Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 20 de novembro de 2025[1]

**Processo C-882/24 P**

**AL**
**contra**

**Comissão Europeia**

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função Pública — Remuneração — Abonos de família — Concessão do abono por filho a cargo — Artigo 2.º do anexo VII do Estatuto — Revogação do abono — Reposição do indevido por força do artigo 85.º do Estatuto — Fiscalização da legalidade — Efeitos de uma decisão nacional transitada em julgado e com efeitos retroativos — Tutela jurisdicional efetiva»

1. Pelo presente recurso, um (antigo)[2] funcionário do Secretariado-Geral do Conselho pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral de 10 de abril de 2024, proferido no âmbito do processo AL/Comissão[3].

2. O acórdão recorrido confirma uma decisão da Comissão Europeia[4] que impôs a restituição de determinados pagamentos efetuados em benefício do recorrente, a título de abono de família.

3. Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a legalidade de um ato lesivo, impugnado mediante recurso de anulação, deve ser apreciada, em princípio, à luz dos elementos de facto e de direito e de facto *existentes* no momento da sua adoção.

4. Cumpre agora determinar se o Tribunal Geral incorreu numa desvirtuação dos factos, ao não ter em conta os efeitos retroativos de uma decisão nacional transitada em julgado, devidamente junta aos autos e proferida *posteriormente* à adoção do ato lesivo, mas *antes* de concluída a fase das observações escritas do recurso de anulação.

1 Língua original: espanhol.

2 No dia 27 de setembro de 2021, na sequência de um processo disciplinar, a autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN» ou «Administração») no Conselho pôr fim ao vínculo com o recorrente. AL recorreu dessa decisão para o Tribunal Geral, que a confirmou por Acórdão de 10 de abril de 2024, AL/Conselho (T-22/22, EU:T:2024:219), acórdão esse do qual AL interpôs recurso, ainda pendente de decisão no Tribunal de Justiça (processo C-893/24 P, AL/Conselho).

3 T-50/22, EU:T:2024:220; a seguir «acórdão recorrido». Por indicação do Tribunal de Justiça, nas presentes Conclusões irei analisar apenas o segundo fundamento do recurso.

4 O recurso de anulação interposto no Tribunal Geral teve por objeto a Decisão da AIPN de 22 de outubro de 2021 [Ares(2021)6909466], que se pronunciou sobre a reclamação apresentada por AL de uma Decisão anterior de 22 de março de 2021, através da qual fora ordenada a restituição de determinados abonos de família de que fora beneficiário. Nos n.os 17 e 21 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, embora o recurso de anulação tivesse sido interposto da decisão que indeferira a reclamação, tinha por efeito submeter à apreciação do juiz da União o ato lesivo originário. Por conseguinte utilizarei a seguir «decisão impugnada» para referir, de um modo geral, ambas as decisões, globalmente consideradas. Não obstante, quando for necessário distingui-las, utilizarei, respetivamente, as expressões «Decisão de 22 de março de 2001» e «Decisão de 22 de outubro de 2021».

## I. Quadro jurídico. Estatuto dos Funcionários [5]

5. Nos termos do artigo 85.º:

«Qualquer importância recebida indevidamente dá lugar a reposição se o beneficiário tiver tido conhecimento da irregularidade do pagamento ou se a mesma fosse tão evidente que dela não poderia deixar de ter conhecimento.

O pedido de reposição deve ser apresentado o mais tardar cinco anos a contar da data em que a importância foi paga. Quando a entidade competente para proceder a nomeações possa provar que o interessado induziu deliberadamente a administração em erro a fim de obter o pagamento da importância em causa, o pedido de reposição permanece válido, mesmo que esse prazo tenha expirado.»

## II. Antecedentes do litígio

6. Os antecedentes do litígio foram amplamente expostos nos n.os 2 a 13 do acórdão recorrido. Mencionarei apenas os que são pertinentes para as presentes conclusões.

7. AL tornou-se funcionário em 1 de dezembro de 2007, tendo sido adstrito ao Secretariado-Geral do Conselho, na Bélgica.

8. Em 28 de julho de 2010, a autoridade romena competente ordenou a colocação de dois menores aos cuidados de AL [6], tendo sido autorizada a sua deslocação para a Bélgica para residirem com AL e a sua esposa.

9. Ao abrigo do artigo 2.º do anexo VII do Estatuto, AL pediu a concessão do abono por filhos a cargo, o qual lhe foi atribuído e pago entre 1 de agosto de 2010 e 31 de julho de 2013 [7]. Em apoio do seu pedido, apresentou documentos consulares equivalentes a um consentimento parental.

10. Em 30 de janeiro de 2013, na sequência de um pedido conjunto apresentado por AL e pelos pais das crianças, em 16 de outubro de 2012, a Comissão para a Proteção de Menores adotou duas decisões através das quais pôs termo ao regime de acolhimento familiar [8].

11. Decorre dos autos que essas duas decisões nacionais adotadas em 30 de janeiro de 2013, sem a comparência dos requerentes, nunca foram notificadas a AL [9].

[5] Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEA), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 1962, 45, p. 1385; EE 01/01, p. 19), conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004 (JO 2004, L 124, p. 1); a seguir «Estatuto».

[6] Decisões da Comisia pentru protecția copilului — Sectorului 5 București (Comissão para a Proteção de Menores — Setor 5 de Bucareste, Roménia) n.os 107 e 108, de 28 de julho de 2010 (a seguir «Decisão de 28 de julho de 2010»).

[7] Num primeiro momento, o abono foi concedido pelo período compreendido entre 1 de agosto de 2010 e 31 de julho de 2011. Posteriormente, foi renovado por duas vezes, pelos períodos de 1 de agosto de 2011 a 31 de julho de 2012 e de 1 de agosto de 2012 a 31 de julho de 2013.

[8] A seguir «Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013».

[9] V. nota 14 das presentes conclusões.

12. Em 22 de março de 2021, com base nas conclusões de um inquérito do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), instaurado em 2016, a Comissão, em aplicação da Decisão (UE) 2019/792 [10], ordenou, em conformidade com o artigo 85.º do Estatuto [11], a reposição (entre outras prestações) dos abonos pagos indevidamente a AL em relação aos dois menores, durante o período compreendido entre 1 de agosto de 2010 e 31 de julho de 2013.

13. AL reagiu através de duas formas de impugnação:

– Em 16 de março de 2021, juntamente com os pais dos menores, interpôs no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste, Roménia), um recurso de anulação das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 [12], sustentado que estas eram contrárias ao interesse superior das crianças, tendo ainda alegado falta de notificação e outros vícios de forma.

– Apresentou igualmente uma reclamação contra a Decisão de 22 de março de 2021, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto.

14. Esta dupla via de impugnação teve o seguinte resultado:

– No que respeita à impugnação apresentada das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, o Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste) proferiu a respetiva Decisão em 16 de maio de 2022 [13], tendo declarado a sua nulidade absoluta, com efeitos retroativos. Essa decisão transitou em julgado em 16 de agosto de 2022 [14].

– No que respeita à reclamação apresentada à Comissão, em 22 de outubro de 2021, a AIPN deferiu-a parcialmente, decidindo o seguinte: a) reatribuir o abono para o período compreendido entre 1 de agosto de 2010 e 29 de janeiro de 2013; e b) ordenar a recuperação dos abonos pagos indevidamente após a adoção das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, por um período de seis meses relativamente a um dos menores e de dois meses relativamente ao outro [15]. Ainda que tenha sido atempadamente informada da existência do processo pendente no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste), a AIPN da Comissão afastou a importância desse processo para efeitos de decisão sobre a reclamação [16].

[10] Decisão do Conselho, de 13 de maio de 2019, que confia à Comissão Europeia — Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) — o exercício de determinados poderes conferidos à autoridade investida do poder de nomeação e à autoridade competente para a contratação de pessoal (JO 2019, L 129, p. 3).

[11] Segundo a Comissão, ao não a ter informado de imediato da alteração significativa na sua situação familiar, ocorrida na sequência das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, AL induziu deliberadamente em erro a Administração com o intuito de obter o pagamento do abono, na aceção do artigo 85.º, n.º 2, segundo período, do Estatuto.

[12] Este recurso, interposto oito anos após a adoção das decisões impugnadas, não se afigura manifestamente extemporâneo se for considerado o contexto factual mais amplo. Do relatório final do inquérito do OLAF no âmbito do processo OF/2016/0928/A1 resulta que, tendo o inquérito sido instaurado em 8 de novembro de 2016, AL foi informado da sua abertura em 22 de julho de 2020 e recebeu a notificação do relatório final em dezembro de 2020. É, portanto, plausível que, atendendo à falta de notificação das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, estas apenas tenham sido dadas a conhecer no âmbito do inquérito instaurado pelo OLAF, e que AL apenas tenha tomado pleno conhecimento dessas decisões algures entre julho e dezembro de 2020.

[13] Acórdão cível n.º 844, de 16 de maio de 2022, ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844 (a seguir «Acórdão de 16 de maio de 2022»).

[14] O Acórdão do Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste), de 16 de maio de 2022, confirmou a inexistência de prova de que se procedeu à notificação regular das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, mas fundamentou a declaração da nulidade absoluta principalmente na violação de disposições imperativas destinadas a assegurar o interesse superior da criança. Em especial, nem os pais biológicos nem a família de acolhimento foram devidamente convocados para uma audiência prévia à adoção dessas decisões. Além disso, os menores não foram ouvidos antes, a fim de conhecer a sua opinião.

[15] Esta diferença deve-se ao facto de, em abril de 2013, AL ter apresentado um pedido de adoção de um dos dois menores, tendo-lhe sido concedidos abonos por esse motivo, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, do anexo VII do Estatuto. No que respeita ao outro menor, a injunção de recuperação abrange o período compreendido entre 1 de fevereiro e 31 de julho de 2013.

[16] Página 27 da versão em língua inglesa da Decisão de 22 de outubro de 2021.

## III. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

15. Em 21 de janeiro de 2022, AL interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação contra a Decisão de 22 de outubro de 2021.

16. Em apoio do seu pedido, invocou cinco fundamentos de anulação. O quarto fundamento dizia respeito à violação do artigo 85.º do Estatuto e a um erro de apreciação quanto ao abono pago referente aos dois menores, no período posterior às Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 e até ao termo do prazo para o qual o mesmo fora concedido (de 1 de fevereiro a 31 de julho de 2013).

17. No âmbito desse fundamento de anulação, AL:

– Reiterou que não tinha conhecimento da existência das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 e, consequentemente, que não tinha intenção de induzir deliberadamente a Administração em erro quanto à data de cessação do período de acolhimento familiar [17].

– Sublinhou a existência do processo de impugnação então pendente no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste) [18].

– Alegou que as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 não afetavam a validade dos documentos consulares que, no seu entender, justificavam a concessão do abono por filho a cargo.

18. Num articulado posterior (réplica), apresentado em 30 de agosto de 2022, AL informou o Tribunal Geral do resultado do processo instaurado perante o Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste), juntando cópia do Acórdão de 16 de maio de 2022.

19. Por seu turno, a Comissão, na sua tréplica, sustentou que o Acórdão de 16 de maio de 2022 não podia comprometer a legalidade da decisão impugnada, uma vez que esta devia ser apreciada exclusivamente à luz dos elementos existentes à data da sua adoção [19].

20. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral:

– Declarou, em resposta ao quarto fundamento de anulação, que a Administração pôde considerar, com razão, que AL a tinha induzido deliberadamente em erro, ao não comunicar a cessação do acolhimento familiar a partir de 1 de fevereiro de 2013 [20].

– Considerou que «[era] irrelevante, para efeitos da aplicação do artigo 85.º do Estatuto, que [estivesse] pendente um recurso nos órgãos jurisdicionais romenos contra a decisão que [pôs] termo ao acolhimento familiar, uma vez que essa decisão *produziu efetivamente efeitos jurídicos* a partir de janeiro de 2013» [21].

17 Recurso interposto no Tribunal Geral, n.os 110 a 119.

18 Recurso interposto no Tribunal Geral, n.º 121.

19 Tréplica da Comissão no Tribunal Geral, n.os 30 a 32. No que respeita à falta de notificação das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, a Administração «não consider[ou] plausível» que AL não soubesse da existência de uma decisão no âmbito de um processo por ele instaurado.

20 Nos n.os 94 a 98 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral subscreveu a posição adotada pela Administração, transcrita na nota anterior. Apesar da falta de notificação das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, competia a AL obter informações diretamente junto das autoridades romenas, em caso de dúvida quanto ao seguimento dado ao seu pedido (n.os 96 a 98 do acórdão recorrido).

21 N.º 100 do acórdão recorrido. O sublinhado é meu.

– Considerou que a AIPN não cometeu um erro de apreciação ao ordenar a reposição dos abonos pagos na sequência da adoção das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013. Embora tivessem sido concedidos e mantidos com base em documentos consulares que demonstravam que os menores residiriam com o recorrente, eram os encargos com estes que justificavam a atribuição dos referidos abonos [22].

21. Assim, o Tribunal Geral julgou improcedente o quarto fundamento do recurso de anulação.

## IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

22. No seu recurso, interposto em 19 de dezembro de 2024, AL pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– Anular o acórdão recorrido.

– Anular a Decisão de 22 de outubro de 2021, na medida em que indeferiu a reclamação apresentada contra a Decisão de 22 de março de 2021.

– Permitir-lhe apresentar novos fundamentos conexos, caso venham a ser descobertos novos elementos de facto ou de direito.

– Conhecer oficiosamente de qualquer outro fundamento de interesse público que considere pertinente.

– Condenar a Comissão a suportar as suas próprias despesas e as do recorrente.

23. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– Declarar o recurso inadmissível.

– Condenar o recorrente nas despesas.

## V. Quanto ao segundo fundamento

24. No seu recurso, AL invoca três fundamentos destinados a obter a anulação do acórdão recorrido, sendo que, conforme já referi, apenas o segundo será objeto de análise. Este fundamento divide-se em três partes.

### *A. Alegações de AL e da Comissão*

25. Na primeira parte do seu segundo fundamento, AL censura o Tribunal Geral por ter desvirtuado os factos, quando este declarou (n.º 100 do acórdão recorrido) que «estava pendente um recurso» das decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 nos órgãos jurisdicionais romenos, quando, na realidade, esse recurso tinha sido decidido por Acórdão de 16 de maio de 2022, junto aos autos através da réplica.

[22] N.º 101 do acórdão recorrido.

26. Na segunda parte do segundo fundamento, AL alega que, na sequência do Acórdão de 16 de maio de 2022, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando afirmou (n.º 100 do acórdão recorrido) que as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 começaram a produzir efeitos jurídicos a partir do mês de janeiro de 2013.

27. Na terceira parte do segundo fundamento, AL sustenta que o Tribunal Geral não respeitou o princípio do paralelismo de forma, ao declarar (n.º 101 do acórdão recorrido) que a AIPN não tinha cometido um erro de apreciação quando ordenou a recuperação dos abonos pagos, com base nas Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013.

28. A Comissão opõe-se a este fundamento, reiterando que, para apreciar a legalidade de um ato lesivo, o Tribunal Geral deve colocar-se no momento em que a AIPN adotou o ato impugnado, ou seja, em 22 de outubro de 2021. Nessa data, o processo pendente no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste) ainda não tinha sido decidido.

29. No mesmo sentido, a Comissão sublinha que, em 22 de outubro de 2021, ainda não tinha sido proferida a anulação *ex tunc* das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013.

30. Por fim, a Comissão rejeita a terceira parte do segundo fundamento, por falta de clareza e de fundamentação adequada.

## *B. Apreciação*

### *1. Observações preliminares*

31. A primeira e a segunda partes do segundo fundamento estão estreitamente relacionadas. Embora partindo de perspetivas distintas, ambas têm em comum a crítica dirigida ao Tribunal Geral por não ter tido em conta: a) a conclusão do processo de anulação instaurado no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste); e b) as consequências do Acórdão de 16 de maio de 2022 sobre os efeitos jurídicos das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013.

32. A título preliminar, importa recordar que o Acórdão (transitado em julgado) de 16 de maio de 2022 declarou a nulidade *ab origine* das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013. Como tal, estas últimas nunca chegaram a produzir efeitos jurídicos. Em especial, não puseram termo, do ponto de vista jurídico, à medida de acolhimento familiar em vigor em 2013.

33. AL recebeu o abono por filhos a cargo até 31 de julho de 2013. Assim, durante o período em que auferiu essa prestação, a medida de acolhimento familiar fixada pela Decisão de 28 de julho de 2010 devia considerar-se válida e eficaz: os menores podiam ser equiparados a filhos a cargo, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do anexo VII do Estatuto.

34. Para efeitos da aplicação do artigo 85.º do Estatuto, não existiam, portanto, nem importâncias recebidas indevidamente a título de abono por filhos a cargo [23], nem uma intenção clara de «induzir deliberadamente a Administração em erro» quanto à data de cessação da medida de acolhimento familiar.

35. Neste contexto, a crítica formulada por AL ao n.º 100 do acórdão recorrido apresenta uma dupla dimensão:

– No que respeita ao facto de o recurso de anulação interposto das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 continuar pendente, AL alega expressamente uma «desvirtuação significativa dos factos» [24].

– No que respeita aos efeitos das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 após o trânsito em julgado, AL põe em causa a interpretação que o Tribunal Geral fez do acórdão que as anulou.

*2. Primeira parte do segundo fundamento*

36. Como já foi referido, AL acusa o Tribunal Geral de ter desvirtuado os factos, ao afirmar que o recurso de anulação das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, interposto no tribunal romeno, ainda se encontrava pendente, quando, na verdade, já tinha sido decidido. Também critica o facto de não ter tido em consideração o Acórdão (transitado em julgado) de 16 de maio de 2022, através do qual foi decidido esse recurso de anulação.

37. Sendo um fundamento de recurso de «natureza excecional» [25], a desvirtuação dos factos deve ser interpretada de forma restrita. Para que possa ser admitida, é necessário que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

– o recorrente deve «indicar de modo preciso os elementos que foram desvirtuados pelo Tribunal Geral e […] demonstrar os erros de análise que, do seu ponto de vista, levaram o Tribunal Geral a essa desvirtuação» [26].

– o erro imputado ao Tribunal Geral deve traduzir-se numa inexatidão material das suas conclusões, que resulte de forma manifesta dos elementos constantes dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos [27];

– a desvirtuação dos factos, caso se prove, deve ser suscetível de afetar a justeza do acórdão recorrido [28].

[23] Com efeito, resulta da exposição dos factos que o abono por filhos a cargo foi atribuído até 31 de julho de 2013, não obstante a Decisão de 28 de julho de 2010 ter fixado o termo da medida de acolhimento familiar em 27 de julho de 2013. Ainda assim, mesmo que se admitisse a existência de um pagamento indevido relativo aos quatro dias excedentes, a pretensão da Administração encontrar-se-ia atualmente prescrita, nos termos do segundo parágrafo do artigo 85.º do Estatuto, uma vez que não se verifica o dolo específico necessário para permitir a inoponibilidade do prazo à AIPN.

[24] N.º 15 do seu recurso.

[25] Acórdão de 20 de outubro de 2011, PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679), n.º 78.

[26] *Loc. ult. cit.*

[27] Acórdão de 1 de agosto de 2025, França e Comissão/CWS Powder Coatings e o. (C-71/23 P e C-82/23 P, EU:C:2025:601), n.º 67.

[28] Na falta deste requisito, o fundamento do recurso deve ser julgado improcedente, por inoperante: Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sisón/Conselho (C-266/05 P, EU:C:2007:75), n.ºs 71 e 72; e de 5 de junho de 2012, Comissão/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318), n.º 109.

38. No que respeita ao primeiro requisito, AL cumpriu, em meu entender, o dever de fundamentar e demonstrar a sua alegação: identificou de modo preciso o facto alegadamente desvirtuado e o erro de análise que decorreu dessa desvirtuação [29].

39. Quanto ao terceiro requisito, parece-me incontestável a relevância do Acórdão de 16 de maio de 2022, que declarou a nulidade *ab origine* das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013. Estas últimas, conforme já referi, *nunca chegaram a produzir* efeitos jurídicos, segundo o órgão jurisdicional romeno, o que afeta diretamente a «justeza» do acórdão recorrido.

40. Já a apreciação do segundo requisito suscita maiores dificuldades, tendo em conta *o momento* em que foi proferido o Acórdão de 16 de maio de 2022, isto é, *posteriormente* à adoção da decisão impugnada, mas *antes* do encerramento da fase escrita do recurso de anulação pendente no Tribunal Geral.

41. A este respeito, cumpre salientar dois aspetos relevantes.

42. Desde logo, é pacífico que AL disponibilizou ao Tribunal Geral o Acórdão de 16 de maio de 2022, em anexo à réplica, e acompanhado de uma tradução na língua do processo.

43. Também é facto assente que o Tribunal Geral não apreciou a existência e os efeitos jurídicos do Acórdão de 16 de maio de 2022 sobre as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013.

44. Subscrevo o entendimento expresso pelo advogado-geral P. Mengozzi, segundo o qual estamos perante uma desvirtuação dos factos «quer se trate de uma constatação manifestamente inexata do conteúdo dos elementos de prova que foram tidos em conta, ou ainda […] da omissão ou da seleção dos elementos de prova que possam dar uma impressão manifestamente enganosa e errada da realidade» [30].

45. Assim, haverá desvirtuação dos factos quando se verifique uma omissão ou seleção *injustificada ou arbitrária* de elementos de prova.

46. A Comissão sustenta que, no presente processo, a omissão não só era *justificada* mas também *imposta* pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao momento em que deve ser apreciada a legalidade do ato impugnado, em função dos elementos de facto e de direito existentes no momento da sua adoção [31].

47. Pelas razões que a seguir irei expor, considero que este argumento não pode proceder no caso em apreço.

[29] N.os 15 a 19 do seu recurso.

[30] Conclusões apresentadas nos processos apensos ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e o./Conselho e Conselho/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P e C-193/14 P, EU:C:2015:767), n.º 72.

[31] Acórdão de 7 de fevereiro de 1979, França/Comissão (15/76 e 16/76, EU:C:1979:29), n.º 7. Este princípio é aplicado de forma constante e transversal: v. Acórdãos de 17 de maio de 2001, IECC/Comissão (C-449/98 P, EU:C:2001:275), n.º 87 (competência); de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767), n.º 110 (função pública); de 3 de setembro de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Comissão (C-398/13 P, EU:C:2015:535), n.º 22 (recurso de anulação de um ato legislativo); de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho (C-123/18 P, EU:C:2019:694), n.os 37 e 38 (medidas restritivas); e de 4 de outubro de 2024, García Fernández e outros/Comissão e JUR (C-541/22 P, EU:C:2024:820), n.º 327 (política económica e monetária). Doravante, referir-me-ei a esta jurisprudência como «relativa à fiscalização da legalidade».

*a) Elementos «existentes» à data de adoção da decisão impugnada*

48. Devia o Tribunal Geral ter baseado a sua apreciação apenas nos elementos *existentes* à data em que a Administração adotou a decisão impugnada, isto é, em 22 de outubro de 2021? [32]

49. No meu entender, tanto a Comissão (na sua contestação) como o Tribunal Geral (no acórdão recorrido) adotaram uma perspetiva incorreta ao determinarem os elementos de facto e de direito «*existentes*» à data. Ambos se apoiaram numa visão meramente *material* dos fatores relevantes, segundo a qual:

– Em 22 de outubro de 2021, «existiam» *de facto* (no sentido de que tinham sido adotadas) as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, cujos efeitos jurídicos (aparentes) consistiam em pôr termo à medida de acolhimento familiar.

– Em 22 de outubro de 2021, pelo contrário, ainda não «existia» o Acórdão de 16 de maio de 2022. Seria, por isso, correto afirmar que o recurso de anulação estava pendente no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste).

50. Contudo, esta abordagem tende a descurar a questão fundamental suscitada no presente processo, a saber, a consideração do efeito *retroativo e meramente declarativo* do Acórdão de 16 de maio de 2022, bem como a sua natureza de caso julgado.

51. O Acórdão de 16 de maio de 2022 impedia o Tribunal Geral de atribuir eficácia às Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, inválidas *de iure*, para efeitos de definição do contexto factual e legal.

52. Ao ignorar este elemento (isto é, ao não reconhecer que, em 22 de outubro de 2021, as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 não podiam ser aceites como válidas), o Tribunal Geral deixou de ter em conta os efeitos retroativos do Acórdão de 16 de maio de 2022 [33]. Deste modo, desvirtuou o facto essencial do litígio, ou seja, a situação dos menores em relação a AL, e, consequentemente, a interpretação do direito romeno aplicável *ratione temporis* aos factos.

53. É irrelevante, para concluir pela desvirtuação dos factos, que a nulidade das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 decorra de um acórdão transitado em julgado que tenha sido proferido *posteriormente* à adoção da decisão impugnada, se, como sucede no caso vertente, a própria redação desse acórdão demonstra que os seus efeitos jurídicos *retroagem* a um momento anterior.

54. O Acórdão de 16 de maio de 2022, insista-se, *alterou a situação* «existente» em janeiro de 2013, ao declarar, de forma inequívoca e retroativa, a nulidade absoluta das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, que foram eliminadas *de forma radical (ex tunc)* da ordem jurídica romena.

[32] Trata-se da data da decisão sobre a reclamação. Conforme recorda o Tribunal Geral nos n.os 17 a 22 do acórdão recorrido, o caráter evolutivo da reclamação administrativa implica que as precisões complementares relativas aos fundamentos da confirmação do ato anterior, constantes de uma decisão de indeferimento expresso da reclamação, devem ser tidas em consideração para efeitos da apreciação da legalidade do ato impugnado.

[33] O Tribunal Geral não teve devidamente em conta que, do ponto de vista jurídico, o fator «tempo» não se projeta de forma linear e irreversível: o que não ocorreu num determinado momento pode considerar-se juridicamente existente nesse mesmo momento, se um ato posterior for aplicado com efeitos retroativos. E vice-versa.

55. Acresce que o referido acórdão não produziu um efeito constitutivo autónomo: limitou-se a «constatar» o vício que afetava as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 *desde a sua origem* [34]. Ao anulá-las, o órgão jurisdicional romeno restabeleceu a situação jurídica anterior, tal como existia antes da adoção das mesmas (situação essa definida pela Decisão de 28 de julho de 2010) [35].

56. Por fim, o Acórdão de 16 de maio de 2022 representa a resposta definitiva (e transitada em julgado) de um órgão jurisdicional romeno ao recurso que impugnava a validade de um ato nacional, relativamente ao qual o Tribunal Geral não é competente. Este devia ter aceitado as apreciações do órgão jurisdicional romeno e reconhecido a força de caso julgado desse acórdão [36].

57. Tendo em conta o teor do Acórdão de 16 de maio de 2022, a situação *existente* em 22 de outubro de 2021 devia, insisto, ser apreciada no sentido de que a medida de acolhimento familiar ainda vigente nessa data não tinha sido alterada, *de iure*, pelas Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013.

58. Para que se atinja o limiar da desvirtuação dos factos, é necessário que o Tribunal Geral tenha «manifestamente excedido os limites de uma apreciação razoável» dos elementos constantes do processo [37]. A interpretação defendida pela parte que invoca a desvirtuação deve ser *a única* possível à luz dos elementos constantes dos autos. A apreciação divergente efetuada pelo Tribunal Geral revela uma deturpação do conteúdo desses documentos, «de modo manifestamente contrário ao seu teor» [38].

59. Considero que é precisamente isso que ocorre no presente processo.

[34] As razões que fundamentam a declaração de nulidade absoluta são as descritas na nota 14.

[35] Não obstante o Acórdão de 16 de maio de 2022 mencionar as «novas» datas de termo da medida de acolhimento familiar, estas não foram *fixadas*. Pelo contrário, resultam de circunstâncias externas, relacionadas essencialmente com o restabelecimento dos efeitos jurídicos produzidos pela Decisão de 28 de julho de 2010 e com outros factos sucessivos, do conhecimento da Administração (como posterior emancipação de um dos menores e a respetiva adoção por AL). A este respeito, v. o teor do acórdão transcrito na nota 39.

[36] O princípio da força de caso julgado tem estatuto fundamental, tanto no direito da União como nos ordenamentos jurídicos nacionais. Tal é a sua importância que um órgão jurisdicional nacional não é obrigado a afastar a aplicação das regras processuais internas que confiram força de caso julgado a uma decisão judicial, mesmo que tal permitisse sanar uma situação nacional incompatível com o direito da União [v. Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273), n.os 92 e 93, e jurisprudência referida]. Embora este princípio não possa ser invocado para obstar ao exercício de uma competência exclusiva de uma instituição da União [Acórdão de 18 de julho de 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434)], a exigência de afastar a aplicação de decisões nacionais revestidas de força de caso julgado constitui uma exceção e não deve ser alargada além desse contexto específico. No presente processo, o Tribunal Geral estava vinculado a respeitar a força de caso julgado do Acórdão de 16 de maio de 2022, pelo que devia ter acolhido as conclusões do juiz romeno competente, tanto mais que esse respeito teria facilitado, e não prejudicado, a aplicação correta do artigo 85.º do Estatuto.

[37] Em especial, «para demonstrar a existência de tal desvirtuação, não é suficiente […] propor uma leitura dos referidos [elementos], diferente da defendida pelo Tribunal Geral»: Acórdão de 29 de outubro de 2015, Comissão/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732), n.º 55.

[38] V., entre outros, Acórdão de 10 de fevereiro de 2011, Activision Blizzard Germany/Comissão (C-260/09 P, EU:C:2011:62), n.os 54 e 57.

60. O teor do Acórdão de 16 de maio de 2022 não admite outra interpretação senão a que se baseia na nulidade *ab origine* e *ex tunc* das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 [39]. A leitura desse acórdão não sustenta a *reconstrução* dos factos efetuada no n.º 100 do acórdão recorrido.

61. O exposto até agora é suficiente para concluir que o Tribunal Geral desvirtuou os factos no que diz respeito ao estado do processo pendente no Tribunalul Bucureşti (Tribunal Regional de Bucareste) e à relevância do Acórdão de 16 de maio de 2022, enquanto elemento essencial para efeitos de aplicação do artigo 85.º do Estatuto.

62. É certo que, à data em que adotou a decisão impugnada (em 22 de outubro de 2021), a Administração não tinha conhecimento da existência do Acórdão de 16 de maio de 2022 e da nulidade absoluta das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013. Esse desconhecimento, contudo, não afeta o que acabo de afirmar, como explicarei de seguida.

*b) Exigência de um conhecimento prévio, por parte da Administração, dos elementos «existentes» à data da adoção da decisão impugnada*

63. Em abstrato, poderia defender-se que os elementos subjacentes à apreciação da legalidade de uma decisão impugnada devem ser não apenas «existentes» no momento da sua adoção, mas também «conhecidos» pela Administração enquanto autora do ato [40].

64. Entendo, contudo, que o conhecimento prévio por parte da Administração não constitui um requisito indispensável. A jurisprudência relativa à fiscalização da legalidade (que reconhece a autonomia decisória da Administração face ao Tribunal Geral) [41] permite afastar a exigência desse conhecimento prévio em determinadas circunstâncias.

[39] Na página 11 da tradução inglesa do Acórdão de 16 de maio de 2022, lê-se o seguinte: «Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of Art. 58(4) and […] Art. 29(1) of the [RO Child Protection] Law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 […], [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; […]. Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in Foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* […], [but instead the court finds that] this measure […] continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment […] pronounced by the Alba Court […] in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 […]. Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013» (o sublinhado é meu).

[40] Para maior brevidade, utilizarei doravante a expressão «conhecimento prévio» para me referir a esta exigência.

[41] A limitação da fiscalização de legalidade aos elementos existentes à data da adoção da decisão impugnada visa evitar que o Tribunal Geral, ao considerar elementos supervenientes e desconhecidos pela Administração, substitua a fundamentação desta pela sua própria fundamentação: Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Galp Energía España e o./Comissão (C-603/13 P, EU:C:2016:38; a seguir «Acórdão Galp Energía España»), n.º 73.

65. A exigência de que a Administração tenha podido conhecer e apreciar, previamente e de forma autónoma, os elementos de facto e de direito que servem de base à fiscalização de legalidade do ato lesivo revela-se, consoante os casos, *dispensável* [42] ou, pelo contrário, *indispensável* [43], no âmbito dessa mesma fiscalização.

66. As diferenças de tratamento conferido à exigência de conhecimento prévio (por parte da Administração) dependem: a) da estrutura e dos objetivos prosseguidos pelo procedimento administrativo nos diferentes domínios do direito da União; e b) do diferente ponto de equilíbrio entre esses objetivos e o interesse (em sentido oposto), do destinatário de um ato lesivo, a quem assiste o direito à tutela jurisdicional efetiva [44].

67. O ponto de equilíbrio *inerente ao domínio da função pública* implica a ponderação fundamentada de dois elementos distintos:

– por um lado, os objetivos específicos da reclamação prevista no âmbito da função pública, em especial nos casos relativos à aplicação do artigo 85.º do Estatuto;

– por outro, as consequências de uma interpretação restritiva suscetível de afetar o direito do recorrente a uma tutela jurisdicional efetiva (e, em especial, o seu direito de defesa).

68. No que respeita ao primeiro elemento, o Tribunal de Justiça sublinhou que «o princípio, recordado por uma jurisprudência constante, de que o artigo 91.º do Estatuto tem por objetivo permitir e favorecer a solução amigável do diferendo existente entre os funcionários e a administração. Para satisfazer essa exigência, é preciso que esta última esteja em condições de conhecer com suficiente precisão as queixas ou pretensões do interessado» já na fase da reclamação [45].

69. No que diz respeito, mais especificamente, ao artigo 85.º do Estatuto, a sua finalidade consiste em proteger os interesses financeiros da União [46]: uma vez verificados os pressupostos necessários à sua aplicação, a Administração está obrigada a proceder à recuperação integral das quantias indevidamente pagas.

[42] No domínio da defesa da concorrência, o Tribunal de Justiça confirmou que âmbito da fiscalização da legalidade prevista no artigo 263.º TFUE abrange todos os elementos das decisões da Comissão relativas aos procedimentos nos termos dos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE, «quer estes sejam anteriores ou posteriores à decisão adotada, tenham sido apresentados previamente no âmbito do procedimento administrativo ou, pela primeira vez, no âmbito do recurso de que o Tribunal Geral é chamado a conhecer, na medida em que estes últimos elementos de prova sejam pertinentes para a fiscalização da legalidade da decisão da [impugnada]» (Acórdão Galp Energía España, n.º 72).

[43] Em matéria de auxílios de Estado, «a legalidade de uma decisão tomada na sequência da fase de análise preliminar é apreciada apenas *em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor* no momento em que a adotou». O sublinhado é meu. Acórdãos de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão (C-521/06 P, EU:C:2008:422), n.º 56, e jurisprudência referida; de 2 de setembro de 2010, Comissão/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480), n.º 91; e de 20 de dezembro de 2017, Espanha/Comissão (C-81/16 P, EU:C:2017:1003), n.º 52.

[44] Segundo o Acórdão de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224), n.ºs 57 a 60, a limitação imposta pela jurisprudência mencionada na nota anterior justifica-se pelo objetivo de preservar «divisão do procedimento de controlo dos auxílios de Estado em duas fases distintas, das quais a segunda não é sempre necessária […]». Pelo contrário, no domínio da defesa da concorrência, o Tribunal de Justiça fundamenta a atenuação deste parâmetro de controlo à luz do enquadramento jurídico geral nesta matéria, salientando que, «no que toca à aplicação dos artigos 81.º CE e 82.º CE [atuais 101.º e 102.º TFUE], nenhuma norma de direito da União obriga o destinatário da comunicação de acusações a contestar os seus diferentes elementos de facto ou de direito durante o procedimento administrativo, sob pena de já não o poder fazer ulteriormente, na fase jurisdicional. […] Não havendo fundamento legal expressamente previsto para esse efeito, tal limitação é contrária aos princípios fundamentais da legalidade e do respeito dos direitos de defesa» [Acórdão de 1 de julho de 2010, Knauf Gips/Comissão (C-407/08 P, EU:C:2010:389), n.ºs 89 a 91].

[45] Acórdão de 7 de maio de 1986, Rihoux e o./Comissão (52/85, EU:C:1986:199), n.º 12 e jurisprudência referida.

[46] Como recorda o acórdão recorrido, no seu n.º 64.

70. Ora, no contexto do artigo 85.º do Estatuto, a reclamação não visa propriamente alcançar uma verdadeira solução amigável, baseada em concessões recíprocas entre as partes, mas antes evitar o recurso desnecessário à via contenciosa.

71. Nesta perspetiva, a intervenção do funcionário reclamante permite à Administração obter esclarecimentos sobre os pressupostos objetivos e subjetivos de aplicação do artigo 85.º do Estatuto e, sendo caso disso, retificar uma decisão anterior à luz dos novos elementos recolhidos.

72. Exigir que a apreciação da legalidade da atuação da Administração se limite aos elementos efetivamente *conhecidos* no momento da adoção da decisão impugnada poderia, em determinadas circunstâncias, restringir o direito de defesa do recorrente.

73. Em especial, tal restrição seria indevida se o recorrente ficasse impedido de submeter ao juiz da União *todos os elementos* que, embora tenham sido descobertos posteriormente, se revelem pertinentes para a sua defesa, na medida em que incidam na legalidade do ato lesivo.

74. De um modo geral, perante uma decisão administrativa *já definitiva*, devido ao decurso dos prazos de reclamação e de recurso, o Tribunal de Justiça [47] alcança o equilíbrio entre tal objetivo e o direito de defesa do recorrente, permitindo a este solicitar à Administração, dentro de um prazo razoável [48], o reexame da sua situação, em virtude da superveniência de um facto novo e «substancial» [49]. O recorrente poderá, então, impugnar no Tribunal Geral a legalidade da decisão adotada na sequência dessa reapreciação.

75. Esta solução salvaguarda tanto a autonomia de decisão da Administração como o direito de defesa do recorrente, que, deste modo, consegue contornar o caráter definitivo de uma decisão anterior.

76. Salvo erro da minha parte, o Tribunal de Justiça ainda não teve oportunidade de se pronunciar sobre uma situação como a dos presentes autos, em que o facto novo [50] e substancial surge num momento em que a decisão impugnada *ainda não adquiriu força de caso julgado*, por *continuar pendente* o recurso contra ela interposto no Tribunal Geral (artigo 270.º TFUE).

77. Nessa hipótese, uma interpretação restritiva da jurisprudência que faça depender a conformidade jurídica de um ato lesivo não apenas da existência, mas também do conhecimento prévio, pela Administração, dos elementos de facto e de direito relevantes:

– impediria o Tribunal Geral de ter em conta factos supervenientes posteriormente à adoção da decisão impugnada, não obstante a sua junção oportuna aos autos e o seu eventual efeito retroativo;

47 Acórdão de 18 de junho de 1981, Blasig/Comissão (173/80, EU:C:1981:145), n.º 8; Despacho de 18 de novembro de 1999, Progoulis/Comissão (C-431/98 P, EU:C:1999:569), n.º 36; e Acórdão de 20 de maio de 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406), n.º 38.

48 Despacho de 11 de junho de 2009, Ketselidou/Comissão (F-81/08, EU:F:2009:59), n.º 36.

49 Acórdão de 26 de outubro de 2017, Global Steel Wire e o./Comissão (C-454/16 P a C-456/16 P e C-458/16 P, EU:C:2017:818), n.º 31. O Tribunal de Justiça admite que um acórdão relativo à anulação de um ato administrativo, proferido subsequentemente à decisão impugnada (já definitiva), pode constituir um «facto novo e substancial» em relação às pessoas diretamente abrangidas pelo ato anulado: Acórdão de 8 de março de 1988, Brown/Tribunal de Justiça (125/87, EU:C:1988:136), n.º 13 e jurisprudência referida.

50 Utilizo aqui o termo «novo» com o significado que lhe é atribuído pela jurisprudência referida na nota 47, ou seja, como facto anteriormente desconhecido tanto pelo funcionário como pela Administração. Neste contexto, qualificar o Acórdão de 16 de maio de 2022 como um «facto novo» não é incompatível com a solução proposta nos n.ºs 49 a 57 das presentes conclusões: a nulidade absoluta Das decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 retroage ao momento da adoção da decisão impugnada. Essa aparente contradição decorre do facto de um acontecimento novo (até então desconhecido) poder produzir efeitos retroativos com incidência sobre situações jurídicas anteriores.

– obrigaria o recorrente, como condição para o exercício do seu direito de invocar todos os elementos ilibatórios pertinentes, a dirigir-se novamente à Administração para alegar factos novos e substanciais relativos a decisões já definitivas.

78. Atendendo às circunstâncias do caso, não seria razoável nem proporcional exigir a AL que apresentasse uma nova reclamação à Administração.

79. A exigência de que AL peça uma nova apreciação por parte da Administração (com o único propósito de permitir a esta, se fosse caso disso, *evitar o recurso à via contenciosa* quanto a esse facto novo e substancial) não se justifica, uma vez que *já existia um processo judicial* relativo à incidência desse mesmo facto sobre a legalidade da decisão impugnada [51].

80. Tal exigência excederia o necessário para alcançar o objetivo prosseguido e assegurar uma boa administração da justiça. Além disso, constituiria um entrave à resolução célere e de mérito do litígio pelo juiz da União.

81. Na minha opinião, uma vez qualificado o facto como «novo e substancial», o Tribunal Geral estava em condições de o apreciar direta e autonomamente, desde que *devidamente junto aos autos e submetido ao contraditório entre as partes*. Poderia, assim, retirar as suas próprias conclusões quanto à incidência desse facto na legalidade da atuação administrativa à data de referência.

82. A solução que proponho parece-me, além disso, estar em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à concordância entre a reclamação e o recurso.

83. Em princípio, a regra da concordância, tal como a relativa à fiscalização da legalidade, restringe a possibilidade de submeter diretamente ao juiz, na fase contenciosa, elementos e fundamentos que não tenham sido invocados nem discutidos na fase administrativa prévia de reclamação.

84. Ora, o Tribunal de Justiça afirmou que essa reclamação, embora obrigatória, «não tem por objetivo delimitar de modo rigoroso e definitivo a eventual fase contenciosa, desde que o recurso contencioso não modifique a causa nem o objeto da reclamação» [52]. «A estrutura geral tanto do pré-contencioso como do processo contencioso opõe-se a uma interpretação do artigo 91.º, n.º 2, que, tomado à letra, levaria unicamente a prolongar, sem qualquer utilidade, o procedimento» [53].

85. Estas considerações são transponíveis para a limitação estabelecida pela jurisprudência relativa à fiscalização de legalidade. A restrição do poder de apreciação do Tribunal Geral não deve ir ao ponto de impedir que sejam tidos em conta elementos apresentados pelo recorrente que, *sem alterar o objeto ou o âmbito do litígio*, se relacionem com fundamentos já invocados e visem demonstrar os elementos *efetivamente existentes* à data de referência.

[51] No âmbito da fase escrita do processo perante o Tribunal Geral, a Comissão teve a possibilidade de se pronunciar sobre a relevância do Acórdão de 16 de maio de 2022 para a legalidade da decisão impugnada. A Comissão limitou-se, porém, a afastar a sua pertinência, sem desenvolver, a título subsidiário, qualquer argumentação de fundo: v. n.os 31 e 32 da tréplica apresentada perante o Tribunal Geral.

[52] Acórdão de 7 de maio de 1986, Rihoux e o./Comissão (52/85, EU:C:1986:199), n.º 12 e jurisprudência referida.

[53] Acórdão de 16 de março de 1978, Ritter von Wüllerstorff und Urbair/Comissão (7/77, EU:C:1978:68), n.º 8.

86. No contexto do artigo 85.º do Estatuto, a Administração não dispõe, na realidade, de nenhuma margem de apreciação. A sua função limita-se a verificar o preenchimento cumulativo dos pressupostos objetivos (existência de um pagamento indevido) e subjetivos (conhecimento ou evidência da irregularidade do pagamento) que justificam a aplicação daquela disposição.

87. Não existe, portanto, o risco de substituição da fundamentação (risco esse que a jurisprudência relativa à fiscalização de legalidade procura evitar)[54] caso o Tribunal Geral conclua pelo não preenchimento dos referidos pressupostos objetivos ou subjetivos.

88. Estas considerações levam-me a reafirmar que a falta de conhecimento prévio, por parte da Administração, da nulidade das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 não impedia a fiscalização da legalidade da decisão impugnada pelo Tribunal Geral.

89. Competia ao Tribunal Geral o dever de respeitar o efeito retroativo do Acórdão de 16 de maio de 2022, a fim de determinar quais os elementos «existentes», do ponto de vista jurídico, à data da adoção da decisão impugnada. Ao não o fazer, cometeu uma desvirtuação dos factos.

90. A solução que proponho atende às circunstâncias específicas do caso. Não considero que o presente recurso seja a ocasião adequada para dirimir a *aparente* divergência entre os acórdãos do Tribunal de Justiça relativos aos limites da fiscalização da legalidade[55]. Se fosse necessário optar por uma linha jurisprudencial em detrimento de outras, entendo que a adotada no Acórdão Galp Energía España deveria ser generalizada.

91. Consequentemente, deve ser julgada procedente a primeira parte do segundo fundamento. Caso o Tribunal de Justiça assim o entenda, não seria indispensável apreciar o restante deste segundo fundamento. Fá-lo-ei, todavia, a título subsidiário.

### *3. Segunda parte do segundo fundamento*

92. AL acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro ao considerar que as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 produziram efeitos jurídicos a partir do mês de janeiro de 2013. No seu entender, à data em que foi proferido o acórdão recorrido, já estava demonstrado que tais decisões padeciam de nulidade absoluta e, por conseguinte, nunca tinham chegado sequer a produzir efeitos jurídicos.

93. AL contesta a interpretação que o Tribunal Geral fez do direito romeno aplicável, não apenas quanto à validade das Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013, mas também, de forma indireta, quanto à eficácia temporal da medida de acolhimento familiar[56].

94. Embora AL não invoque expressamente, nesta parte do segundo fundamento, uma *desvirtuação* do direito romeno, considero que tal crítica é implícita e decorre logicamente da primeira parte do seu fundamento.

[54] V. nota 41. Assim, o Tribunal Geral limitar-se-ia, portanto, a verificar se, em virtude do facto novo e substancial, o pedido de reposição das quantias indevidamente pagas continuava a ser nos termos da lei, o que coincide com a própria essência da fiscalização de legalidade.

[55] V. notas 31, 42, 43 e 44 das presentes conclusões.

[56] O artigo 2.º, n.º 2, último parágrafo, do anexo VII do Estatuto vincula o direito a obter o abono de família à existência de «a responsabilidade de sustentar por força de uma *decisão judicial baseada na legislação dos Estados-Membros da União Europeia em matéria de proteção de menores* é equiparada a filho a cargo» (o sublinhado é meu). No caso em apreço, a medida de acolhimento familiar rege-se pelo direito romeno, e o litígio incide sobre a eficácia temporal dessa medida, que se repercute no direito a beneficiar do referido abono.

95. Existe uma estreita relação entre o «facto» cuja desvirtuação AL alega (a existência do Acórdão de 16 de maio de 2022) e o «direito» aplicável (isto é, as consequências jurídicas desse acórdão sobre as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013) [57].

96. Constituiria um formalismo excessivo afastar a admissibilidade da segunda parte do segundo fundamento apenas pelo facto de AL não ter utilizado, ao formulá-lo, o termo «desvirtuação». Para apreciar se esta ocorreu relativamente ao direito romeno, basta verificar se se encontram preenchidos os requisitos já enunciados nos pontos anteriores das presentes conclusões [58].

97. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, verifica-se uma desvirtuação do direito quando «o Tribunal Geral procedeu a apreciações que são manifestamente contrárias ao conteúdo das disposições desta legislação ou que atribuiu a estas últimas um âmbito que manifestamente não têm» [59].

98. Em especial, no âmbito de um recurso, «o Tribunal de Justiça é competente para examinar, antes de mais, se, com base nos documentos e nas outras peças dos autos que lhe foram submetidas, o Tribunal Geral desvirtuou o teor das disposições nacionais em causa ou da jurisprudência nacional relativa às mesmas, ou ainda os textos de doutrina que lhes dizem respeito; em seguida, se, à luz desses elementos, o Tribunal Geral chegou a conclusões manifestamente contrárias ao seu conteúdo, e, por último, se, ao examinar todos os elementos em causa, o Tribunal Geral atribuiu a um deles, para efeitos da determinação do conteúdo da legislação nacional em causa, um alcance indevido tendo em conta os demais elementos, desde que tal resulte manifestamente das peças dos autos» [60].

99. Cabe, portanto, ao Tribunal Geral o dever de «examinar todos os elementos» devidamente juntos aos autos, a fim de atribuir a cada um deles o alcance que efetivamente lhe corresponde «tendo em conta os demais».

100. No presente caso, cabia ao Tribunal Geral determinar, «com base nos documentos e nas outras peças dos autos que lhe foram submetidas», o exato alcance *temporal* da medida de acolhimento familiar. Para o fazer de forma adequada, era indispensável apreciar o *conjunto das decisões romenas proferidas a este respeito*, incluindo o Acórdão de 16 de maio de 2022, bem como a relação existente entre essas decisões.

101. Pelas razões que já foram expostas, ao admitir que as Decisões nacionais de 30 de janeiro de 2013 produziram efeitos jurídicos a partir de janeiro de 2013, o Tribunal Geral atribuiu-lhes um alcance que não lhes correspondia, à luz do ordenamento jurídico de que provinham.

102. Em consequência, verificou-se uma apreciação manifestamente incorreta, à luz do direito romeno, do alcance temporal da medida de acolhimento familiar. Essa apreciação repercutiu-se, de forma imediata e errónea, na aplicação do artigo 85.º do Estatuto [61].

103. Assim, entendo que também deverá ser julgada procedente a segunda parte do segundo fundamento.

[57] V., a este respeito, o n.º 19, primeiro período, do recurso.

[58] N.º 37 das presentes conclusões.

[59] Acórdão de 9 de novembro de 2017, TV2/Danmark/Comissão (C-649/15 P, EU:C:2017:835), n.º 52.

[60] Acórdão de 12 de setembro de 2024, Anglo Austrian AAB/BCE e Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731), n.º 86.

[61] V. nota 55 das presentes conclusões.

*4. Terceira parte do segundo fundamento*

104. Tendo em conta a solução que proponho relativamente à primeira e à segunda partes do segundo fundamento, seria, em princípio, desnecessário apreciar a terceira. Fá-lo-ei, contudo, a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça venha a adotar um entendimento diverso.

105. Nesta terceira parte, AL limita-se a reproduzir, quase literalmente, os fundamentos já invocados no Tribunal Geral [62], sem aduzir uma argumentação específica destinada a demonstrar o erro de direito do acórdão recorrido.

106. Nessas circunstâncias, a terceira parte do segundo fundamento não cumpre os requisitos previstos no artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como nos artigos 168.º, n.º 1, alínea d), e 169.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, pelo que deve ser declarada inadmissível.

107. Em suma, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue procedentes a primeira e a segunda partes do segundo fundamento e que anule os números correspondentes do acórdão do Tribunal Geral.

## VI. Quanto ao recurso no Tribunal Geral

108. Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

109. Uma vez que a minha análise se limitou ao segundo fundamento, não estou em condições de propor ao Tribunal de Justiça que decida definitivamente o litígio.

110. Poderia, todavia, fazê-lo, se o objeto se circunscrevesse a este fundamento, em vez de remeter o processo ao Tribunal Geral, uma vez que as considerações precedentes conduzem, de forma inequívoca, à anulação da decisão impugnada.

## VII. Quanto à condenação nas despesas

111. Pelas mesmas razões, não se justifica que me pronuncie sobre a condenação nas despesas.

## VIII. Conclusão

112. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça julgue procedente o segundo fundamento do recurso interposto contra o Acórdão do Tribunal Geral de 10 de abril de 2024, AL/Comissão (T-50/22, EU:T:2024:220), e anule a parte desse acórdão sobre a qual o referido fundamento incide.

[62] Os n.ºs 21 e 22 do recurso são idênticos aos n.ºs 46 e 47 da réplica apresentada perante o Tribunal Geral. No n.º 20 do seu recurso, AL limita-se a invocar a violação, pelo Tribunal, da regra do paralelismo de forma, sem desenvolver qualquer outra argumentação destinada a censurar, especificamente, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido.