CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 5 de Outubro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Introdução

1. No presente processo, o Tribunal de Justiça é convidado a pronunciar-se sobre um recurso da Comissão interposto do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância (a seguir «Tribunal de Primeira Instância»), em 26 de Fevereiro de 1992 (processos apensos T-17/89, T-21/89 e T-25/89) [1], numa acção proposta por 619 funcionários colocados no Centro Comum de Investigação de Ispra (a seguir «funcionários»). Além disso, o Tribunal de Justiça deve decidir quanto a outro recurso que os funcionários interpuseram em reconvenção na contestação.

2. Os funcionários tinham alegado no Tribunal [2] determinadas pretensões decorrentes do facto de *o Regulamento n.° 3294/88* [3], que alterou o coeficiente de correcção relativo aos respectivos locais de afectação, no âmbito da adaptação quinquenal relativamente ao período compreendido entre 1976 e 1980 (e, portanto, a partir de 1 de Janeiro de 1981), ter sido, em seu entender, adoptado tardiamente. Este regulamento tinha sido adoptado depois do Tribunal de Justiça ter anulado [4], com base em violação do artigo 64.° do Estatuto, a adaptação a que se tinha procedido com o Regulamento n.° 3619/86 [5]. Os funcionários concluem pedindo *que o Tribunal de Primeira Instância se digne*

a) condenar a Comissão no ressarcimento do prejuízo resultante da diminuição do poder de compra que afectou os retroactivos de remuneração que lhes foram pagos em aplicação do Regulamento n.° 3294/88

b) no pagamento de juros de mora desde a data do vencimento desses retroactivos até ao dia do seu pagamento efectivo [6].

* Língua original: alemão.

1 — Colect. 1992, p. II-293.

2 — Estas acções tinham sido inicialmente propostas no Tribunal de Justiça que as remeteu por despachos de 15 de Novembro de 1989 para o Tribunal de Primeira Instância no termo da fase escrita. No que se refere aos pormenores da tramitação processual, v. os n.os 1 e 12 a 18 do acórdão controvertido.

3 — Do Conselho, de 24 de Outubro de 1988, que rectifica os coeficientes de correcção aplicáveis na Dinamarca, na Alemanha, na Grécia, em França, na Irlanda, na Itália, nos Países Baixos e no Reino Unido às remunerações e pensões dos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias (JO L 293, p. 1).

4 — Acórdão de 28 de Junho de 1988, Comissão/Conselho (7/87 Colect., p. 3401).

5 — Regulamento do Conselho de 26 de Novembro de 1986 que rectifica os coeficientes de correcção de que são afectadas na Dinamarca, na Alemanha, na Grécia, em França, na Irlanda, na Itália, nos Países Baixos e no Reino Unido as remunerações e pensões dos funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias (JO L 336, p. 1).

6 — N.° 19 do acórdão controvertido.

3. A Comissão havia concluído pedindo que as acções fossem julgadas improcedentes.

4. Os funcionários basearam o *pedido de «juros de mora»* no atraso injustificado com que a Comissão lhes tinha pago os retroactivos de remuneração que lhes eram devidos. Esses retroactivos eram devidos em Novembro de 1991 e não em Novembro de 1988 (data em que foram pagos).

5. O Tribunal de Primeira Instância julgou este pedido improcedente com o fundamento de os demandantes não terem adquirido qualquer direito ao pagamento de retroactivos de remuneração antes da adopção do Regulamento n.° 3294/88, de 24 de Outubro de 1988 e, nestas condições, não se verificar, até à referida data, atraso na liquidação de uma dívida [7]. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, depois da adopção do regulamento, a Comissão cumpriu diligentemente a sua obrigação de pagamento [8].

6. Em contrapartida, o Tribunal de Primeira Instância admitiu *o pedido de indemnização pelo prejuízo resultante da diminuição do poder de compra.*

7. Este pedido fundamenta-se, por um lado, na violação dos artigos 64.° e 65.° do Estatuto dos Funcionários. Os funcionários alegaram no Tribunal de Primeira Instância que, ao pagar-lhes apenas a importância correspondente nominalmente à soma dos retroactivos de remuneração, a Comissão violara esses artigos. Com efeito, esse valor nominal não permite garantir a equivalência das remunerações em termos de poder de compra. Em apoio do alegado, apresentaram elementos estatísticos relativos à depreciação da lira italiana entre Janeiro de 1981 e Novembro de 1988 [9].

8. Além disso, os funcionários censuraram a Comissão de não ter executado correctamente o acórdão do Tribunal de Justiça no processo 7/87, ao não compensar a diminuição do poder de compra referido, apesar de o Tribunal de Justiça ter insistido sobre a necessidade de fazer retroagir (à data referida de 1 de Janeiro de 1981 [10]) a produção de efeitos dos novos coeficientes de correcção [11].

9. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, essa regulamentação deveria ter sido adoptada a partir de 1 de Janeiro de 1984, em conformidade com o Regulamento n.° 3294/88 [12]. O facto de só em Outubro de 1988 ter sido adoptado um regulamento válido seria contrário ao princípio geral segundo o qual as decisões neste domínio deverem ser adoptadas sem atrasos injustificados [13] e, por conseguinte, constitutivo de uma irregularidade [14]. Com efeito, em 1986, o Conselho já dispunha de todos os elemen-

7 — N.os 23 a 25 do acórdão controvertido.
8 — N.° 26 do acórdão controvertido.
9 — V. n.os 29 a 31 do acórdão controvertido.
10 — V. *supra*, ponto 2.
11 — N.os 32 e 33 do acórdão controvertido; esta observação refere-se ao n.° 25 do acórdão no processo 7/87.
12 — N.° 39 do acórdão controvertido.
13 — N.° 36 do acórdão controvertido.
14 — N.° 39 do acórdão controvertido.

tos necessários para adoptar um regulamento conforme às exigências do Estatuto [15]. O Tribunal de Primeira Instância considerou que, mesmo que o Conselho tivesse adoptado tal regulamento em 1986, o processo que conduziu às diferentes propostas da Comissão ao Conselho já fora demasiado longo [16].

10. Quanto ao prejuízo sofrido pelos funcionários, refere-se no acórdão controvertido (n.° 40)

«O Tribunal dá como provado que, em virtude desse atraso, os demandantes sofreram um prejuízo consubstanciado na diminuição do poder de compra dos retroactivos de remuneração que deveriam ter sido liquidados durante o primeiro trimestre de 1984 e que apenas o foram bastantes anos mais tarde. Neste contexto, cabe notar que seria impossível, salvo circunstâncias excepcionais, determinar como é que os demandantes teriam gasto os retroactivos de remuneração que lhes eram devidos se tais retroactivos lhes tivessem sido pagos em tempo útil. Todavia, não está em causa, nos presentes processos, fazer a prova de prejuízos individuais, mas verificar a existência de factos objectivamente demonstráveis, com base em dados precisos e do conhecimento público. Ao apresentar estatísticas pertinentes, não contestadas pela demandada, os demandantes fizeram prova suficiente da deterioração do poder de compra que afectou os retroactivos das suas remunerações durante o período em causa.»

11. Como consequência, o Tribunal de Primeira Instância *condenou* a Comissão a pagar aos demandantes juros compensatórios como reparação dos prejuízos por eles sofridos aquando do pagamento dos retroactivos da remuneração, em virtude de uma diminuição do poder de compra desses retroactivos entre 1 de Janeiro de 1984 e Novembro de 1988. Segundo a parte decisória do acórdão, o montante dos juros compensatórios deve ser calculado com base nas estatísticas oficiais da Comunidade relativas à evolução do poder de compra nos diversos Estados-membros e fixado de comum acordo entre as partes.

12. O recurso da Comissão interposto deste acórdão invoca três fundamentos.

13. No *primeiro fundamento*, a Comissão alega que o Tribunal de Primeira Instância interpretou incorrectamente o direito comunitário quanto «aos juros de mora» e aos «juros compensatórios» atribuídos no presente processo aos demandantes como compensação da depreciação monetária. No *segundo fundamento*, critica, antes de mais, a fundamentação do acórdão quanto ao referido ponto, alegando ser insuficiente e contraditória (primeira parte). Segundo a Comissão, a fundamentação do acórdão também é criticável, em razão de o Tribunal de Primeira Instância não ter tomado em consideração o facto de o crédito principal já ser determinável em 1986 (segunda parte) e de lhe imputar

15 — N.° 38 do acórdão controvertido; esta observação do Tribunal de Primeira Instância explica-se pelo facto de a proposta definitiva da Comissão do regulamento adoptado pelo Conselho já estar disponível no final de 1985 e de tanto o Regulamento n.° 3916/86 como o Regulamento n.° 3294/88 se basearem nesta proposta.

16 — N.° 39 do acórdão controvertido.

a responsabilidade do comportamento de outra instituição (o Conselho). Quanto a este último ponto, o Tribunal de Primeira Instância teria aplicado incorrectamente o direito comunitário (terceira parte). No *terceiro fundamento,* a Comissão critica as considerações constantes do n.° 40, já referido, do acórdão controvertido e censura o Tribunal de Primeira Instância «ter interpretado e aplicado incorrectamente o direito comunitário quanto à prova do prejuízo» sofrido, que é «necessário fazer para o pagamento dos juros compensatórios».

14. A *Comissão conclui* pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias nos processos apensos T-17/89, T-21/89 e T-25/89, na medida em que condenou a Comissão «a pagar aos demandantes juros compensatórios como reparação dos prejuízos por eles sofridos, aquando do pagamento dos retroactivos da remuneração, em virtude da diminuição do poder de compra desses retroactivos entre 1 de Janeiro de 1984 e Novembro de 1988»;

— julgar procedentes os pedidos formulados pela Comissão no Tribunal de Primeira Instância e improcedentes os da parte contrária;

— decidir, nos termos da lei, quantoàs despesas.

Os *funcionários concluem* pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— a título principal,

a) declarar a inadmissibilidade do recurso da Comissão interposto do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 26 de Fevereiro de 1992 nos processos T-17/89, T-21/89 e T-25/89;

b) condenar a Comissão no pagamento das despesas do presente processo;

— a título subsidiário, caso decida, na totalidade ou parcialmente, quanto ao mérito do recurso;

a) julgar improcedente, por não fundado, o recurso interposto pela Comissão;

b) acolher integralmente, confirmando o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, os pedidos iniciais das partes demandantes na primeira instância;

c) condenar a Comissão no pagamento de todas as despesas dos dois processos.

15. A Comissão considera extemporâneo o recurso em reconvenção [conclusões dos funcionários, alínea b)] e, portanto, inadmissível nos termos do artigo 49.° do Estatuto do Tribunal de Justiça.

16. As partes renunciaram à fase oral.

17. No âmbito das presentes conclusões apresentaremos, se necessário, outros pormenores de facto e de direito bem como alguns argumentos das partes. Quanto ao mais, remetemos para o relatório do juiz-relator.

B — Análise

Recurso da Comissão

18. Os fundamentos acima referidos [17] baseiam-se em duas séries de acusações. A primeira refere-se aos diferentes tipos de juros previstos pelo Tribunal de Primeira Instância («juros de mora» e «juros compensatórios») bem como aos critérios utilizados na *fixação do montante* do direito ao pagamento dos juros que o Tribunal de Primeira Instância atribuiu aos funcionários. Na segunda, a Comissão baseia-se no facto de ter, no final de 1985, apresentado uma proposta e lhe ter sido, apesar de tudo, imputado o atraso suplementar na adopção da regulamentação prevista no Regulamento n.° 3294/88.

19. A este propósito, parece adequado proceder, nas reflexões seguintes, à distinção entre duas séries de acusações, juntando-as e condensando-as numa parte específica.

Primeira parte: *Acusações relativas à responsabilidade da Comissão no período posterior a 1986*

20. *I* — Estas acusações constam da segunda [18] e terceira parte [19] do segundo funda-

17 — V. *supra*, pontos 12 e 13.
18 — Pp. 26 e segs., n.° 31 da petição de recurso.
19 — Pp. 27 e segs., n.os 33 a 35 da petição de recurso.

mento. A Comissão alega que a proposta em que se baseou o Regulamento n.° 3294/88 estava concluída no final de 1985, mas que o atraso suplementar (até 1988), porém, lhe foi imputado e não ao Conselho. A Comissão suscita a questão de saber se, em razão desse atraso, os funcionários não deveriam ter proposto uma acção separada, nos termos do artigo 215.° do Tratado CEE, contra o Conselho na sua qualidade de legislador em vez de a proporem contra a Comissão, na qualidade de empregador. A Comissão entende, por um lado, que há, assim, falta de fundamentação e critica, por outro, a aplicação do direito comunitário feita incorrectamente pelo Tribunal de Primeira Instância.

21. *II* — Dois dos argumentos invocados pelos funcionários e baseados na inadmissibilidade da acção em causa referem-se a esses fundamentos.

22. *1.* Segundo os funcionários, a Comissão critica a parte do acórdão em que o Tribunal de Primeira Instância apreciou a importância do atraso imputável à Comissão. Por conseguinte, o fundamento deduzido pela Comissão seria inadmissível, uma vez que se baseia na *apreciação de elementos de facto* efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância.

23. Há que rejeitar este argumento. É certo que o recurso dos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância está limitado às questões de direito [20] e não pode basear-se em fundamentos extraídos da apreciação dos factos feita, enquanto tal pelo Tribunal de Primeira Instância [21]. Todavia, os factos em que o Tribunal de Primeira Instância baseou a importância da responsabilidade da Comissão e fundamentam as presentes acusações não são contestados no presente processo. Decorrem claramente — sem ter havido necessidade de uma «apreciação» — da evolução dos acontecimentos no tempo. A Comissão critica o conteúdo e a fundamentação *das conclusões de direito a que chegou o Tribunal de Primeira Instância* com base nesses factos. Por conseguinte, o referido argumento dos funcionários não pode ser acolhido.

24. *2.* Além disso, os funcionários entendem que a Comissão com este fundamento apresenta um novo pedido ao Tribunal de Justiça que não havia sido apresentado ao Tribunal de Primeira Instância e, por conseguinte, não era admissível, nos termos do artigo 113.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

25. Este argumento dos funcionários também não é relevante. Os pedidos da Comissão formulados no final da sua petição de recurso são inteiramente conformes com a referida disposição processual. As acusações formuladas pela Comissão só servem para justificar os seus pedidos. Com efeito, o acolhimento desses pedidos teria como conse-

20 — V. os artigos 188.°-A do Tratado CEE e 51.° do Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, bem como as disposições correspondentes relativas às outras duas Comunidades.

21 — V. o acórdão de 1 de Outubro de 1991, Vidrányi/Comissão (C-238/90 P, Colect., p. I-4339, n.° 12).

quência, pelo menos, a anulação parcial do acórdão controvertido e/ou o procedimento parcial dos pedidos da Comissão na primeira instância (o improcedimento da acção). Deste modo, a Comissão não formulou, nem explícita nem implicitamente, pedidos que não sejam os da primeira instância.

26. *3.* Por conseguinte, decorre de quanto precede não haver dúvidas quanto à admissibilidade dos dois fundamentos controvertidos da Comissão.

27. *III* — Como referimos, a Comissão critica a fundamentação e o conteúdo das conclusões do Tribunal de Primeira Instância relativamente ao período posterior a 1986.

28. *1.* A este propósito, consideramos oportuno analisar, antes de mais, a questão de saber se a fundamentação do Tribunal de Primeira Instância preenche os requisitos aplicáveis na matéria.

29. No plano dos princípios, o Tribunal de Justiça já sublinhou, no acórdão Vidrányi [22], a regra de que qualquer órgão jurisdicional tem o dever de fundamentar as suas decisões.

22 — V. a nota anterior, n.° 29 do acórdão.

30. No presente processo, a Comissão considera que há violação desta regra, por ausência *total* de fundamentação do acórdão. Por conseguinte, segundo a Comissão, o acórdão controvertido está ferido de «vício grave» [23].

31. A análise deste fundamento demonstra que o Tribunal de Primeira Instância não referiu efectivamente por que forma o atraso posterior a 1986 implicou a responsabilidade da Comissão. Ora, em princípio, era necessária essa explicação para compreender os argumentos do Tribunal de Primeira Instância.

32. No n.° 35 do acórdão, o Tribunal de Primeira Instância interrogou-se efectivamente quanto aos direitos pecuniários dos funcionários que invocavam a responsabilidade da instituição a que estavam afectados, nos termos do artigo 179.° do Tratado CEE. Nesse caso, é a *própria* instituição, na sua qualidade de *autoridade investida do poder de nomeação* [24], que é parte na instância (e eventualmente devedora da obrigação).

33. Além disso, decorre do referido número do acórdão do Tribunal de Primeira Instância que este fundamenta nas normas gerais da responsabilidade o direito atribuído aos funcionários — com razão, uma vez que o Esta-

23 — P. 28, n.° 35 da petição de recurso.

24 — V. o acórdão de 7 de Abril de 1965, Müller/Conselho da CEE e da CEEA (28/64, Recueil, p. 307, e designadamente p. 321) bem como o acórdão de 10 de Junho de 1987, Gavanas/CES e Conselho (307/85, Colect., p. 2435, n.° 7).

tuto não prevê o aumento do montante nominal, mesmo quando se verifica atraso na adopção de regulamentos que fixam retroactivamente a remuneração dos funcionários e agentes [25]. Ora, o devedor das indemnizações é, em caso de dúvida, aquele a quem deve ser imputado o comportamento danoso [26].

34. A este propósito, no n.° 38 do acórdão controvertido refere-se, quanto ao «atraso» verificado «na adopção do regulamento», que o Tribunal de Primeira Instância considerou haver responsabilidade [27] uma vez que:

«no presente caso... a base legal da adaptação quinquenal deveria ter sido estabelecida, o mais tardar, em 1986, tendo em conta o facto de que, nessa altura, o Conselho já dispunha de todos os elementos necessários para adoptar um regulamento conforme às exigências do Estatuto».

35. Donde decorre que o Tribunal de Primeira Instância imputou ao Conselho o atraso verificado depois de 1986. Aliás, isso corresponde à circunstância de o Regulamento n.° 3294/88 se basear na mesma proposta da Comissão do Regulamento n.° 3619/86 o qual foi anulado pelo Tribunal de Justiça devido precisamente às disposições diferentes da proposta da Comissão [28].

36. A obrigação de a Comissão ressarcir prejuízos eventuais relativos ao período posterior a 1986 também não pode ser explicado pelo facto de a Comissão, à semelhança do Conselho, ser um órgão institucional da Comunidade. Como já referimos anteriormente, a sua responsabilidade decorre, precisamente, da sua qualidade de órgão institucional. Não são as Comunidades como tais, nem nenhuma delas, que são as demandadas.

37. Finalmente, quando o facto gerador da responsabilidade é imputável a um órgão institucional (o Conselho, no caso presente) cuja responsabilidade não decorre da sua qualidade de AIPN, é contra a Comunidade em causa, nesse caso representada perante o juiz comunitário pelo órgão institucional em causa [29], que o interessado deve invocar os seus direitos. Nessa hipótese, o processo a aplicar decorre das disposições gerais dos tratados e dos diversos estatutos. O artigo 179.° do Tratado CEE (ou o artigo 152.° do Tratado CEEA) é tão pouco relevante como os artigos 90.° e 91.° do Estatuto [30].

25 — V. o acórdão de 30 de Setembro de 1986, Delhez/Comissão (264/83, Colect., p. 2749, n.° 16).

26 — Na jurisprudência relativa aos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça chega ao ponto de negar *aadmissibilidade* de uma acção proposta contra a Comunidade quando se baseia em medidas tomadas por autoridades nacionais. V., por exemplo, o acórdão de 7 de Julho de 1987, L'étoile commerciale e CNTA/Comissão (89/86 e 91/86, Colect., p. 3005, n.os 17 a 21).

27 — N.os 36 e 37 do acórdão controvertido.

28 — V. o acórdão referido na nota 4, n.os 11 a 13,15 a 22 e 23 a 27.

29 — V. o acórdão de 13 de Novembro de 1973, Werhahn/Conselho (C-63/72 a 69/72, Recueil, p. 1229, n.° 7).

30 — V. o acórdão de 22 de Outubro de 1975, Meyer-Burckhardt/Comissão (9/75, Recueil, p. 1171).

38. O raciocínio do Tribunal que, à primeira vista, não parece lógico, como referimos, também não pode explicar-se com base no acórdão Meyer-Burckhardt [31] do Tribunal de Justiça a que o acórdão controvertido se refere no n.° 38. Decerto é correcto, segundo o acórdão Meyer-Burckhardt, que um litígio entre um funcionário e uma instituição da qual depende, destinado a obter o «ressarcimento de um prejuízo»..., se situa no âmbito do artigo 179.° do Tratado CEE e dos artigos 90.° e 91.° do Estatuto, quando resulta de vínculo laboral que une o interessado ao órgão institucional [32]. Além disso, é correcto que o Tribunal de Justiça deu interpretação ampla à questão de saber se estamos perante um «litígio com origem no vínculo laboral». Em contrapartida, nada no acórdão permite concluir que, num caso como o do presente processo, deve ser imputado à autoridade investida do poder de nomeação o comportamento de outra instituição [33].

39. Por conseguinte, parece que a fundamentação do acórdão objecto do recurso não oferece por si só as explicações necessárias quanto à questão controvertida.

40. Também não se pode afirmar, tendo em conta a jurisprudência anterior em processos semelhantes, que essa lacuna não decorre da falta de fundamentação e que não constitui base de anulação do acórdão impugnado.

41. Nesta perspectiva, o Tribunal de Primeira Instância não podia deixar de fornecer as explicações quanto a esta questão controvertida, a não ser perante uma situação jurídica clara, confirmada por uma prática assente do Tribunal de Justiça. Porém, estamos muito longe dessa situação.

42. No acórdão Roumengous Carpentier de 15 de Janeiro de 1985 [34], o Tribunal de Justiça reconheceu à demandante, que estava destacada em Ispra, o direito ao pagamento de juros pela Comissão, na qualidade de autoridade investida do poder de nomeação, como ressarcimento do prejuízo que tinha sofrido pela adaptação tardia do coeficiente de correcção relativo ao local da sua afectação.

31 — V. a nota anterior.

32 — N.° 7 do acórdão.

33 — O demandante neste processo, antigo funcionário nacional e antigo funcionário da Comissão, tinha requerido uma indemnização à Comissão por esta não ter decidido a seu pedido propor, nos termos do artigo 169.° do Tratado, uma acção contra o Estado-membro. Nesse Estado-membro havia normas anticúmulo que afectavam negativamente o direito à pensão do demandante que decorrem do direito comunitário. O Tribunal de Justiça considerou essa acção abrangida pelos artigos 90.° e 91.° do Estatuto uma vez que o demandante tinha utilizado o processo previsto nessas disposições e invocado a violação do artigo 24.° do Estatuto relativo à obrigação de solicitude (n.° 8 do acórdão Meyer-Burckhardt, referido na nota 30, *supra*).
No presente processo, o Tribunal de Primeira Instância também se baseou numa interpretação ampla do artigo 179.° do Tratado CEE. A elaboração da proposta da Comissão na origem do atraso verificado no n.° 39 do acórdão controvertido insere-se no processo legislativo previsto no artigo 64.° do Estatuto. Recorde-se que a Comissão normalmente está sujeita às normas gerais relativas ao ressarcimento dos prejuízos, mesmo quando está a agir na qualidade de instituição com direito de apresentar propostas [v. acórdão Werhahn (nota 29), n.° 8]. Porém, não há necessidade de aprofundar a questão de saber se o presente processo tem um nexo suficientemente estreito com o vínculo laboral do funcionário, uma vez que a questão não foi suscitada quer pela recorrente quer pelos recorridos.

34 — 158/79, Recueil 1985, p. 39. V. igualmente os acórdãos correspondentes proferidos na mesma data, Amesz/Comissão (532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 e 543/79, Recueil 1985, p. 55); Battaglia/Comissão (737/79, Recueil 1985, p. 71).

43. A este propósito, o Tribunal de Justiça tinha afirmado que:

«Tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço e, em especial, da lentidão excessiva com que as instituições comunitárias cumpriram as suas funções, os juros relativos ao atraso verificado no pagamento dos direitos pecuniários da demandante são fixados à taxa de 6% ao ano.»

44. Todavia, neste último processo, tratava-se, efectivamente, de um comportamento da Comissão. A demandante acusava a Comissão,

«de ter cometido uma grave irregularidade, ao não agir imediatamente, apesar de estar informada da situação ilegal denunciada pelos interessados» [35].

45. De facto, numa altura em que os preços aumentavam de forma sensível no local de afectação da demandante, a Comissão tinha previsto retroactividade insuficiente na sua proposta (de adaptação dos coeficientes de correcção) a seguir adoptada pelo Conselho [36] e, em consequência, não preenchia os requisitos do artigo 65.°, n.° 2, do Estatuto [37]. Além disso, diferentemente do que sucedeu no presente processo, a Comissão não tinha censurado o Conselho por ter adoptado uma medida de adaptação incorrecta (também por outras razões). Por conseguinte, esse método só podia ser declarado ilegal depois de a demandante impugnar a folha de salário correspondente.

46. Por conseguinte, parece que o acórdão Roumengous Carpentier não basta para justificar a falta de fundamentação verificada.

47. O mesmo sucede com as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça em 1984 [38] e em 1985 [39] no processo Culmsee [40]. Os demandantes nesse processo tinham-se oposto, na sequência da adaptação dos vencimentos imposta judicialmente pela Comissão, quer à instituição a que estavam afectados quer ao Conselho, para obterem o pagamento de juros. Essa acção destinava-se, entre outros pedidos, a anular a folha de salário em causa pelo facto de os pagamentos retroactivos que nela se continham não incluírem juros de mora relativos ao período posterior à data prevista para a adaptação retroactiva. Os demandantes também exi-

35 — N.° 10 do acórdão.

36 — Regulamento n.° 3087/78 (JO L 369, p. 10).

37 — V. o acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Roumengous Carpentier/Comissão (158/79, Recueil, p. 4379, n.os 6 e 25 a 27).

38 — Despacho de 26 de Setembro de 1984, Culmsee e o./CES e Conselho (175/83, Recueil, p. 3321).

39 — Acórdão de 4 de Julho de 1985, Culmsee e o./CES (175/83, Recueil, p. 2149).

40 — Estas decisões integram-se numa série de processos semelhantes; v. os acórdãos de 4 de Julho de 1975, Ammann e o./Conselho (174/83, Recueil, p. 2133); Allo/Comissão (176/83, Recueil, p. 2155); Agostini/Comissão (233/83, Recueil, p. 2171), Ambrosetti/Comissão (247/83, Recueil, p. 2171); Delhez/Comissão (264/83, Recueil, p. 2179). Todavia, diferentemente do processo Culmsee, os demandantes nestes últimos processos só tinham proposto as acções contra a instituição a que estavam afectados.

giam o pagamento de indemnizações compensatórias da totalidade da diminuição do seu poder de compra.

48. O Tribunal de Justiça aceitou a admissibilidade da acção proposta contra a instituição a que estavam afectados os demandantes (excepto, porém, o fundamento do pedido relativo à diminuição do poder de compra, uma vez que esse pedido não tinha sido apresentado no processo anterior). Em contrapartida, declarou inadmissível o pedido de pagamento de juros pelo Conselho com o fundamento de que esse pedido só se referia ao «Comité Económico e Social».

49. Esta solução, à primeira vista, parece militar a favor de o Tribunal de Justiça, em princípio, em casos desta natureza considerar relacionadas com o vínculo laboral as acções que têm por objecto o pagamento de juros, o que significaria também que considera — do ponto de vista do mérito — devedora da obrigação, se for o caso, a instituição a que está afectado o requerente.

50. Todavia, o facto de, no processo Culmsee, os demandantes terem considerado a atribuição de juros, antes de mais, como um elemento necessário de uma folha de salários devidamente emitida, uma vez que a referida folha de salários incluía o pagamento de retroactivos [41] com base em medidas de adaptação *retroactivas*, aponta claramente em sentido contrário ao desta conclusão. Neste contexto, há que ter em conta também a circunstância de os demandantes terem exigido o pagamento de juros *desde o dia em que se iniciou a retroactividade*. Uma exigência definida deste modo e assim fundamentada é dirigida logicamente à instituição a que o demandante está afectado.

51. No presente processo, não é a retroactividade da medida de adaptação (ou seja, 1 de Janeiro de 1981) que o Tribunal de Primeira Instância considerou decisiva, mas sim o *atraso* verificado na adopção dessa medida. Por conseguinte, ordenou o pagamento de juros desde a data em que se podia considerar que tinha sido excedido o prazo razoável para a adopção dessa medida.

52. Não descuramos o facto de os demandantes no processo Culmsee criticarem também, em segundo lugar, o atraso verificado na adopção do aumento salarial [42] sem, todavia, tirarem as conclusões que se impunham relativamente à data escolhida para o início da obrigação de pagamento dos juros (*dies a quo*).

53. No presente processo, decorre dessas particularidades que mesmo as decisões do Tribunal de Justiça no processo Culmsee não constituem um antecedente credível e, em qualquer caso, não apresentam suficientes elementos que permitam *renunciar completamente* à fundamentação da questão controvertida.

41 — V. a argumentação dos demandantes constante dos n.os 12 e 13 do acórdão de 3 de Setembro de 1986, Culmsee e o./CES (175/83, Recueil, p. 2667).

42 — V. o n.º 17 do acórdão já referido na nota 41, *supra*.

54. Em conclusão, a terceira parte do segundo fundamento deve, pois, ser acolhida, uma vez que o acórdão controvertido não cumpre os requisitos da fundamentação definidos pelo Tribunal de Justiça.

55. 2. Em nosso entender, há que anular o acórdão do Tribunal de Primeira Instância (no âmbito definido pelo fundamento controvertido no referido acórdão) apenas com base nesta deficiência [43]. Também não nos parece oportuno analisarmos o fundamento decorrente da violação do direito comunitário. Com efeito, uma vez que o Tribunal de Primeira Instância omitiu completamente a fundamentação do acórdão quanto a uma questão fundamental, se o Tribunal de Justiça procedesse a esse exame estava a desempenhar o papel de *órgão jurisdicional de primeira instância em matéria de direito,* enfraquecendo neste aspecto a posição do Tribunal de Primeira Instância. Seria eventualmente possível não ter em conta essas objecções se a solução do problema em causa e as considerações que se impõem fossem indiscutíveis. Ora, tendo em conta as consequências complexas e problemáticas decorrentes da infeliz divisão de competências entre a AIPN e as instituições legislativas em relação aos meios jurídicos e à legitimação passiva, isso não pode suceder.

Segunda parte: *As acusações da Comissão contra os tipos de juros atribuídos pelo Tribunal de Primeira Instância («juros de mora» e «juros compensatórios») e os critérios adoptados pelo Tribunal de Primeira Instância para o cálculo do montante dos juros devidos*

56. No âmbito da matéria correspondente ao título desta parte, parece oportuno tratar antes de mais do *terceiro fundamento.* Analisar-se-á, a seguir, o *primeiro fundamento* e os *elementos relevantes do segundo* (primeira e segunda parte).

Quanto ao terceiro fundamento

57. *I* — No terceiro fundamento, a Comissão critica essencialmente o facto de o Tribunal de Primeira Instância ter aceite uma compensação, em consequência do atraso verificado na adopção do Regulamento n.° 3294/88, de montante correspondente à diminuição do poder de compra determinado pelos elementos estatísticos. Este fundamento divide-se em três partes, ao contrário da formulação um pouco restritiva do seu título, em que só é mencionada uma parte.

58. Na primeira parte [44], a Comissão alega que o Tribunal de Primeira Instância não tomou em consideração o conceito de prejuízo como corolário da violação de um direito subjectivo. O raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância no n.° 40 do acórdão controvertido seria contrário, em seu entender, aos princípios gerais de direito e alargava indevidamente o conceito de prejuízo.

43 — V. o acórdão de 17 de Dezembro de 1992, Moritz/Comissão (C-68/91 P, Colect., p. I-6849, n.os 24 a 26).

44 — P. 29, n.os 39 e 40 da petição de recurso.

59. Na segunda parte [45], a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância violou os princípios gerais de direito relativos à obrigação da prova, segundo os quais o prejuízo deve ter-se verificado, ser alegado e feita a sua prova. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou, de forma apodíctica, que o prejuízo dos funcionários estava assente de tal modo que estes nem o alegaram.

60. Na terceira parte deste fundamento [46], refere-se que a Comissão não contesta que seja tecnicamente possível um sistema monetário baseado na indexação do poder de compra monetário. Vários países já se teriam socorrido dele em várias ocasiões da sua história. No entanto, a indexação do valor da moeda só pode resultar de um acto do legislador comunitário que não se verificou no caso em apreço.

61. *II* — As três partes deste fundamento têm o mesmo objectivo. A Comissão pretende obter a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância no que se refere aos juros designados compensatórios e a procedência dos seus pedidos no sentido de os recursos não terem provimento.

62. *III* — Todavia, comparando as três partes do fundamento controvertido verifica-se que as partes primeira e a segunda não têm como a terceira a mesma capacidade para resolver os problemas suscitados.

63. A este respeito, há que constatar, antes de mais, que o presente processo tem por objecto uma situação muito específica, ou seja, a adopção tardia, no âmbito do direito da função pública europeia, de uma medida relativa à adaptação quinquenal do coeficiente de correcção. É precisamente a terceira parte deste fundamento que trata deste problema específico. A Comissão baseia-se na circunstância de os regulamentos comunitários aplicáveis não preverem compensação para a diminuição do poder de compra, que não pode, por conseguinte, ser concedida como tal. Em contrapartida, as outras duas partes deste fundamento referem-se às normas gerais aplicáveis aos ressarcimentos dos prejuízos, sem todavia, no presente processo, se colocar nesta forma geral o problema da reavaliação do poder de compra em matéria de indemnização.

64. Além disso, não se pode analisar a questão de saber se a diminuição do poder de compra pode por si só considerar-se como um «dano», ou até como «prova do dano», sem verificar os requisitos *positivos* decorrentes destes conceitos. Todavia, no acórdão controvertido, os funcionários limitaram-se a expor, na primeira instância, os prejuízos por eles sofridos invocando unicamente a depreciação monetária e escolhendo os meios de prova (elementos estatísticos) correspondentes. A definição dos requisitos positivos na acepção referida não teria, pois, relevância no presente processo.

45 — Pp. 30 a 32, n.os 41 a 50 da petição de recurso.
46 — P. 32, n.º 54 da petição de recurso.

65. Por estas razões, propomos se inicie a análise da terceira parte do terceiro fundamento do recurso e que as outras duas partes sejam tratadas só na medida do necessário para apreciar o objectivo [47] prosseguido com este fundamento.

66. *IV* — Num tal contexto, as críticas formuladas pelos funcionários quanto à admissibilidade do terceiro fundamento suscitam apenas algumas observações.

67. O argumento de que este fundamento só trataria da apreciação das provas pelo Tribunal de Primeira Instância e não poderia, pois, ser censurado pelo Tribunal de Justiça refere-se exclusivamente às duas primeiras partes deste fundamento e, por conseguinte, não é relevante para a terceira parte. O mesmo sucede com o argumento de que os dois requisitos apresentados pela Comissão em matéria de prova do dano se verificam no presente processo.

68. Finalmente, há que rejeitar também o argumento dos funcionários de que os princípios invocados pela Comissão no terceiro fundamento não foram admitidos até ao presente e não têm apoio designadamente na jurisprudência. Efectivamente, este argumento não se refere à admissibilidade mas sim à fundamentação do referido fundamento, questão de que trataremos no ponto seguinte.

47 — V. *supra*, n.° 61.

69. *V* — *1.* A questão de saber se o fundamento controvertido procede deve apreciar-se em função das normas em que pode basear-se a compensação da diminuição do poder de compra. É com razão [48] que o Tribunal de Primeira Instância parte do princípio de que nesse caso se aplicam unicamente as normas que regem a responsabilidade extracontratual das Comunidades. Uma vez que os artigos 64.° e 65.° do Estatuto não prevêem efectivamente em caso de adaptação tardia das remunerações qualquer medida de compensação da diminuição do poder de compra, o direito controvertido não pode basear-se no Estatuto [49].

70. *2.* Os princípios aplicáveis à responsabilidade das instituições relativamente aos funcionários comunitários não estão previstos no direito comunitário escrito. Todavia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça revela que neste domínio devem aplicar-se princípios análogos aos aplicáveis no âmbito do artigo 215.°, n.° 2, do Tratado CEE [50].

71. A jurisprudência assente em matéria de Estatuto dos Funcionários segundo a qual a responsabilidade pressupõe [51] uma irregularidade, um dano, bem como um nexo de causalidade entre esses dois elementos, corres-

48 — V. n.° 35 do acórdão controvertido.

49 — V. acórdão já referido na nota 25, *supra*.

50 — V., a este respeito, as conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn apresentadas neste sentido em 26 de Junho de 1986 no processo Leussink/Comissão (169/83 e 136/84, Colect. 1986, p. 2812 e, designadamente, p. 2814).

51 — V., por exemplo, o acórdão de 28 de Maio de 1970, Richez-Parise/Comissão (19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, Recueil, p. 325).

ponde fundamentalmente [52] à fórmula utilizada no artigo 215.° do Tratado CEE. Além disso, no processo Leussink [53], o Tribunal de Justiça qualificou o direito de um funcionário e sua família à indemnização resultante do seu vínculo laboral, baseado no artigo 215.° do Tratado CEE, de modo uniforme no sentido de estar abrangido «pelo direito comum» [54]. Quanto ao direito da família, o Tribunal de Justiça mais tarde extraiu conclusões «dos princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros» [55] a que se refere o artigo 215.°, n.° 2, do Tratado CEE relativo ao regime da responsabilidade extracontratual.

72. Uma vez que a responsabilidade extracontratual se regula por princípios não escritos como no caso do artigo 215.°, segundo parágrafo, e do Estatuto dos Funcionários, além das consequências [56] resultantes da análise dos direitos dos Estados-membros, há que ter também em consideração o contexto em que se integra o problema da responsabilidade em causa [57]. Isso teve como consequência que nalguns casos da actividade normativa da Comunidade a responsabilidade ficou sujeita a condições restritivas que o Tribunal de Justiça extraiu das ordens jurídicas dos Estados-membros [58].

73. Há que admitir no presente processo que não estão em causa as condições da responsabilidade mas sim as consequências (ou seja, a determinação da prestação compensatória), as quais se verificam quando as condições da responsabilidade estão preenchidas [59]. Todavia, não vemos qualquer motivo para a este respeito aplicar outro critério e não ter em conta o contexto em que surgiu a questão da responsabilidade quando há que avaliar o montante da compensação [60]. Além disso, as modalidades impostas pelo contexto em matéria de responsabilidade podem não só ser extraídas das ordens jurídicas dos

52 — A relação entre os conceitos «de ilegalidade» e «de irregularidade» ainda não foi até agora exaustivamente explicada. Em numerosas contribuições doutrinais defende-se a ideia de que uma eventual «ilegalidade», na acepção da fórmula utilizada para efeitos do artigo 215.° do Tratado CEE, é ao mesmo tempo fundamento da *irregularidade* (v. as referências em Huglo: Juris Classeur, Europe, fascículo 370, n.° 21. V. também o acórdão de 16 de Dezembro de 1987, Delauche/Comissão (111/86, Colect., p. 5345, n.° 30), em que, para haver responsabilidade da Comunidade no domínio do contencioso da função pública, o Tribunal de Justiça exigiu «a condição da ilegalidade do comportamento censurado às instituições...». V., no mesmo domínio, o acórdão de 11 de Julho de 1980, Köhll/Comissão (137/79, Recueil, p. 2601, n.° 16), em que o Tribunal de Justiça (igualmente no domínio do Estatuto dos Funcionários) se refere ao artigo 215.° do Tratado CEE.
No presente processo preferimos o conceito de irregularidade uma vez que a infracção comprovada pelo Tribunal de Primeira Instância se refere a uma norma não escrita que deve aplicar-se, além disso, tendo em conta as circunstâncias próprias a cada caso; v. os n.os 36 e 37 do acórdão controvertido.

53 — Acórdão de 8 de Outubro de 1986, Leussink/Comissão (169/83 e 136/84, Colect., p. 2801).

54 — V. o título do n.° 10 bem como o texto do n.° 13 do acórdão referido.

55 — V. n.° 22 do acórdão.

56 — É bem conhecido que o direito comunitário como ordem jurídica parcial deve também ser completada noutros domínios por princípios gerais de direito inspirados nas ordens jurídicas dos Estados-membros. Sobre os direitos fundamentais, v., por exemplo, o acórdão de 14 de Maio de 1974, Nold/Comissão (4/73, Recueil, p. 491, n.° 13).

57 — No domínio do Tratado CECA, o critério do contexto foi acolhido em dois acórdãos recentes, o acórdão de 30 de Janeiro de 1992, Finsider e o/Comissão (C-363/88 e 364/88, Colect., p. I-359, n.° 24), e o acórdão de 18 de Maio de 1993, Comissão/Stahlwerke Peine-Salzgitter (C-220/91 P, Colect., p. I-2393, n.° 29).

58 — V. mais recentemente o acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão (C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.° 12).
Sobre o critério utilizado pelo Tribunal de Justiça, v., em geral, Joliet: «Le droit institutionnel des Communautés européennes», *Le contentieux*, Lüttich, 1981, pp. 269 a 271; Rideau/Charrier: *Code de procédures européennes*, Paris, 1990, p. 189.

59 — A Comissão não duvidou, tendo em conta a data em que apresentou as propostas, de que tinha havido irregularidade que pode constituir o facto gerador da responsabilidade.

60 — O advogado-geral Mancini nas conclusões apresentadas em 11 de Dezembro de 1984 no processo Roumengous Carpentier/Comissão, já referido na nota 34, *supra*, especialmente p. 42, bem como Biancarelli, juiz exercendo funções de advogado-geral, nas conclusões apresentadas em 30 de Janeiro de 1991 no processo Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão (T-120/89, Colect. 1991, pp. II-279 e 364), também partem do mesmo princípio.

Estados-membros como também do conteúdo e do objectivo das disposições comunitárias no domínio em causa [61].

74. *3.* Por conseguinte, há que verificar, tendo em conta as ordens jurídicas dos Estados-membros e o contexto em que os funcionários exigem uma compensação para o poder de compra, se essa pretensão está fundamentada.

75. *a)* Até agora o Tribunal de Justiça nunca tinha tido oportunidade de apreciar a questão assim definida. Uma parte dos acórdãos em matéria de Estatuto dos Funcionários que incidem sobre a adaptação do poder de compra é consagrada à interpretação dos mecanismos previstos nos artigos 64.° e 65.° do Estatuto [62]. Em geral, verifica-se que essas disposições foram interpretadas de forma ampla [63], em conformidade com os seus objectivos.

76. Noutros acórdãos, quando em determinados direitos cujo montante, regulado quanto à data de referência por disposições concretas, estava em causa a diminuição do poder de compra, a jurisprudência opôs-se à aplicação de data posterior mais favorável aos funcionários [64]. Pode considerar-se esta interpretação como o reverso da interpretação lata acima referida.

77. *b)* Em nosso entender, no domínio do direito à indemnização resultante do eventual atraso, há que tomar em consideração esta última ideia. A norma em cuja aplicação se verificou o atraso integra-se efectivamente — no sentido acima referido — num contexto que também abrange a pretensão alegada pelo demandante. Esta norma pode designadamente revelar que a adaptação do montante pelo juiz comunitário à evolução do poder de compra poderia constituir uma anomalia dentro do sistema.

78. É o que sucede no presente processo.

79. A este respeito, recorda-se, antes de mais, o objectivo dos artigos 64.° e 65.° Estas disposições regulam temporal e geograficamente a adaptação das remunerações à luz da evolução económica e designadamente da evolução do poder de compra. No âmbito do artigo 65.°, acentua-se o aspecto temporal

61 — V. o acórdão de 10 de Julho de 1969, Sayag/Leduc (9/69, Recueil, p. 329, n.os 5 a 11), bem como as conclusões do advogado-geral Gand apresentadas em 1 de Julho de 1969 nesse mesmo processo, *loc. cit.*, pp. 338 e 341).

62 — Acórdãos de 6 de Outubro de 1982, Comissão/Conselho (59/81, Recueil, p. 3329); de 15 de Dezembro de 1982, Roumengous Capentier/Comissão, já referido na nota 37, *supra;* de 28 de Junho de 1988, Comissão/Conselho (7/87, Colect., p. 3401); de 23 de Janeiro de 1992, Comissão/Conselho (C-301/90, Colect., p. I-221).

63 — V., neste sentido, o acórdão de 31 de Maio de 1979, Newth/Comissão (156/78, Recueil, p. 1941), bem como o acórdão de 13 de Fevereiro de 1980, Misenta/Comissão (256/78, Recueil, p. 219).

64 — V., por exemplo, o acórdão de 21 de Maio de 1981, Morbelli/Comissão (156/80, Recueil, p. 1357, n.° 34). V. também o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Fevereiro de 1992, Colmant/Comissão (T-8/90, Colect., p. II-469).

uma vez que a adaptação anual regula «o nível de remuneração». Em contrapartida, o artigo 64.° refere-se sobretudo ao aspecto geográfico uma vez que garante que os funcionários recebem remuneração bastante semelhante, independentemente do local de afectação na Comunidade.

80. Estas duas disposições constituem base para adopção de normas em matéria de remuneração que levam ao pagamento dos montantes em *valor nominal*. Ainda que esses montantes sofram diminuição de poder de compra durante o período de validade dessas normas, a sua adaptação só pode efectuar-se através de novas medidas adoptadas nos termos dos artigos 64.° e 65.° destinadas a completar ou substituir as medidas anteriores.

81. A este respeito, há que ter também em conta o facto de, nos dois casos, os mecanismos de adaptação se basearem em verificação posterior. Procede-se sempre à adaptação com base na evolução já *ocorrida* e não na evolução que se espera venha a acontecer. Todavia, não está previsto que a adaptação a que se procede tenha em conta o tempo decorrido desde a data escolhida para a sua aplicação. Este princípio aplica-se inclusivamente no caso do artigo 65.°, que prevê uma data (n.° 1) ou um prazo (n.° 2) para a intervenção do Conselho. Mesmo em caso de «atraso» na adopção da medida de adaptação prevista, o Estatuto não prevê o aumento correspondente do montante nominal. Como já se referiu, estes mecanismos são exaustivos por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

82. Em segundo lugar, importa recordar que o Estatuto incumbiu a Comissão e o Conselho da adaptação das remunerações. Como decorre dos autos, os representantes do pessoal participam no processo de elaboração da proposta da Comissão.

83. Nesta perspectiva, não podemos concordar com o juiz comunitário que admita uma compensação do poder de compra quando se verifica atraso na adaptação das remunerações. Essa situação seria incompatível com a natureza exaustiva das regulamentações, com as competências da Comissão e do Conselho e o alcance de que se reveste a participação do pessoal na fase da elaboração da proposta.

84. Não haveria que ter em conta estas reflexões caso o atraso das instituições comunitárias fosse de molde a prejudicar o direito à remuneração na sua essência. Todavia, não há qualquer elemento que permita tirar essa conclusão (excepto o facto de a jurisprudência conter referências quanto à questão de saber como poderiam os funcionários opor-se a uma situação tão extrema, por exemplo, impugnando a folha de salário relevante [65]).

65 — V. o acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Roumengous Carpentier/Comissão, já referido na nota 37 *supra*).

85. Estas conclusões a que chegámos não são contrariadas, tendo em conta o contexto da questão suscitada, pelos critérios em que se fundamenta o acórdão Dumortier de 19 de Maio de 1982 [66], uma vez que esse acórdão foi proferido precisamente noutro contexto.

86. Este acórdão tinha sido proferido na sequência de um acórdão interlocutório de 1979 [67] que havia declarado a responsabilidade da Comunidade decorrente da supressão de restituições relativamente ao *gritz* de milho. Nessa altura, o Tribunal de Justiça tinha-se baseado, para a avaliação do prejuízo, no montante das restituições que seriam pagas aos demandantes caso a regulamentação em causa não tivesse sido ilegalmente suprimida. A seguir, no acórdão definitivo de 1982, o Tribunal de Justiça verificou que na conversão do ecu em moedas nacionais dos montantes que a Comunidade devia nesta base aos demandantes, havia que aplicar a taxa em vigor à data do acórdão interlocutório.

87. Em nosso entender, entre o anterior e o presente processo não há suficiente paralelismo para justificar a opção controvertida escolhida pelo Tribunal a favor da compensação do poder de compra.

88. Em primeiro lugar, não se tratava, no referido processo, do aumento (através da aplicação de uma taxa de juro) do montante nominal das restituições que não tinham sido pagas, mas sim a conversão para moeda nacional de montantes nominais, inalterados. Por conseguinte, a solução encontrada pelo Tribunal de Justiça tem em consideração a circunstância de os pagamentos que os demandantes não tinham recebido serem semelhantes a uma dívida em moeda estrangeira. O Tribunal de Justiça não utilizou as taxas de câmbio das datas anteriores para a seguir impor a compensação do poder de compra das quantias calculadas deste modo.

89. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça baseou-se numa taxa de câmbio que integrava o mecanismo das restituições na Comunidade em vez de ele próprio proceder à adaptação ao poder de compra das diferentes moedas.

90. Em terceiro lugar, o objectivo do Tribunal de Justiça consistia na garantia de igual remuneração para os credores da indemnização, elemento esse que não está em causa no presente processo.

91. A solução por nós proposta neste caso também não suscita dúvidas no âmbito das ordens jurídicas dos Estados-membros que apresentam importância juntamente com o critério que até agora considerámos no contexto do regime da responsabilidade aplicável.

92. Antes de mais afirma-se que no presente processo se trata de um caso de execução tardia de obrigações pecuniárias. É certo que o

66 — 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 1733.

67 — Acórdão de 4 de Outubro de 1979; as referências e o nome das partes constam da nota anterior (Recueil, p. 3091).

atraso não se verificou na altura do pagamento de uma quantia determinada ou determinável, mas sim no âmbito do processo que fixa a referida quantia. Todavia, as consequências nos dois casos são as mesmas para o credor.

93. Em presença deste problema, tendo manifestamente em conta as ordens jurídicas de alguns Estados-membros (por exemplo, a Bélgica e a Itália), o Tribunal de Primeira Instância fez uma distinção entre os dois casos e situou o direito aos «juros compensatórios» na altura da diminuição do poder de compra ao passo que os juros «de mora» são atribuídos, segundo o Tribunal de Primeira Instância, ao período posterior a essa fixação. Todavia, a definição dos «juros compensatórios» como compensação específica para a diminuição do poder de compra destina-se, antes de mais, aos casos em que o juiz deve calcular a compensação relativamente a um prejuízo maior e nesta altura deve ter em consideração o tempo que decorreu entre a verificação do prejuízo e a decisão (definitiva) [68].

94. Finalmente, há que sublinhar que quando são pedidos juros de compensação pelo decurso do tempo, os órgãos jurisdicionais nacionais de alguns Estados-membros (como o Reino Unido, a França e a Alemanha) recusam, ou só excepcionalmente concedem, o pagamento de juros calculados unicamente sobre a diminuição do poder de compra, calculada estatisticamente.

95. Em conclusão, nas ordens jurídicas nacionais nada se opõe à solução aqui proposta.

96. Por conseguinte, há que acolher o terceiro fundamento.

Quanto ao primeiro fundamento do recurso

97. *I* — A questão-chave da argumentação da Comissão neste contexto consiste no facto de a jurisprudência do Tribunal de Justiça (já) não fazer a distinção com rigor entre juros de mora e compensatórios. Tradicionalmente, a atribuição de *juros de mora* dependia de saber se o crédito era certo, determinado ou determinável e vencido. Segundo a definição tradicional, *os juros compensatórios* seriam atribuídos ao credor que tivesse feito a prova de um prejuízo posterior. A condição prévia consiste na existência de um acto intencional ou negligente, de um acontecimento prejudicial e de um nexo de causalidade entre os dois. Ora, segundo a Comissão, em vez deste duplo conceito, a jurisprudência passou a desenvolver um regime autónomo e uniforme decorrente do conceito de juros de mora, mas excedendo a definição tradicional. Os juros só representam a compensação de prejuízos verificados em razão do atraso das instituições no pagamento dos montantes

68 — V. as conclusões do advogado-geral Van Gerven apresentadas em 26 de Janeiro de 1993 no processo Marshall (acórdão de 2 de Agosto de 1993, C-271/91, Colect., p. I-4367 e designadamente p. I-4381, n.° 23), e as conclusões do advogado-geral G. Tesauro apresentadas em 16 de Setembro de 1993 no processo Grifoni/CEEA (308/87, acórdão de 3 de Fevereiro de 1994, Colect., p. I-341 e designadamente p. I-343, pontos 22 e 24).

devidos, nos termos do Estatuto. Para que esses juros sejam atribuídos, é necessário que se verifique a irregularidade da AIPN seguida de interpelação, ou até mesmo de pedido de pagamento. Estes juros são equiparados aos juros legais previstos pelas ordens jurídicas dos Estados-membros e, por conseguinte, além do elemento reprodutor natural do dinheiro, contêm também um factor relativo à depreciação monetária.

98. *II* — O objectivo subjacente ao primeiro fundamento invocado pela Comissão não se revela claramente. Efectivamente, por um lado, a Comissão critica a parte do acórdão em que se reconhece aos funcionários o direito a «juros compensatórios», sublinhando que o Tribunal de Justiça não aceitou, nem em matéria de pessoal nem em qualquer outro domínio, pedido autónomo de reavaliação do poder de compra de um capital liquidado tardiamente [69]. Contrariamente aos fundamentos do acórdão do Tribunal de Primeira Instância [70], não existe, segundo a Comissão, jurisprudência assente em matéria de reavaliação de retroactivos de remunerações que correspondam à evolução do custo de vida [71].

99. Além disso, a Comissão critica também a parte do acórdão referente ao pedido de juros «de mora»; sabe-se que o Tribunal de Primeira Instância tinha julgado este pedido improcedente, em conformidade com o pedido da Comissão. A Comissão refere que o Tribunal de Primeira Instância se baseou em interpretação errada do direito comunitário em matéria de juros de mora em caso de liquidação tardia da remuneração de um funcionário [72]. Ao declarar improcedente o pedido de juros de mora, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância baseia-se, segundo a Comissão, numa definição já ultrapassada do conceito de juros de mora [73].

100. Apesar de este argumento constituir à primeira vista uma surpresa, tendo em conta os interesses da Comissão, é possível (com alguma dificuldade) discernir o que em definitivo importa à Comissão. A este respeito, remetemos para a resposta à objecção avançada pelos funcionários de que o primeiro fundamento do recurso não seria admissível em razão da falta de interesse da Comissão, uma vez que o seu pedido relativamente aos *juros de mora* tinha sido procedente (v. o artigo 49.°, n.° 2, do Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia). Na réplica, a Comissão alega, efectivamente, a este respeito, o seu interesse [74] «em redefinir o que considera uma interpretação mais correcta do direito comunitário em matéria de juros *compensatórios*». Por conseguinte, o objectivo do primeiro fundamento é o mesmo do terceiro, ou seja, a anulação do acórdão controvertido em razão de o Tribunal de Primeira Instância ter admitido uma compensação devida ao atraso fundada unicamente na evolução estatística do poder de compra.

69 — N.° 7 da petição de recurso, p. 18.

70 — V. nesse acórdão o n.° 35.

71 — P. 17, n.os 4 a 6 e 22, n.° 18 da petição de recurso da Comissão.

72 — P. 16, n.° 2 da petição de recurso.

73 — P. 18, n.° 10 da petição de recurso.

74 — P. 2 da réplica da Comissão; o sublinhado é nosso.

101. Decerto não se pode negar que no presente processo a Comissão pretende persuadir em geral o Tribunal de Justiça quanto ao seu ponto de vista — também em matéria de juros de mora. Todavia, o objectivo formal prosseguido pelo fundamento controvertido limita-se à anulação do acórdão proferido no âmbito acima referido [75].

102. *III* — Nestas condições, consideramos não ser necessário analisar o primeiro fundamento do recurso. Com efeito, a Comissão já alcançou o objectivo referido através do terceiro fundamento. Além disso, durante a análise do recurso subordinado, ainda teremos oportunidade de abordar a solução alternativa proposta pela Comissão no primeiro fundamento em relação com a solução adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância, ou seja, que no caso em apreço não deveria haver compensação pela diminuição estatística do poder de compra, mas sim a atribuição de «juros de mora» à «taxa legal».

Quanto às primeira e segunda partes do segundo fundamento

103. *I* — À semelhança do primeiro fundamento estas acusações referem-se às duas partes do acórdão (relativas aos juros de mora e compensatórios). A Comissão, tendo em conta a concepção que neste aspecto considera correcta [76], censura ao Tribunal de Primeira Instância a falta de fundamentação suficiente do acórdão.

104. Uma vez que se trata de críticas relativas à legalidade formal do acórdão, não podemos considerá-las destituídas de objecto, tendo em conta as nossas conclusões relativas ao terceiro fundamento.

105. *II* — *1.* A Comissão alega, antes de mais, que a fundamentação do acórdão controvertido é contraditória por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, a conclusão do Tribunal de Primeira Instância não corresponde à distinção (tradicional) entre juros de mora e juros compensatórios. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância não teria aplicado de forma coerente o conceito de juros, tal como está definido no direito comunitário.

106. A este respeito, os funcionários reiteram a alegação de que a Comissão não pode invocar este fundamento, pois não foi julgado improcedente o pedido dos juros de mora. A este propósito, basta verificar que as acusações alegadas pela Comissão partem do pressuposto de que o acórdão no conjunto sofre de vício de falta de fundamentação, o qual, em consequência, inclui também a parte relativa aos juros compensatórios, domínio este em que a Comissão foi vencida. Por conseguinte, há que rejeitar o argumento dos funcionários.

75 — V. *supra*, n.° 100.

76 — V. *supra*, n.° 97.

107. Todavia, consideramos que os argumentos da Comissão quanto a este ponto não têm fundamento. O Tribunal de Primeira Instância expôs com suficiente clareza no presente processo onde se situava, em seu entender, o critério da distinção entre os juros de mora e os juros compensatórios consoante o crédito principal [77] fosse de natureza certa ou determinável. Em contrapartida, a definição dos dois conceitos controvertidos em que se baseia a Comissão [78] não consta do acórdão do Tribunal de Primeira Instância. A contradição criticada pela Comissão situar-se-ia, em definitivo, não entre os diferentes elementos da fundamentação do acórdão controvertido, mas na diferença das concepções jurídicas da Comissão e do Tribunalde Primeira Instância.

108. Há que apreciar do mesmo modo a crítica feita pela Comissão ao Tribunal de Primeira Instância, ou seja, se o Tribunal de Primeira Instância aplicou de forma coerente o conceito comunitário de juros (de que a Comissão é defensora). Como admite a própria Comissão no primeiro fundamento, o Tribunal de Primeira Instância não seguiu este conceito. Neste aspecto, também não conseguimos encontrar a falta de fundamentação do acórdão controvertido.

109. 2. A Comissão encontra outra violação da obrigação de fundamentação suficiente, no facto de ela ter apresentado no final de 1985 o projecto de regulamento que deu origem ao Regulamento n.° 3294/88. A Comissão baseia-se na conclusão que o Tribunal de Primeira Instância extrai desta circunstância no n.° 38 do acórdão controvertido [79] e alega que o próprio Tribunal de Primeira Instância parte do pressuposto de que o crédito principal era determinável desde 1986. Com base nesta premissa, a Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância deveria ter atribuído juros de mora (e não juros compensatórios) aos funcionários desde essa data.

110. Nós também não ficamos convencidos com este argumento. Com efeito, como decorre claramente dos n.^{os} 23 e 24 do acórdão controvertido, o Tribunal de Primeira Instância admitiu que o Conselho tinha algum poder de apreciação na adaptação quinquenal controvertida do coeficiente de correcção e, por conseguinte, considerou que o crédito principal só era determinável depois de 24 de Outubro de 1988, data em que o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3294/88. A este propósito, o n.° 38 do acórdão referido pela Comissão só pode ser entendido no sentido de que o Conselho dispunha em 1988 de todos os elementos necessários para o exercício do poder de apreciação.

111. Como conclusão da análise do *recurso interposto pela Comissão,* verificamos que as

77 — N.^{os} 23 e 25 do acórdão controvertido.

78 — V. *supra,* n.° 97.

79 — «No presente caso... a base legal da adaptação quinquenal deveria ter sido estabelecida o mais tardar em 1986, tendo em conta o facto de que, nessa altura, o Conselho já dispunha de todos os elementos necessários para adoptar um regulamento conforme às exigências do Estatuto.»

acusações por ela apresentadas têm fundamento na medida em que

— o acórdão não tem fundamentação suficiente quanto ao direito ao pagamento de juros desde 1986 (segunda e designadamente terceira parte do segundo fundamento);

— o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário ao atribuir aos funcionários um direito de compensação da diminuição estatística do poder de compra com base no atraso verificado (terceiro fundamento).

Quanto ao recurso subordinado dos funcionários

112. Na resposta ao recurso, os funcionários interpuseram recurso subordinado para a hipótese de o Tribunal de Justiça aceitar total ou parcialmente os fundamentos do recurso. Na hipótese de o Tribunal de Justiça seguir o nosso parecer de que as objecções suscitadas pelos funcionários sobre a admissibilidade dos fundamentos da Comissão no essencial não podem ser acolhidas [80], essa condição estaria preenchida. Por conseguinte, vamos analisar a seguir o recurso interposto pelos funcionários.

Quanto ao cumprimento do prazo nos termos do artigo 49.°, n.° 1, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça

113. Segundo a Comissão, o recurso subordinado é (totalmente) inadmissível uma vez que não foi observado o prazo de dois meses previsto na disposição referida. O Regulamento de Processo não prevê que possa ser utilizada a possibilidade de interposição de recurso no prazo fixado para impugnar, na resposta, elementos do acórdão não impugnados no recurso.

114. Há que rejeitar este argumento. O artigo 116.°, n.° 1, do Regulamento de Processo prevê efectivamente que:

«As conclusões da resposta devem ter como objecto:

— o indeferimento, total ou parcial, do recurso ou a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal de Primeira Instância,

80 — Do nosso ponto de vista, não havia que decidir quanto à admissibilidade do primeiro fundamento, questão que os funcionários também suscitaram, uma vez que não é dele que depende a solução do litígio (v. n.° 102).

— o provimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância, não sendo permitido formular pedidos novos».

115. Esta disposição revela claramente que deve ser dada efectivamente à parte adversária a possibilidade de contestar de forma independente. O presente processo em que o Tribunal de Primeira Instância deu provimento a um dos dois pedidos dos funcionários na primeira instância e negou provimento ao outro, demonstra, de resto, que este objectivo é legítimo em razão da igualdade de oportunidades das partes. Quanto ao prazo para a interposição do recurso subordinado, decorre destas conclusões que o recorrido não está obrigado ao prazo previsto no artigo 49.°, n.° 1, do Estatuto CEE do Tribunal de Justiça, mas unicamente ao prazo previsto para a contestação.

116. Por conseguinte, não constitui surpresa que, num acórdão recentemente proferido [81], o Tribunal de Justiça parece partir implicitamente da admissibilidade de um recurso subordinado interposto com a contestação.

117. Por conseguinte, há que rejeitar o argumento da inadmissibilidade invocado pela Comissão contra o referido recurso subordinado e analisar, nos números seguintes, as acusações apresentadas pelos funcionários.

Quanto à contradição entre a fundamentação e a parte decisória do acórdão e à violação do princípio da não discriminação

118. *I* — Os argumentos referidos pelos funcionários quanto a esta questão referem-se principalmente ao facto de o Tribunal de Primeira Instância ter fixado em 1 de Janeiro de 1984 o início da obrigação de pagamento (*dies a quo*). Os funcionários criticam o facto de o Tribunal de Primeira Instância não lhes ter atribuído uma indemnização relativa ao período anterior a essa data. Segundo eles, o facto de a Comissão ter disponíveis desde Janeiro de 1982 documentos correspondentes [82] do Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (SECE) seria incompatível com a premissa de que partiu, com razão, o Tribunal de Primeira Instância, ou seja, que há que considerar como irregular [83] qualquer atraso injustificável na adopção da regulamentação. Por conseguinte, neste acórdão verificar-se-ia uma contradição manifesta entre a fundamentação e a parte decisória, contrária ao princípio da igualdade de tratamento.

119. Além disso, não haveria qualquer justificação para a acção tardia da instituição. Os funcionários alegam em geral neste âmbito as possibilidades que as instituições têm de agir rapidamente.

81 — Acórdão de 8 de Abril de 1992, F./Comissão (C-346/90 P, Colect., p. I-2691).

82 — N.° 29 do acórdão controvertido.

83 — N.° 36 do acórdão controvertido.

120. Há que rejeitar este argumento que na realidade refuta a apreciação factual efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância extraiu da «análise da tramitação processual seguida» a conclusão de «que a regulamentação poderia ter sido adoptada em 1 de Janeiro de 1984...». A este respeito, teve em conta não só a disponibilidade dos elementos do SECE como também o ritmo das reuniões de concertação preparatórias. Os funcionários não apresentaram elementos que permitam considerar que nesta apreciação o Tribunal de Primeira Instância teria utilizado critérios que devessem ser contestados por razões *jurídicas*. Designadamente, não contestaram a necessidade das reuniões preparatórias depois de os elementos estatísticos SECE terem sido transmitidos à Comissão.

121. *II* — O argumento dos funcionários de que, para efeitos da indemnização da diminuição do poder de compra, o Tribunal de Primeira Instância deveria ter em conta igualmente a depreciação da própria indemnização (entre 1988 e a data do pagamento efectivo), também não pode ser procedente. Independentemente do facto de uma indemnização não ser devida proporcionalmente à diminuição do poder de compra [84], os funcionários alegaram esta pretensão pela primeira vez no recurso. Por conseguinte, não pode ser tida em consideração nos termos do artigo 116.°, n.°s 1, segundo travessão (*in fine*), e 2, do Regulamento de Processo.

84 — V. *supra*, n.°s 57 a 96.

Quanto à violação dos princípios gerais em matéria de indemnização

122. A parte substancial do recurso subordinado é consagrada à decisão do Tribunal de Primeira Instância quanto ao pedido «de juros de mora». É sabido que o Tribunal de Primeira Instância, baseando-se no acórdão Amman, não julgou procedente este pedido [85] já que, antes da adopção do Regulamento n.° 3294/77, não podia haver atraso na liquidação da dívida, uma vez que nessa data ainda não podia existir crédito certo quanto ao seu montante, e determinável objectivamente.

123. *I* — Antes de analisar as críticas formuladas pelos funcionários sobre estas reflexões, gostaríamos de salientar duas questões em nosso entender importantes.

124. A primeira questão refere-se ao conceito de juros «de mora». Segundo a definição adoptada pelo Tribunal de Justiça no processo Campolongo [86], esses juros de mora correspondem à avaliação e à fixação legais do dano sofrido pelo atraso na execução de uma obrigação. Segundo este

85 — Acórdão de 30 de Setembro de 1986, Ammann e o./Conselho (174/83, Colect., p. 2647).

86 — Acórdão de 15 de Julho de 1960, Campolongo/Alta Autoridade (27/59 e 39/59, Recueil, pp. 797 e 826 e segs.).

acórdão antigo, os juros de mora são atribuídos a uma taxa fixa, sem necessidade de prova concreta do dano. No que se refere à *taxa de juro,* trata-se dos juros legais previstos em vários Estados-membros (v., por exemplo, o direito belga, francês, italiano e alemão). A seguir, o Tribunal de Justiça manteve esta concepção dos juros de mora no sentido de juros fixos [87] sem necessidade de prova concreta do dano. Em contrapartida, em 1964 [88] abandonou esta concepção (que ainda está presente no acórdão Campolongo), ou seja, que a «falta de qualquer fixação legal» de juros de mora na legislação comunitária tinha como consequência que não podiam ser atribuídos. Posteriormente, o próprio Tribunal de Justiça determina a taxa fixa, com frequência em 8% ao ano, nos acórdãos mais recentes [89]. A seguir, partimos do pressuposto de que as partes e o Tribunal de Primeira Instância compreenderam desta forma o conceito em causa.

125. A segunda questão que pretendemos abordar a título preliminar refere-se ao argumento em que os funcionários basearam, na primeira instância, o pedido de concessão de juros de mora. Segundo o acórdão impugnado, este pedido baseia-se «no atraso injustificado com que a Comissão lhes pagou os retroactivos de remuneração que lhes eram devidos» [90]. As críticas formuladas pelos funcionários eram dirigidas contra«o atraso com que lhes foram *pagos* no presente processo os retroactivos de remuneração que lhes eram devidos» [91]. Os funcionários basearam-se neste ponto para justificar as suas pretensões quanto aos factos que o próprio Tribunal de Primeira Instância considerou geradores da responsabilidade, todavia, no âmbito de uma compensação do montante da diminuição estatística do poder de compra.

126. *II* — À luz destas considerações preliminares, a questão suscitada pelos funcionários no presente fundamento incide sobre a questão de saber se devem ser atribuídos juros de mora a uma taxa fixa, em razão do atraso verificado na adopção da medida da adaptação que, como se referiu, não dá direito à compensação da diminuição estatística do poder de compra.

127. Segundo os funcionários, o presente processo distingue-se do processo Ammann pelo facto de naquela altura só ser de um ano e dez meses o atraso no pagamento dos retroactivos de remuneração devidos, ao passo que no presente processo se trata de mais de oito anos. Transpondo os critérios definidos no acórdão referido para o presente processo, verificamos a existência de uma lacuna em matéria de protecção dos direitos ou uma violação grave do princípio geral segundo o qual é devida compensação quando se verifica atraso no cumprimento das obrigações pecuniárias. Caso não existissem juros de mora ou reavaliação do valor do dinheiro, os funcionários não teriam qual-

87 — V., por exemplo, o acórdão de 16 de Março de 1978, Leonardini/Comissão (115/76, Recueil, p. 735), e o acórdão de 2 de Julho de 1981, Garganese/Comissão (185/80 Recueil, p. 1785, n. os 19 a 21).

88 — V. o acórdão de 19 de Março de 1964, Lepape/Alta Autoridade (11/63, Recueil, p. 120 e designadamente pp. 145 e 151).

89 — Em matéria de funcionários, v., por exemplo, o acórdão de 17 de Fevereiro de 1987, Samara/Comissão (21/86, Colect., p. 795); no âmbito da responsabilidade geral, v. o acórdão de 19 de Maio de 1992 no processo Mulder (v. *supra* nota 58).

90 — V. n.° 20 do acórdão controvertido.

91 — N.° 21 do acórdão controvertido.

quer meio processual de recurso se por qualquer motivo as instituições se atrasassem na adopção de uma disposição normativa, excedendo um prazo razoável.

128. O argumento de que não é com a adopção do regulamento pelo Conselho que existe um crédito determinável não deveria opor-se à indemnização sob a forma de juros de mora ou sob qualquer outra forma quando há atraso considerável no processo de adopção da medida em causa. Em casos como esse, a aplicação de juros de mora poderia ser uma solução justa tendo em conta o prazo justificado por necessidades processuais.

129. Consideramos este argumento no essencial sem fundamento.

130. O pressuposto de que partiu o Tribunal, ou seja, que o crédito principal (correspondente ao montante a pagar na sequência da adaptação quinquenal) só era conhecido [92] depois da adopção do Regulamento n.° 3294/88 está correcto e não foi contestado.

131. Em contrapartida, esta circunstância não se opõe, como tal, a que se admita o pagamento de juros de mora quando se verifiquem atrasos processuais.

132. O pressuposto que ainda existia certamente no acórdão Campolongo [93] era o de que os juros de mora eram *independentes da existência de irregularidade* e de que teriam a natureza de sanção automática, quando uma dívida *vencida* não podia ser paga a tempo.

133. Esta concepção, ainda que esteja correcta nalguns casos [94], revelou-se, porém, inadequada em matéria de acções processuais de funcionários. Neste domínio, foi rapidamente necessário atribuir juros de mora a título de compensação quando o pagamento tardio dos direitos vencidos se baseia numa irregularidade. Efectivamente, em regra, esse atraso deve-se na prática a um litígio na interpretação do Estatuto. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça, em semelhantes casos,

92 — V. igualmente, no que se refere ao artigo 65.°, o acórdão Ammann e os acórdãos semelhantes da mesma data (v. nota n.° 85).

93 — V. nota 86,*supra*.

94 — V., por exemplo, os juros de mora atribuídos pelo Tribunal de Justiça no processo Berti relativamente ao período posterior ao acórdão definitivo em que se determinara o montante do direito à indemnização do demandante (acórdão de 14 de Fevereiro de 1985, Berti/Comissão, 131/81, Recueil, p. 645). Estes juros são semelhantes aos juros atribuídos pelo Tribunal de Justiça nos processos sobre a responsabilidade no domínio da política agrícola comum; inicialmente nos acórdão ditos «Quellmehl» e «Gritz de milho» de 4 de Outubro de 1979 (v. a nota 67, *supra* e os acórdãos semelhantes da mesma data), e, mais recentemente, no processo Mulder (nota 58, *supra*).

considerou [95] adequado um mecanismo *«de juros de mora»* fixo. Nessa situação, o direito a esses juros não decorre do desconhecimento do facto de que os referidos juros estão vencidos, mas baseia-se efectivamente na interpretação incorrecta do Estatuto [96] e, por conseguinte, de uma irregularidade, ainda que essa irregularidade se resuma ao referido erro de interpretação [97].

134. Neste contexto, recorda-se que não há diferença, no plano económico, para o credor de uma quantia de dinheiro saber se o devedor atrasa o pagamento, desde a altura em que a quantia é determinada ou determinável ou se há que situar esse atraso e, por conseguinte, essa irregularidade em fase anterior, ou seja, naquela em que foi fixada a quantia devida (ou os critérios que permitem a sua determinação) [98].

135. Também não nos parece que se justifique a distinção feita entre esses dois casos, no que se refere aos interesses do devedor. Quando o crédito principal não é determinável, como neste caso, antes da adopção do regulamento, isso significa que a instituição competente tem um *poder de apreciação.* Todavia, este ponto de vista não é determinante, uma vez que este poder de apreciação não é afectado pelo facto de serem concedidos juros de mora (em razão do atraso processual). Com efeito, em geral, não se pode defender que o poder de apreciação teria sido exercido de outra maneira se o processo tivesse sido desenvolvido mais rapidamente. Deste modo, transpondo esse raciocínio para o presente processo, não se compreende como o conteúdo das propostas da Comissão poderia ter sido influenciado se as reuniões de concertação tivessem sido realizadas em ritmo mais rápido. O Conselho também não teria mudado de atitude em relação a estas propostas se lhe tivessem sido apresentadas mais cedo.

136. Por conseguinte, pode-se julgar que nesses casos de atraso se pode partir da hipótese de que se a instituição tivesse agido mais rapidamente *teria exercido o seu poder de apreciação da mesma maneira em data menos tardia* [99].

137. Antes de proceder à análise do acórdão Ammann, permitam-me notar que este é o pressuposto de numerosos acórdãos do Tribunal de Justiça.

138. Como referência principal parece ser o acórdão Roumengous Carpentier de 15 de

95 — V., por exemplo, os acórdãos de 13 de Julho de 1978, Jacquemart/Comissão (114/77, Recueil, p. 1697); de 16 de Outubro de 1980, Boizard/Comissão (63/79 e 64/79, Recueil, p. 2975); de 5 de Fevereiro de 1981, P/Comissão (40/79, Recueil, p. 361); de 18 de Março de 1982, Chaumont-Barthel/Parlamento (103/81 Recueil, p. 1003).

96 — V. o acórdão de 13 de Outubro de 1977, Gelders-Deboeck/Comissão (106/76, Recueil, p. 1623, n.os 25 a 30).

97 — V. o acórdão de 27 de Abril de 1989, Fedeli/Parlamento (272/81, Colect., p. 973, publicação sumária; v. n.os 15 e 16 do texto integral). Parece que o Tribunal de Justiça abandonou o requisito de erro «grave» de interpretação na acepção do acórdão Gelders (v. nota anterior), pelo menos a partir deste acórdão.

98 — V. *supra,* n.° 92.

99 — Relativamente ao atraso verificado no Conselho, v.*supra* os n.os 28 e 54 e *infra* o n.° 144.

Janeiro de 1985 [100], já referido [101], em que o Tribunal de Justiça criticou «a lentidão excessiva» «com que as instituições comunitárias exerceram as suas funções». O presente processo que trata de um desenvolvimento processual da Comissão demasiado lento não é certamente comparável com esse processo, em que a Comissão ao dar origem e tolerar a situação ilegal atrasou [102] a determinação dos direitos dos funcionários. Todavia, este acórdão comprova que até os acontecimentos que atrasaram a determinação de direitos devem ser tidos em consideração como base do pagamento dos juros de mora.

139. Este raciocínio por nós defendido encontra-se também numa grande série de acórdãos [103] que incidem sobre a determinação do grau de invalidez, a qual necessita sem qualquer dúvida de uma apreciação. Deste modo, o Tribunal de Justiça verificou no acórdão Leonardini «que o comportamento da Comissão no caso em apreço não cumpre os referidos requisitos do artigo 73.° e atrasou a solução do processo controvertido» [104]. O Tribunal de Justiça concedeu, pois, «juros de mora» (à taxa de 8%) a partir da data em que o problema deveria ter sido resolvido. O acórdão B./Comissão [105] também é especialmente interessante neste contexto. Decorre do raciocínio claro deste acórdão que o Tribunal de Justiça equipara o atraso na determinação do grau de invalidez a um atraso no pagamento das quantias devidas depois dessa determinação [106].

140. No acórdão Williams [107], o Tribunal de Justiça segue o mesmo raciocínio. Neste processo, a AIPN não tinha classificado o demandante em conformidade com determinados critérios por ela própria fixados (depois de o ter admitido). O Tribunal de Justiça obrigou a autoridade investida do poder de nomeação não só a «alterar a classificação de escalão do demandante... com respeito dos critérios referidos» [108], mas também «a pagar *as diferenças de remuneração resultantes dessa correcção* ... acrescidas de juros à taxa de 6% desde a data de cada vencimento» [109].

141. Chegamos agora ao acórdão Ammann.

142. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça respondeu ao argumento invocado pelos fun-

100 — Nota 43, *supra;* v. também os acórdãos semelhantes da mesma data.

101 — N.os 42 e 43, *supra.*

102 — V. n.° 45, *supra.*

103 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1976, Kurrer/Conselho (101/74, Recueil, p. 259); de 16 de Março de 1978, Leonardini/Comissão, já referido na nota 87; de 2 de Outubro de 1979, B/Comissão (152/77, Recueil, p. 2819), de 21 de Maio de 1981, Morbelli/Comissão, já referido na nota 64; de 14 de Julho de 1981, Suss/Comissão (186/80, Recueil, p. 2041).

104 — V. o acórdão Leonardini, referido na nota anterior, n.° 12.

105 — Já referido na nota 103 *supra.*

106 — V. n.os 20 e 21 do acórdão.

107 — Acórdão de 6 de Outubro de 1982, Williams/Tribunal de Contas (9/81, Recueil, p. 3301).

108 — N.° 1 da parte decisória.

109 — N.° 2 da parte decisória; o sublinhado é nosso.

cionários que alegavam que as medidas de adaptação previstas no artigo 65.° do Estatuto tinham sido adoptadas «fora dos prazos normais com atraso excessivo» [110] que «a obrigação de pagamento de juros de mora só pode ser tida em conta quando o crédito principal é certo quanto ao montante ou pelo menos determinável com base em elementos objectivos de prova» [111].

143. Todavia, decorre do n.° 22 do acórdão referido que o Tribunal de Justiça não a considerou uma regra absoluta. Nesta questão, tratou efectivamente da situação que se verificava depois do acórdão que tinha anulado uma medida anterior ilegal de adaptação:

«Além disso, podia colocar-se a questão de saber se a obrigação de pagamento de juros de mora deveria ser admitida quando a própria determinação do montante do crédito de remuneração se teria verificado com atraso injustificado. Todavia, no caso em apreço, a fim de cumprir o acórdão referido... o Conselho diligentemente adoptou... o regulamento...».

144. Ora, o Tribunal de Justiça não explicou a razão pela qual não havia que analisar o atraso relativo ao período anterior ao acórdão de anulação. O atraso devia-se quase exclusivamente ao facto de, apesar de a medida do Conselho se ter verificado rapidamente, o seu conteúdo ser inicialmente ilegal. O Tribunal de Justiça pode ter entendido que se tratava de um problema em matéria de responsabilidade por actos normativos [112], que deixara de existir depois de o acórdão de anulação ter sido proferido. Esses elementos só constam do presente processo em relação ao período posterior à adopção do Regulamento ilegal n.° 3619/86; mas, quanto a esta questão, já existe fundamento para anulação do acórdão proferido por falta de fundamentação [113]. Relativamente ao período compreendido entre o início de 1984 e o final de 1985, trata-se manifestamente de um atraso imputável à Comissão, demandada e ora recorrente, de «excessiva lentidão», como o Tribunal de Justiça referiu no acórdão Roumengous Carpentier.

145. Não podemos acolher a opinião dos funcionários quando pretendem explicar o acórdão Ammann com o facto de que nesse acórdão seria relativamente curto o período decorrido entre a *data de referência* da adaptação e *a adopção da medida* (v. a liquidação das quantias controvertidas). Com efeito, a questão de saber se são devidos juros, em princípio, depende unicamente do facto de se ter verificado *atraso injustificado* na adopção da medida de adaptação. Este «atraso» só se inicia, em qualquer caso, em altura posterior à data de referência. Por outro lado, o *período* do atraso injustificado só serve como critério de referência relativamente ao *montante* do direito aos juros mas não em relação ao seu *princípio*.

110 — N.° 17 do acórdão.
111 — N.° 19 do acórdão.
112 — V. *supra*, n.° 72.
113 — V. *supra*, n.os 28 a 54.

146. Em conclusão, consideramos, em qualquer caso, que o acórdão Ammann não se opõe a essa solução.

147. As reflexões que levaram a negar provimento à pretensão baseada na compensação da diminuição estatística do poder de compra [114] também não se opõem à concessão de juros de mora.

148. O instrumento dos juros de mora constitui uma forma de indemnização que, ao contrário da compensação da diminuição do poder de compra, não significa intervenção do juiz comunitário no âmbito das competências quer do Conselho quer da Comissão, nem nos processos desenvolvidos nessas duas instituições. Está cristalizado na jurisprudência depois das hesitações iniciais [115] como um instrumento pretoriano típico. A taxa de juro aplicada não revela qualquer adaptação sistemática (que compete às referidas instituições) à evolução do poder de compra, mas sim a ideia de compensação fixa que não se refere especificamente a qualquer tipo de dano (designadamente, perda do poder de compra e de possibilidades de investimento). Em direito comunitário, os juros desta natureza integram ainda um elemento de sanção [116]. Por um lado, o credor não necessita de provar o dano e, por outro, a extensão do atraso pode influenciar a taxa de juro [117].

149. *III* — Resulta de tudo o que precede que, contrariamente ao acórdão proferido, os funcionários têm direito ao pagamento de juros de mora, pelo menos entre 1 de Janeiro de 1984 e 31 de Dezembro de 1985 em razão do atraso verificado na adopção do Regulamento n.° 3294/88.

Observações finais

150. Por conseguinte, com base nos fundamentos do recurso principal e do recurso subordinado, que foram acolhidos, há que anular o acórdão proferido.

151. No que se refere à segunda e terceira parte do segundo fundamento [118], o Tribunal de Primeira Instância deve analisar novamente a questão da responsabilidade relativamente ao período posterior a 1986. Além disso, uma vez que no recurso subordinado há que atribuir juros de mora aos funcionários, é necessário também fixar a taxa de juro adequada. Compete ao Tribunal de Primeira Instância fixar essa taxa. Por conseguinte, nos termos do artigo 54.° do Estatuto CEE

114 — V. *supra*, n.os 77 a 94.

115 — V. *supra*, n.° 124.

116 — Conclusões do advogado-geral Mancini apresentadas em 31 de Janeiro de 1985 no processo Ammann (Recueil 1985, p. 2133 e designadamente p. 2140).

117 — V. o acórdão Leonardini (nota 103), n.° 37.

118 — V. *supra*, n.os 20 a 55.

do Tribunal de Justiça, há que remeter o presente processo para o Tribunal de Primeira Instância.

152. Neste caso, nos termos do artigo 122.° do Regulamento de Processo deve suspender-se a decisão quanto às despesas.

Conclusão

153. Pelos fundamentos expostos, propomos

«— a anulação do acórdão recorrido nos processos apensos T-17/89, T-21/89 e T-25/89;

— a remessa do processo ao Tribunal de Primeira Instância;

— a reserva da decisão quanto às despesas».