ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Segunda Secção)
14 de Fevereiro de 1989 *

No processo 346/87,

Giancarlo Bossi, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Ottignies-Louvain-la-Neuve (Bélgica), patrocinado pelos advogados Jacques Putzeys e Xavier Leurquin, de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Georges Nickts, *huissier de justice*, 87, avenue Guillaume,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Joseph Griesmar, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão do Comité de Promoção que estabeleceu a lista dos funcionários em condições de serem promovidos, da decisão da autoridade investida do poder de nomeação que estabeleceu a lista dos funcionários efectivamente promovidos e da decisão tácita da Comissão que indeferiu a reclamação do recorrente, e um pedido de indemnização por perdas e danos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

constituído pelos Srs. T. F. O'Higgins, presidente de secção, G. F. Mancini e F. A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: B. Pastor, administradora

* Língua do processo: francês.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 8 de Novembro de 1988,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 1 de Dezembro de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Novembro de 1987, Giancarlo Bossi, funcionário de grau B 2 na Direcção-Geral (DG) IX da Comissão das Comunidades Europeias, interpôs um recurso em que pede, por um lado, a anulação:

— da decisão do Comité de Promoção que estabeleceu a lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1, para o exercício orçamental de 1987, publicada nas *«Informations administratives»* n.° 520, de 2 de Março de 1987;

— da decisão da autoridade investida do poder de nomeação (a seguir designada por «AIPN») que estabeleceu a lista dos funcionários efectivamente promovidos a esse grau, para o referido exercício, publicada nas *«Informations administratives»* n.° 545, de 14 de Dezembro de 1987;

— da decisão tácita de indeferimento da sua reclamação de 14 de Abril de 1987, na qual solicitava a anulação da decisão da AIPN de não o incluir na lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1 em 1987;

e, por outro lado, a condenação da Comissão no pagamento, a título de indemnização por perdas e danos,

— da quantia de 100 000 BFR a título de indemnização pelo dano material sofrido, relativamente a 1987, que corresponde à diferença anual de vencimento e outros benefícios entre os graus B 2 e B 1 e à perda de antiguidade no grau B 1, no que respeita aos posteriores escalões de antiguidade;

— de uma importância suplementar, calculada de forma análoga, a título de indemnização pelos danos materiais sofridos em 1988 e nos exercícios seguintes, durante os quais não seria promovido ao grau B 1;

— da quantia de 100 000 BFR, avaliada *ex aequo et bono*, a título de indemnização pelo dano moral sofrido.

2 Resulta dos autos que, aquando do processo de promoção relativo a 1987, G. Bossi figurava na lista dos funcionários em condições de serem promovidos ao grau B 1, pois possuía, em conformidade com o artigo 45.°, n.° 1, do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (adiante designado por «estatuto»), uma antiguidade mínima de dois anos no seu grau actual.

3 Todavia, G. Bossi não figurava entre os quinze funcionários da sua DG inscritos na lista dos funcionários propostos pelas DG com vista a uma promoção em 1987, publicada nas *Informations administratives* de 15 de Dezembro de 1986.

4 G. Bossi também não fazia parte da lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1, elaborada pela AIPN, mediante recomendação do Comité de Promoção. Figuravam nessa lista os dez primeiros funcionários da lista elaborada pelas DG. Por último, os oito primeiros funcionários da DG IX que figuravam na referida lista foram promovidos ao grau B 1 durante o exercício orçamental de 1987.

5 Em 14 de Abril de 1987, G. Bossi, ao abrigo do artigo 90.°, n.° 2, do estatuto, apresentou uma reclamação em que solicitava a anulação da decisão da AIPN de não o fazer constar da referida lista de funcionários considerados mais merecedores, reclamação esta que não teve qualquer resposta.

6 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto aos pedidos de anulação das decisões impugnadas

7 No que se refere à decisão tácita de indeferimento da reclamação do recorrente, na qual solicitava a anulação da decisão da AIPN de não o fazer constar da lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1, para o exercício orçamental de 1987, a Comissão alegou que esse indeferimento era meramente confirmativo da decisão expressa anterior, não sendo um acto impugnável.

8 A este respeito, convém observar que, por força do artigo 91.°, n.° 1, do estatuto, o Tribunal é competente para decidir sobre qualquer litígio que tenha por objecto a legalidade de um acto que cause prejuízo a qualquer pessoa referida no estatuto. Nos termos do artigo 90.°, n.° 2, do estatuto, o acto causador de prejuízo tanto pode consistir numa decisão tomada pela AIPN, como na abstenção, por parte da referida autoridade, de tomar uma medida imposta pelo estatuto. O artigo 91.°, n.° 2, do estatuto estabelece que o recurso para o Tribunal só pode ser aceite se o funcionário tiver previamente apresentado uma reclamação à AIPN e se esta reclamação tiver sido objecto de uma decisão, expressa ou tácita, de indeferimento.

9 A reclamação administrativa e o seu indeferimento, expresso ou tácito, fazem, deste modo, parte integrante de um processo complexo e apenas constituem uma condição prévia para a interposição do recurso para o Tribunal.

10 Nestas condições, o recurso para o Tribunal, ainda que formalmente interposto contra o indeferimento da reclamação do funcionário, destina-se a submeter à apreciação do Tribunal o acto lesivo de interesses, contra o qual foi apresentada a reclamação. No caso em apreço, o recurso deve, portanto, ser considerado interposto contra a decisão da AIPN de não fazer constar o recorrente da lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1 durante o exercício orçamental de 1987.

11 Assim, a excepção de inadmissibilidade deduzida pela Comissão, quanto a este ponto, contra o recurso do recorrente deve ser julgada improcedente.

12 No que se refere à «decisão» da AIPN que estaleleceu a lista dos funcionários efectivamente promovidos ao grau B 1 no exercício de 1987, convém, antes de mais, observar, conforme referiu a Comissão, que essa lista apenas foi publicada em 14 de Dezembro de 1987, logo, posteriormente à apresentação do requerimento inicial do recurso.

13 O pedido relativo à anulação dessa lista deve, por conseguinte, ser considerado um novo pedido, pois não foi formulado na reclamação prevista no artigo 90.°, n.° 2, do estatuto. Daqui resulta que o recurso deve ser rejeitado, por inadmissível, na parte em que visa a anulação da «decisão» da AIPN que estabeleceu a lista dos funcionários efectivamente promovidos ao grau B 1 durante o exercício orçamental de 1987.

14 Na medida em que o recorrente solicita a anulação da «decisão» do Comité de Promoção que estabeleceu a lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1 em 1987, convém observar que o acto do Comité de Promoção que estabeleceu esta lista não pode ser qualificado de decisão susceptível de causar prejuízo, pois este comité, de acordo com a decisão da Comissão de 21 de Dezembro de 1970, alterada pela decisão de 14 de Julho de 1971 (*Informations administratives* n.° 42, de 13 de Maio de 1975), tem uma função meramente consultiva, que consiste em submeter um projecto de lista à AIPN, a qual goza de competência exclusiva para aprovar a lista definitiva.

15 Pode-se, todavia, deduzir do contexto do requerimento que o recorrente se referia, de facto, não ao acto do Comité de Promoção, mas ao estabelecimento, pela AIPN, da lista dos funcionários considerados mais merecedores.

16 Com efeito, para identificar a decisão impugnada, o recorrente refere-se, no seu requerimento, às *Informations administratives* n.° 520, de 2 de Março de 1987, publicação que reproduz a lista aprovada pela AIPN.

17 Além disso, na sua reclamação de 14 de Abril de 1987, o recorrente refere-se expressamente ao acto da AIPN.

18 Não podendo subsistir qualquer dúvida quanto ao verdadeiro objecto do pedido do recorrente, deve-se, por conseguinte, considerar que, apesar dos termos utilizados, o que se pretende é a anulação da «decisão» da AIPN que estabeleceu a lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1 em 1987. Foi, aliás, com este sentido que a Comissão interpretou o requerimento.

19 A Comissão coloca, todavia, a questão do interesse que o recorrente pode ter na anulação de uma «decisão» deste tipo, quando não impugnou atempadamente as decisões de promoção, que se tornaram, por isso, definitivas.

20 Com efeito, a lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção só é válida, tal como resulta das *Informations administratives* n.° 520, de 2 de Março de 1987, em relação ao ano de 1987 e as promoções feitas ao abrigo dessa lista — de acordo com a declaração, não contestada, da Comissão — esgotaram as quotas de lugares disponíveis para o exercício de 1987.

21 Daqui resulta que, mesmo no caso de, após um acórdão de anulação dessa lista, o recorrente ser inscrito na nova lista dos funcionários mais merecedores, nem assim poderia ser promovido do grau B 2 ao grau B 1 com referência ao exercício de 1987, visto não ter impugnado atempadamente as decisões de promoção susceptíveis de lhe causarem prejuízo.

22 Com efeito, de acordo com a versão modificada da decisão da Comissão de 21 de Dezembro de 1970, já citada, a elaboração da lista de funcionários considerados mais merecedores de promoção apenas constitui uma das etapas destinadas a permitir a selecção dos funcionários susceptíveis de serem promovidos e a conduzir à decisão que designa os funcionários promovidos.

23 Ora, o Tribunal já afirmou, a propósito do artigo 173.° do Tratado CEE, que apenas as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente, modificando, de forma caracterizada, a situação jurídica deste, são actos ou decisões susceptíveis de serem objecto de um recurso de anulação (ver acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639). Quando se trate de actos ou decisões cuja elaboração se

processa em diversas fases, designadamente nos termos de um processo interno, resulta dessa mesma jurisprudência que em princípio apenas são impugnáveis as medidas que fixem em definitivo a posição da instituição no termo desse processo, com exclusão das medidas interlocutórias, cujo objectivo é preparar a decisão final. Além disso, em matéria de recursos de funcionários, a jurisprudência diz que os actos preparatórios de uma decisão não causam prejuízo, na acepção do artigo 90.°, n.° 2, do estatuto, e, portanto, só podem ser impugnados de forma incidental, aquando de um recurso interposto contra os actos anuláveis (ver acórdão de 7 de Abril de 1965, Weighardt/Comissão, 11/64, Recueil, p. 365).

24 Daqui resulta que, embora a omissão de um funcionário numa das listas sucessivamente elaboradas durante o processo de promoção seja susceptível de influenciar a decisão de promoção, não constitui uma decisão autónoma, em especial no caso em que, como no vertente, essas listas apenas são elaboradas com vista a promoções referentes a um exercício orçamental determinado; pelo contrário, este facto reveste-se do carácter de um acto preparatório, que necessariamente antecede a decisão final de promoção. A regularidade destes actos preparatórios só pode ser posta em causa através de um recurso interposto contra a decisão que tenha posto fim ao processo de promoção.

25 Assim, o recurso deve igualmente ser rejeitado por inadmissível na parte em que é interposto contra a «decisão» da AIPN de não fazer constar o recorrente da lista dos funcionários considerados mais merecedores de promoção ao grau B 1, para o exercício orçamental de 1987.

Quanto aos pedidos relativos à concessão de uma indemnização por perdas e danos

26 Relativamente a estes pedidos do recorrente, a Comissão deduz uma excepção de inadmissibilidade, visto não terem figurado na reclamação administrativa.

27 É de jurisprudência constante que, nos recursos de funcionários, os pedidos apresentados ao Tribunal não podem deixar de ter o mesmo objecto que os formulados na reclamação e, por outro lado, apenas podem conter pontos de controvérsia que assentem na mesma causa que os invocados na reclamação; estes pontos de contro-

vérsia podem, perante o Tribunal, ser desenvolvidos através da apresentação de fundamentos e argumentos que não constem necessariamente da reclamação, mas que com ela estejam estreitamente relacionados (ver acórdão de 20 de Maio de 1987, Geist/Comissão, 242/85, Colect., p. 2181).

28 A reclamação pela qual um funcionário critica o facto de não figurar numa lista elaborada no âmbito de um processo de promoção, convida a AIPN a sanar a ilegalidade invocada e a tomar todas as medidas necessárias para colocar o autor da reclamação na situação que teria, se a ilegalidade não se tivesse verificado. Estas medidas incluem, necessariamente, a reparação do prejuízo eventualmente sofrido pelo funcionário em resultado da referida ilegalidade e que não venha a ser reparado pela prática de um novo acto, não ferido de ilegalidade.

29 Nestas condições, a excepção deduzida pela Comissão contra o recurso do recorrente, quanto a este ponto, não pode ser acolhida.

30 Convém, em contrapartida, verificar se os pedidos relativos à indemnização pelo prejuízo material sofrido são admissíveis, visto o recorrente não ter atempadamente solicitado a anulação das decisões de promoção do grau B 2 ao grau B 1, relativas ao exercício 1987.

31 A este respeito, diz a jurisprudência que um funcionário não pode, pelo expediente de um pedido de indemnização por perdas e danos, contornar a inadmissibilidade de um pedido relativo à ilegalidade do mesmo acto e com os mesmos fins pecuniários (acórdão de 15 de Dezembro de 1966, Schreckenberg/Comissão, 59/65, Recueil, p. 785). O Tribunal também decidiu que a inadmissibilidade de um pedido de anulação implica a do pedido de indemnização, estreitamente relacionado com aquele (acórdão de 12 de Dezembro de 1967, Collignon/Comissão, 4/67, Recueil, p. 469). O Tribunal declarou igualmente que um funcionário que não impugnou atempadamente uma decisão da AIPN que lhe causou prejuízo não pode invocar a pretensa ilegalidade dessa decisão no âmbito de um pedido de indemnização (acórdão de 7 de Outubro de 1987, Schina/Comissão, 401/85, Colect., p. 3911).

32 Daqui resulta que um funcionário não pode, através de um pedido de indemnização, tentar obter um resultado idêntico ao que, com ganho de causa, teria obtido através de um recurso de anulação, que não interpôs dentro do prazo.

33 No caso em apreço, o recorrente solicita, relativamente a todos os exercícios a partir das promoções a B 1, decididas em 1987, e até à sua promoção a B 1, a reparação do prejuízo material resultante de não ter sido promovido, que consiste na diferença entre o vencimento correspondente ao grau B 1 e o seu grau actual, bem como na perda de antiguidade no grau B 1, para a subida aos escalões superiores.

34 Se fosse dado provimento a esses pedidos, o recorrente encontrar-se-ia uma situação rigorosamente idêntica à que teria, se tivesse sido promovido ao grau B 1 em 1987. Ora, o recorrente não impugnou atempadamente as decisões de promoção de 1987, para poder provar que foi ilegalmente afastado.

35 Daqui resulta que devem ser rejeitados, por inadmissíveis, os pedidos relativos à concessão de uma indemnização a título de ressarcimento do prejuízo material pretensamente sofrido pelo recorrente, devido ao facto de não ter sido promovido do grau B 2 ao grau B 1 em 1987.

36 No que se refere ao pedido de condenação da Comissão na importância de 100 000 BFR, calculada *ex aequo et bono*, a título de indemnização pelo prejuízo moral sofrido, o recorrente alega que se baseia na falta de serviço cometida pela Comissão ao não elaborar, dentro de um prazo razoável, os seus relatórios de classificação relativos aos períodos de 1981-1983 e 1983-1985.

37 A este respeito, convém observar que o recorrente não esclareceu qual a natureza exacta do prejuízo moral alegado.

38 Além disso, não resulta de nenhum elemento dos autos que o recorrente tivesse hipóteses de ser promovido em 1987 ou, pelo menos, de figurar na lista dos fun-

cionários mais merecedores se, relativamente ao processo de promoção para o exercício de 1987, o seu processo individual incluisse os relatórios de classificação de 1981-1983 e 1983-1985.

39 Daqui resulta que deve ser negado provimento ao pedido de condenação da Comissão no pagamento da importância de 100 000 BFR, calculada *ex aequo et bono*, a título de indemnização por danos morais.

Quanto às despesas

40 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o artigo 70.° do mesmo Regulamento, as despesas efectuadas pelas instituições ficam a seu cargo nos recursos dos agentes das Comunidades.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

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

O'Higgins Mancini Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Fevereiro de 1989.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Segunda Secção

T. F. O'Higgins