Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

11 de abril de 2018 *

«Política externa e de segurança comum — Agente nacional destacado junto da MPUE na Bósnia-Herzegovina — Decisão de reafetação — Competência do chefe da MPUE para decidir da reafetação de um agente nacional destacado — Dever de fundamentação — Desvio de poder — Erro manifesto de apreciação — Assédio moral»

No processo T-271/10 RENV,

H, representada por M. Velardo, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por A. Vitro e F. Naert, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objeto, em primeiro lugar, um pedido, baseado no artigo 263.º TFUE, de anulação, por um lado, da Decisão de 7 de abril de 2010, assinada pelo chefe do pessoal da Missão de Polícia da União Europeia (MPUE) na Bósnia-Herzegovina, pela qual a recorrente foi reafetada ao lugar de *Criminal Justice Adviser — Prosecutor*, no serviço regional de Banja Luka (Bósnia-Herzegovina), e, por outro, da Decisão de 30 de abril de 2010, assinada pelo chefe da MPUE referido no artigo 6.º da Decisão 2009/906/PESC do Conselho, de 8 de dezembro de 2009, relativa à MPUE na [Bósnia-Herzegovina] (JO 2009, L 322, p. 22), que confirmou a Decisão de 7 de abril de 2010, e, em segundo lugar, um pedido, baseado no artigo 268.º TFUE, de indemnização do prejuízo alegadamente sofrido pela recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: G. Berardis, presidente, S. Papasavvas e O. Spineanu-Matei (relatora), juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 13 de setembro de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão [1]

I. Antecedentes do litígio

1 Nos termos da Ação Comum 2002/210/PESC do Conselho, de 11 de março de 2002, relativa à Missão de Polícia da União Europeia (JO 2002, L 70, p. 1), foi estabelecida uma Missão de Polícia da União Europeia (MPUE), a fim de assegurar a sucessão da Força Internacional de Polícia das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina.

2 A MPUE, que teve início em 1 de janeiro de 2003, foi por várias vezes prorrogada, nomeadamente pela Decisão 2009/906/PESC do Conselho, de 8 de dezembro de 2009, relativa à MPUE na [Bósnia-Herzegovina] (JO 2009, L 322, p. 22), e terminou em 30 de junho de 2012.

3 A recorrente, H, é uma magistrada italiana que foi destacada para a MPUE em Saraievo (Bósnia-Herzegovina), por Decreto do ministro da Justiça italiano de 16 de outubro de 2008, para aí exercer funções de *Criminal Justice Unit Adviser*, com efeitos a partir de 14 de novembro de 2008.

4 Por Decretos do ministro da Justiça italiano de 7 de abril de 2009 e de 9 de dezembro de 2009, o destacamento da recorrente foi prorrogado até 31 de dezembro de 2010 e, em seguida, até 31 de dezembro de 2010, para exercer funções de *Chief Legal Officer*.

[*omissis*]

6 Por Decisão de 7 de abril de 2010, assinada pelo chefe do pessoal da MPUE, a recorrente foi reafetada, por «motivos operacionais», ao lugar de *Criminal Justice Adviser — Prosecutor*, no serviço regional de Banja Luka (Bósnia-Herzegovina), com efeitos a partir de 19 de abril de 2010 (a seguir «Decisão de 7 de abril de 2010»).

[*omissis*]

8 Por Decisão de 30 de abril de 2010, assinada pelo chefe da MPUE referido no artigo 6.º da Decisão 2009/906, este confirmou a Decisão de 7 de abril de 2010. Nessa ocasião, precisou que a Decisão de 7 de abril de 2010 tinha sido tomada por ele próprio e que o motivo operacional da reafetação da recorrente respondia à necessidade de dispor de aconselhamento em matéria penal no serviço de Banja Luka (a seguir «Decisão de 30 de abril de 2010»).

[*omissis*]

II. Tramitação processual no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça anterior à remessa do processo

10 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de junho de 2010, a recorrente interpôs o presente recurso, dirigido contra o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e a MPUE, em que pede a anulação das Decisões de 7 e 30 de abril de 2010 (a seguir, em conjunto, «decisões impugnadas»).

[*omissis*]

1 Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal considera útil.

12 Por Despacho de 10 de julho de 2014, H/Conselho e o. (T-271/10, não publicado, a seguir «despacho inicial», EU:T:2014:702), o Tribunal Geral julgou o recurso inadmissível, considerando-se incompetente para apreciar o recurso.

[*omissis*]

14 Por Acórdão de 19 de julho de 2016, H/Conselho e Comissão (C-455/14 P, a seguir «acórdão proferido em segunda instância», EU:C:2016:569), o Tribunal de Justiça anulou o despacho inicial, julgou o recurso inadmissível na parte em que era dirigido contra a Comissão e a MPUE, remeteu o processo ao Tribunal Geral, para decisão quanto ao mérito do recurso na parte em que era dirigido contra o Conselho, e reservou para final a decisão quanto às despesas.

15 O Tribunal de Justiça declarou, em substância, nos n.os 58 e 59 do acórdão proferido em segunda instância, que as decisões impugnadas, na medida em que procediam à reafetação da recorrente no interior da MPUE na Bósnia-Herzegovina, constituíam atos de gestão do pessoal cujo objeto era a reafetação dos membros da missão no teatro de operações. Considerou que essas decisões, embora adotadas no contexto da política externa e de segurança comum (PESC), não constituíam atos referidos no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE nem no artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE. Consequentemente, considerou que eram da competência do juiz da União e precisou que essa competência decorria, respetivamente, tratando-se da fiscalização da legalidade dos referidos atos, do artigo 263.º TFUE e, tratando-se dos litígios em matéria de responsabilidade extracontratual, do artigo 268.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, tomando em consideração o artigo 19.º, n.º 1, TUE e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[*omissis*]

V. Questão de direito

[*omissis*]

B. Quanto ao pedido de anulação

[*omissis*]

2. Quanto ao mérito

[*omissis*]

a) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das disposições da Decisão 2009/906

[*omissis*]

1) Quanto à primeira parte, relativa à incompetência do chefe da MPUE para adotar decisões de reafetação do pessoal

[*omissis*]

46 Em primeiro lugar, há que observar desde logo que a Decisão 2009/906 não contém disposições específicas sobre a competência de reafetação do pessoal da MPUE.

47 Em segundo lugar, há que salientar que a Decisão 2009/906 não define as expressões «controlo operacional», «nível estratégico» ou «teatro de operações» nem os termos «comando» ou «controlo», embora os utilize.

48 A este respeito, a economia geral da Decisão 2009/906 evidencia apenas que o chefe da MPUE exercia, enquanto responsável por essa MPUE «no teatro de operações», o «comando» e o «controlo» da referida missão, designadamente, dos efetivos, das equipas e das unidades «dos Estados contribuintes» que tivessem sido «afetados» pelo comandante da Operação Civil. Além disso, o chefe da MPUE era responsável por assegurar a coordenação e gestão corrente da MPUE na Bósnia-Herzegovina, dando todas as instruções necessárias a «todo» o pessoal, para a eficaz condução dessa missão no teatro de operações (v., neste sentido, acórdão proferido em segunda instância, n.º 52).

49 Nestas condições, a fim de determinar quem era competente para a reafetação do pessoal da MPUE, há que ter em conta não só os termos da Decisão 2009/906 mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.

50 Quanto contexto, é pacífico que a MPUE, instituída pela Ação Comum 2002/210, foi a primeira missão civil da União organizada no âmbito da sua política europeia de segurança e defesa (PESD), atual política comum de segurança e defesa (PCSD), enquanto missão não executiva que tem por modelo de planeamento e de comando as operações militares.

51 Resulta da Ação Comum 2002/210 que as atividades da MPUE apenas deveriam ter início em 1 de janeiro de 2003. O Conselho previu, assim, que fosse destacada uma equipa de planeamento até 1 de abril de 2002 e que o chefe dessa equipa passaria a ser o chefe da MPUE a partir de 1 de janeiro de 2003. Entretanto, este último devia ajudar o Secretariado-Geral do Conselho na elaboração do Conceito de Operações (CONOPS) da missão. Em seguida, a equipa de planeamento devia elaborar o Plano de Operações (OPLAN) e desenvolver todos os instrumentos técnicos necessários ao destacamento da MPUE. O Conselho adotou posteriormente o CONOPS e o OPLAN para a Missão poder começar as suas atividades na data prevista.

52 Também resulta da Ação Comum 2002/210 que, durante o seu primeiro mandato, ou seja, de 2003 a 2005, a MPUE era composta por um quartel-general principal em Saraievo, a partir do qual trabalhavam, nomeadamente, o chefe da MPUE e um número variável de agentes de ligação responsáveis pelos contactos com outras organizações internacionais no terreno. Além disso, foram também destacadas unidades de monitorização para a polícia da Bósnia-Herzegovina, «de nível intermédio e superior». Além dos agentes de polícia destacados pelos Estados-Membros da União, a MPUE podia recrutar, numa base contratual, pessoal civil internacional e pessoal local. Os Estados-Membros ou as instituições da União também podiam participar na missão de destacamento do pessoal civil internacional.

53 Em seguida, a MPUE prosseguiu a sua missão com um mandato e um tamanho regularmente modificados.

54 A MPUE foi redefinida em 2009, com base no artigo 28.º e no artigo 43.º, n.º 2, TUE, como ação operacional da União decidida e levada a cabo no âmbito da PCSD, que faz parte integrante da PESC, cujo objeto consistia, em substância, em apoiar os serviços de polícia da Bósnia-Herzegovina na luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, como resulta do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Decisão 2009/906.

55 Com base no artigo 4.º, n.º 2, segunda frase, da Decisão 2009/906, o Conselho aprovou o novo OPLAN da MPUE, que foi posteriormente atualizado e alterado pelo CPS, em conformidade com o artigo 38.º, terceiro parágrafo, TUE, com base no artigo 10.º, n.º 1, segunda frase, da referida decisão.

56 No âmbito do seu novo mandato, a MPUE devia centrar-se, nomeadamente, nos serviços de polícia a nível estatal, no reforço da interação entre a polícia e o Ministério Público e na cooperação regional e internacional. Além disso, a estrutura da missão foi alterada para acrescentar, na Bósnia-Herzegovina, quatro serviços regionais em Saraievo, Banja Luka, Mostar e Tuzla, além do quartel-general e das unidades destacadas nos serviços de polícia.

57 É à luz deste contexto geral, em que foi adotada a decisão do chefe da MPUE, que há que apreciar a competência deste último para transferir a recorrente do quartel-general de Saraievo para o serviço regional de Banja Luka.

58 Antes de mais, importa salientar que, segundo o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, «a [PESC] está sujeita a regras e procedimentos específicos [e] é definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade».

59 A este respeito e em primeiro lugar, é pacífico que, à data da criação da MPUE, nem a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), enquanto entidade responsável pelo planeamento, pelo destacamento, pela condução e pela avaliação das missões civis de gestão de crises da PCSD, nem o comandante da Operação Civil da CPCC existiam na estrutura institucional da União.

60 Foi em18 de junho de 2007 que o Conselho aprovou as Diretrizes para a Estrutura de Comando e Controlo das Operações Civis da União Europeia no domínio da Gestão de Crises (a seguir «Diretrizes para a Estrutura de Comando e Controlo»), que preveem, nomeadamente, que um comandante de Operação Civil exerce o comando e o controlo, no plano estratégico, do planeamento e condução de todas as operações civis de gestão de crises, sob o controlo político e a direção estratégica do Comité Político e de Segurança (CPS) e sob a autoridade geral do alto representante (AR), e que o diretor da CPCC estabelecida a nível do Secretariado-Geral do Conselho é, para cada operação civil de gestão de crises, o comandante da Operação Civil.

61 Consequentemente, em todas as operações civis, o comandante é o diretor da CPCC e é apoiado no teatro de operações pelo chefe da MPUE, que detém todas as funções tradicionais de controlo e de comando do pessoal às suas ordens. A cadeia de comando é unificada com o CPS, que assegura a direção estratégica e o controlo político da operação, colocado sob a autoridade do Conselho.

62 Neste contexto, o diretor da CPCC foi nomeado comandante da Operação Civil da MPUE, no artigo 5.º da Ação Comum 2007/749/PESC do Conselho, de 19 de novembro de 2007, relativa à MPUE na [Bósnia-Herzegovina] (JO 2007, L 303, p. 40), pela qual a MPUE foi prorrogada a partir de 1 de janeiro de 2008.

63 Resulta da leitura conjugada dos artigos 5.º, n.os 1 e 4, da Ação Comum 2007/749 e do artigo 5.º, n.os 1 e 4, da Decisão 2009/906 que as autoridades nacionais transferiram para o comandante da Operação Civil da MPUE o «controlo operacional» dos seus efetivos, equipas e unidades, que representa o respetivo contributo.

64 Além disso, resulta da leitura conjugada dos artigos 5.º e 6.º da Decisão 2009/906 que o comandante da Operação Civil exercia o comando e o controlo da MPUE «a nível estratégico», enquanto o chefe da MPUE exercia essas funções no «teatro de operações».

65 Em segundo lugar, também é pacífico que, no caso das missões e operações tradicionais da PCSD, realizadas ao abrigo do artigo 43.º TUE, o planeamento e a execução são efetuados no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), em conformidade com os procedimentos de gestão de crise. De acordo com os referidos procedimentos, cabe, nomeadamente, ao SEAE elaborar os documentos de planeamento, como o CONOPS e o OPLAN, e definir as condições de execução e a responsabilidade do processo de constituição de forças. Em seguida, compete ao Conselho aprová-los.

66 Nestas circunstâncias, há que considerar que, na medida em que a Decisão 2009/906 não contém disposições expressas relativamente à pessoa competente em matéria de reafetação do pessoal da MPUE a nível interno, é completada pelo OPLAN e pelas Diretrizes para a Estrutura de Comando e Controlo.

67 Ora, nos termos do ponto 5.3, segundo parágrafo, do OPLAN de 2009, apresentado pelo Conselho, na sequência de uma medida de organização do processo, em versão parcialmente desclassificada, «o chefe de missão é competente, em última instância, para nomear o pessoal e responsável geral pela sua afetação». No ponto 5.3, terceiro parágrafo, do OPLAN de 2009 estão previstos os critérios para preencher os lugares na MPUE, entre os quais figuram as suas necessidades. Do mesmo modo, a competência do chefe da MPUE para a afetação do seu pessoal também decorre da leitura do anexo M do OPLAN, intitulado «Administração do pessoal», que descreve em pormenor as condições de contratação e as competências do chefe de Missão para o efeito, indicando que «o chefe de missão é competente, em última instância, para nomear o pessoal e responsável geral pela sua afetação, a nível internacional e local». Por último, no anexo D do OPLAN, intitulado «Procedimentos operacionais normalizados», está especificado, no ponto 2, terceiro parágrafo, que diz respeito à afetação, que «[a]s decisões de afetação e/ou de reafetação na missão são da responsabilidade do chefe de missão».

68 Além disso, nos termos do ponto 6, n.º 1, alínea c), das Diretrizes para a Estrutura de Comando e Controlo, o controlo operacional (OPCON) era definido como sendo a «autoridade atribuída a um responsável da PCSD para os indivíduos, as equipas e unidades afetados para que possa realizar missões específicas ou funções que são geralmente limitadas pela função, o tempo ou localização; para a sua mobilização e para conservar ou delegar o controlo operacional ou o comando tático ou o controlo que possa ser considerado necessário».

69 Daqui resulta que o controlo operacional, exercido no «teatro de operações» pelo chefe de Missão, implica necessariamente a possibilidade de este tomar decisões, incluindo de reafetação do pessoal, o mais rapidamente possível, e submeter o pessoal destacado pelos Estados-Membros às referidas decisões, para efeitos do cumprimento da missão.

70 À luz das disposições mencionadas nos n.ºs 64 e 67 a 69, *supra*, deve considerar-se que o comandante da Operação Civil, que, sob o controlo político e a direção estratégica do CPS e sob a autoridade geral do AR, exerce o comando e o controlo, a nível estratégico, do planeamento e da condução de todas as missões civis realizadas no âmbito da PCSD e que é o comandante geral de todos os chefes de missões civis, é quem tem competência para afetar o pessoal a cada missão civil da União, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2009/906. Em contrapartida, em cada missão, a competência de afetação e de reafetação do pessoal é exclusivamente atribuída ao chefe da MPUE.

[*omissis*]

2) Quanto à segunda parte, relativa à falta de consulta do Estado-Membro de origem antes de ser tomada a decisão de reafetação

[*omissis*]

75 Em primeiro lugar, quanto ao argumento da recorrente de que o chefe da MPUE cometeu um erro processual ao tomar a Decisão 2009/906 sem ter consultado o seu Estado-Membro de origem, há que salientar, desde logo, que a recorrente não refere nenhuma disposição nos termos da qual essa consulta teria sido necessária.

76 Em seguida, há que constatar que nem os termos nem o espírito da Decisão 2009/906 e do OPLAN impõem que o chefe da MPUE proceda a uma consulta prévia da autoridade de origem antes de tomar uma decisão de reafetação do pessoal destacado pelos Estados-Membros.

77 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão 2009/906, a MPUE dispõe de pessoal recrutado numa base contratual ou destacado de uma instituição da União, ou destacado de um Estado-Membro. No que respeita especificamente ao pessoal destacado pelos Estados-Membros, resulta do artigo 5.º, n.º 4, segunda frase, da Decisão 2009/906 e do ponto 5.2 do OPLAN que as autoridades nacionais transferiram o controlo operacional dos seus efetivos, equipas e unidades para o comandante da Operação Civil, e do artigo 6.º, n.º 2, da mesma decisão resulta que o referido controlo operacional era exercido no «teatro de operações» pelo chefe de Missão.

78 Ora, como exposto no n.º 69, *supra*, resulta do ponto 6, n.º 1, alínea c), das Diretrizes para a Estrutura de Comando e Controlo que o controlo operacional implica necessariamente a possibilidade de o chefe da MPUE tomar decisões, incluindo de reafetação do pessoal, o mais rapidamente possível, e submeter o pessoal destacado pelos Estados-Membros às referidas decisões, para efeitos do cumprimento da missão. O caráter operacional é, portanto, incompatível com um processo de consulta prévia da autoridade de origem, como a que é invocada pela recorrente.

79 Aliás, de acordo com as regras que regem as missões da PCSD, foi solicitado à recorrente o seu consentimento expresso para servir na missão, num lugar diferente daquele para o qual apresentava a sua candidatura, e, por conseguinte, o ato de candidatura que ela tinha preenchido e assinado em 10 de novembro de 2008 para o lugar a partir do qual foi reafetada continha esse consentimento. Contrariamente ao que a recorrente defendeu na audiência, não resulta do referido ato de candidatura que o seu consentimento estivesse limitado às restantes funções exercidas no quartel-general principal em Saraievo e excluísse as demais estruturas da MPUE.

80 Há que constatar que resulta das disposições da Decisão 2009/906 que os agentes destacados pelos Estados-Membros e os destacados pelas instituições da União estavam sujeitos às mesmas regras quanto ao exercício das suas funções no «teatro de operações» (v., neste sentido, acórdão proferido em segunda instância, n.º 50).

81 Consequentemente, nada permite concluir que um tratamento diferenciado do pessoal destacado pelos Estados-Membros relativamente ao pessoal destacado pelas instituições da União, a nível do procedimento de reafetação no «teatro de operações», fosse compatível com as operações de gestão de crise dirigidas pela MPUE.

82 Em segundo lugar, quanto ao argumento de que, em aplicação de uma disposição expressa contida na Constituição italiana, que visa garantir a imparcialidade dos magistrados no exercício das suas funções, a recorrente não podia ser reafetada, importa sublinhar, desde logo, que a recorrente não indica em que disposição da Constituição italiana baseia este argumento. Mesmo supondo que a recorrente se referisse à garantia de inamovibilidade dos magistrados, prevista no artigo 107.º da Constituição italiana, segundo a qual os magistrados não podem ser reafetados sem o seu consentimento ou sem que tenha sido seguido um procedimento específico, é forçoso considerar que a referida garantia não pode ser aplicável no caso em apreço.

83 Com efeito, primeiro, a recorrente não tinha sido designada para exercer a sua função de procurador na MPUE, mas sim para exercer uma função de consultor jurídico para a qual a sua experiência profissional como procuradora tinha sido considerada pertinente. De resto, a recorrente manteve o estatuto de magistrado nos termos do direito nacional unicamente em relação às autoridades nacionais. Uma vez destacada para a MPUE, o seu estatuto nesta missão não era o estatuto de magistrado, mas o de agente nacional destacado.

84 Segundo, quando apresentou a sua candidatura para um lugar num organismo internacional, cuja organização e regras de funcionamento escapam ao controlo exclusivo do seu Estado de origem, a recorrente consentiu implicitamente em se submeter às regras específicas do referido organismo.

85 Resulta de todo o exposto que a segunda parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente e, portanto, este fundamento na sua totalidade.

[*omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) H é condenada nas despesas.

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de abril de 2018.

Assinaturas

Índice

I. Antecedentes do litígio 2

II. Tramitação processual no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça anterior à remessa do processo ... 2

V. Questão de direito 3

B. Quanto ao pedido de anulação 3

2. Quanto ao mérito 3

a) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das disposições da Decisão 2009/906. 3

1) Quanto à primeira parte, relativa à incompetência do chefe da MPUE para adotar decisões de reafetação do pessoal 3

2) Quanto à segunda parte, relativa à falta de consulta do Estado-Membro de origem antes de ser tomada a decisão de reafetação 6