n.º 28).

54. De igual modo, ao contrário do que afirma C. Staelen, não resulta do n.º 290 do acórdão recorrido que se tratou de uma violação suficientemente caracterizada. Em todo o caso, como alega o Provedor de Justiça, o facto de o Tribunal Geral ter examinado, nos n.ºs 291 e 292 do acórdão recorrido, sobre se as medidas adotadas pelo Provedor de Justiça podiam compensar os danos morais alegadamente sofridos por C. Staelen não altera esta conclusão, uma vez que esse exame diz respeito à quantificação do prejuízo e não à gravidade da infração [49].

55. De facto, o Tribunal Geral não explica verdadeiramente, como deveria ter feito [50], de que forma a falta de diligência do Provedor de Justiça constituía uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. Mesmo que se considerasse que a explicação decorre implicitamente do n.º 88 do acórdão recorrido, este acórdão seria então contraditório, na medida em que o Tribunal Geral iniciou a sua análise declarando, no seu n.º 72, que quando o Provedor de Justiça não disponha de margem de apreciação, a simples infração «pode» bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada.

56. Por conseguinte, considero, em todo o caso, que o Tribunal Geral não cumpriu adequadamente o seu dever de fundamentar a conclusão de que a deturpação do conteúdo do parecer do Parlamento de 22 de março de 2007 pelo Provedor de Justiça constituía uma violação do princípio TUM suficientemente caracterizada.

d) Terceira parte do primeiro fundamento: natureza caracterizada da violação do princípio TUM que consistiu na falta de investigação com vista a determinar se a informação em causa fora transmitida aos outros organismo da União.

57. Na terceira parte do primeiro fundamento está em causa a conclusão do Tribunal Geral de que, ao não investigar se a informação em causa fora transmitida aos outros organismos da União, o Provedor de Justiça violou o princípio TUM de forma suficientemente caracterizada para desencadear a responsabilidade extracontratual da União.

58. No n.º 143 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, em particular, que o Provedor de Justiça «não demonstra ter instruído e tido à sua disposição os elementos relevantes para saber se, quando e como é que a lista de candidatos aprovados em causa fora transmitida às outras instituições, órgãos e organismos da União entre 17 de maio de 2005 e 14 de maio de 2007». Em seguida, afirmou que este incumprimento do dever de diligência constituiu uma violação suficientemente caracterizada.

59. Como observou corretamente o Provedor de Justiça, tal conclusão baseia-se na interpretação da jurisprudência apresentada no n.º 86 do acórdão recorrido. Uma vez que considero que essa interpretação é incorreta, o n.º 143 do acórdão recorrido também o é.

60. Se, ao contrário da tese que defendo, o Tribunal de Justiça considerar que o n.º 86 do acórdão recorrido não enferma de um erro, entendo que, em todo o caso, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não cumprir adequadamente o seu dever fundamentação.

61. Com efeito, o Tribunal Geral não explica verdadeiramente por que razão o facto de o Provedor de Justiça não ter investigado se a informação em causa fora transmitida às outras instituições da União deu lugar uma violação suficientemente caracterizada do princípio TUM. O simples facto de o Tribunal Geral afirmar que o Provedor de Justiça não demonstrou ter instruído e tido à sua disposição os elementos relevantes não explica a gravidade do erro, antes diz respeito ao facto de o Provedor de Justiça ter de suportar o risco da falta de provas nessa matéria. Quanto à possibilidade de a explicação ser implícita, remeto para o que afirmei no n.º 55, *supra*.

49 — V., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2014, Giordano/Comissão (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, n.ºs 37 a 40).

50 — V., *inter alia*, acórdão de 26 de maio de 2016, Rose Vision/Comissão (C-224/15 P, EU:C:2016:358, n.º 24 e jurisprudência referida).

62. Daqui decorre que a terceira parte do primeiro fundamento deve ser considerada procedente.

e) Quarta parte do primeiro fundamento: natureza caracterizada da violação do princípio TUM que consistiu na falta de investigação com vista a determinar se a informação em causa fora transmitida às DG do Parlamento

63. Após ter considerado que o Provedor de Justiça «não demonstrou ter instruído e tido à sua disposição os elementos relevantes para apreciar a referida transmissão», o Tribunal Geral concluiu, no n.º 144 do acórdão recorrido, que o facto de o Provedor de Justiça não ter investigado se a informação em causa fora transmitida às DG do Parlamento era suficientemente caracterizada para desencadear a responsabilidade extracontratual da União.

64. Como observou corretamente o Provedor de Justiça, também essa conclusão se baseia na interpretação incorreta da jurisprudência apresentada no n.º 86 do acórdão recorrido.

65. Em todo o caso, por razões idênticas às indicadas nos n.ºs 60 e 61, *supra*, considero que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não cumprir o seu dever de fundamentação quando qualificou o facto de o Provedor de Justiça não ter investigado se a informação em causa fora transmitida às DG do Parlamento como uma violação suficientemente caracterizada do princípio TUM.

66. Consequentemente, a quarta parte do primeiro fundamento deve ser considerada igualmente procedente, bem como, consequentemente, o referido fundamento na sua totalidade.

C – *Segundo fundamento: responsabilidade da União pela violação, por parte do Provedor de Justiça, do princípio TUM durante o inquérito por iniciativa própria*

1. Argumentos das partes

67. Desde logo, o Provedor de Justiça alega que, ao relacionar o prazo de validade da lista de candidatos aprovados com uma violação do princípio TUM, o Tribunal Geral decidiu *ultra petita*, dado que o argumento de C. Staelen dizia respeito a um erro manifesto de apreciação. Além disso, o Provedor de Justiça alega que o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 da Decisão 94/262 lhe confere competência para reunir provas de várias formas e para decidir se deve ou não prosseguir o inquérito. Alega que pode legitimamente confiar na informação fornecida por uma instituição, desde que não existam elementos que levem a pôr em causa a credibilidade dessas provas. Afirma que não tinha nenhum motivo para não basear a sua opinião na resposta do Parlamento de 15 de novembro de 2010 à questão que lhe colocara durante o seu inquérito por iniciativa própria, e que C. Staelen, após ter sido informada dessa resposta, não reagiu. O Provedor de Justiça alega que não podia ter previsto que o Parlamento iria corrigir, quase três anos depois, essa informação e que, em todo o caso, o acórdão recorrido não contém qualquer explicação para que o seu erro seja considerado suficientemente caracterizada. Por último, critica o Tribunal Geral por ter considerado, erradamente, em primeiro lugar, no n.º 113 do acórdão recorrido, que foi o Provedor de Justiça que apresentou os documentos que revelaram a imprecisão do parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010 e, em segundo lugar, no n.º 199 desse acórdão, que «o nome de todos [os] candidatos aprovados inicialmente esteve inscrito na […] lista de candidatos aprovados durante, pelo menos, dois anos, quatro meses e vinte dias», quando apenas o nome de um candidato esteve inscrito nessa lista durante um período ligeiramente mais longo do que o de C. Staelen, como consta do n.º 201 do acórdão recorrido [51].

51 — O n.º 201 da versão do acórdão recorrido em língua inglesa contém um erro de tradução, na medida em que utiliza o plural («[…]shorter than that for the other successful *candidates* […]»), enquanto a versão do acórdão recorrido em língua francesa — que é a língua do processo — se refere a «[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]» (o sublinhado é meu em ambas as frases).

68. C. Staelen alega que a presunção de boa-fé de que goza a administração é elidível. Na opinião de C. Staelen, uma vez que o Provedor de Justiça declarou a queixa admissível, a fiabilidade da informação foi, de facto, posta em causa. Na sua opinião, a boa-fé dos queixosos deve prevalecer sobre a da administração, uma vez que os inquéritos do Provedor de Justiça são levados a cabo no interesse dos primeiros. C. Staelen conclui que o Tribunal Geral não errou ao considerar que o Provedor de Justiça não tinha provas suficientes para fundamentar a sua decisão, e que esse erro era suficientemente caracterizado para desencadear a responsabilidade da União.

2. Apreciação

69. O argumento do Provedor de Justiça de que o Tribunal Geral decidiu *ultra petita* deve ser rejeitado. Com efeito, como foi referido nos n.os 38 e 39, *supra*, existe uma relação estreita entre o princípio TUM e a margem de apreciação de que o Provedor de Justiça dispõe para decidir se, e como, deve conduzir o seu inquérito. Longe de redefinir o objeto da ação, o Tribunal Geral configurou o argumento de C. Staelen de que existira um erro manifesto de apreciação como uma violação do princípio TUM, o que tinha legitimidade para fazer [52].

70. Quanto ao resto, o fundamento em causa pode, na minha opinião, ser dividido em duas partes: na primeira, o Provedor de Justiça alega que não violou o princípio TUM ao não prosseguir o inquérito na sequência da resposta dada pelo Parlamento. Na segunda, o Provedor de Justiça alega que, em todo o caso, o seu comportamento não foi suficientemente caracterizado para poder desencadear a responsabilidade extracontratual da União. Analisarei este fundamento por esta ordem.

a) Primeira parte do segundo fundamento: alegada violação do princípio TUM por confiar no parecer do Parlamento de 22 de março de 2007

71. As passagens expressamente criticadas pelo Provedor de Justiça, designadamente os n.os 199, 205 e 223 do acórdão recorrido, dizem todas respeito ao argumento, reproduzido no seu n.º 197, de que o Provedor de Justiça cometeu um erro ao considerar que C. Staelen não fora discriminada, no que diz respeito à duração da sua inscrição na lista de candidatos aprovados, em relação aos outros candidatos aprovados.

72. Como ponto de ordem, não posso excluir a possibilidade de o Provedor de Justiça ter razão nas suas críticas às conclusões de facto referidas no n.º 67 *supra*. Contudo, apesar de o Provedor de Justiça não alegar que o Tribunal Geral deturpou os elementos de facto do processo em primeira instância, tais críticas são ineficazes na medida em que esses eventuais erros são irrelevantes. Com efeito, no que diz respeito, em primeiro lugar, à utilização incorreta da expressão «pelo menos», o Tribunal Geral declarou, simples e corretamente, no n.º 203 do acórdão recorrido, que a explicação dada pelo Parlamento estava errada. Em segundo lugar, embora os autos revelem que um documento-chave do Parlamento, do qual constava que o parecer desta instituição de 15 de novembro de 2010 era impreciso, foi apresentado por iniciativa de C. Staelen e não do Provedor de Justiça [53], o n.º 113 do acórdão recorrido não se refere a esse documento específico. Por conseguinte, o facto de esse documento ter sido apresentado a pedido de C. Staelen é inconclusivo.

52 — V., neste sentido, acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost/UFEX e o. (C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 75 e jurisprudência referida).

53 — Resulta dos autos do processo em primeira instância que, na sequência de um pedido apresentado por C. Staelen em 12 de fevereiro de 2014, o Tribunal Geral pediu ao Parlamento, por decisão do seu Secretário de 20 de março de 2014, que apresentasse as suas alegações escritas numa ação de indemnização que corria em simultâneo entre essa Instituição e C. Staelen, referida no n.º 52 do acórdão recorrido (processo que deu lugar ao acórdão de 29 de abril de 2015, CC/Parlamento, T-457/13 P, EU:T:2015:240), o que o Parlamento fez em 27 de março de 2014. Decorre da réplica do Parlamento nesse processo (que o Provedor de Justiça juntou em anexo ao seu recurso no presente processo) que o Parlamento alegou que foi durante esse processo de recurso que recebeu novas informações sobre o prazo de validade da inscrição dos candidatos aprovados inicialmente na lista dos candidatos aprovados no concurso EUR/A/151/98 (v. n.os 70 a 78 desse acórdão).

73. Seja como for, considero que o Tribunal Geral não podia razoavelmente considerar, como fez no n.º 205 do acórdão recorrido, que o Provedor de Justiça violou o princípio TUM ao concluir, no encerramento do seu inquérito por iniciativa própria, que o Parlamento não praticara um ato de má administração, e isto «sem ter recebido elementos que comprovassem o momento do recrutamento de cada um desses candidatos aprovados, e [quando] essas explicações se revelaram infundadas».

74. No que diz respeito, especificamente, ao facto de as explicações se terem posteriormente revelado infundadas, tenho sérias dúvidas de que a apreciação da questão de saber se o princípio TUM foi respeitado por parte de uma autoridade possa validamente depender, apenas ou sobretudo, de factos posteriores à conduta impugnada. Um erro não pode ser determinado recorrendo apenas a um conhecimento *a posteriori*.

75. Passando, em seguida, ao n.º 204 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, numa declaração de caráter geral, que «o facto de, por ocasião de um inquérito, uma explicação dada por uma instituição ao Provedor de Justiça poder parecer convincente não isenta o Provedor de Justiça da sua responsabilidade de se certificar de que os factos nos quais essa explicação se baseia se verificaram sempre que a referida explicação constitua o único fundamento da sua conclusão de inexistência de má administração da referida instituição». Contudo, esta simples declaração não é suficiente para demonstrar que o Provedor de Justiça não respeitou o princípio TUM.

76. Com efeito, como foi explicado no n.º 32, *supra*, o respeito do princípio TUM depende das circunstâncias de facto relevantes e das normas aplicáveis que regulam o procedimento em questão e as atividades da administração. Por conseguinte, uma perspetiva excessivamente categórica como a apresentada no n.º 204 do acórdão recorrido não é pertinente. No mínimo, deixa a impressão errada de que bastava o Provedor de Justiça ter baseado a sua perspetiva em duas declarações para respeitar aquele princípio.

77. A análise das circunstâncias de facto relevantes e das normas aplicáveis confirma a opinião de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

78. Quanto aos factos relevantes, em primeiro lugar, como alegou o Provedor de Justiça sem que C. Staelen o contradissesse, o parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010 não foi objeto de observações nem por parte de C. Staelen, que, como é referido no n.º 26 do acórdão recorrido, tinha proibido expressamente o Provedor de Justiça de voltar a escrever-lhe, nem por parte das pessoas que a representaram após o seu pedido no sentido de que fosse posto termo a qualquer comunicação direta com ela [54].

79. Em segundo lugar, decorre do n.º 42 do acórdão recorrido que, face à oposição de C. Staelen ao inquérito por iniciativa própria e à inexistência de um interesse público superior, não havia motivos para prosseguir as investigações. Consequentemente, o Provedor de Justiça encerrou esse inquérito, que, recordo, fora aberto com o propósito de corrigir aspetos que C. Staelen considerava errados.

80. Em terceiro lugar, nada nos factos apresentados pelo Tribunal Geral permite concluir que o Provedor de Justiça não podia confiar no parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010, quer devido ao seu comportamento anterior quer por outro motivo.

81. Quanto às normas aplicáveis, já dissertei, no n.º 41 *supra*, sobre a ampla margem de apreciação de que o Provedor de Justiça dispõe. Além disso, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Decisão 94/262, o Provedor de Justiça exerce as suas funções no interesse geral da União e dos seus cidadãos — e não apenas, como pretende C. Staelen, como um instrumento de defesa de interesses individuais. Uma vez que a apreciação desse interesse geral — quer suscitado por uma queixa ou por iniciativa própria —

54 — V., igualmente, n.º 61 da decisão do Provedor de Justiça de 31 de março de 2011, que pôs termo ao inquérito por iniciativa própria.

depende das circunstâncias de cada caso, não se deve limitar o universo de critérios relevantes que o Provedor de Justiça pode ter em conta no exercício do seu poder de apreciação, nem deve exigir, por outro lado, que o Provedor de Justiça recorra exclusivamente a determinados critérios [55]. Isto é, porventura, especialmente verdadeiro para os inquéritos abertos por iniciativa própria do Provedor de Justiça. Contudo, o Tribunal Geral limitou-se a ignorar a resposta do Parlamento de 15 de novembro de 2010 e o facto de o Provedor de Justiça a ter achado convincente. Tal abordagem, segundo a qual o Tribunal Geral substituiu a apreciação do Provedor de Justiça pela sua própria apreciação, é incompatível com a função específica deste último.

82. Além disso, é contrária aos princípios fundamentais do direito da União que regulam a forma como o Provedor de Justiça deve conduzir os seus inquéritos.

83. Com efeito, recordo, em primeiro lugar, que os organismos da União devem manter entre si uma cooperação leal [56] e que os Tribunais da União têm competência para verificar se esse dever foi devidamente cumprido. Nas sociedades que se regem pelos princípios do Estado de direito, isso impõe, como corolário, um dever de veracidade. Consequentemente, as declarações desses organismos gozam de uma presunção — elidível - de veracidade [57]. Se uma declaração de um organismo da União constituir uma resposta completa às questões do Provedor de Justiça, este não tem liberdade para suspeitar da veracidade ou dos motivos subjacentes a tais declarações sem ter boas razões para o fazer. Contudo, quando não obtenha uma resposta completa, o Provedor de Justiça pode, e muito provavelmente deve, prosseguir o seu inquérito. A alegação de C. Staelen de que a presunção é ilidida quando o Provedor de Justiça declare uma queixa admissível não encontra apoio na Decisão 94/262: o facto de uma queixa ser admissível não significa que seja procedente, uma vez que as regras de admissibilidade constantes desta decisão são de natureza puramente formal (v., *inter alia*, artigo 2.º, n.os 2 a 4, 7 e 8, da Decisão 94/262). Qualquer outra interpretação privaria do seu objeto o artigo 3.º, n.º 6, da Decisão 94/262, que se refere apenas à possibilidade de má administração.

84. Em segundo lugar, o princípio que prevalece no direito da União é o da livre administração das provas, e o único critério pertinente para apreciar as provas apresentadas reside na sua credibilidade [58]. Por conseguinte, quando as provas sejam suficientemente credíveis e fiáveis, pode ser supérfluo prosseguir o inquérito.

85. Em suma, nem os factos relevantes nem as normas aplicáveis permitem concluir que o Provedor de Justiça violou o princípio TUM.

86. De facto, a imprecisão do parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010 não permitia, por si só, que o Tribunal Geral concluísse que o Provedor de Justiça tinha violado o princípio TUM.

87. Deve ter-se em conta que, no essencial, o Tribunal Geral inferiu a existência de uma violação do princípio TUM a partir de uma comparação entre a duração efetiva da inscrição do nome de C. Staelen na lista de candidatos aprovados e a resposta dada pelo Parlamento em 15 de novembro de 2010. Com base na informação revelada durante o processo em primeira instância, o Tribunal Geral considerou que o nome de C. Staelen tinha estado inscrito nessa lista durante menos um mês e oito dias do que o único candidato aprovado que restava, e que a resposta fornecida pelo Parlamento em 15 de novembro de 2010 estava incorreta. Desde logo, preocupa-me o facto de o Tribunal Geral parecer ter ligado a questão de saber se o Provedor de Justiça atuou com diligência à questão, distinta, de saber se efetivamente existiu discriminação. Em todo o caso, por uma questão de argumentação, se

55 — V., no que diz respeito à aplicação do princípio TUM no âmbito da apreciação, pela Comissão, do interesse da União suscitado por uma queixa relativa à violação das regras de concorrência, acórdão de 17 de maio de 2001, IECC/Comissão (C-450/98 P, EU:C:2001:276, n.os 57 e 58).

56 — V., neste sentido, acórdão de 6 de outubro de 2015, Conselho/Comissão (C-73/14, EU:C:2015:663, n.º 84 e jurisprudência referida).

57 — V., por analogia, acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho (T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 29) (confirmado, após recurso, pelo acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Acórdão de 25 de janeiro de 2007, Dalmine/Comissão (C-407/04 P, EU:C:2007:53, n.º 63).

o Parlamento tivesse emitido um parecer coerente com essas conclusões, é evidente que o simples facto de o nome de um outro candidato ter constado daquela lista durante um pouco mais que um mês do que o de C. Staelen não permitiria concluir que esta não havia sido incluída nessa lista durante um período substancialmente comparável ao dos outros candidatos aprovados, e, muito menos, que teria havido negligência por parte do Provedor de Justiça. Quando muito, a informação é inconclusiva.

88. Por conseguinte, embora o parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010 se tenha revelado impreciso muito mais tarde, tal não significa que o Provedor de Justiça não tenha atuado com diligência. Afigura-se, antes, que C. Staelen não fundamentou suficientemente a sua queixa de que tinha sido objeto de discriminação, queixa essa que, por uma questão de diligência, o Provedor de Justiça estava obrigado a investigar mais aprofundadamente.

89. Face ao exposto, considero que a primeira parte do segundo fundamento é procedente.

b) Segunda parte do segundo fundamento: responsabilidade extracontratual da União

90. No caso de o Tribunal de Justiça considerar que o Provedor de Justiça violou, de facto, o princípio TUM, devo observar que a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 205 do acórdão recorrido, de que existe uma violação suficientemente caracterizada desse princípio se baseia na abordagem genérica adotada no n.º 86 do referido acórdão, que considero incorreta.

91. Devo acrescentar — em apoio do que afirmei no n.º 46, *supra* — que, no contexto de um inquérito aberto pelo Provedor de Justiça por iniciativa própria, o princípio TUM não tem normalmente como objetivo proteger os direitos de um cidadão em concreto, mas sim a integridade do inquérito com vista a determinar se existiu má administração. Todavia, como o Provedor de Justiça esclareceu na audiência, não contesta — pelo menos, formalmente — a conclusão do Tribunal Geral no n.º 88 do acórdão recorrido.

92. Em todo o caso, e por razões idênticas às referidas nos n.ºs 60 e 61, *supra*, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na medida em que, salvo ter remetido para a sua argumentação geral constante dos n.ºs 84 a 86 do acórdão recorrido, não explicou por que razão o facto de o Provedor de Justiça não ter prosseguido o inquérito após ter recebido o parecer do Parlamento constituiu uma violação suficientemente caracterizada do princípio TUM.

93. Decorre daqui que a segunda parte do segundo fundamento deve ser considerada procedente e, consequentemente, o segundo fundamento na sua totalidade.

D – *Terceiro fundamento: responsabilidade da União em razão da violação pelo Provedor de Justiça do dever de atuar num prazo razoável*

1. Argumentos das partes

94. Embora o provedor de Justiça concorde com o Tribunal Geral quando este afirma que a sua resposta de 1 de julho de 2008 às cartas de C. Staelen de 19 de outubro de 2007 e de 24 de janeiro de 2008 foi irrazoavelmente tardia, alega que o Tribunal Geral não explica de que forma isso constitui uma violação suficientemente caracterizada do dever de atuar num prazo razoável, suscetível de desencadear a responsabilidade extracontratual da União. Na opinião do Provedor de Justiça, a abordagem adotada pelo Tribunal Geral no n.º 269 do acórdão recorrido associa, erradamente, a violação desse dever ao pagamento de uma indemnização. Em todo o caso, alega que o Tribunal Geral não teve em consideração todas as circunstâncias relevantes, incluindo o facto de o Provedor de Justiça ter pedido desculpa por essa resposta tardia.

95. C. Staelen alega, embora o faça na parte da sua resposta relativa à segunda parte do primeiro fundamento, que o Tribunal Geral explicou adequadamente, no n.º 290 do acórdão recorrido, o motivo pelo qual a resposta tardia constituía uma violação suficientemente caracterizada violação do direito da União.

2. Apreciação

96. Na falta de uma disposição específica que determine quais os prazos aplicáveis, a exigência de segurança jurídica significa que as instituições da União devem exercer os seus poderes num prazo razoável. O caráter razoável de um prazo deve ser apreciado em função de todas as circunstâncias próprias de cada caso, designadamente da importância do litígio para o interessado, da complexidade do processo, das diferentes etapas processuais seguidas pela instituição da União e do comportamento das partes interessadas ao longo do procedimento. Em todo o caso, o caráter razoável de um prazo não pode ser analisado por referência a um limite máximo preciso, determinado de forma abstrata [59].

97. É ponto assente que o Provedor de Justiça violou o dever de atuar num prazo razoável, ao responder em 1 de julho de 2008 às cartas de C. Staelen de 19 de outubro de 2007 e de 24 de janeiro de 2008. Essa resposta chegou, respetivamente, mais de oito e cinco meses depois das cartas de C. Staelen. Através do presente fundamento, o Provedor de Justiça contesta a qualificação dessa violação, no n.º 269 do acórdão recorrido, como uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica. Nesse número, o Tribunal Geral considerou que, «uma vez que a demandante tem direito a que os seus pedidos sejam tratados num prazo razoável, a inobservância do referido prazo constitui uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares, suscetível de desencadear a responsabilidade da União».

98. Deste modo, o Tribunal Geral misturou, por um lado, o critério da violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica — que depende de uma apreciação baseada nos critérios referidos no acórdão Brasserie du pêcheur [60] — e, por outro lado, a exigência de que os organismos da União exerçam os seus poderes num prazo razoável — que se baseia em critérios diferentes, designadamente os referidos no n.º 96, *supra*. Contudo, de acordo com a jurisprudência, para desencadear a responsabilidade da União, um atraso irrazoável deve revelar uma manifesta falta de diligência [61].

99. Por conseguinte, o Provedor de Justiça tem razão quando alega que o Tribunal Geral equiparou qualquer violação do dever de atuar num prazo razoável a uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica. De facto, tal reflete a declaração de caráter geral feita no n.º 86 do acórdão recorrido. Pelas razões apresentadas nos n.ºs 35 a 43, *supra*, esse entendimento está juridicamente errado.

100. Além disso, pelas razões apresentadas no n.º 54, *supra*, o argumento de C. Staelen de que o Tribunal Geral explicou a razão pela qual considerou o atraso suficientemente caracterizada deve ser rejeitado.

101. Por último, tal leva-me igualmente a considerar que o Tribunal Geral não justificou o motivo pelo qual a resposta irrazoavelmente tardia constituía uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. Em todo o caso, remeto, *mutatis mutandis*, para as observações efetuadas nos n.ºs 60 e 61, *supra*.

102. Face ao exposto, proponho que o terceiro fundamento seja considerado procedente.

59 — V., neste sentido, acórdão de 14 de junho de 2016, Marchiani/Parlamento (C-566/14 P, EU:C:2016:437, n.ºs 95, 96, 99 e 100 e jurisprudência referida).

60 — Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.ºs 55 a 57).

61 — Acórdão de 15 de março de 1995, COBRECAF e o./Comissão (T-514/93, EU:T:1995:49, n.º 70), relativo a um prazo de 15 meses.

E – *Quarto fundamento: natureza indemnizável dos danos morais sofridos por C. Staelen*

1. Argumentos das partes

103. O Provedor de Justiça, apesar de considerar que o Tribunal Geral decidiu corretamente, no n.º 290 do acórdão recorrido, que o seu comportamento originou uma perda de confiança nesse organismo, e de lamentar o facto de esse comportamento ter causado frustração a C. Staelen, questiona, contudo, que esses elementos possam configurar um dano moral. Alega que o Tribunal Geral errou ao não fornecer qualquer explicação a este respeito.

104. C. Staelen alega que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito no que diz respeito ao dano moral, mas, pelo contrário, subestimou o prejuízo por ela sofrido.

2. Apreciação

105. Recordo que, uma vez que o Tribunal Geral concluiu pela existência de um prejuízo, só a ele compete apreciar, nos limites do pedido, o modo e o alcance da reparação do prejuízo. Contudo, para que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre o acórdão do Tribunal Geral, este acórdão deve estar suficientemente fundamentado e, estando em causa a avaliação de um prejuízo, indicar os critérios tomados em consideração para a determinação do montante fixado [62]. Em contrapartida, a qualificação jurídica, pelo Tribunal Geral, da própria existência do prejuízo é igualmente uma questão que recai na esfera da apreciação do Tribunal de Justiça em sede de recurso.

106. No n.º 290 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os vários erros cometidos pelo Provedor de Justiça criaram no espírito de C. Staelen «um sentimento de perda de tempo e de energia e causaram uma perda de confiança nesse organismo» [63]. Embora o Tribunal Geral tenha considerado, no n.º 291 desse acórdão, que o prejuízo de C. Staelen foi minorado por alguns atos praticados pelo Provedor de Justiça, acabou por declarar, no n.º 292, que esses atos não foram suficientes para compensar integralmente esse prejuízo, que foi avaliou, no n.º 294, *ex aequo et bono*, em 7 000 euros.

107. É jurisprudência constante que, no que diz respeito ao segundo requisito para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, relativo ao prejuízo, é necessário que o prejuízo cujo ressarcimento é pedido seja real e certo [64].

108. O limiar a partir do qual pode haver lugar a compensação por um dano moral parece ser consideravelmente elevado, e o Tribunal de Justiça não baixou esse limiar quando convidado a fazê-lo [65]. Em especial, no contexto de um pedido de indemnização deduzido no âmbito de uma ação de anulação, a anulação do ato impugnado é normalmente uma forma adequada de reparação do dano moral sofrido, com a consequência de que o pedido de indemnização perde o seu objeto [66]. Além disso, pedidos de indemnização por danos morais nebulosos não dão lugar a compensação. Por

62 — V. acórdão de 9 de setembro de 1999, Lucaccioni/Comissão (C-257/98 P, EU:C:1999:402, n.ºs 34 e 35 e jurisprudência referida).

63 — Embora, quanto a este assunto, o recurso cite apenas este número do acórdão recorrido apenas em relação à perda de confiança de C. Staelen, ao contestar, seguidamente, a ideia de que «os elementos apurados pelo Tribunal Geral possam estar relacionados com danos morais» inclui, implicitamente, o sentimento de perda de tempo e de energia.

64 — V. acórdãos de 9 de novembro de 2006, Agraz e o./Comissão (C-243/05 P, EU:C:2006:708, n.º 27), e de 21 de fevereiro de 2008, Comissão/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, n.º 54).

65 — Por exemplo, compare-se o acórdão de 14 de maio de 1998, Conselho/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, n.º 25), com o acórdão de 26 de junho de 1996, De Nil e Impens/Conselho (T-91/95, EU:T:1996:92, n.ºs 49 e 50), e ainda o acórdão de 18 de abril de 2013, Comissão/Systran e Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, n.º 84), com o acórdão de 16 de dezembro de 2010, Systran e Systran Luxembourg/Comissão (T-19/07, EU:T:2010:526, n.º ºs 324 e 325).

66 — V. acórdãos de 7 de fevereiro de 1990, Culin/Comissão (C-343/87, EU:C:1990:49, n.º 26); de 28 de fevereiro de 2008, Neirinck/Comissão (C-17/07 P, EU:C:2008:134, n.º ºs 96 a 98); e, neste sentido, de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 72). Há quem alegue que esta linha jurisprudencial se aplica apenas ao contencioso da função pública; v. conclusões do advogado-geral P. Mengozzi apresentadas no processo Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2016:658, n.º 54).

exemplo, o Tribunal de Justiça recusou atribuir uma compensação por um dano moral relacionado com um «prolongado estado de incerteza» no que diz respeito à evolução da carreira [67]. Assim, entendo que quanto menos comum for o pedido de indemnização por danos morais, maior é a necessidade de o requerente o fundamentar objetivamente. Consequentemente, para que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização adequadamente, o Tribunal Geral deve fundamentar pormenorizadamente a decisão que considera procedente tal pedido.

109. Contudo, quando o dano causado seja especialmente grave e o simples reconhecimento da ilegalidade cometida seja insuficiente, pode, excecionalmente, ser adequado atribuir uma compensação por danos morais. Por exemplo, no acórdão Culin, a candidatura do demandante a uma promoção na Comissão fora indeferida. A resposta da Comissão à sua reclamação continha uma apreciação desfavorável das suas capacidades de gestão, que se revelou errada. O Tribunal de Justiça considerou que essa apreciação era, em si mesma, ofensiva. Além disso, fora amplamente divulgada no seio da Comissão, causando ao demandante danos morais certos, independentemente da decisão de indeferimento da sua candidatura. O prejuízo não tinha sido completamente reparado nem pela publicação de uma retificação numa adenda nem pela anulação do indeferimento. Assim, o Tribunal de Justiça ordenou à Comissão que pagasse simbolicamente um franco francês a título de indemnização por danos morais [68].

110. De igual modo, no acórdão M, o Tribunal Geral considerou que a identificação de um funcionário da Comissão numa primeira versão publicada de uma decisão do Provedor de Justiça violou os direitos desse funcionário e manchou a sua reputação, pelo que esse funcionário recebeu 10 000 euros a título de indemnização por danos morais [69].

111. Contudo, esta está longe de ser a situação no processo em apreço.

112. Com efeito, diferentemente dos processos acima referidos, o Tribunal Geral não explicou de que modo a alegada perda de confiança de C. Staelen no serviço do Provedor de Justiça a afetou pessoal e profundamente. De facto, o Provedor de Justiça é que tinha sido afetado: não foi a reputação de C. Staelen que ficou manchada pelos atos que o Tribunal Geral considerou ilegais.

113. Além disso, de um modo geral, uma abordagem que consiste em reconhecer um direito a uma indemnização por danos morais em consequência da perda de confiança em organismos públicos não me convence. Com efeito, uma vez que os organismos públicos cometem inevitavelmente erros quase todos os dias, abstenho-me de especular sobre se essa confiança pode ser ganha ou perdida, limitando-me a observar que tal abordagem apenas levaria desnecessariamente a estimular o espírito de litigância.

114. Quanto ao reconhecimento da existência de um prejuízo sofrido por C. Staelen sob a forma de um sentimento de perda de tempo e de energia, basta dizer que o Tribunal Geral manifestamente não explica por que razão considerou que o facto de C. Staelen ter tal sentimento lhe conferia o direito de ser indemnizada. Embora o prejuízo resultante de determinados tipos de danos morais possa ser difícil de quantificar, tal prejuízo não pode ser compensado apenas com base numa afirmação subjetiva da parte que pede essa compensação, mas deve ser igualmente passível de verificação externa e objetiva.

67 — Acórdão de 14 de maio de 1998, Conselho/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, n.º 25 e n.º 2 da parte decisória).

68 — V. acórdão de 7 de fevereiro de 1990, Culin/Comissão (C-343/87, EU:C:1990:49, n.os 27 a 29).

69 — Acórdão de 24 de setembro de 2008, M/Provedor de Justiça Europeu (T-412/05, não publicado, EU:T:2008:397). Nas conclusões que apresentou no processo Provedor de Justiça Europeu/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, n.º 143), o advogado-geral L. A. Geelhoed considerou que existia um nexo causal entre as alegadas faltas de serviço cometidas pelo Provedor de Justiça no tratamento da queixa de F. Lambert e os «efeitos ofensivos e destruidores» dessas faltas, mas não abordou, no n.º 141 dessas conclusões, a questão do dano propriamente dito, tal como o (atual) Tribunal Geral não fez no seu acórdão.

115. Os fundamentos apresentados nos n.os 291 e 292 do acórdão recorrido explicam por que razão determinadas medidas adotadas pelo Provedor de Justiça não compensaram totalmente os alegados danos morais de C. Staelen, mas não por que razão tal prejuízo era indemnizável.

116. Consequentemente, ao considerar que a perda de confiança bem como o sentimento de perda de tempo e de energia que afetaram C. Staelen podiam originar um prejuízo indemnizável, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, quer material quer processual, na medida em que não apresentou qualquer fundamentação a esse respeito. Por essa razão, o quarto fundamento do recurso deve ser considerado procedente.

F – *Quinto fundamento: causalidade*

1. Argumentos das partes

117. O Provedor de Justiça alega, referindo-se ao n.º 293 do acórdão recorrido, que uma das irregularidades identificadas pelo Tribunal Geral dizia respeito ao inquérito por iniciativa própria. Citando o n.º 292 do acórdão recorrido, alega que não pode existir um nexo de causalidade. Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

118. C. Staelen não se pronunciou sobre este fundamento.

2. Apreciação

119. Em matéria de responsabilidade extracontratual da União, a questão da existência de um nexo de causalidade entre o facto gerador e o prejuízo — requisito dessa responsabilidade — constitui uma questão de direito que, consequentemente, está sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça [70]. O nexo de causalidade exigido para desencadear a responsabilidade extracontratual da União nos termos do segundo parágrafo do artigo 340.º TFUE constitui-se desde que o prejuízo seja a consequência direta do facto gerador em causa [71].

120. Decorre do presente recurso que, no contexto do quinto fundamento, o Provedor de Justiça contesta o n.º 293 do acórdão recorrido, lido à luz do n.º 292.

121. No n.º 293 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que as «ilegalidades cometidas pelo Provedor de Justiça constituem […] a causa determinante da perda de confiança [de C. Staelen] na instituição do Provedor de Justiça e da perceção de que a queixa foi uma perda de tempo e de energia. Assim, há um nexo de causalidade entre as referidas ilegalidades e o dano moral alegado, na aceção da jurisprudência […]».

122. O Provedor de Justiça alega que o erro cometido no âmbito do inquérito por iniciativa própria, designadamente o facto de não ter prosseguido o inquérito na sequência do parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010, não pode ter dado origem a uma perda de confiança de C. Staelen no serviço do Provedor de Justiça quando, de acordo com o n.º 292 do acórdão recorrido, a «oposição [de C. Staelen] ao inquérito por iniciativa própria do Provedor de Justiça foi motivada pela referida perda de confiança».

70 — Acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, n.º 192).

71 — Acórdão de 30 de abril de 2009, CAS Succhi di Frutta/Comissão (C-497/06 P, não publicado, EU:C:2009:273, n.º 59 e jurisprudência referida).

123. Contudo, como o Provedor de Justiça acabou por reconhecer na audiência, os termos utilizado no seu recurso não criticam efetivamente a conclusão, constante do n.º 293 do acórdão recorrido, de que existiu um nexo de causalidade entre os erros cometidos e a perceção de C. Staelen de que a queixa tinha sido uma perda de tempo e de energia. De acordo com a última frase do n.º 290 do acórdão recorrido — que também não é contestada — essa perceção deveu-se, em parte, ao erro que consistiu no facto de o Provedor de Justiça não ter prosseguido o inquérito na sequência do parecer do Parlamento de 15 de novembro de 2010.

124. Decorre daqui que, ainda que o Provedor de Justiça possa ter razão relativamente a esse erro em concreto, a parte dispositiva do acórdão não necessita de ser modificada. Por conseguinte, o quinto fundamento deve ser considerado inadmissível.

125. Caso o Tribunal de Justiça considere este fundamento admissível, entendo que o mesmo é procedente. Com efeito, decorre do n.º 292 do acórdão recorrido que a perda de confiança de C. Staelen no serviço do Provedor de Justiça é anterior ao erro relativo ao encerramento do inquérito por iniciativa própria do Provedor de Justiça. Por conseguinte, não ficou demonstrada a existência de um nexo de causalidade em relação a tal erro, ou, pelo menos, os fundamentos apresentados parecem contraditórios.

126. Contudo, a minha opinião é que o Tribunal de Justiça deve considerar o quinto fundamento do recurso inadmissível.

G – *Consequências da apreciação*

127. O Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso principal e ao recurso subordinado interposto do acórdão recorrido por C. Staelen [72]. Por conseguinte, o acórdão recorrido é definitivo no que concerne à questão do *aumento* da responsabilidade extracontratual do Provedor de Justiça.

128. Além disso, decorre das considerações anteriores que, em meu entender, o primeiro a quarto fundamentos do recurso apresentado pelo Provedor de Justiça são procedentes.

129. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça anule os n.os 1, 3 e 4 da parte dispositiva do acórdão recorrido, nos termos do artigo 61.º do Estatuto [73]. Proponho igualmente que o Tribunal de Justiça decida definitivamente o litígio, de acordo com esta mesma disposição, uma vez que o processo está em condições de ser julgado no que diz respeito ao pedido de indemnização por danos morais deduzido por C. Staelen.

130. De acordo com jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE está sujeita ao preenchimento de uma série de requisitos, nomeadamente a ilegalidade do comportamento imputado à instituição ou organismo da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição ou do organismo e o prejuízo invocado [74].

131. Uma vez que tais requisitos são cumulativos, se um deles não estiver preenchido, não é necessário apreciar os restantes [75].

72 — Despachos de 29 de junho de 2016, Provedor de Justiça Europeu/Staelen (C-337/15 P, não publicado, EU:C:2016:670), e de 20 de julho de 2016, Staelen/Provedor de Justiça Europeu (C-338/15 P, não publicado, EU:C:2016:599).

73 — V., por exemplo, a parte dispositiva do acórdão de 14 de maio de 1998, Conselho/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), confrontada com a do acórdão de 26 de junho de 1996, De Nil e Impens/Conselho (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — V., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2014, Giordano/Comissão (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, n.º 35 e jurisprudência referida).

75 — Acórdão de 30 de abril de 2009, CAS Succhi di Frutta/Comissão (C-497/06 P, EU:C:2009:273, n.º 40 e jurisprudência referida).

132. É para mim claro que o Provedor de Justiça não violou o direito da União de forma suficientemente caracterizada nas cinco ocasiões referidas pelo Tribunal Geral. Além disso, dadas as circunstâncias subjacentes ao pedido de indemnização por danos morais devido ao alegado prejuízo causado pelo Provedor de Justiça durante o inquérito em causa, não é manifesto que o princípio TUM conferisse direitos a C. Staelen. Em todo o caso, aconselho o Tribunal de Justiça a não tratar esta questão em primeiro lugar.

133. De facto, afigura-se mais adequado apreciar a natureza dos danos morais alegadamente sofridos por C. Staelen.

134. Os argumentos aduzidos por C. Staelen em primeira instância relativos aos danos morais que alega ter sofrido estão adequadamente resumidos no n.º 272 do acórdão recorrido. Nos n.ºs 288 e 289 do mesmo acórdão, o Tribunal Geral considerou, corretamente, que alguns dos argumentos de C. Staelen eram improcedentes, na medida em que esta pretendia obter do Provedor de Justiça uma reparação por alegadas irregularidades cometidas pelo Parlamento e pelo prejuízo alegadamente sofrido em razão de uma «perda de dinheiro».

135. Neste contexto, pelas razões apresentadas nos n.ºs 112 a 114, *supra*, considero que os demais argumentos de C. Staelen relativos à sua perda de confiança no serviço do Provedor de Justiça bem como ao seu sentimento de perda de tempo e de energia não são convincentes. Uma vez que o ónus da prova recai sobre C. Staelen [76], concluo que o seu pedido de indemnização por danos morais não corresponde a um prejuízo real e certo na aceção do artigo 340.º TFUE.

136. Uma vez que um dos requisitos cumulativos da responsabilidade extracontratual da União não está preenchido, proponho que o Tribunal de Justiça julgue improcedente quanto ao resto o pedido de indemnização por danos morais deduzido por C. Staelen e, consequentemente, o pedido no seu todo.

H – *Despesas*

137. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do referido regulamento, aplicável ao processo que tenha por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

138. O despacho do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 2016 julgou improcedente o recurso subordinado de C. Staelen e reservou para final a decisão sobre as despesas. Proponho agora que o Tribunal de Justiça julgue procedente o recurso do Provedor de Justiça e anule o acórdão recorrido. Além disso, proponho que o Tribunal de Justiça julgue improcedente quanto ao resto o pedido de indemnização deduzido por C. Staelen e, consequentemente, o pedido no seu todo. No presente recurso, o Provedor de Justiça pediu que a decisão do Tribunal de Justiça quanto a custas fosse justa e equitativa. Decorre daqui que C. Staelen deve suportar as suas próprias despesas e as despesas do Provedor de Justiça relativas aos processos no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça.

76 — V. acórdão de 14 de outubro de 2014, Giordano/Comissão (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, n.º 36 e jurisprudência referida).

VI – Conclusão

139. À luz das considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça:

— declare inadmissível o pedido de indemnização por danos morais apresentado por Claire Staelen na sua resposta ao recurso;

— anule os n.os 1, 3 e 4 da parte dispositiva do acórdão de 29 de abril de 2015, Staelen/Provedor de Justiça (T-217/11, EU:T:2015:238);

— julgue improcedente o pedido de indemnização apresentado por C. Staelen no processo T-217/11 no que diz respeito aos danos morais e, por conseguinte, o pedido de indemnização na sua totalidade;

— condene C. Staelen a pagar as suas próprias despesas e as do Provedor de Justiça nos processos perante o Tribunal Geral, no processo T-217/11, e perante o Tribunal de Justiça, no processo C-337/15 P.