Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

12 de maio de 2021 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Antigo agente contratual — Segurança social — Regime Comum de Seguro de Doença (RCSD) — Artigo 95.º do Regime aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (ROA) — Manutenção da cobertura como aposentado — Exigência de emprego superior a três anos — Pedido de integração no RCSD na sequência da transferência dos direitos à pensão — Equiparação das anuidades de pensão com bonificação em anos de serviço — Indeferimento do pedido — Recurso de anulação — Ato lesivo — Despacho do Tribunal Geral que declara a inadmissibilidade do recurso — Anulação»

No processo C-202/20 P,

que tem por objeto um recurso de um despacho do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 12 de maio de 2020,

Claudio Necci, residente em Bruxelas (Bélgica), representado inicialmente por S. Orlandi e T. Martin, avocats, e, em seguida, por S. Orlandi, avocat,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por B. Mongin e T. S. Bohr, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Parlamento Europeu, representado por J. Van Pottelberge e I. Terwinghe, na qualidade de agentes,

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

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: N. Wahl, presidente de secção, F. Biltgen (relator) e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, o recorrente pede a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 25 de março de 2020, Necci/Comissão (T-129/19, não publicado, a seguir «despacho recorrido», EU:T:2020:131), que julgou inadmissível o seu recurso de anulação ao abrigo do artigo 270.º TFUE contra a decisão da Comissão de 18 de abril de 2018, que indeferiu tacitamente o seu pedido de integração no Regime Comum de Seguro de Doença às instituições das Comunidades Europeias (RCSD) apresentado em 18 de dezembro de 2017 (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Estatuto dos Funcionários da União Europeia

2 O artigo 72.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»), alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 (JO 2010, L 311, p. 1), prevê, em substância, que o funcionário, o seu cônjuge, quando este não puder beneficiar de prestações da mesma natureza e do mesmo nível em aplicação de quaisquer outras disposições legais ou regulamentares, os seus filhos e as outras pessoas a seu cargo, são cobertos contra os riscos de doença pelo RCSD. Nos termos do artigo 72.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Estatuto:

«O funcionário que permaneça ao serviço da União até à idade de 63 anos ou que seja titular de um subsídio de invalidez beneficia, após cessação das suas funções, do disposto no n.º 1. A contribuição é, neste caso, calculada com base na pensão ou no subsídio.»

3 O artigo 90.º do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1080/2010, insere-se no seu título VII, com a epígrafe «Espécies de recurso» e tem a seguinte redação:

«1. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode submeter um requerimento à [autoridade investida do poder de nomeação], convidando-a a tomar uma decisão a seu respeito. A entidade comunica ao interessado a sua decisão fundamentada num prazo de quatro meses a partir do dia da introdução do requerimento. Ao terminar este prazo, a falta de resposta ao requerimento vale como decisão implícita de indeferimento, suscetível de ser objeto de uma reclamação nos termos do n.º 2.

2. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode apresentar à [autoridade investida do poder de nomeação] uma reclamação contra um ato que lhe cause prejuízo, quer porque a dita autoridade haja tomado uma decisão, quer porque se haja abstido de tomar uma medida imposta pelo Estatuto. A reclamação deve ser apresentada num prazo de três meses. […]

[…]»

4 O artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004 (JO 2004, L 124, p. 1), dispunha, no seu n.º 2:

«O funcionário que entre ao serviço das Comunidades após ter:

– cessado as suas atividades junto de uma administração, de uma organização nacional ou internacional, ou,

– exercido uma atividade assalariada ou não assalariada,

tem a faculdade de, entre o momento em que for nomeado funcionário e o momento em que obtenha o direito a uma pensão de aposentação, na aceção do artigo 77.º do Estatuto, mandar transferir para as Comunidades o capital, atualizado na data da transferência efetiva, correspondente aos direitos de pensão que adquiriu por força do exercício das atividades acima referidas.

Em tal caso, a instituição em que o funcionário exerce funções determinará, mediante disposições gerais de execução, tendo em conta o vencimento de base, a idade e a taxa de câmbio na data do pedido de transferência, o número de anuidades que toma em consideração, de acordo com o regime de pensões das Comunidades, como tempo de serviço anterior, com base no capital transferido, após dedução de um montante que representa a revalorização do capital entre a data do pedido de transferência e a da transferência efetiva.

[…]»

Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia

5 O artigo 95.º do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1080/2010 (a seguir «ROA»), dispõe:

«[…] [Os] n.ºs 2 e 2-A do artigo 72.º do Estatuto não são aplicáveis a agentes contratuais que tenham permanecido ao serviço da União até à idade de 63 anos, salvo se tiverem sido admitidos como agentes contratuais por um período superior a três anos.»

Os antecedentes do litígio

6 O Tribunal Geral resumiu os antecedentes do litígio nos seguintes números do despacho recorrido:

«1. O recorrente, Claudio Necci, exerceu funções na Comissão Europeia […] como agente contratual entre 1 de julho de 2009 e 30 de junho de 2011.

2. Em 27 de outubro de 2010, o recorrente pediu a transferência dos direitos à pensão […] que tinha adquirido durante o período dos seus serviços junto da administração italiana para o regime de pensões das instituições da União Europeia (a seguir "RPUE"), em aplicação do artigo 11.º, n.º 2, do anexo VIII do Estatuto[, conforme alterado pelo Regulamento n.º 723/2004].

3. Em 1 de julho de 2011, o recorrente deixou a Comissão e reformou-se aos 64 anos de idade.

4. Por decisão de 18 de julho de 2011, a Comissão fixou os direitos à pensão do recorrente. Cessou igualmente a sua inscrição no [RCSD] com base no artigo 95.º do [ROA], que subordina a manutenção do benefício do RCSD, para um agente contratual que permaneceu ao serviço da União até à idade da reforma, a uma condição de duração do emprego, enquanto agente contratual, superior a três anos. A decisão de 18 de julho de 2011 não foi impugnada.

5. Em 12 de fevereiro de 2014, a Caixa de Pensões italiana informou a Comissão de que o montante do capital correspondente aos direitos à pensão do recorrente à data do pedido [da transferência dos direitos à pensão] era de 383 570,92 euros.

6. Por correio eletrónico de 18 de março de 2014, os serviços da Comissão enviaram ao recorrente uma nota informativa relativa ao cálculo provisório das suas anuidades, pedindo-lhe que tomasse uma decisão sobre a transferência dos seus direitos a pensão. Este documento, que fazia referência ao artigo 95.º do ROA, recordava o requisito de três anos de serviço efetivo nas instituições da

União para beneficiar de uma cobertura dos riscos de doença junto dessas instituições e chamava a atenção do recorrente para as consequências que a [transferência dos seus direitos à pensão podia ter].

7. Em 11 de abril de 2014, o recorrente enviou um correio eletrónico ao Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), no qual requeria uma prorrogação do prazo para tomar a sua decisão sobre a [transferência dos seus direitos à pensão]. Acrescentava: "Sei que perderei o seguro de doença da Itália e que não terei cobertura do RCSD da Comissão. Gostaria de solicitar mais informações sobre uma cobertura privada". Foi-lhe concedida uma prorrogação do prazo até 5 de maio de 2014.

8. Em 6 de maio de 2014, o recorrente aceitou a proposta provisória da [transferência dos seus direitos à pensão] que conduzia a reconhecer-lhe anuidades adicionais a ter em conta no RPUE de 16 anos, 9 meses e 17 dias.

[…]

11. Em 14 de agosto de 2017, a Caixa de Pensões italiana pagou o montante de 387 768,73 euros ao RPUE a título dos direitos a pensão nacionais do recorrente.

12. Em 19 de setembro de 2017, a Comissão adotou uma primeira decisão de bonificação de anuidades que conduziu a reconhecer ao recorrente uma duração adicional de cotização no RPUE de 14 anos e 9 dias. Na sequência de uma reclamação apresentada pelo recorrente em 18 de dezembro de 2017 e aceite em 14 de março de 2018, esta bonificação passou para 16 anos, 9 meses e 17 dias.

13. Em 18 de dezembro de 2017, na sequência da transferência dos seus direitos à pensão, o recorrente apresentou um pedido de inscrição no RCSD no PMO.

14. Esse pedido foi objeto de indeferimento tácito em 18 de abril de 2018, [constituindo este indeferimento tácito a decisão controvertida], em conformidade com o artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto[, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1080/2010].

15. Em 18 de julho de 2018, o recorrente apresentou uma reclamação nos termos do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto[, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1080/2010], contra a [decisão controvertida].

16. A sua reclamação foi indeferida por decisão de 19 de novembro de 2018. Esta decisão baseia-se no facto de a reclamação ser inadmissível uma vez que deveria ter sido apresentada contra a decisão de 18 de julho de 2011 que fixou os direitos à pensão do recorrente, na qual se indicava que não estava inscrito no RCSD.»

Recurso para o Tribunal Geral e despacho recorrido

7 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de fevereiro de 2019, o recorrente interpôs recurso de anulação da decisão controvertida. Esse recurso baseava-se em dois fundamentos relativos, o primeiro, à violação do artigo 95.º do ROA e, o segundo, invocado a título subsidiário, à ilegalidade desta disposição à luz do artigo 45.º TFUE.

8 Em sua defesa, a Comissão alegou que o recurso era inadmissível por ter sido precedido de uma reclamação que também o era. Em seu entender, a reclamação era inadmissível porque deveria ter sido apresentada contra a decisão de 18 de julho de 2011 que fixou os direitos à pensão do recorrente

e na qual se indicava que não estava inscrito no RCSD (a seguir «decisão de 18 de julho de 2011»). Esta instituição pediu, a título subsidiário, que os fundamentos apresentados pelo recorrente fossem julgados improcedentes.

9 No despacho recorrido, o Tribunal Geral julgou o recurso inadmissível. Considerou, antes de mais, que a decisão de 18 de julho de 2011 era um ato lesivo que se tornou definitivo na falta de reclamação por parte do recorrente. Recordando que um agente que não interpôs recurso de um ato lesivo não pode, através de um pedido subsequente, reparar essa omissão, a menos que um facto novo e essencial seja suscetível de fundamentar a reapreciação da sua situação, considerando o Tribunal Geral que a transferência dos direitos à pensão do recorrente não constituía tal facto, nomeadamente porque essa transferência não alterava a situação do recorrente relativamente à sua inscrição no RCSD. O Tribunal Geral concluiu que o recorrente não podia, através do seu pedido de inscrição no RCSD de 17 de dezembro de 2017, fazer renascer a seu favor um direito de recurso da decisão de 18 de julho de 2011.

Os pedidos apresentados pelas partes ao Tribunal de Justiça

10 No presente recurso, o recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o despacho recorrido;

– remeter o processo ao Tribunal Geral; e

– reservar para final a decisão quanto às despesas.

11 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso e

– condenar o recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

12 O recorrente invoca três fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à desvirtuação do objeto do litígio, o segundo, à violação do direito a um recurso efetivo e, o terceiro, à violação do princípio da unicidade da legislação aplicável.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

13 Com o seu primeiro fundamento, o recorrente invoca uma desvirtuação do objeto do litígio, na medida em que o Tribunal Geral considerou, no n.º 45 do despacho recorrido, que o ato lesivo era a decisão de 18 de julho de 2011. O recorrente sustenta que não contesta esta decisão e que não teve interesse em agir contra a mesma, na medida em que a Comissão declarou acertadamente que, em conformidade com o artigo 95.º do ROA, já não podia estar inscrito no RCSD a partir da sua aposentação, uma vez que tinha exercido as suas funções de agente contratual durante menos de três anos. Em contrapartida, o seu recurso de anulação visava a decisão controvertida, pela qual a Comissão recusou inscrevê-lo no RCSD a partir de 19 de setembro de 2017 pelo facto de os direitos a pensão italianos transferidos para o RPUE não poderem ser equiparados a anos de serviço, na aceção da referida disposição.

14 Segundo o recorrente, a decisão de 18 de julho de 2011 e a decisão controvertida assentam em fundamentos diferentes e, por conseguinte, não têm o mesmo objeto, baseando-se a primeira na constatação de que o recorrente não esteve empregado durante mais de três anos pela União e a segunda que materializa a recusa da administração de equiparar as anuidades de pensão bonificadas a anos de serviço, na aceção do artigo 95.º do ROA.

15 É certo que o recorrente indica que foi informado, em 18 de julho de 2011, do facto de a Comissão interpretar o artigo 95.º do ROA no sentido de excluir as anuidades de pensão bonificadas a título de uma eventual transferência dos direitos à pensão. Todavia, esse aviso manifesta unicamente a intenção futura da administração de não rever a inscrição do recorrente no RCSD em caso de transferência dos seus direitos à pensão. O referido aviso não pode ser considerado lesivo para o recorrente, uma vez que não afeta direta e imediatamente os seus interesses no momento da sua aposentação alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica.

16 O recorrente acrescenta que as considerações expressas pelo Tribunal Geral nos n.os 46 e 52 do despacho recorrido no que respeita ao facto de este ter consentido com pleno conhecimento de causa na transferência dos seus direitos à pensão não são relevantes no que respeita à admissibilidade do recurso de anulação contra a decisão controvertida. Com efeito, considera que não podia contestar a recusa da Comissão de ter em conta as anuidades de pensão bonificadas enquanto não se tivesse procedido a essa transferência.

17 A Comissão contesta a existência da desvirtuação alegada e conclui pela improcedência desse fundamento. Referindo-se ao n.º 51 do despacho recorrido, essa instituição sustenta que a transferência efetiva dos direitos à pensão italianos não podia afetar as condições de aplicação do artigo 95.º do ROA, uma vez que essa transferência não alterou o número de anos durante os quais o recorrente esteve empregado pela União como agente contratual, na aceção de tal disposição. Com efeito, não há nenhuma relação entre esta disposição e o artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto, conforme alterado pelo Regulamento n.º 723/2004, que permite aumentar o número de anuidades de pensão pela transferência de contribuições pagas a título do regime nacional. Por conseguinte, o recorrente confunde erradamente os anos de emprego efetivo ao serviço da União e o número de anuidades de pensão atribuídas em razão da referida transferência.

18 Segundo a Comissão, a decisão de 18 de julho de 2011 e a decisão controvertida tinham um objeto diferente, como o próprio recorrente reconhece. Uma vez que esta última decisão tem por objeto o número de anuidades de pensão transferidas, não pode constituir um facto novo para efeitos da apreciação do número de anos de emprego, na aceção do artigo 95.º do ROA, determinado definitivamente pela decisão de 18 de julho de 2011. Uma vez que as anuidades de pensão transferidas não podem alterar o número de anos de serviço na União, não são suscetíveis de alterar de forma substancial a situação do recorrente em relação à situação que deu origem a esta decisão.

19 Afirma que a decisão de 18 de julho de 2011 não constitui uma «advertência», como sustenta o recorrente, nem indica que a decisão sobre a revogação da cobertura do seguro de doença do RCSD era meramente provisória. Pelo contrário, concluiu que o recorrente não beneficiava dessa cobertura durante a pensão e teria sido imediatamente aplicada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

20 Com o seu primeiro fundamento, o recorrente alega, em substância, que o Tribunal Geral desvirtuou o objeto do litígio ao considerar, no despacho recorrido, que a decisão controvertida era puramente confirmativa do ato lesivo, a saber, a decisão de 18 de julho de 2011, sem ter ocorrido nenhum facto novo e essencial suscetível de justificar um reexame desta, quando essas decisões assentavam em fundamentos diferentes e não tinham, portanto, o mesmo objeto.

21 A este respeito, importa recordar que um ato é puramente confirmativo de um ato anterior quando não contém nenhum elemento novo em relação a este último. No que respeita a um pedido de reapreciação de uma decisão anterior que se tornou definitiva, resulta de jurisprudência constante que só a existência de factos novos substanciais pode justificar a apresentação desse pedido (Acórdão de 15 de novembro de 2018, Estónia/Comissão, C-334/17 P, não publicado, EU:C:2018:914, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

22 Ora, no caso, não se pode deixar de observar que, como a própria Comissão admite, a decisão de 18 de julho de 2011 e a decisão controvertida têm objetos diferentes. Por conseguinte, a segunda não pode ser considerada puramente confirmativa da primeira.

23 Com efeito, por um lado, através da decisão de 18 de julho de 2011, foi posto termo à inscrição do recorrente no RCSD a partir de 1 de julho de 2011, data da sua aposentação, em aplicação do artigo 95.º do ROA, em virtude da qual essa inscrição de um agente contratual após a cessação das suas funções está subordinada ao cumprimento de um período de emprego ao serviço da União superior a três anos. Por outro lado, através da decisão controvertida, foi indeferido o pedido do recorrente de inscrição no RCSD a partir de 19 de setembro de 2017, na sequência da transferência dos seus direitos à pensão italianos, não podendo as anuidades de pensão bonificadas ser equiparadas a anos de serviço, na aceção da referida disposição.

24 Daqui resulta que o pedido de inscrição no RCSD baseado na transferência dos referidos direitos a pensão constitui um elemento novo, na aceção da jurisprudência referida no n.º 21 do presente acórdão, relativamente à decisão de 18 de julho de 2011.

25 A este respeito, não se pode considerar que essa decisão tinha por objeto a recusa de equiparar as anuidades de pensão bonificadas do recorrente a anos de serviço para efeitos da aplicação do artigo 95.º do ROA. Com efeito, não só o recorrente não apresentou um pedido nesse sentido antes da adoção da referida decisão, como não estava em condições de o fazer, na medida em que, embora tivesse pedido a transferência dos direitos a pensão italianos em 2010, essa transferência só ocorreu em 2017.

26 Por conseguinte, essa recusa diria respeito a uma situação futura e hipotética, embora o recorrente não estivesse em condições de interpor recurso, por falta de interesse em agir, devendo esse interesse existir e ser atual no momento em que o recurso [ou a ação] é interposto (v., neste sentido, Acórdão de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.ºs 83 e 84 e jurisprudência aí referida).

27 Por outro lado, a consideração do Tribunal Geral, no n.º 51 do despacho recorrido, de que a transferência dos direitos de pensão italianos do recorrente para o RPUE não alterava a sua situação jurídica relativamente à sua inscrição no RCSD, tal como a afirmação da Comissão de que o recorrente faz erradamente uma amálgama entre os anos de emprego efetivo ao serviço da União e o número de anuidades de pensão atribuídas devido a essa transferência, não são suscetíveis de pôr em causa o objeto da decisão controvertida, antes dizem respeito ao seu mérito.

28 Resulta do exposto que, ao considerar que o ato lesivo do recorrente era a decisão de 18 de julho de 2011 e que o seu recurso de anulação da decisão controvertida era, a esse título, inadmissível, o Tribunal Geral, no despacho recorrido, desvirtuou o objeto desse recurso.

29 Nessas circunstâncias, há que julgar procedente o primeiro fundamento e, por conseguinte, anular o despacho recorrido, sem que seja necessário examinar o segundo e terceiro fundamentos.

Quanto às consequências da anulação do despacho recorrido

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

31 No caso presente, uma vez que o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso do recorrente e, por conseguinte, não conheceu dos fundamentos de recurso por ele invocados, o Tribunal de Justiça considera que o litígio não está em condições de ser julgado. Por isso, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.

Quanto às despesas

32 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) decide:

1) O Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 25 de março de 2020, Necci/Comissão (T-129/19, não publicado, EU:T:2020:131), é anulado.

2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Assinaturas