Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

4 de fevereiro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Função pública — Transferência dos direitos à pensão de aposentação — Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Artigo 11.º do anexo VIII — Funcionários e agentes temporários que reintegram a sua Administração nacional de origem após um período de disponibilidade e o exercício de funções numa instituição da União»

No processo C-903/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), por Decisão de 2 de dezembro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de dezembro de 2019, no processo

DQ

contra

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre de l'Action et des Comptes publics,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

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

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

– em representação do Governo francês, por A.-L. Desjonquères, N. Vincent e A. Ferrand, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por B. Mongin e M. Brauhoff, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

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

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe DQ ao ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro da Transição Ecológica e Solidária) e ao ministre de l'Action et des Comptes publics (Ministro da Ação e da Contabilidade Pública) a respeito do seu pedido de transferência do equivalente atuarial dos seus direitos à pensão de aposentação adquiridos ao abrigo do regime de pensões da União Europeia.

Quadro jurídico

3 O Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, que altera o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (JO 2004, L 124, p. 1), procedeu a uma reforma do Estatuto. Uma das inovações trazidas por este regulamento diz respeito às normas sobre a possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação.

4 O considerando 32 do referido regulamento expõe:

«As disposições relativas ao subsídio por cessação de serviço deverão ser alteradas, a fim de ter em conta as normas comunitárias sobre a possibilidade de transferência dos direitos à pensão. Para atingir este objetivo, deverão ser corrigidas determinadas incoerências e introduzida maior flexibilidade.»

5 O anexo VIII do Estatuto, sob a epígrafe «Regime de pensões», dispõe, no seu artigo 11.º:

«1. O funcionário que cesse as suas funções para:

– entrar ao serviço de uma Administração, de uma organização nacional ou internacional que tenha celebrado um acordo com a União,

– exercer uma atividade assalariada ou não assalariada ao abrigo da qual adquire direitos à pensão num regime cujos organismos de gestão tenham celebrado um acordo com a União,

tem direito a fazer transferir o equivalente atuarial, atualizado na data de transferência efetiva, dos seus direitos à pensão de antiguidade, que adquiriu junto da União, para a caixa de pensões dessa Administração ou dessa organização ou, ainda, para a caixa junto da qual o funcionário adquire direitos à pensão de antiguidade ao abrigo da sua atividade assalariada ou não assalariada.

2. O funcionário que entre ao serviço da União 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 a União o capital, atualizado na data da transferência efetiva, correspondente aos direitos de pensão que adquiriu por força do exercício das atividades acima referidas.

[…]

3. O n.º 2 é igualmente aplicável ao funcionário reintegrado no termo de um destacamento previsto no n.º 1, segundo travessão, da alínea b), do artigo 37.º, assim como ao funcionário reintegrado no termo de uma licença sem vencimento prevista no artigo 40.º do Estatuto.»

6 O artigo 12.º deste anexo tem a seguinte redação:

«1. O funcionário de idade inferior à idade de aposentação, cujas funções cessem por motivo diferente de morte ou invalidez e que não possa beneficiar de uma pensão de aposentação imediata ou diferida, tem direito, à data da cessação de funções:

a) Se tiver cumprido menos de um ano de serviço, e desde que não tenha beneficiado da aplicação do artigo 11.º, n.º 2, ao pagamento de uma compensação por cessação de funções igual ao triplo das importâncias descontadas no seu vencimento de base relativas à sua contribuição para a pensão de aposentação, após dedução das importâncias eventualmente pagas nos termos dos artigos 42.º e 112.º do Regime aplicável aos outros agentes;

b) Nos outros casos, aos benefícios previstos no artigo 11.º, n.º 1, ou ao pagamento do respetivo equivalente atuarial a uma empresa privada de seguros ou a um fundo de pensões à sua escolha, que garanta:
   i) que o capital não será reembolsado,
   ii) o pagamento de uma renda mensal a partir da idade de 60 anos, no mínimo, e de 66 anos, no máximo,
   iii) a inclusão de disposições em matéria de reversão ou de pensão de sobrevivência,
   iv) que a transferência para outro seguro ou outro fundo só seja autorizada em condições idênticas às descritas nas subalíneas i), ii) e iii).

2. Não obstante o n.º 1, alínea b), o funcionário de idade inferior à idade de aposentação que, desde que iniciou o exercício das suas funções, tenha efetuado pagamentos a um regime de pensões nacional, a um seguro privado ou a um fundo de pensões, à sua escolha, para a constituição ou a manutenção dos seus direitos de pensão, que preencham os requisitos constantes do n.º 1, que cesse definitivamente funções por razões diferentes da morte ou invalidez e que não possa beneficiar de uma pensão de aposentação imediata ou diferida, tem direito, no momento da aposentação, ao pagamento de uma compensação por cessação de funções igual ao equivalente atuarial dos seus direitos de pensão adquiridos durante o serviço nas

instituições. Nesses casos, as importâncias pagas para a constituição ou a manutenção dos seus direitos de pensão no regime de pensões nacional em aplicação dos artigos 42.º e 112.º do Regime aplicável aos outros agentes são deduzidos da compensação por cessação.»

7 Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia:

«Ao cessar funções, o agente […] tem direito à pensão de aposentação, à transferência do equivalente atuarial ou ao pagamento do subsídio por cessação de funções nas condições previstas no capítulo 3 do título V do Estatuto e no anexo VIII […]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

8 O recorrente no processo principal é funcionário público do Estado francês, desde 1 de setembro de 2006, e exerce as funções de técnico superior do desenvolvimento sustentável na direction départementale des territoires du Bas-Rhin (Direção Departamental dos Territórios do Baixo Reno, França).

9 No período compreendido entre 1 de abril de 2011 e 31 de agosto de 2013, foi colocado na situação de disponibilidade por conveniência pessoal, para exercer um cargo de agente contratual na Comissão Europeia.

10 Após ter reintegrado a sua Administração de origem, findo o período de licença sem remuneração, pediu a transferência, para o regime de aposentação dos funcionários do Estado, do equivalente atuarial dos seus direitos à pensão de aposentação adquiridos ao abrigo do regime de pensões da União, invocando o disposto no artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto.

11 O seu pedido foi indeferido por duas decisões de 10 de julho e 17 de setembro de 2014.

12 O recorrente no processo principal interpôs recurso de anulação dessas decisões no tribunal administratif de Strasbourg (Tribunal Administrativo de Estrasburgo, França), a que foi negado provimento por Sentença de 19 de outubro de 2016.

13 O recorrente no processo principal interpôs recurso de cassação para o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), invocando uma violação do princípio da igualdade de tratamento, uma vez que o tribunal administratif de Strasbourg (Tribunal Administrativo de Estrasburgo) declarou que o benefício da transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação em causa é reservado apenas aos agentes e funcionários da União que sejam objeto de uma afetação inicial à Administração de um Estado-Membro, excluindo aqueles que regressem a essa Administração, finda a situação de disponibilidade por conveniência pessoal.

14 Considerando que a resposta ao fundamento invocado não é evidente e que a interpretação do artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto é determinante para a resolução do litígio que lhe foi submetido, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O benefício do disposto no artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do [Estatuto] é reservado apenas a funcionários e agentes contratuais afetos pela primeira vez a uma Administração nacional depois de terem trabalhado como funcionários, agentes contratuais ou agentes temporários numa instituição da União […] ou é igualmente aplicável a funcionários e agentes contratuais que regressam ao serviço de uma Administração nacional após terem exercido funções numa instituição da União […] e, durante

esse período, terem [sido colocados na situação de disponibilidade ou] gozado uma licença sem remuneração por conveniência pessoal?»

Quanto à questão prejudicial

15 Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto deve ser interpretado no sentido de que a transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação é reservada apenas aos funcionários e agentes contratuais que integram pela primeira vez uma Administração nacional após terem exercido funções numa instituição da União, ou se essa transferência pode igualmente ser pedida por aqueles que regressam a essa Administração depois de terem exercido funções em tal instituição no âmbito de uma colocação na situação de disponibilidade ou de uma licença sem remuneração por conveniência pessoal.

16 A título preliminar, importa recordar que o artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto é aplicável aos agentes contratuais, como o recorrente no processo principal, graças à remissão feita no artigo 39.º, n.º 1, do Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia. Com efeito, esta disposição prevê que, ao cessar funções, o agente tem direito à pensão de aposentação, à transferência do equivalente atuarial ou ao pagamento do subsídio por cessação de funções nas condições previstas no capítulo 3 do título V do Estatuto e no anexo VIII deste.

17 Ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto, qualquer funcionário ou agente que cesse as suas funções para entrar ao serviço de uma Administração, de uma organização nacional ou internacional, ou para exercer uma atividade assalariada ou não assalariada, tem direito a fazer transferir o equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação que adquiriu junto da União.

18 No que respeita à redação do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto, importa observar que o termo «entrar», cujo sentido habitual, no início de funções, indica o início do exercício dessas funções ou o seu ponto de partida no tempo, não permite, por si só, responder à questão de saber se se trata da entrada inicial em funções ou se este termo engloba igualmente o regresso às funções.

19 Uma interpretação literal por justaposição com a redação do artigo 11.º, n.º 3, do anexo VIII do Estatuto, que faz referência ao funcionário «reintegrado» no termo de um destacamento previsto no artigo 37.º, primeiro parágrafo, alínea b), segundo travessão, do Estatuto ou no termo de uma licença sem vencimento prevista no artigo 40.º do mesmo, também não permite dar uma indicação a este respeito. Com efeito, a redação diferente dos n.ºs 1 e 3 do artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto constitui, por si só, uma indicação sobre o seu alcance diferente. Assim, o n.º 3 deste artigo, que é relativo ao caso particular do funcionário que beneficiou de um destacamento ou de uma licença sem vencimento prevista pelo Estatuto, remete expressamente para as condições de aplicação do n.º 2 do referido artigo.

20 No que respeita à interpretação a dar aos termos «entrar ao serviço de uma Administração» que constam do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto, importa recordar que decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve

ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (Acórdão de 15 de outubro de 2015, Axa Belgium, C-494/14, EU:C:2015:692, n.º 21 e jurisprudência referida).

21 Quanto ao contexto em que se insere o artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto, importa recordar que os artigos 11.º e 12.º deste anexo foram alterados pela reforma do Estatuto efetuada pelo Regulamento n.º 723/2004. Com efeito, como resulta do considerando 32 deste regulamento, o legislador da União pretendeu alterar as disposições relativas ao subsídio por cessação de serviço, a fim de ter em conta as normas da União sobre a possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação e, para atingir esse objetivo, corrigir determinadas incoerências e introduzir maior flexibilidade.

22 A alteração destas disposições reflete a vontade do legislador da União de reduzir o número de casos em que os agentes que não tenham direito a uma pensão de aposentação por não terem completado dez anos de serviço podem receber um subsídio por cessação de funções e de alargar a possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação para outro regime de pensões.

23 Quanto ao objetivo prosseguido pela reforma do Estatuto efetuada pelo Regulamento n.º 723/2004 ao instituir como regra a possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação, subsistindo a compensação por cessação de funções como mecanismo derrogatório e excecional ao qual se aplicam condições estritas, importa referir que o legislador da União pretendeu favorecer a atratividade da função pública da União. A este respeito, o sistema de transferência dos direitos a pensão de aposentação, conforme previsto no artigo 11.º do anexo VIII do Estatuto, ao permitir a coordenação entre os regimes nacionais e o regime de pensões da União, pretende facilitar a passagem dos empregos nacionais, públicos ou privados, para a Administração da União e garantir, desse modo, à União, maiores possibilidades de escolha de pessoal qualificado que já tenha uma adequada experiência profissional (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 44 e jurisprudência referida).

24 Foi para dispor de uma multiplicidade de escolha entre pessoal dotado de experiência profissional adequada que o legislador da União instituiu uma maior flexibilidade em matéria de possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação nos dois sentidos, pondo assim termo às incertezas com que certos agentes se defrontavam quanto à eventualidade de uma cessação da sua relação laboral e à impossibilidade de obter direitos à pensão de aposentação equivalentes.

25 Deste modo, embora o Tribunal de Justiça já tivesse considerado, antes da reforma do Estatuto efetuada pelo Regulamento n.º 723/2004, que o artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto permitia, em caso de regresso ao regime nacional, transferir para este o equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação adquiridos ao abrigo do regime de pensões da União (Acórdão de 29 de junho de 1988, Gritzmann-Martignoni/Comissão, 124/87, EU:C:1988:345, n.º 17), isso é ainda mais o caso depois dessa reforma.

26 Ora, a interpretação restritiva das condições de possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação previstas no artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto efetuada pela Administração francesa, no sentido de que ao funcionário nacional que exerceu funções por um período limitado numa instituição da União é recusada a possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação adquiridos durante esse período, contraria claramente o

objetivo prosseguido por esta disposição, que consiste em garantir uma grande flexibilidade quanto à possibilidade de transferência dos direitos à pensão de aposentação e que permite a escolha de pessoal qualificado.

27 Daqui decorre que a transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação, prevista no artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto, deve poder ser pedida tanto pelos funcionários e agentes contratuais que pela primeira vez são afetos ao serviço de uma Administração nacional como por aqueles que regressam a essa Administração no termo, nomeadamente, de uma licença sem remuneração por conveniência pessoal.

28 Qualquer outra interpretação do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto que privasse uma pessoa como o recorrente no processo principal do seu direito à transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação adquiridos no regime de pensões da União seria incompatível com as disposições do Tratado FUE relativas ao princípio da livre circulação dos trabalhadores.

29 A este respeito, importa recordar que um funcionário ou agente da União pode revestir a qualidade de trabalhador migrante na aceção do artigo 45.º TFUE. Com efeito, decorre de jurisprudência constante que um cidadão da União que trabalhe num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem não perde a qualidade de trabalhador, na aceção deste artigo, pelo facto de ocupar um cargo numa organização internacional (Acórdãos de 16 de fevereiro de 2006, Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, n.º 12 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 24 e jurisprudência referida).

30 Conclui-se que a um cidadão da União que trabalhe para uma instituição ou um organismo daquela num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem, como o recorrente no processo principal, não podem ser recusados os direitos e os benefícios sociais que lhe confere o artigo 45.º TFUE (Acórdão de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 25 e jurisprudência referida).

31 Em conformidade com jurisprudência constante, o artigo 45.º TFUE opõe-se a qualquer medida que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, seja suscetível de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos cidadãos da União, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado (Acórdão de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 26 e jurisprudência referida).

32 Assim, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de privar um trabalhador do direito à totalização dos períodos cumpridos ao abrigo da legislação de vários Estados-Membros, sem ter em conta os períodos cumpridos nas organizações internacionais, constituiria um entrave à livre circulação dos trabalhadores na aceção do artigo 45.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 4 de julho de 2013, Gardella, C-233/12, EU:C:2013:449, n.º 45).

33 No caso em apreço, a interpretação do artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto efetuada pela Administração francesa é suscetível de desfavorecer os funcionários do Estado-Membro em causa que exerceram a sua liberdade de circulação ao aceitar um cargo numa instituição da União, em relação aos funcionários que ficaram nesse Estado-Membro, dado que estes últimos beneficiam de um período contributivo ininterrupto, ao passo que os primeiros, devido à recusa da transferência dos direitos à pensão de aposentação adquiridos no regime de pensões da União, devem sofrer uma interrupção dos seus períodos contributivos.

34 Por outro lado, no que se refere ao artigo 11.º, n.º 2, do anexo VIII do Estatuto, o Tribunal de Justiça já declarou que, ao recusar tomar as medidas necessárias à transferência do equivalente atuarial ou do montante fixo de resgate dos direitos a pensão de aposentação adquiridos no regime de pensões nacional para o regime de pensões da União, previsto neste artigo, esse Estado-Membro dificulta o recrutamento, por parte da União, de funcionários nacionais com uma certa antiguidade, dado que a passagem da Administração nacional para as instituições da União privá-los-ia dos direitos a pensão de aposentação a que teriam direito se não tivessem aceitado entrar ao serviço da União (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de dezembro de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 45, e de 4 de fevereiro de 2015, Melchior, C-647/13, EU:C:2015:54, n.º 26).

35 Ora, tais consequências não podem ser admitidas à luz do dever de cooperação e assistência leal que incumbe aos Estados-Membros perante a União e que encontra a sua expressão na obrigação, prevista no artigo 4.º, n.º 3, TUE, de lhe facilitar o cumprimento da sua missão (Acórdão de 16 de dezembro de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 48, e Despacho de 9 de julho de 2010, Ricci e Pisaneschi, C-286/09, não publicado, EU:C:2010:420, n.º 33).

36 Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o respeito pelo Estatuto, que é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável, impõe-se aos Estados-Membros (Acórdãos de 20 de outubro de 1981, Comissão/Bélgica, 137/80, EU:C:1981:237, n.º 7, e de 10 de maio de 2017, de Lobkowicz, C-690/15, EU:C:2017:355, n.º 42), abrangendo não só os órgãos jurisdicionais nacionais mas também todos os órgãos do Estado-Membro em causa, incluindo as autoridades administrativas (Acórdão de 19 de dezembro de 2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, n.º 35).

37 Daqui decorre que, além dos efeitos que produz na ordem interna da Administração da União, o Estatuto também vincula os Estados-Membros sempre que a contribuição destes seja necessária para a sua implementação (Acórdãos de 20 de outubro de 1981, Comissão/Bélgica, 137/80, EU:C:1981:237, n.º 8, e de 13 de fevereiro de 2019, Rohart, C-179/18, EU:C:2019:111, n.º 15 e jurisprudência referida), e as Administrações nacionais devem abster-se de tomar quaisquer medidas destinadas a limitar o âmbito de aplicação das oportunidades proporcionadas pelo Estatuto.

38 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto deve ser interpretado no sentido de que a transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação pode ser pedida tanto pelos funcionários e agentes contratuais que integram pela primeira vez uma Administração nacional depois de terem estado empregados numa instituição da União como por aqueles que regressam a essa Administração depois de terem exercido funções em tal instituição no âmbito de uma colocação na situação de disponibilidade ou de uma licença sem remuneração por conveniência pessoal.

Quanto às despesas

39 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 11.º, n.º 1, do anexo VIII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que a transferência do equivalente atuarial dos direitos à pensão de aposentação pode ser pedida tanto pelos funcionários e agentes contratuais que integram pela primeira vez uma Administração nacional depois de terem estado empregados numa instituição da União como por aqueles que regressam a essa Administração depois de terem exercido funções em tal instituição no âmbito de uma colocação na situação de disponibilidade ou de uma licença sem remuneração por conveniência pessoal.

Assinaturas