Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

5 de outubro de 2020*

«Função pública — Funcionários — Funcionário nacional do Reino Unido no momento da sua entrada ao serviço — Retirada do Reino Unido da União — Aquisição da nacionalidade do país de afetação durante a carreira — Perda do subsídio de expatriação — Igualdade de tratamento — Princípio da não-discriminação — Artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto»

No processo T-18/19,

Colin Brown, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por I. Van Damme, avocate,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por T. Bohr e D. Milanowska, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Conselho da União Europeia, representado por M. Bauer e R. Meyer, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto, com base no artigo 270.º TFUE, por um lado, um pedido de anulação da Decisão do Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) da Comissão, de 19 de março de 2018, que retira ao recorrente o subsídio de expatriação e o reembolso das suas despesas de viagem e, por outro, um pedido de restabelecimento dessas prestações a partir de 1 de dezembro de 2017,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

composto por: S. Papasavvas, presidente, S. Gervasoni, P. Nihoul, R. Frendo (relatora) e J. Martín y Pérez de Nanclares, juízes,

secretário: L. Ramette, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de fevereiro de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

I. Antecedentes do litígio

1 O recorrente, Colin Brown, tinha, inicialmente, apenas a qualidade de nacional do Reino Unido, onde até 1996. Estudou em Itália em 1996 e em 1997, depois na Bélgica, de setembro de 1997 a junho de 1998. Em seguida, o recorrente efetuou um estágio na Comissão Europeia em Bruxelas (Bélgica) de 1 de outubro de 1998 a 28 de fevereiro de 1999. Por último, trabalhou a tempo inteiro no setor privado na Bélgica de 1 de março de 1999 a 31 de dezembro de 2000.

2 O recorrente entrou em funções na Comissão em 1 de janeiro de 2001. O Serviço «Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais» (PMO) da Comissão concedeu-lhe o subsídio de expatriação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»).

3 Em 23 de junho de 2016, os cidadãos do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pronunciaram-se através de um referendo a favor da saída do seu Estado da União Europeia. Após a adoção, em 13 de março de 2017, do European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [Lei de 2017 sobre a União Europeia (Notificação de saída)] pelo Parlamento do Reino Unido, o Primeiro-Ministro do Reino Unido, em 29 de março de 2017, notificou o Conselho Europeu da intenção desse Estado-Membro de se retirar da União e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom), em aplicação do artigo 50.º, n.º 2, TUE.

4 Em 27 de junho de 2017, o recorrente requereu a aquisição da nacionalidade belga, que obteve em 3 de novembro seguinte. Em 19 de janeiro de 2018, notificou esta alteração da situação ao PMO.

5 Em 23 de fevereiro de 2018, o recorrente foi informado, por um lado, de que o subsídio de expatriação lhe era retirado a partir de 31 de outubro de 2017, com o fundamento de que tinha obtido a nacionalidade belga, e, por outro, que perdia igualmente, consequentemente, o benefício do reembolso das despesas de viagem nos termos do artigo 8.º do anexo VII do Estatuto.

6 Na sequência de um pedido de explicação, o recorrente recebeu uma mensagem de correio eletrónico em 5 de março de 2018 da qual resultava que a retirada do subsídio de expatriação se justificava, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, pelo facto de residir na Bélgica desde 1997.

7 Em 19 de março de 2018, o PMO substituiu a Decisão de 23 de fevereiro de 2018 por uma nova decisão que fixava em 1 de dezembro de 2017 a data em que o subsídio de expatriação e o reembolso das despesas de viagem eram retirados ao recorrente (a seguir «decisão recorrida»).

8 Em 17 de junho de 2018, o recorrente apresentou uma reclamação, que foi indeferida por Decisão da Autoridade Investida do Poder de Nomeação (a seguir «AIPN») de 15 de outubro de 2018.

II. Tramitação do processo e pedidos das partes

9 Por Petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de janeiro de 2019, o recorrente interpôs o presente recurso.

10 A Comissão apresentou a sua contestação em 20 de março de 2019.

11 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o presidente do Tribunal Geral, por Decisão de 25 de março de 2019 e nos termos do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, reatribuiu o processo a uma nova juíza relatora, afetada à Quinta Secção.

12 Por Requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de abril de 2019, o Conselho da União Europeia apresentou um pedido de intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

13 Em 9 de maio de 2019, o recorrente apresentou réplica.

14 Por Decisão de 13 de maio de 2019, o Presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção do Conselho.

15 Em 18 de junho de 2019, a Comissão apresentou tréplica.

16 O interveniente apresentou o seu articulado em 25 de junho de 2019 e o recorrente apresentou as suas observações sobre o mesmo nos prazos fixados.

17 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, em aplicação do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz-relator foi afetado à Quarta Secção, à qual o presente processo foi, portanto, distribuído.

18 Sob proposta da Quarta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada. O vice-presidente do Tribunal Geral foi chamado a participar na Quarta Secção alargada, de acordo com a Decisão da Conferência Plenária do Tribunal Geral, de 4 de outubro de 2019, sobre a constituição das secções e a afetação dos juízes às secções (JO 2019, C 372, p. 3), e a exercer funções de presidente de secção, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento de Processo.

19 Sob proposta da juíza relatora, o Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) decidiu, em primeiro lugar, dar início à fase oral do processo, em segundo lugar, colocar questões escritas às partes, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, convidando-as a responder-lhes na audiência e, em terceiro lugar, pedir informações ao Parlamento Europeu, ao Tribunal de Justiça da União Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Esse pedido de informações destinava-se a saber de que modo essas três instituições interpretam o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto e como o aplicam, no caso de um funcionário ou um agente, que já tenha a nacionalidade de um Estado-Membro, adquirir, durante a carreira, a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afetação.

20 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal, na audiência de 27 de fevereiro de 2020. Na audiência, a Comissão e o Conselho foram convidados a comunicar ao Tribunal o número de funcionários beneficiários do subsídio de expatriação que adquiriram a nacionalidade do seu país de afetação e o número daqueles que, entre eles, perderam esse subsídio.

21 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral, em 9 de março de 2020, convidou a Comissão a apresentar uma nota de informação do Conselho de 11 de dezembro de 1959, que tinha lido na audiência.

22 A Comissão e o Conselho comunicaram no prazo fixado as suas respostas aos pedidos do Tribunal Geral formulados na audiência e por medida de organização do processo.

23 Em 4 de maio de 2020, o recorrente apresentou as suas observações sobre os dados e o documento comunicados após a audiência pela Comissão e pelo Conselho. Nas suas observações, o demandante lamentou o caráter incompleto, em seu entender, dos referidos dados, sem, no entanto, pedir que os mesmos fossem completados.

24 Em 14 de maio de 2020, foi encerrada a fase oral do processo e o processo concluso para deliberação.

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

– anular a decisão recorrida;

– ordenar o restabelecimento do subsídio de expatriação e o reembolso das suas despesas de viagem a partir de 1 de dezembro de 2017;

– ordenar o pagamento dos subsídios e despesas não pagos entre 1 de dezembro de 2017 e a data em que o seu direito às referidas prestações venha a ser restabelecido, tudo acrescido de juros;

– anular, caso o Tribunal julgue procedente a exceção de ilegalidade suscitada na petição, a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, até que as instituições o substituam por disposições não discriminatórias;

– condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

27 A interveniente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

III. Questão de direito

A. Quanto ao primeiro pedido

28 Em apoio do seu primeiro pedido de anulação da decisão recorrida, o recorrente invoca quatro fundamentos, relativos a:

– violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto;

– violação do princípio da igualdade e da não-discriminação, na medida em que a decisão recorrida sujeita o seu direito ao subsídio de expatriação às condições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto;

– violação do princípio da igualdade e da não-discriminação, na medida em que a decisão recorrida interpretou o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto em violação desse princípio;

– uma exceção de ilegalidade do artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto.

29 No seu primeiro fundamento, que pode ser dividido em duas partes, o recorrente contesta que a Comissão pudesse reexaminar o seu direito ao subsídio de expatriação. Na primeira parte deste fundamento, alega que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto não permite reexaminar

esse direito em caso de aquisição de uma nova nacionalidade. Na segunda parte, sustenta que a Comissão deveria, pelo menos, ter tido em conta a pressão que ele sofria devido à eventual saída do Reino Unido da União. O primeiro fundamento revela-se, assim, baseado, não só na violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto, como indica o recorrente, mas também na existência dessa pressão.

30 No seu segundo fundamento, igualmente suscetível de ser decomposto em duas partes, o recorrente alega que o princípio da igualdade e da não-discriminação impedia que o seu direito a um subsídio de expatriação fosse reexaminado à luz das condições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto. Na primeira parte, alega que foi tratado como se tivesse a nacionalidade belga no decurso dos dez anos que precederam a sua entrada em funções, quando era nacional do Reino Unido durante esse período. Na segunda parte, expõe que, nas circunstâncias do caso, a aplicação desta disposição afetou mais os funcionários nacionais do Reino Unido do que todos os outros.

31 No seu terceiro fundamento, o recorrente considera, a título subsidiário, a hipótese de nada se opor a que a Comissão reexamine o seu direito ao subsídio de expatriação com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, mas sustenta que, em todo o caso, o princípio da igualdade e da não-discriminação deveria ter conduzido a uma interpretação diferente desta disposição.

1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto e à existência de pressão

32 Como já acima se expôs no n.º 29, no primeiro fundamento, o recorrente contesta que a aquisição da nacionalidade belga pudesse justificar a reapreciação do seu direito ao subsídio de expatriação.

a) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto

33 O recorrente sustenta que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto não permite reexaminar o direito de um funcionário ao subsídio de expatriação pelo facto de esse funcionário ter adquirido, durante a carreira, a nacionalidade do país em que é colocado. Tendo em conta o objetivo do subsídio de expatriação, que é compensar os encargos e os inconvenientes de uma entrada em funções que envolve uma mudança de residência, a reapreciação da situação nessa fase só pode ocorrer em caso de mudança de local de afetação.

34 O artigo 4.º, n.º 1, do Anexo VII do Estatuto tem a seguinte redação:

«O subsídio de expatriação […] é concedido:

a) ao funcionário:

– que não tenha e não tiver tido nunca a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afetação; e

– que não tenha, habitualmente, durante um período de cinco anos expirando seis meses antes do início de funções, residido ou exercido a sua atividade profissional principal no território europeu do referido Estado. Não serão tomadas em consideração, para efeitos desta disposição, as situações resultantes de serviços prestados a um outro Estado ou a uma organização internacional.

b) Ao funcionário que, tendo ou tendo tido a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afetação, tenha, habitualmente, durante um período de dez anos expirando à data do início de funções, residido fora do território europeu do dito Estado, por motivo diferente do exercício de funções num serviço de qualquer Estado ou organização internacional.»

35 Estas disposições, como todas as do direito da União que conferem direito a prestações financeiras, devem ser interpretadas de forma estrita (v. Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/RN, T-695/16 P, não publicado, EU:T:2017:520, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

36 A este respeito, não se pode deixar de observar que o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto não prevê expressamente a possibilidade de se reexaminar o direito ao subsídio de expatriação à luz de uma alteração das circunstâncias ocorrida durante a carreira de um funcionário.

37 Todavia, uma vez que o subsídio de expatriação é pago mensalmente, a administração não pode continuar a pagá-lo quando ocorre um evento que modifica substancialmente a situação da pessoa que dele beneficia, na medida em que tem incidência nas condições a que está sujeita a concessão desse subsídio. Nesse caso, e na falta de disposição em contrário, a administração deve proceder ao reexame dessa situação (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, n.º 26). Com efeito, ao contrário de uma revogação retroativa de uma decisão, uma revogação para o futuro é sempre possível quando as circunstâncias que justificaram essa decisão tenham deixado de estar preenchidas. É o que acontece, nomeadamente, no direito da função pública, quando a continuação do pagamento de elementos da remuneração se revela irregular. O próprio Estatuto, no seu artigo 85.º, confirma-o na medida em que admite implicitamente a cessação de pagamentos indevidos (v., neste sentido, Acórdão de 9 de março de 1978, Herpels/Comissão, 54/77, EU:C:1978:45, n.ºs 38 a 40).

38 Acresce que, como já declarou o Tribunal, de modo nenhum decorre dos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto que o benefício do subsídio de expatriação constitui um direito adquirido (v., neste sentido, Acórdão de 28 de setembro de 1993, Magdalena Fernández/Comissão, T-90/92, EU:T:1993:78, n.º 32).

39 De resto, o recorrente não contesta o próprio princípio de uma reapreciação, limitando-se a sustentar que uma reavaliação do direito ao subsídio de expatriação só pode ocorrer em caso de mudança de afetação do funcionário em causa e não em caso de aquisição de uma nova nacionalidade.

40 A este respeito, o recorrente sustenta, em primeiro lugar, que a aquisição de uma nova nacionalidade na carreira não pode justificar uma revisão do direito ao subsídio de expatriação, porque a expressão «que não tenha e não tiver tido nunca» a nacionalidade do país de afetação, que figura no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto, refere-se unicamente à situação do funcionário no momento da sua entrada em funções, que corresponde ao momento em que a decisão sobre esse subsídio é tomada.

41 Todavia, o requisito para o subsídio de expatriação ser concedido ao funcionário de que «não tenha […] a nacionalidade» do país de afetação é formulado no presente do indicativo [na versão francesa]. Assim, tendo em conta o caráter reiterado do pagamento desse subsídio, esta redação não exclui a possibilidade de o funcionário em causa ter de continuar ao longo da sua carreira a preencher o requisito de não ter a nacionalidade do país de afetação para o conservar nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, n.º 28).

42 O recorrente contesta a relevância desse acórdão pelo facto de, ao contrário dele, Mohamed Achab, nacional de um país terceiro, não ter a nacionalidade de um Estado-Membro no momento do seu recrutamento e ter beneficiado, a esse respeito, de uma derrogação para poder ser contratado. No entanto, o facto de M. Achab não ter a nacionalidade de um Estado-Membro é irrelevante à luz do

artigo 4.º do anexo VII do Estatuto, que se baseia na nacionalidade do país de afetação e não na do país de origem. Além disso, foi efetivamente a aquisição dessa segunda nacionalidade durante a carreira que justificou, tanto no caso de M. Achab como no do recorrente, a cessação do pagamento do subsídio de expatriação que lhes tinha sido concedido ao abrigo do n.º 1, alínea a), deste artigo.

43 Por outro lado, o facto de o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto subordinar igualmente a concessão do subsídio de expatriação ao facto de o funcionário «não [ter] tido nunca a nacionalidade» do país de afetação também não obsta à interpretação no sentido de que a aquisição dessa nacionalidade durante a carreira faz perder o direito a esse subsídio ao abrigo dessa disposição.

44 Acresce que o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto tem a sua origem no artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Regulamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA), dos Conselhos, de 18 de dezembro de 1961, que fixa o Estatuto dos Funcionários da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 1962, 45, p. 1387), na sua versão inicial. Ora resulta de uma nota de informação do Conselho de 11 de dezembro de 1959 (v. n.º 21, *supra*), que, nos trabalhos preparatórios que levaram à adoção dessa disposição, o legislador examinou vários critérios de concessão do subsídio de expatriação, mas adotou o da nacionalidade pelo seu caráter «mais preciso e mais simples de aplicação» do que outros, estando consciente embora de que este critério «não elimina[va] todas as dificuldades ([especialmente em] caso de dupla nacionalidade)».

45 Resulta do exposto que o legislador não pretendeu regular todos os casos que pudessem surgir, tendo optado por privilegiar uma formulação que simplificasse na grande maioria dos casos a adoção das decisões relativas ao direito a um subsídio de expatriação. De acordo com a jurisprudência acima lembrada no n.º 35, só uma redação diferente do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto poderia ter excluído qualquer reexame durante a carreira do direito a essa indemnização na sequência da aquisição de uma nova nacionalidade.

46 O recorrente sustenta, em segundo lugar, que a aquisição da nacionalidade do país de afetação após a entrada ao serviço é apenas uma maneira entre outras de estabelecer ligações com esse país e de aí se integrar. Entende que, segundo a jurisprudência, o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto não permite à AIPN suprimir o subsídio de expatriação pelo facto de os encargos e desvantagens resultantes do início de funções serem suficientemente compensados num momento da carreira ou de o funcionário estar atualmente suficientemente integrado nesse país.

47 A esse respeito, refira-se que resulta da nota de informação do Conselho de 11 de dezembro de 1959 (v. n.º 21, *supra*) que o subsídio de expatriação foi concebido como um subsídio «atribuído a título de compensação das despesas materiais e pelos inconvenientes de ordem moral resultantes do facto de o agente se ter afastado do seu lugar de origem» e de «os agentes manterem geralmente relações familiares […] com a sua região de origem». Ora, como sustentam tanto o recorrente como a Comissão, esses inconvenientes e esses encargos são suscetíveis de perdurar ao longo de toda a carreira e mesmo de se agravar ao longo desta, apesar da integração no país de afetação.

48 Foi também declarado que o objetivo do subsídio de expatriação consiste em compensar os encargos e as desvantagens especiais resultantes da entrada em funções na União (Acórdãos de 13 de julho de 2018, Quadri di Cardano/Comissão, T-273/17, EU:T:2018:480, n.º 44, e de 28 de fevereiro de 2019, Pozza/Parlamento, T-216/18, não publicado, EU:T:2019:118, n.º 24) por funcionários que, a fim de poderem exercer permanentemente as suas funções e respeitarem o artigo 20.º do Estatuto, são obrigados a transferir a sua residência do Estado do seu domicílio para o Estado de afetação (v., neste sentido, Acórdão de 16 de maio de 2007, F/Comissão, T-324/04, EU:T:2007:140, n.º 47).

49 Assim concebido, e como observou o Conselho, o subsídio de expatriação permite um recrutamento numa base geográfica tão ampla quanto possível entre os nacionais dos Estados-Membros da União, em conformidade com o artigo 27.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, e por isso favorece um equilíbrio geográfico na função pública europeia, que, de resto, é exigido pelo espírito da União (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 1964, Lasalle/Parlamento, 15/63, EU:C:1964:9, p. 73).

50 Nesta perspetiva, o legislador apenas previu que a integração de um funcionário no Estado do lugar da sua afetação se opunha ao pagamento do subsídio de expatriação quando resultava do facto de aí ter, «habitualmente, durante um período de cinco anos expirando seis meses antes do início de funções, residido ou exercido [uma] atividade profissional principal». Por outras palavras, ao introduzir estas precisões, o legislador excluiu a possibilidade de obstar a esse pagamento uma integração resultante do facto de, durante a sua carreira, o funcionário em causa ter estabelecido a sua residência habitual no país de afetação e aí trabalhar.

51 Em contrapartida, como acima exposto nos n.os 41 a 45, o legislador não excluiu, com a sua escolha da formulação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto, a possibilidade de a forma particular de integração que é a aquisição da nacionalidade do país de afetação posteriormente à entrada em funções constituir uma alteração substancial da situação, suscetível de conduzir à perda do subsídio de expatriação. Ao fazer essa opção, o legislador manteve-se no quadro do amplo poder de apreciação de que dispunha para fixar as condições de emprego dos funcionários da União (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão, C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 91, e de 4 de março de 2010, Angé Serrano e o./Parlamento, C-496/08 P, EU:C:2010:116, n.º 86), incluindo em matéria de remuneração (v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Carpenito/Conselho, T-543/16 e T-544/16, não publicado, EU:T:2018:955, n.º 60).

52 Nestas condições, o PMO não violou o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto ao considerar que a aquisição da nacionalidade do país de afetação na carreira devia conduzir ao reexame do direito ao subsídio de expatriação.

53 A segunda parte do primeiro fundamento é, portanto, improcedente.

b) Quanto à segunda parte, relativa ao facto de a Comissão não ter tido em conta a pressão resultante da eventual saída do Reino Unido da União

54 O recorrente alega que a Comissão devia ter tido em conta o facto de ter sido constrangido a pedir a nacionalidade belga, por, à época, se lhe apresentar como a única solução para conservar o seu emprego na eventualidade de uma saída do Reino Unido da União. Com efeito, o colégio dos comissários não forneceu, antes de 28 de março de 2018, garantias aos funcionários nacionais do Reino Unido de que não seriam automaticamente demitidos das suas funções, quando, no caso de essa retirada se tornar efetiva, deixassem de ter a nacionalidade de um Estado-Membro.

55 A fim de examinar esta parte do fundamento, importa recordar, a título preliminar, que resulta do artigo 49.º do Estatuto, lido à luz do seu artigo 28.º, alínea a), que o funcionário que deixa de preencher o requisito de ser nacional de um dos Estados-Membros da União pode ser exonerado oficiosamente das suas funções por decisão fundamentada da AIPN, como corretamente sustenta o recorrente.

56 Importa igualmente observar que é pacífico entre as partes que os funcionários nacionais do Reino Unido não receberam qualquer garantia de que o artigo 49.º do Estatuto não lhes seria aplicado caso este saísse antes de o requerente ter pedido para adquirir, e mesmo obtido, a nacionalidade belga, em 27 de junho de 2017. Como indica o recorrente, só em 28 de março de 2018 decidiu a Comissão que a

AIPN não utilizaria o seu poder discricionário ao abrigo dessa disposição, exceto quando tal fosse devidamente justificado em casos específicos, como conflitos de interesses ou por força de obrigações internacionais.

57 Há que salientar, por último, que a simples notificação pelo Reino Unido da sua intenção de se retirar da União não alterou a situação jurídica dos seus nacionais (v., por analogia, Acórdão de 26 de novembro de 2018, Shindler e o./Conselho, T-458/17, EU:T:2018:838, n.º 44).

58 Feita esta precisão, o recorrente baseia na jurisprudência relativa ao artigo 4.º, n.º 3, do anexo VII do Estatuto a alegada obrigação de a Comissão ter em conta a pressão que ele tinha que enfrentar. Em resposta a uma questão colocada na audiência, o recorrente precisou que a pressão que evocava nos seus articulados poderia constituir uma força maior cujos pressupostos estão preenchidos no caso presente.

59 Quanto ao artigo 4.º, n.º 3, do anexo VII do Estatuto, há que recordar que essa disposição equipara o funcionário que, pelo casamento, adquiriu automaticamente a nacionalidade do país de afetação, sem possibilidade de renunciar a ela, ao funcionário que não tem nem nunca teve essa nacionalidade.

60 O recorrente não contesta que esta disposição seja alheia, enquanto tal, ao caso presente. Sustenta, no entanto, que consagra uma jurisprudência em si mesma baseada na declaração de que, embora a decisão de casar seja voluntária, o casamento tinha, no direito de certos Estados-Membros, o efeito de atribuir automaticamente à mulher a nacionalidade do seu cônjuge, sem que lhe fosse possível renunciar. O recorrente considera que esta situação é comparável à que passou a ser a sua. Com efeito, em seu entender, embora a sua vontade de continuar a trabalhar na Comissão após a saída do Reino Unido da União resulte de uma escolha pessoal, a aquisição da nacionalidade belga foi-lhe imposta.

61 Importa, a este respeito, recordar a jurisprudência a que o recorrente alude e que esteve na origem do artigo 4.º, n.º 3, do anexo VII do Estatuto. No seu Acórdão de 20 de fevereiro de 1975, Airola/Comissão (21/74, EU:C:1975:24, n.º 12), o Tribunal de Justiça declarou que havia que abstrair da nacionalidade imposta, sem renúncia possível, a um funcionário do sexo feminino em razão do seu casamento com um nacional de outro Estado-Membro, pelo facto de o artigo 4.º do anexo VII do Estatuto dever ser interpretado de forma a evitar qualquer diferença de tratamento não justificada entre os funcionários dos dois sexos que se encontrem em situações comparáveis (Acórdão de 20 de fevereiro de 1975, Airola/Comissão, 21/74, EU:C:1975:24, n.ºs 9 a 11).

62 Daí resulta que, ao contrário do que sugere o recorrente, essa jurisprudência não se baseava, enquanto tal, no facto de a nacionalidade do país de afetação ser imposta ao funcionário, mas sim no caráter discriminatório da lei nacional da qual o direito da União não podia retirar consequências.

63 Ora, a violação do princípio geral da igualdade e da não-discriminação, que está na base da jurisprudência inaugurada pelo Acórdão de 20 de fevereiro de 1975, Airola/Comissão (21/74, EU:C:1975:24), e do artigo 4.º, n.º 3, do anexo VII do Estatuto é objeto dos segundo, terceiro e quarto fundamentos que serão adiante examinados.

64 Quanto à força maior, e admitindo que o argumento nela baseado seja admissível como ampliação da pressão referida nos articulados, resulta de jurisprudência constante, proferida em diversos domínios do direito da União, que essa força maior se caracteriza por dois elementos: primeiro, pela existência de circunstâncias alheias à pessoa em causa, anormais e imprevisíveis (Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Société Pipeline Méditerranée et Rhône, C-314/06, EU:C:2007:817, n.º 23; de 25 de janeiro de 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, n.º 53, e Despacho de 28 de maio de 2013, Honnefelder/Comissão, T-130/13 P, EU:T:2013:276, n.º 19); segundo, pelo facto de, embora as circunstâncias acima referidas não se limitem aos casos em que a execução de uma obrigação é absolutamente impossível, devem, ainda assim, ser tais que essa execução apresente uma sacrifício

excessivo (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, n.º 23; de 15 de dezembro de 1994, Bayer/Comissão, C-195/91 P, EU:C:1994:412, n.º 32, e de 19 de junho de 2019, RF/Comissão, C-660/17 P, EU:C:2019:509, n.º 37).

65 Contudo, também é jurisprudência assente que, «não tendo o conceito de força maior o mesmo conteúdo nos diversos domínios de aplicação do direito da União, o seu significado deve ser determinado em função do quadro legal no qual se destina a produzir efeitos» (v. Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

66 No caso, e tendo em conta o contexto do processo, há que considerar que, com a sua argumentação, o recorrente alega que a retirada do Reino Unido da União que o confrontava com o risco de uma exoneração automática era constitutiva de um caso de força maior que dispensava o PMO da obrigação de reexaminar a sua situação à luz da nacionalidade belga que tinha obtido.

67 Ora, mesmo que a intenção do Reino Unido de se retirar da União fosse uma circunstância alheia à pessoa do recorrente, anormal e imprevisível, os elementos fornecidos pelo recorrente não permitem demonstrar que o reexame da sua situação nas circunstâncias da causa teria sido excessivo atendendo às suas consequências.

68 É certo que o recorrente alega que, tendo em conta a intenção do Reino Unido de se retirar da União e das eventuais consequências dessa retirada para os funcionários nacionais do Reino Unido, a própria Comissão os encorajou a pedir a nacionalidade belga. A este respeito, apresenta uma mensagem de correio eletrónico que o presidente da Comissão lhes enviou em 24 de junho de 2016. Todavia, não se pode deixar de observar que este se limitava a assegurar que «não a porta não lhe estava fechada», que trabalharia com os presidentes das outras instituições para que todos pudessem continuar a beneficiar da sua experiência e que o «[e]statuto [seria] lido e aplicado num espírito europeu». Daí não resulta que a Comissão tenha incentivado os interessados a adquirirem a nacionalidade do lugar da sua afetação. O recorrente apresenta igualmente um artigo de imprensa de 3 de maio de 2018 que relata uma tomada de posição do mesmo presidente da Comissão, bem como a ata de uma reunião informal de 29 de janeiro anterior entre o pessoal e o vice-presidente da Comissão encarregado, nomeadamente, dos recursos humanos. Todavia, essa reunião e essa tomada de posição são posteriores à data em que o recorrente adquiriu a nacionalidade belga e também não o poderiam, portanto, ter levado a efetuar essa diligência.

69 Em definitivo, não se verifica que a perda do subsídio de expatriação tenha constituído um encargo excessivo face à garantia plena e integral que o recorrente obtinha de conservar o seu emprego em caso de saída do Reino Unido da União ao adquirir a nacionalidade belga.

70 De resto, embora o Tribunal de Justiça tenha declarado que a saída de um Estado-Membro da União era suscetível de afetar consideravelmente os direitos de todos os cidadãos da União (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 64), não é por isso que sugeriu que esta teria qualquer obrigação de neutralizar os seus efeitos.

71 Por conseguinte, a hipótese de força maior deve ser rejeitada no caso em apreço, sem que seja necessário examinar se, apesar da falta de referência expressa à mesma no artigo 4.º do anexo VII do Estatuto, podia, ainda assim, ser invocada à luz da sistemática e dos objetivos dessa disposição.

72 Em face do exposto, e na ausência de uma pressão suscetível de ser legalmente tomada em consideração, não há que conhecer do argumento do recorrente relativo ao Acórdão de 26 de junho de 2013, Achab/CESE (F-21/12, EU:F:2013:95), e à necessária distinção entre o caso presente, caracterizado por uma situação de pressão, e o processo que deu origem ao referido acórdão, no qual o interessado poderia ter continuado a sua carreira mesmo sem obter a nacionalidade belga.

73 Daí resulta que improcede a segunda parte do primeiro fundamento e que este deve ser integralmente julgado improcedente.

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da igualdade e da não-discriminação, na medida em que o direito do recorrente ao subsídio de expatriação foi reexaminado à luz das condições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto

74 Como acima se expõe no n.º 30, no segundo fundamento da petição, o recorrente sustenta que o princípio da igualdade e da não-discriminação se opunha a que a Comissão procedesse ao reexame da sua situação à luz do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto.

75 Para efeitos do exame deste fundamento, há que recordar desde logo que, em substância, segundo o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto, o direito ao subsídio de expatriação dos funcionários que não tenham a nacionalidade do país de afetação depende do lugar da sua residência habitual durante os cinco anos anteriores à sua entrada em funções, ao passo que, por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do mesmo anexo, para os funcionários que tenham essa nacionalidade, esse direito é apreciado tendo em conta o lugar da sua residência habitual num período de dez anos.

76 Além disso, segundo jurisprudência constante, para os funcionários que não sejam nacionais do país de afetação, o benefício do subsídio de expatriação só é recusado no caso de aí terem residido durante todo o período quinquenal de referência, ao passo que, para os funcionários que possuem a nacionalidade desse país, o facto de aí terem mantido ou estabelecido a sua residência habitual, ainda que por um período muito breve no decurso do período decenal de referência, é suficiente para conduzir à recusa ou à perda do benefício desse subsídio (Acórdão de 27 de fevereiro de 2015, CESE/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, n.º 54; de 13 de julho de 2018, Quadri di Cardano/Comissão T-273/17, EU:T:2018:480, n.º 47).

77 Por último, há que recordar que, após ter reconhecido ao recorrente o direito ao subsídio de expatriação no momento da sua entrada ao serviço com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto, o PMO retirou-lhe esse direito com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do mesmo anexo, porque devia agora ser considerado um funcionário «que [tem...] a nacionalidade» do seu país de afetação.

78 É à luz destas premissas que devem ser examinadas as duas partes do segundo fundamento da petição.

a) Quanto à primeira parte, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação relativamente aos funcionários de nacionalidade belga e aos funcionários que deslocaram o seu principal centro de interesse

79 O recorrente sustenta que, ao aplicar-lhe o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, a Comissão tratou da mesma maneira duas categorias diferentes de pessoas, a saber, por um lado, as pessoas que tinham a nacionalidade belga ou, mais genericamente, a do Estado de afetação no momento da sua entrada ao serviço, que aí tinham residido no decurso do período decenal de referência visado por essa disposição e que foram recrutadas sem estarem numa situação de expatriação e, por outro, as pessoas que, como ele, não tinham, no momento da sua entrada em funções, a nacionalidade em causa e relativamente às quais não se podia, portanto, ao contrário da primeira categoria de pessoas, presumir terem ligações estreitas com o Estado de afetação. O recorrente alega igualmente, ao invés, que foi tratado de forma diferente de outros funcionários que, como ele, deixaram o seu principal centro de interesses para entrarem ao serviço das instituições e que, no entanto, conservaram o benefício do subsídio de expatriação.

80 Há lembrar que, segundo a jurisprudência, o princípio da igualdade de tratamento proíbe que se as situações comparáveis sejam tratadas de forma diferente ou que as situações diferentes sejam tratadas de forma igual, a menos que esses tratamentos, diferentes ou iguais, consoante o caso, sejam objetivamente justificados (v. Acórdão de 22 de setembro de 2017, Wanègue/Comité das Regiões, T-682/15 P, não publicado, EU:T:2017:644, n.º 64 e jurisprudência aí referida). A esse respeito, há que ter em conta tanto as situações de direito como de facto (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, n.º 39).

81 Seguidamente, admite-se que, na medida em que a fixação das condições que conferem o direito ao subsídio de expatriação faz parte do exercício de um poder discricionário pelas instituições, o princípio da igualdade de tratamento só pode ser violado no caso de o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto implicar uma diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada relativamente ao seu objetivo (v. Acórdão de 13 de dezembro de 2004, E/Comissão, T-251/02, EU:T:2004:357, n.º 124 e jurisprudência aí referida).

82 No caso, refira-se igualmente que a nacionalidade, na qual se baseia o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, faz presumir a existência de laços múltiplos e estreitos entre a pessoa sua titular e o país da sua nacionalidade (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de julho de 2007, B/Comissão, F-7/06, EU:F:2007:129, n.º 39, e de 5 de dezembro de 2012, Bourtembourg/Comissão, F-6/12, EU:F:2012:175, n.º 26).

83 Também, de um modo geral, tendo em conta este significado da nacionalidade, o objetivo do subsídio de expatriação (v. n.º 48, *supra*) e o poder de apreciação discricionário de que dispunha o legislador da União (v. n.º 81, *supra*), este podia legitimamente presumir que os membros do pessoal que têm ou tinham a nacionalidade do país de afetação não suportavam os encargos e desvantagens que o subsídio de expatriação visava compensar, pelo menos com o mesmo nível de intensidade que os membros do pessoal que não a têm. Por conseguinte, o legislador da União podia, sem fazer uma diferenciação arbitrária ou manifestamente inadequada, estabelecer uma distinção entre os funcionários segundo o critério da sua nacionalidade presente ou passada. Pelas mesmas razões, o legislador tinha igualmente razão em sujeitar a concessão do subsídio de expatriação aos funcionários que têm ou tenham tido a nacionalidade do país de afetação a requisitos estritos, nomeadamente o de ter vivido de forma habitual fora do país de afetação durante o período de referência de dez anos (v., por analogia, Acórdão de 4 de dezembro de 2008, Blais/BCE, F-6/08, EU:F:2008:160, n.º 102).

84 Todavia, o recorrente salienta a particularidade da sua situação. Alega que não tinha a nacionalidade belga durante o período decenal de referência previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, e ainda que o seu principal centro de interesses estava à época em Troon, no Reino Unido, como a Comissão tinha constatado no momento da sua entrada em funções. O recorrente considera, por conseguinte, que a presunção que está na base dessa disposição, segundo a qual manteve, durante esse período, relações múltiplas e estreitas com a Bélgica, país da sua afetação, era desprovida de fundamento no seu caso.

85 Como sustenta o recorrente, a aplicação que lhe foi feita na decisão recorrida do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto assenta numa ficção, uma vez que foi tratado como se tivesse tido a nacionalidade belga antes da sua entrada em funções, em 2001, quando só a obteve 17 anos mais tarde. A Comissão não nega isso, mas alega que a conjugação, na decisão recorrida, de dois elementos, a saber, a aquisição da nacionalidade do país de afetação após a entrada ao serviço e a presença do recorrente no seu território antes do seu recrutamento, constituía uma abordagem razoável da situação à luz da redação do artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, que, recorde-se, não consagra uma disposição específica à regulação da questão da aquisição de uma nova nacionalidade durante a carreira (v. n.ºs 41, 44 e 51, *supra*).

86 Neste contexto, importa recordar que, ao contrário do reembolso das despesas de mudança e do pagamento do subsídio de instalação, o subsídio de expatriação pode ser pago durante todo o período de funções. Por conseguinte, o respeito do princípio da igualdade e da não-discriminação impõe-se não só no momento da entrada ao serviço mas também ao longo do tempo, no momento de um reexame do direito à mesma à luz de uma alteração das circunstâncias.

87 Ora, não aplicar o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto ao recorrente a partir do momento em que se tornou belga conduziria a tratá-lo de forma mais vantajosa do que os belgas de nascimento que entraram em funções numa instituição na Bélgica que tiveram de preencher os estritos requisitos impostos por essa disposição para beneficiarem do subsídio de expatriação ao longo da sua própria carreira. Pôr em causa o direito do recorrente ao subsídio de expatriação, em 2018, após ter adquirido a nacionalidade belga, permite tratá-lo da mesma forma que os belgas que, devido aos seus laços com a Bélgica, estão privados do benefício do referido subsídio.

88 Além disso, não aplicar o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto ao recorrente distingui-lo-ia igualmente dos nacionais belgas que romperam durante muito tempo qualquer ligação com a Bélgica, mas que aí residiram, como ele, durante o período decenal de referência antes de entrarem ao serviço da União e de serem afetados nesse país. Com efeito, a esses nacionais é recusado o subsídio de expatriação em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2018, Quadri di Cardano/Comissão, T-273/17, EU:T:2018:480, n.ºs 28, 46 e 47).

89 Do mesmo modo ainda, não aplicar o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto ao recorrente que passou a ser belga durante a sua carreira conduziria também a tratá-lo de forma mais vantajosa do que um cidadão belga que tenha renunciado à nacionalidade belga em benefício de outra nacionalidade, a do Reino Unido como o recorrente por exemplo, mas que tenha residido na Bélgica algum tempo antes de aí ser contratado por uma instituição.

90 Por último, um funcionário, como o recorrente, que adquire a nacionalidade do país de afetação durante a sua carreira deixa de estar na mesma situação que os funcionários que não manifestaram a intenção de formalizar os seus vínculos com esse país através da obtenção da sua nacionalidade. No mínimo, a aquisição dessa nacionalidade cria laços políticos mais estreitos com esse país do que aqueles que, comparativamente, são reconhecidos pelo artigo 22.º TFUE aos nacionais de outros Estados-Membros.

91 Além disso, como reconheceu a Comissão na audiência e como revela a nota de informação do Conselho de 11 de dezembro de 1959 já referida (v. n.º 21, *supra*), o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto é o resultado de um compromisso entre diferentes opções. Não tem por objeto regular expressamente todas as situações e dificuldades que possam surgir, mas sim fornecer critérios simples e objetivos facilmente aplicáveis na grande maioria dos casos (v. n.º 45, *supra*).

92 Na presença deste *quod plerumque fit*, há que lembrar que, mesmo que, em situações marginais, resultem inconvenientes casuais da instauração de uma regulamentação geral e abstrata, não se pode criticar o legislador por ter recorrido a uma categorização, quando, com base em elementos objetivos, não é discriminatória, por essência, à luz do objetivo que prossegue (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de janeiro de 1981, Vutera/Comissão, 1322/79, EU:C:1981:6, n.º 9, e de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comissão, C-485/08 P, EU:C:2010:188, n.º 81).

93 O recorrente considera, no entanto, que a sua situação revela um problema sistémico de interpretação do artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto suscetível de afetar uma ampla categoria de funcionários.

94 No entanto, resulta de um artigo de imprensa a que o demandante se refere que a Comissão contava um efetivo de 32 847 pessoas no momento dos factos. Além disso, segundo as informações fornecidas por esta a pedido do Tribunal Geral (v. n.º 20, *supra*), 98 membros do seu pessoal nacionais do Reino

Unido à data da sua entrada ao serviço e a trabalhar em Bruxelas adquiriram a nacionalidade belga depois do referendo sobre a retirada da União. Ainda segundo os números fornecidos pela Comissão, de entre estes, 40 funcionários mantiveram o subsídio de expatriação, 23 perderam-no e a 35 foi retirado do subsídio de residência a que tinham anteriormente direito por força do artigo 4.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto. Por último, segundo o artigo de imprensa a que o demandante se refere, a Comissão contava ainda, sem distinção de lugares de afetação, 700 nacionais do Reino Unido após a saída deste último. Quanto ao Conselho, segundo os números que este comunicou ao Tribunal Geral, os funcionários e os agentes exclusivamente nacionais do Reino Unido eram 80 no momento do referendo acima referido e 30 na data da saída efetiva do Reino Unido da União, resultando a diferença de partidas ou da aquisição de outra nacionalidade. Em especial, 14 funcionários ou agentes nacionais do Reino Unido declararam ter adquirido a nacionalidade belga durante esse período. Na sequência da reapreciação da sua situação na sequência dessa aquisição, três de entre eles perderam o subsídio de expatriação e sete o subsídio de residência.

95 Resulta ainda das informações pedidas ao Parlamento, ao Tribunal de Justiça da União Europeia e ao Tribunal de Contas (v. n.º 19, *supra*) que, no Tribunal de Justiça da União Europeia, 52 funcionários e agentes que obtiveram a nacionalidade luxemburguesa durante a sua carreira continuam a beneficiar do subsídio de expatriação em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto e que, no Tribunal de Contas, dos 23 nacionais do Reino Unido que beneficiavam desse subsídio e que adquiriram a nacionalidade luxemburguesa, 20 mantiveram-no em aplicação da mesma disposição e três perderam-no porque tinham residido no Luxemburgo nos dez anos anteriores à sua entrada ao serviço.

96 Resulta, assim, de todos estes números que a situação com que o recorrente se diz confrontado não revela um problema sistémico e que, como indica o Conselho, o legislador não agiu ilegalmente quando recorreu ao critério da nacionalidade para categorizar cerca de 50 000 funcionários e agentes da União para definir em que casos estes têm direito ao subsídio de expatriação.

97 Por conseguinte, não se pode considerar que o PMO violou o princípio da igualdade e da não-discriminação ao interpretar o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto no sentido de que, antes de mais, autorizava um reexame da situação do recorrente após ter obtido a nacionalidade belga, em seguida, que esse reexame devia ser efetuado à luz do n.º 1, alínea b), dessa disposição e, por último, que, para esse efeito, havia que tomar como referência o período decenal de referência anterior à sua entrada em funções.

98 Esta conclusão não é desmentida pelo argumento do recorrente de que tratá-lo como se tivesse sido um belga residente na Bélgica no decurso do período decenal de referência tinha levado a Comissão a negligenciar o facto de, antes de adquirir essa nacionalidade durante a carreira, ter previamente exercido o seu direito à livre circulação com vista ao seu recrutamento pelas instituições. O recorrente alega, a este propósito, que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 14 de novembro de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, n.º 49), considerou que a situação de um nacional de um Estado-Membro, que exerceu precisamente a sua liberdade de circulação ao deslocar-se e residir legalmente no território de outro Estado-Membro, não pode ser equiparada a uma situação puramente interna pelo simples facto de esse nacional, no período dessa residência, ter adquirido a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento além da sua nacionalidade de origem.

99 Todavia, não se pode deixar de observar que, nesse acórdão, a questão consistia em saber se uma nacional de um Estado-Membro que exerceu o seu direito de circular e de residir livremente noutro Estado-Membro ainda podia invocar os direitos de livre circulação e de permanência previstos no artigo 21.º, n.º 1, TFUE, nesse outro Estado, apesar de ter adquirido a sua nacionalidade, e se podia, consequentemente, invocar igualmente o direito de ter uma vida familiar normal nesse país, beneficiando aí da presença, a seu lado, dos seus familiares, a saber, o seu cônjuge, nacional de um Estado terceiro em situação de permanência ilegal (Acórdão de 14 de novembro de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, n.ºs 51 e 52).

100 Ora, no caso presente, o recorrente não demonstra que a decisão recorrida afeta os direitos que lhe são conferidos pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE na Bélgica. Pelo contrário, em resposta a questões que lhe foram colocadas na audiência, o recorrente indicou que a sua mulher tinha, nomeadamente, a nacionalidade francesa e que a sua família residia em França e não no território belga. Além disso, a decisão recorrida não assenta numa equiparação da situação do recorrente a uma situação puramente interna. Baseia-se apenas no facto de, durante o período decenal de referência, este ter, a título do exercício do seu direito de circular e de permanecer livremente no território de outros Estados-Membros, residido habitualmente, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, no país de afetação cuja nacionalidade adquiriu *a posteriori*.

101 Em face do exposto, improcede a primeira parte do segundo fundamento.

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento e da não-discriminação em detrimento dos funcionários nacionais do Reino Unido

102 O recorrente alega que, nas circunstâncias da causa, a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto que está na base da decisão recorrida é discriminatória na medida em que afeta de facto mais os funcionários nacionais do Reino Unido do que todos os outros. Com efeito, na perspetiva da saída do Reino Unido da União, estes foram os únicos a ter de adquirir uma nova nacionalidade para não perderem o seu emprego. Segundo o recorrente, essa discriminação não se justifica à luz do objetivo do subsídio de expatriação.

103 Contudo, a Comissão observa acertadamente que a aquisição de uma segunda nacionalidade não é uma situação que diga exclusivamente respeito aos nacionais do Reino Unido e que, neste caso, a reapreciação da situação administrativa dos membros do pessoal vale para todos.

104 Assim, no seu boletim de informação n.º 18 do mês de fevereiro de 2016, ou seja, antes do referendo sobre a saída do Reino Unido da União em 23 de junho seguinte, a Comissão tinha chamado a atenção de todo o seu pessoal para o facto de a aquisição da nacionalidade do país de afetação na carreira poder ter um impacto no direito ao subsídio de expatriação e necessitar de uma nova avaliação.

105 Além disso, a Comissão já tinha adotado este ponto de vista na Comunicação administrativa n.º 317, de 14 de abril de 1981, relativa ao subsídio de residência e ao subsídio de expatriação, difundida, portanto, *in tempore non suspecto*, fora de qualquer perspetiva de retirada do Reino Unido.

106 Por outro lado, tendo em conta os n.ºs 64 a 70, *supra*, não se verifica que as consequências da aquisição da nacionalidade do país de afetação pelos funcionários nacionais do Reino Unido fossem tais que devessem levar a Comissão a abster-se de reexaminar a situação do recorrente quanto ao seu direito ao subsídio de expatriação.

107 Improcede, pois, a segunda parte do segundo fundamento.

108 Consequentemente, há que julgar o primeiro fundamento integralmente improcedente.

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo ao princípio da igualdade e da não-discriminação, na medida em que a decisão recorrida interpretou o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto em violação deste princípio

109 Como acima se expõe no n.º 31, no terceiro fundamento, o recorrente alega que, mesmo admitindo que a Comissão tivesse fundamento para reexaminar o seu direito ao subsídio de expatriação com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, esta não interpretou corretamente, à luz do princípio da não-discriminação, o requisito de, para beneficiar desse direito, o funcionário em causa ter «habitualmente […] residido fora do território europeu» do Estado de afetação.

110 Segundo o recorrente, para se respeitar o princípio da não-discriminação, esse requisito deveria ter sido interpretado tendo em conta o facto de o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto assentar na presunção de que o funcionário que tem a nacionalidade de um Estado-Membro mantém laços múltiplos e estreitos com esse Estado. Pelo contrário, afirma que não se pode presumir que o funcionário que não tinha a nacionalidade do país de afetação durante o período decenal de referência tinha, nesse momento, tais ligações com esse país. Por conseguinte, o recorrente sugere que, no caso de um funcionário que adquire a nacionalidade do país de afetação ao longo da carreira, o conceito de residência habitual que figura no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto não devia ser objeto de interpretação estrita, como é no caso de um funcionário que já tinha essa nacionalidade antes de entrar em funções. Afirma que deve antes ser interpretada como é no âmbito do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo anexo, relativamente a um funcionário que não tinha essa nacionalidade. Assim, um funcionário que tenha adquirido a nacionalidade do seu país de afetação após a sua entrada ao serviço só deveria perder o seu subsídio de expatriação se aí tivesse residido habitualmente durante cinco anos ou mais, ao longo do período decenal de referência previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto. Se esta interpretação tivesse sido seguida, alega o recorrente, a Comissão deveria ter concluído que ele tinha, habitualmente, residido fora do local de afetação durante esse período e deveria ter mantido o seu direito ao subsídio de expatriação.

111 Há que lembrar, porém, que o recurso à interpretação só é possível na medida em que seja compatível com a letra da disposição em causa e que mesmo o princípio da interpretação conforme a uma norma de valor obrigatório superior não pode servir de fundamento a uma interprétation *contra legem* (v., por analogia, Acórdão de 19 de setembro de 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

112 Ora, no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, o requisito de ter vivido «habitualmente», de que depende a concessão do subsídio de expatriação, faz referência a um local de residência situado fora do território europeu do país de afetação, pelo que, *a contrario*, e como resulta da jurisprudência acima referida no n.º 76, para os funcionários que tenham a nacionalidade do país de afetação, qualquer residência nesse país, mesmo de curta duração, é suficiente para levar à recusa ou à perda do direito a esse subsídio quando possa ser qualificada de habitual. Além disso, esta disposição refere-se a um período de referência de dez anos, pelo que a sua aplicação não se pode basear num período de referência de cinco anos, que de modo nenhum se enquadra nas previsões do legislador.

113 Por conseguinte, interpretar, como defende o recorrente, o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto, no sentido de que um funcionário que adquiriu a nacionalidade do seu país de afetação ao longo da carreira só deve perder o seu subsídio de expatriação se aí tiver residido habitualmente durante cinco anos ou mais no decurso do período decenal de referência anterior à sua entrada ao serviço é incompatível com a redação dessa disposição e com o seu alcance, tal como interpretada de forma constante pela jurisprudência.

114 Além disso, como já foi acima referido no n.º 90, essa interpretação equivaleria a tratar um funcionário que adquiriu a nacionalidade do seu país de afetação na carreira de forma comparável àqueles que nunca adquiriram essa nacionalidade e que, desse modo, não formalizaram a existência de vínculos múltiplos e estreitos com esse país.

115 Por conseguinte, a interpretação do conceito de residência habitual na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto no sentido de que visa uma residência de cinco anos no país de afetação sugerida pelo recorrente deve ser rejeitada.

116 Daí resulta que o recorrente sustenta em vão que não rompeu os seus laços com o Reino Unido, cuja nacionalidade conserva, de resto, e que apenas pediu a nacionalidade belga para preservar o seu emprego, sem ter a intenção de permanecer permanentemente na Bélgica.

117 Com efeito, resulta da razão de ser do subsídio de expatriação, acima lembrada nos n.os 44 e 48, que a questão não é saber se o recorrente cortou ou não qualquer contacto com o país da sua primeira nacionalidade, mas sim determinar se, durante o período de referência, tinha com o país de afetação cuja nacionalidade tem atualmente laços suficientes para que o subsídio de expatriação lhe deva ser recusado tendo em conta as condições fixadas pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto. Ora, é que acontece no caso presente. O recorrente residiu habitualmente na Bélgica e aí trabalhou, pelo menos, entre 1 de março de 1999 e 31 de dezembro de 2000. A esse respeito, é irrelevante o facto, admitindo-o demonstrado, de que teria aceitado um trabalho unicamente na perspetiva de um recrutamento por uma instituição da União. A presença e o desempenho de um trabalho no futuro local de afetação não são uma condição de recrutamento e não podem ser encarados como algo que o facilita.

118 Além disso, de modo nenhum se pode inferir do artigo 4.º do anexo VII do Estatuto que os seus autores tivessem dado especial importância ao momento da transferência da residência para fora do Estado de que o interessado é ou foi nacional ou às razões que determinaram essa transferência (Acórdão de 25 de setembro de 2014, Grazyte/Comissão, T-86/13 P, EU:T:2014:815, n.os 58 e 78).

119 Além disso, a ponderação da qualidade de nacional do Reino Unido e de nacional belga, a que o recorrente pretende proceder, e o reconhecimento, como sugere, do facto de essa primeira nacionalidade ser preponderante para ele, equivaleria a aplicar a teoria da nacionalidade efetiva que o Tribunal de Justiça expressamente afastou no seu Acórdão de 14 de dezembro de 1979, Deverd/Comissão (257/78, EU:C:1979:294, n.º 14).

120 Por último, decorre da rejeição da interpretação do conceito de residência habitual defendida pelo recorrente que este sustenta em vão que a Comissão violou o princípio da proteção da confiança legítima ao considerar, na decisão recorrida, por um lado, que de tal forma fazia parte da sociedade belga no momento do seu recrutamento que tinha que provar que não tinha residido na Bélgica durante os dez anos anteriores à sua entrada ao serviço, quando tinha considerado, por outro, que não estava integrado no momento em que ela lhe reconheceu o direito ao seu subsídio.

121 Com efeito, uma vez que o critério de ter vivido «habitualmente» é menos rigoroso no âmbito do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do anexo VII do Estatuto do que no do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do mesmo anexo, o PMO podia, sem se contradizer nem violar o princípio da proteção da confiança legítima, concluir pela concessão do subsídio de expatriação com base nessa primeira disposição no momento da entrada do recorrente ao serviço e concluir pela retirada desse subsídio com base na segunda no momento do reexame da sua situação, depois de ele ter adquirido a nacionalidade belga. De resto, o recorrente pode ainda menos invocar esse princípio quando os funcionários da Comissão tinham sido expressamente informados das consequências a que se expunham ao adquirirem a nacionalidade do país de afetação (v. n.os 104 e 105, *supra*).

122 Em face do exposto, improcede o terceiro fundamento.

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo a uma exceção de ilegalidade do artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto

123 A título subsidiário, no caso de os fundamentos anteriores serem julgados improcedentes, o recorrente suscita uma exceção de ilegalidade do artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, que afirma ser discriminatório em relação às pessoas que se encontram na sua situação, pelas razões invocadas em apoio do primeiro e segundo fundamentos.

124 Na medida em que esta exceção seja procedente, o recorrente, sem deduzir formalmente qualquer pedido distinto, pede ao Tribunal que condene as instituições a alterarem essa disposição, de modo que elimine essa discriminação.

125 Todavia, o exame dos dois primeiros fundamentos para os quais o recorrente se limita a remeter conduziu à conclusão de que o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto não era discriminatório nem em si mesmo nem na aplicação que dele foi feita no caso presente.

126 Por outro lado, o pedido do recorrente de o Tribunal Geral condenar as instituições a alterarem o artigo 4.º, n.º 1, do anexo VII do Estatuto, de forma a eliminar qualquer discriminação, não só é desprovido de qualquer fundamento, mas está também fora da competência do Tribunal Geral, pois este não pode dirigir injunções às instituições (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Zink/Comissão, T-338/16 P, não publicado, EU:T:2018:98, n.º 39).

127 Daí resulta que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente e que o pedido que o recorrente aí formula é inadmissível.

128 Em face do exposto, os pedidos de anulação do recorrente devem ser julgados improcedentes.

B. Quanto aos segundo, terceiro e quarto pedidos

129 Nos seus segundo e terceiro pedidos, o recorrente pede que o Tribunal condene a Comissão a pagar-lhe o subsídio de expatriação e a reembolsar as suas despesas de viagem, que estão ligadas a esse subsídio, a partir de 1 de dezembro de 2017, tudo acrescido de juros de mora.

130 No seu quarto pedido, o recorrente pede que o Tribunal, caso julgue procedente a exceção de ilegalidade suscitada na petição, anule «a aplicação [a seu respeito] do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do anexo VII do Estatuto até que as instituições o substituam por disposições não discriminatórias».

131 Estes pedidos devem, no entanto, ser julgados improcedentes, uma vez que são acessórios do pedido de anulação cuja improcedência se acaba de expor.

132 Daqui resulta que deve ser negado provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

133 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Contudo, nos termos do artigo 135.º, n.º 1, do mesmo regulamento, quando a equidade o exigir, o Tribunal Geral pode decidir que uma parte vencida suporte, além das suas próprias despesas, apenas uma fração das despesas da outra parte, ou mesmo que não deve ser condenada a este título.

134 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as suas próprias despesas.

135 Nas circunstâncias do caso, o Tribunal considera que cada parte principal deve suportar as suas próprias despesas. Por outro lado, enquanto instituição interveniente, o Conselho suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Colin Brown e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.

3) O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de outubro de 2020.

Assinaturas