Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA FUNÇÃO PÚBLICA DA UNIÃO EUROPEIA (Segunda Secção)

17 de julho de 2012*

«Função pública — Processo disciplinar — Sanção disciplinar — Demissão — Existência de um inquérito preliminar nos órgãos jurisdicionais penais nacionais no momento da adoção da decisão de demissão — Igualdade de tratamento entre homens e mulheres — Proibição do despedimento de uma trabalhadora grávida durante o período compreendido entre o início da gravidez e o termo da licença de maternidade»

No processo F-54/11,

que tem por objeto um recurso interposto nos termos do artigo 270.º TFUE, aplicável ao Tratado CEEA por força do seu artigo 106.º-A,

BG, antiga funcionária do Provedor de Justiça Europeu, residente em Estrasburgo (França) representada por L. Levi e A. Blot, advogados,

recorrente,

contra

Provedor de Justiça Europeu, representado por J. Sant'Anna, na qualidade de agente, assistido por D. Waelbroeck e A. Duron, advogados,

recorrido,

O TRIBUNAL DA FUNÇÃO PÚBLICA (Segunda Secção),

composto por: M. I. Rofes i Pujol, presidente, I. Boruta e K. Bradley (relator), juízes,

secretário: X. Lopez Bancalari, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 13 de março de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal da Função Pública em 4 de maio de 2011, BG interpôs o presente recurso com vista, por um lado, à anulação da decisão do Provedor de Justiça Europeu de lhe aplicar a sanção de demissão sem perda de direitos à pensão e, por outro, à reparação do prejuízo que considera ter sofrido em razão desta decisão.

* Língua do processo: francês.

Quadro jurídico

2 O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tem a seguinte redação:

«[…]

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

[…]»

3 O artigo 23.º da Carta, intitulado «Igualdade entre homens e mulheres» estatui:

«Deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração.

[…]»

4 O artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») dispõe o seguinte:

«Serão concedidas aos funcionários em atividade condições de trabalho que obedeçam às normas de saúde e de segurança adequados, pelo menos equivalentes aos requisitos mínimos aplicáveis por força de medidas aprovadas nestes domínios por força dos Tratados.»

5 O artigo 12.º do Estatuto estabelece:

«O funcionário deve abster-se de quaisquer atos e comportamentos que possam lesar a dignidade do seu cargo.»

6 Nos termos do artigo 86.º, n.º 3, do Estatuto:

«As regras, procedimentos e medidas disciplinares, bem como as regras e procedimentos relativos aos inquéritos administrativos, constam do anexo IX.»

7 O anexo IX do Estatuto refere-se ao processo disciplinar. O seu artigo 5.º tem a seguinte redação:

«1. Será criado em cada instituição um Conselho de Disciplina. O Conselho de Disciplina incluirá pelo menos um membro, que pode ser o presidente, escolhido fora da instituição.

2. O Conselho de Disciplina é composto por um presidente e quatro membros permanentes que podem ser substituídos por suplentes e, nos casos que envolvam um funcionário de grau até AD 13, dois membros suplementares do mesmo grupo de funções e do mesmo grau que o funcionário objeto do processo disciplinar.

3. Os membros permanentes do Conselho de Disciplina e os seus suplentes serão designados de entre os funcionários em atividade do grau AD 14 ou superior, relativamente a todos os casos, exceto os que digam respeito aos funcionários do grau AD 16 ou AD 15.

[…]»

8 Nos termos do artigo 6.º do anexo IX do Estatuto:

«1. A [Autoridade Investida do Poder de Nomeação] e o Comité do Pessoal designarão cada um, simultaneamente, dois membros permanentes e dois suplentes.

2. O presidente e o seu suplente serão designados pela entidade competente para proceder a nomeações.

[…]

5. Nos cinco dias seguintes à constituição do Conselho de Disciplina, o funcionário em causa pode recusar um dos membros do Conselho de Disciplina. A instituição pode igualmente recusar um dos membros do Conselho de Disciplina.

[…]»

9 O artigo 10.º do anexo IX do Estatuto dispõe:

«A severidade da sanção disciplinar imposta deve ser proporcional à gravidade da falta cometida. Para determinar a gravidade da falta e tomar uma decisão quanto à sanção a aplicar, serão tidos em conta, em especial:

a) A natureza da falta e as circunstâncias em que ocorreu;

b) A importância do prejuízo causado à integridade, à reputação ou aos interesses das instituições em consequência da falta cometida;

c) O grau de dolo ou da negligência que envolve a falta cometida;

d) Os motivos que levaram o funcionário a cometer a falta;

e) O grau e a antiguidade do funcionário;

f) O grau de responsabilidade pessoal do funcionário;

g) O nível das funções e das responsabilidades do funcionário;

h) A [reincidência] dos atos ou comportamentos faltosos;

i) A conduta do funcionário ao longo da sua carreira.»

10 O artigo 18.º do anexo IX do Estatuto tem a seguinte redação:

«Em face dos elementos apresentados e tendo em conta as eventuais declarações escritas ou orais, bem como os resultados da instrução contraditória realizada, o Conselho de Disciplina emitirá, por maioria, um parecer fundamentado sobre a existência dos factos imputados ao acusado e sobre a eventual sanção a que esses factos possam dar origem. Este parecer será assinado por todos os membros do Conselho de Disciplina. Qualquer membro do Conselho pode juntar ao parecer uma opinião divergente. O Conselho de Disciplina transmitirá o parecer à [Autoridade Investida do Poder de Nomeação] e ao funcionário acusado no prazo de dois meses a contar da data da receção do relatório da [Autoridade Investida do Poder de Nomeação], desde que esse prazo seja adequado ao grau de complexidade do processo. Sempre que se proceda a instrução contraditória por iniciativa do Conselho de Disciplina, o prazo será de quatro meses, desde que esse prazo seja adequado ao grau de complexidade do processo.»

11 O artigo 23.º do anexo IX do Estatuto estabelece que:

«1. Quando a [Autoridade Investida do Poder de Nomeação] acusar um funcionário de falta grave, quer por incumprimento das suas obrigações profissionais, quer por infração de direito comum, pode suspendê-lo imediatamente por um período determinado ou indeterminado.

2. A [Autoridade Investida do Poder de Nomeação] tomará esta decisão após ter ouvido o funcionário acusado, salvo em circunstâncias excecionais.»

12 Nos termos do artigo 25.º do anexo IX do Estatuto:

«Se o funcionário for perseguido judicialmente pelos mesmos factos, só será tomada uma decisão final depois de o tribunal competente ter proferido uma sentença final.»

13 O artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho (JO L 39, p. 40; EE 05 F2 p. 70) tem a seguinte redação:

«A presente diretiva não constitui obstáculo às disposições relativas à proteção da mulher, nomeadamente no que se refere à gravidez e à maternidade.»

14 A Diretiva 76/207 foi revogada, com efeitos a partir de 15 de agosto de 2009, pela Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação) (JO L 204, p. 23), cujo artigo 1.º, com a epígrafe «Objetivo», prevê:

«A presente diretiva visa assegurar a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no emprego e na atividade profissional.

Para o efeito, contém disposições de aplicação do princípio da igualdade de tratamento em matéria de:

a) Acesso ao emprego, incluindo a promoção, e à formação profissional;

b) Condições de trabalho, incluindo remuneração;

c) Regimes profissionais de segurança social.

A presente diretiva comporta igualmente disposições para garantir maior eficácia a essa aplicação, através do estabelecimento de procedimentos adequados.»

15 O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2006/54, dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, o conceito de discriminação inclui:

[…]

c) Qualquer tratamento menos favorável de uma mulher, no quadro da gravidez ou da licença de maternidade, na aceção da Diretiva 92/85/CEE.»

16 O artigo 10.º, com a epígrafe «Proibição de despedimento», da Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 348, p. 1), encontra-se redigido da seguinte forma:

«A fim de garantir às trabalhadoras, na aceção do artigo 2.º, o exercício dos direitos de proteção da sua segurança e saúde reconhecidos no presente artigo, prevê-se que:

1) Os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para proibir que as trabalhadoras, na aceção do artigo 2.º, sejam despedidas durante o período compreendido entre o início da gravidez e o termo da licença de maternidade referida no n.º 1 do artigo 8.º, salvo nos casos excecionais não relacionados com o estado de gravidez admitidos pelas legislações e/ou práticas nacionais e, se for caso disso, na medida em que a autoridade competente tenha dado o seu acordo.

2) Quando uma trabalhadora, na aceção do artigo 2.º, for despedida durante o período referido no n.º 1, o empregador deve justificar devidamente o despedimento por escrito.

[…]»

Factos na origem do litígio

17 Após ter trabalhado desde 2002 junto do Provedor de Justiça Europeu como agente temporária e posteriormente como funcionária no grupo de funções dos assistentes (AST), a recorrente exerceu no grupo de funções dos administradores (AD), entre 1 de outubro de 2008 e 31 de julho de 2010, as funções de responsável pela comunicação na unidade «Comunicação» dos serviços do Provedor de Justiça, com o grau AD 5.

18 Na audiência, a recorrente precisou que, à data dos factos, era proprietária de uma casa em Kehl (Alemanha), que ela e o seu marido nunca tinham utilizado como residência principal, e que em 2006 tinha adquirido um apartamento em Estrasburgo (França), apartamento esse que entretanto colocou à venda.

19 No final de fevereiro de 2008, a recorrente abriu um processo junto de uma sociedade cooperativa de promoção imobiliária (a seguir «sociedade cooperativa») para adquirir uma habitação em Estrasburgo, beneficiando para tal de auxílios públicos que em França são propostos aos agregados que apresentam rendimentos reduzidos e que se considera que acedem pela primeira vez ao estatuto de proprietários da sua residência. Para completar o seu processo, entregou à sociedade cooperativa dois atestados de rendimentos com data de 27 de fevereiro de 2008 e relativos aos anos de 2006 e de 2007.

20 Por carta de 24 de março de 2009, a sociedade cooperativa pediu à recorrente que confirmasse o seu interesse na aquisição da habitação e que lhe transmitisse determinados esclarecimentos.

21 No decurso do mês de julho de 2009, para poder validar o processo da recorrente, a sociedade cooperativa pediu-lhe que entregasse as suas folhas de remuneração, bem como as do seu marido.

22 A recorrente enviou então folhas de remuneração dos meses de abril, maio, junho e julho de 2009 (a seguir «folhas de remuneração»), bem como as informações relativas aos rendimentos do seu marido.

23 Em 3 de agosto de 2009, a sociedade cooperativa contactou o Chefe da unidade «Administração e Pessoal» dos serviços do Provedor de Justiça para obter esclarecimentos sobre, por um lado, a tomada em consideração dos vencimentos recebidos pelos funcionários da União Europeia para a necessidade

de atribuição de empréstimos imobiliários através de auxílios públicos e, por outro, as folhas de remuneração entregues pela recorrente. Após um pedido dos serviços do Provedor de Justiça, a sociedade cooperativa transmitiu em 7 de agosto de 2009 uma cópia das folhas de remuneração.

24 Tendo tomado conhecimento das folhas de remuneração, a unidade «Administração e Pessoal» apercebeu-se de que estas tinham sido alteradas de forma a diminuir o rendimento real da interessada. Assim, nas folhas de remuneração de abril, maio e junho de 2009 surgia um salário líquido de 2 410,36 euros em vez de 5 822,43 euros, e na folha de remuneração de julho de 2009, um salário líquido de 5 711,32 euros em vez de 9 123,39 euros.

25 Em 10 de agosto de 2009, o Chefe da unidade «Administração e Pessoal» enviou uma mensagem de correio eletrónico à sociedade cooperativa para informar, por um lado, que não podia precisar quais eram os montantes que deviam ser tomados em conta nos termos da lei francesa e, por outro, que tinha detetado incorreções importantes nas folhas de remuneração entregues pela recorrente.

26 Em 11 de agosto de 2009, o Chefe da unidade «Administração e Pessoal» propôs que fosse aberto um inquérito administrativo que tinha por objeto a «possível falsificação de documentos oficiais do Provedor de Justiça […] e [respetiva] utilização junto de um terceiro com vista a obter um benefício pessoal».

27 Em 17 de agosto de 2009, a sociedade cooperativa informou o Chefe da unidade «Administração e Pessoal» da sua intenção de pedir à recorrente que lhe entregasse um atestado relativo ao rendimento fiscal de referência para o ano de 2008.

28 Em 25 de agosto de 2009, a recorrente pediu aos serviços do Provedor de Justiça que lhe fornecessem o atestado requerido pela sociedade cooperativa bem como outro atestado em língua alemã. No mesmo dia, o Chefe da unidade «Administração e Pessoal» informou a recorrente de que não podia fornecer-lhe de imediato o atestado do ano 2008, mas entregou-lhe o atestado em língua alemã.

29 Em 26 de agosto de 2009, a recorrente apresentou à sociedade cooperativa um documento intitulado «Atestado» relativo ao rendimento tributável do ano 2008 em papel timbrado do Provedor de Justiça da unidade «Administração [e Pessoal]».

30 A sociedade cooperativa enviou este atestado à unidade «Administração e Pessoal» que verificou que o documento em causa não tinha sido emitido por aquela unidade. No referido atestado constava designadamente o número de referência do atestado em língua alemã fornecido à recorrente em 25 de agosto de 2009.

31 Em 2 de setembro de 2009, o Provedor de Justiça decidiu abrir um inquérito administrativo, informar o Procureur da República Francesa dos factos em questão e suspender a recorrente das suas funções por tempo indeterminado, sem redução de salário. A recorrente foi informada no próprio dia.

32 Em 3 de setembro de 2009, a recorrente foi convocada para uma primeira audiência no âmbito do inquérito administrativo. No decurso desta audiência, reconheceu que ela própria procedeu à falsificação das quatro folhas de remuneração e do atestado de rendimentos do ano 2008. Por outro lado, informou os inspetores de que se encontrava grávida, respondeu às questões que lhe foram colocadas e entregou aos inspetores uma carta manuscrita em que declarava que não negava os factos que lhe eram imputados mas que desejava prestar explicações. Designadamente, afirmava ter cometido atos «insensatos» e ter agido assim para «pôr termo a uma situação familiar absolutamente insuportável», a saber a dificuldade em contrair um empréstimo imobiliário devido à doença grave do seu marido.

33 Em 18 de setembro de 2009, os inspetores enviaram as suas conclusões sobre os factos imputados à recorrente. Esta apresentou comentários adicionais em 22 de setembro de 2009, precisando, em particular, que, no início de julho de 2009, se tinha apercebido de que estava grávida e que tinha atuado num estado de pânico por recear que o seu processo junto da sociedade cooperativa não fosse aceite.

34 Por carta de 24 de setembro de 2009, os inspetores transmitiram ao Provedor de Justiça o relatório do inquérito administrativo no qual concluíram que a recorrente tinha falsificado documentos e que os tinha entregado à sociedade cooperativa como documentos de apoio de um pedido que, caso tivesse sido deferido, lhe teria permitido beneficiar de um empréstimo imobiliário em condições reservadas, nos termos da lei francesa, aos agregados com rendimentos reduzidos. Consequentemente, os inspetores recomendaram que fosse aberto um processo disciplinar.

35 Em 23 de outubro de 2009, a recorrente foi ouvida pelo Provedor de Justiça no âmbito da audiência prévia prevista no artigo 3.º do anexo IX do Estatuto.

36 Em 20 de novembro de 2009, o Provedor de Justiça decidiu abrir um processo disciplinar. Todavia, atendendo à gravidez da recorrente e após o parecer do médico assistente da instituição, em 18 de janeiro de 2010 o Provedor de Justiça decidiu diferir os atos do processo disciplinar para data posterior ao parto da recorrente.

37 Em 19 de maio de 2010, o Provedor de Justiça convocou o Conselho de Disciplina, tendo este ouvido a recorrente em 8 de julho de 2010.

38 Em 9 de julho de 2010, o Conselho de Disciplina emitiu um parecer fundamentado em que concluiu que a recorrente reconheceu como certos os factos que lhe foram imputados.

39 Quanto à sanção proposta, o Conselho de Disciplina explicou a sua posição da seguinte forma:

«— os factos imputados prejudicam a dignidade da função exercida [pela recorrente], particularmente no contexto do valor de integridade associado à instituição que a emprega, e constituem infrações graves ao artigo 12.º do Estatuto […],

¾ o caráter intencional dos factos imputados e a responsabilidade [da] funcionária são incontestáveis,

¾ [a] funcionária exerce funções que implicam um alto nível de responsabilidade,

¾ não há [reincidência nos] factos imputados,

¾ [a] funcionária teve bons relatórios de avaliação ao longo da sua carreira.»

40 Tendo em conta estes elementos, o Conselho de Disciplina, por maioria, propôs como sanção «a classificação da interessada num grupo de funções inferior com redução de grau (AST 1, escalão 1)». Contudo, uma parte não maioritária do Conselho de Disciplina entendeu que o despedimento era a sanção mais apropriada.

41 Na sua decisão de 20 de julho de 2010, notificada à recorrente em 22 de julho de 2010, o Provedor de Justiça decidiu aplicar a sanção de despedimento sem perda de direitos à pensão com produção de efeitos em 31 de julho de 2010 (a seguir «decisão controvertida»).

42 Em 21 de outubro de 2010, a recorrente apresentou uma reclamação ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, da decisão de 20 de julho de 2010.

43 Por decisão de 18 de janeiro de 2011, notificada à interessada em 24 de janeiro de 2011, o Provedor de Justiça indeferiu a reclamação.

Pedidos das partes e processo

44 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal da Função Pública se digne:

— anular a decisão de 20 de julho de 2010;

— na medida do necessário, anular a decisão, de 18 de janeiro de 2011 e notificada em 24 de janeiro de 2011, que indeferiu expressamente a sua reclamação;

consequentemente:

— a título principal, constatar que a anulação da decisão controvertida implica a sua reintegração, com efeitos retroativos à data em que a referida decisão produziu efeitos, no seu lugar de administrador de grau AD 5, escalão 2, bem como o pagamento dos direitos financeiros que lhe são devidos relativamente a todo este período, acrescido dos juros de mora à taxa do Banco Central Europeu acrescida de 2 pontos;

— a título subsidiário, condenar o Provedor de Justiça no pagamento de uma quantia correspondente à remuneração que a recorrente teria recebido desde a data em que o seu despedimento produziu efeitos até ao mês em que atingirá a idade da reforma, em julho de 2040, e a respetiva regularização dos direitos de pensão da recorrente;

— em todo o caso, condenar o Provedor de Justiça no pagamento da quantia de 65 000 euros a título dos danos morais sofridos pela recorrente;

— condenar o Provedor de Justiça em todas as despesas.

45 O Provedor de Justiça conclui pedindo que o Tribunal da Função Pública se digne:

— negar provimento ao recurso na sua íntegra;

— condenar a recorrente nas despesas.

46 No seu relatório preparatório da audiência, transmitido por carta de 15 de dezembro de 2011, o Tribunal da Função Pública convidou as partes a responderem a medidas de organização do processo, tendo as partes respondido no prazo concedido. Contudo, a recorrente informou o Tribunal de que não estava em condições de apresentar uma cópia da ficha de informações anexa ao pedido da sociedade cooperativa de 24 de março de 2009.

Questões de direito

1. *Quanto ao objeto do recurso*

47 Para além da anulação da decisão de 20 de julho de 2010, a recorrente pede a anulação, na medida do necessário, da decisão de 18 de janeiro de 2011 através da qual a Autoridade Investida do Poder de Nomeação (a seguir «AIPN») indeferiu a sua reclamação.

48 Segundo jurisprudência constante, os pedidos de anulação formalmente dirigidos contra a decisão que indefere uma reclamação têm por efeito, caso esta decisão não tenha conteúdo autónomo, submeter à apreciação do Tribunal o ato contra o qual a reclamação foi apresentada (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de janeiro de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, n.º 8). No presente caso, na medida em que a decisão de indeferimento da reclamação apresentada contra a decisão controvertida não tem conteúdo autónomo, há que considerar que o recurso só foi interposto contra a decisão controvertida.

49 Além disso, o Tribunal recorda que não lhe incumbe, no âmbito de um recurso interposto nos termos do artigo 91.º do Estatuto, dirigir injunções às instituições da União (v., por exemplo, acórdão do Tribunal da Função Pública de 24 de fevereiro de 2010, P/Parlamento, F-89/08, n.º 120, e de 14 de setembro de 2010, Da Silva Pinto Branco/Tribunal de Justiça, F-52/09, n.º 31). Por conseguinte, há que julgar inadmissíveis os pedidos por meio dos quais se requer que o Tribunal constate que a anulação da decisão controvertida implica a reintegração da recorrente, com efeitos retroativos, à data em que a decisão produziu efeitos, no seu lugar de administrador de grau AD 5, escalão 2.

2. *Quanto aos pedidos de anulação*

50 Em apoio dos seus pedidos de anulação da decisão controvertida, a recorrente invoca cinco fundamentos relativos, respetivamente, à violação do processo disciplinar previsto no Estatuto, à violação do dever de fundamentação, ao erro manifesto de apreciação, à violação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres e ao direito à licença de maternidade, bem como à violação do dever de solicitude e do princípio da boa administração.

51 Além disso, nos seus articulados, a recorrente invoca uma questão relativa ao papel do Provedor de Justiça no contexto do processo disciplinar respeitante aos princípios da igualdade de armas entre as partes e do processo equitativo. Ora, ainda que se admita que a recorrente pretende assim invocar um fundamento em apoio dos seus pedidos de anulação, há que constatar que tal fundamento, não sendo acompanhado por nenhuma argumentação, contrariando a regra prevista no artigo 35.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento de Processo, deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do processo disciplinar previsto no Estatuto

52 O fundamento relativo à violação do processo disciplinar previsto no Estatuto assenta em três partes que dizem respeito, respetivamente, à violação do artigo 25.º do anexo IX do Estatuto, à violação do artigo 23.º do anexo IX do Estatuto e à violação dos artigos 5.º e 6.º do anexo IX do Estatuto.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à existência de procedimentos penais sobre os mesmos factos

– Argumentos das partes

53 A recorrente alega que o Provedor de Justiça tomou uma decisão final antes de o tribunal competente ter proferido uma sentença final nos procedimentos que contra ela foram movidos, tendo assim violado o artigo 25.º do anexo IX do Estatuto.

54 Segundo o Provedor de Justiça, o conceito de «perseguido judicialmente» previsto no artigo 25.º do anexo IX do Estatuto deve ser apreciado à luz do direito nacional aplicável ao caso em questão e, portanto, à luz do direito francês. O Provedor de Justiça sustenta a este respeito que, nos termos do direito francês, não existia «[perseguição judicial]» no momento em que a decisão controvertida foi adotada, pelo que pede ao Tribunal que julgue improcedente esta parte do primeiro fundamento.

55 Na audiência, a recorrente sustentou que há que conferir ao artigo 25.º do anexo IX do Estatuto uma interpretação autónoma e que não é pertinente a referência ao direito francês feita pelo Provedor de Justiça na sua contestação.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

56 A título preliminar, há que constatar que a acusação relativa à violação do artigo 25.º do anexo IX do Estatuto não foi apresentada no âmbito do procedimento pré-contencioso.

57 É certo que o Provedor de Justiça não invocou a exceção de inadmissibilidade. Todavia, a concordância entre a reclamação e o recurso, de que depende a admissibilidade deste último, constitui uma questão de ordem pública que cabe ao Tribunal examinar oficiosamente (v. acórdão de Tribunal da Função Pública de 11 de julho de 2007, B/Comissão, F-7/06, n.º 26 e jurisprudência referida).

58 Esta regra só pode ser aplicada nos casos em que o recurso contencioso altera o objeto da reclamação ou a sua causa, devendo este último conceito de «causa» ser interpretado em sentido amplo. Designadamente, no que respeita a pedidos de anulação, há que entender como «causa do litígio» a contestação pelo recorrente da legalidade interna do ato impugnado ou, a título alternativo, a contestação da sua legalidade externa, distinção que é reconhecida pela jurisprudência (v. acórdão do Tribunal da Função Pública de 1 de julho de 2010, Časta/Comissão, F-40/09, n.º 83 e jurisprudência referida).

59 No presente caso, há que constatar que a recorrente invocou na fase da reclamação vários argumentos relacionados tanto com a legalidade externa como com a legalidade interna da decisão controvertida, a saber, o caráter irregular do processo de adoção da referida decisão, a inexatidão material dos factos imputados, a violação do dever de fundamentação e a violação do princípio da proporcionalidade. Daqui resulta que, ao invocar na sua petição o fundamento relativo à violação do artigo 25.º do anexo IX do Estatuto, a recorrente não violou a regra da concordância e que, consequentemente, o presente fundamento é admissível.

60 Quanto ao mérito, a suspensão do processo disciplinar enquanto se aguarda pelo encerramento do procedimento penal, prevista no artigo 25.º do anexo IX do Estatuto, tem uma dupla razão de ser.

61 Por um lado, esta suspensão responde à preocupação de não afetar a posição do funcionário em causa no âmbito de procedimentos penais instaurados contra si por factos que, por outro lado, são objeto de processo disciplinar na sua instituição (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de março de 1998, Tzoanos/Comissão, T-74/96, n.º 34).

62 Por outro lado, tal suspensão permite tomar em consideração, no quadro do processo disciplinar, constatações efetuadas pelo juiz responsável pelo procedimento penal quando a sua decisão se tenha tornado definitiva. Com efeito, o artigo 25.º do anexo IX do Estatuto consagra o princípio segundo o qual «o processo penal paralisa o processo disciplinar», o que se justifica designadamente pelo facto de os órgãos jurisdicionais penais nacionais disporem de poderes de investigação mais alargados do que a AIPN. Assim, no caso de os mesmos factos poderem ser constitutivos de uma infração penal e de uma violação das obrigações estatutárias do funcionário, a Administração está vinculada pelas constatações de facto apuradas pela jurisdição penal no âmbito do processo repressivo. Uma vez que esta última constatou a existência dos factos do caso concreto, a Administração pode proceder em seguida à sua qualificação jurídica relativamente ao conceito de falta disciplinar, verificando nomeadamente se estes constituem incumprimentos das obrigações estatuárias (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de junho de 2004, François/Comissão, T-307/01, n.º 75; acórdão do Tribunal da Função Pública de 13 de janeiro de 2010, A e G/Comissão, F-124/05 e F-96/06, n.º 323).

63 Para mais, resulta da jurisprudência pertinente que cabe ao funcionário em causa fornecer à AIPN os elementos que permitem apreciar se os factos de que é acusado no âmbito do processo disciplinar são paralelamente objeto de procedimentos penais abertos contra si. Para cumprir esta obrigação, o funcionário em causa deve em princípio provar que foram abertos procedimentos penais contra si quando ele próprio era objeto de um processo disciplinar. Com efeito, só quando tais procedimentos penais tiverem sido abertos é que os factos sobre os quais estes incidem podem ser identificados e comparados aos factos que desencadearam o processo disciplinar, a fim de determinar a sua eventual identidade (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de maio de 2002, Onidi/Comissão, T-197/00, n.º 81).

64 Cabe então ao Tribunal decidir, em primeiro lugar se, nas circunstâncias do caso concreto, a recorrente provou que estava a ser «perseguid[a] judicialmente pelos mesmos factos» quando a decisão controvertida foi adotada.

65 O Tribunal recorda desde já que, segundo jurisprudência constante, os termos de uma disposição de direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto de interpretação autónoma, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 5 de outubro de 2009, Comissão/Roodhuijzen, T-58/08, n.º 70, e do Tribunal Geral de 13 de setembro de 2011, Zangerl-Posselt/Comissão, T-62/10 P, n.º 41 e jurisprudência referida). Só quando não se puder detetar no direito do União, ou nos princípios gerais do direito da União, os elementos que lhe permitem precisar o conteúdo e o alcance de uma disposição através de uma interpretação autónoma é que o juiz da União pode, mesmo na ausência de uma remissão expressa, ser levado a referir-se ao direito dos Estados-Membros para aplicar o direito da União.

66 Resulta desta jurisprudência que, em primeiro lugar, há que examinar as disposições pertinentes do Estatuto (acórdão Comissão/Roodhuijzen, já referido, n.º 71). Ora, as únicas referências ao conceito de «perseguido judicialmente» no Estatuto encontram-se nos artigos 24.º e 25.º do anexo IX, por conseguinte no contexto do processo disciplinar, que não fornecem nenhuma indicação útil quanto ao conteúdo deste conceito. Há pois que constatar que o Estatuto não precisa o conteúdo do conceito de «perseguido judicialmente», ao contrário do que sucede, por exemplo, com o conceito de «parceiro estável não matrimonial de um funcionário» para efeitos da atribuição do abono de lar no processo Comissão/Roodhuijzen, conceito que se encontra definido no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), do anexo VII do Estatuto.

67 Quanto ao direito da União, há que notar que o legislador adotou vários atos que reenviam, explícita ou implicitamente, para o direito nacional para a definição do conceito de «processo penal» ou do conceito mais preciso de «perseguido judicialmente». Assim, por exemplo, no artigo 1.º, alínea c), da Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal, o termo «processo penal» é definido como «o processo penal na aceção da legislação nacional aplicável» (JO L 82, p. 1). Da mesma forma, o artigo 2.º da Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal atribui direitos aos «suspeito[s] ou [aos] acusado[s]», sem apresentar definições autónomas destes conceitos (JO L 142, p. 1).

68 O Tribunal conclui assim que não é possível detetar no direito da União elementos que lhe permitam precisar o conteúdo e o alcance dos termos «perseguido judicialmente» utilizados no artigo 25.º do anexo IX do Estatuto através de uma interpretação autónoma. Nestas circunstâncias, para aplicar esta norma, o Tribunal só se pode reportar ao direito dos Estados-Membros, no presente caso, ao da República Francesa, cujas autoridades penais se consideram competentes para analisar os factos imputados à recorrente.

69 A este respeito, resulta dos autos que, no momento em que foi tomada a decisão controvertida, estava em curso um inquérito preliminar respeitante a factos qualificados de «falsificação de documentos oficiais do Provedor de Justiça […] e utilização junto de um terceiro com vista a obter um benefício pessoal», mas que nenhum inquérito judicial fora aberto e atribuído a um *juge d'instruction*.

70 Em segundo lugar, o Tribunal observa que no direito francês, o conceito de «procedimentos penais», pelo facto de implicar o início de uma ação pública para aplicação de penas, não inclui a existência de um simples inquérito preliminar. Daqui resulta que, à luz do direito francês, não tinham sido iniciados no presente caso procedimentos penais à data da adoção da decisão controvertida.

71 Todavia, mesmo em caso de inexistência de procedimentos penais na aceção do direito nacional, quando o funcionário é objeto, como no caso em análise, de um inquérito suscetível de desencadear procedimentos penais, tem de lhe ser dada possibilidade de provar de forma específica, e atendendo ao duplo objetivo do artigo 25.º do anexo IX do Estatuto, por um lado, que a decisão disciplinar pode afetar a sua posição em eventuais procedimentos penais posteriores a que o referido inquérito pode conduzir (v. acórdão Tzoanos/Comissão, já referido, n.º 38) e, por outro, que, no âmbito do processo disciplinar, a administração teve em consideração factos contestados pela recorrente antes de o juiz competente em matéria penal os ter dado como provados de forma definitiva.

72 Não é o que sucede no presente processo.

73 Com efeito, por um lado, há que constatar que a recorrente se limitou a indicar, no seu recurso, que o requisito previsto no artigo 25.º do anexo IX do Estatuto não tinha sido respeitado, sem sequer tentar provar que uma decisão que regula definitivamente a sua situação era suscetível de afetar a sua posição em eventuais procedimentos penais posteriores a que o inquérito em curso poderia conduzir no momento do processo disciplinar, processos esses que incidiriam sobre factos idênticos.

74 Por outro lado, quanto ao princípio segundo o qual «o procedimento penal paralisa o procedimento disciplinar», o Tribunal da Função Pública salienta que quando este princípio deve ser aplicado no âmbito de simples inquéritos mesmo antes dos procedimentos penais terem sido abertos, deve ser interpretado de forma restritiva sob pena de privar os procedimentos disciplinares de todo o efeito útil. Em particular, tal princípio não pode impedir a administração de adotar uma sanção disciplinar quando esta se baseie em factos que, no momento da adoção da sua decisão, não eram contestados pelo funcionário em questão.

75 No presente processo, resulta dos autos que todos os factos que estão na base da decisão controvertida — a alteração de quatro folhas de remuneração e de um atestado de rendimentos, a apresentação destes documentos alterados a terceiros no âmbito de um pedido de obtenção de um empréstimo bancário a taxas vantajosas — foram reconhecidos pela recorrente e confirmados repetidamente ao longo do processo que deu origem à decisão controvertida. Além disso, a recorrente não procura provar que um órgão jurisdicional francês para o qual poderia ter recorrido no final do inquérito preliminar de que foi objeto pudesse fazer constatações factuais suscetíveis de, de algum modo, pôr em causa a exatidão material destes factos.

76 Interrogada sobre esta questão na audiência, a recorrente limitou-se a declarar que um eventual inquérito penal poderia trazer esclarecimentos sobre certas «zonas escuras», como as circunstâncias em que a alteração do atestado de rendimentos de 2008 foi feita, a existência de um interesse seu em alterar as folhas de remuneração e esse atestado, e a existência de um benefício pessoal que a recorrente retiraria dos comportamentos que lhe são imputados.

77 Todavia, resulta dos autos que as questões relativas, por um lado, ao seu eventual interesse em alterar as folhas de remuneração e o atestado de rendimentos e, por outro, ao benefício pessoal que podia retirar de tal alteração, não foram elementos decisivos na decisão do Provedor de Justiça, que se limitou a ter em consideração, a título de circunstância agravante, a finalidade de a recorrente utilizar

esses documentos «no âmbito de um pedido de obtenção de um empréstimo bancário a taxas vantajosas destinado às famílias com rendimentos reduzidos», o que não foi contestado pela recorrente, e a afastar as explicações alternativas prestadas pela recorrente.

78 Resulta do que precede que, embora ainda não tivessem sido abertos procedimentos penais contra a recorrente na data em que a decisão controvertida foi adotada, a recorrente não provou especificamente que, no caso de o inquérito em curso no momento em que a decisão controvertida foi adotada dar origem a procedimentos penais pelos mesmos factos, a decisão disciplinar poderia afetar a sua posição num eventual processo penal nem que a administração tomou em consideração outros factos além dos que foram reconhecidos pela recorrente.

79 Por conseguinte, a primeira parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa a um vício processual na adoção da decisão de suspensão

– Argumentos das partes

80 A recorrente sustenta que a decisão por meio da qual foi decidida a sua suspensão violou o artigo 23.º do anexo IX do Estatuto porque a recorrente não foi ouvida antes de esta decisão ser adotada.

81 O Provedor de Justiça responde, em primeiro lugar, que a decisão de suspender a recorrente foi tomada sem a ouvir, mas com respeito pelas disposições do artigo 23.º do anexo IX do Estatuto, que prevê essa possibilidade em caso de circunstâncias excecionais. Em segundo lugar, o Provedor de Justiça considera que ainda que existisse um vício processual na adoção da decisão de suspensão, este não teria nenhuma influência sobre a decisão controvertida.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

82 É jurisprudência constante que uma decisão que ordena a suspensão de um funcionário constitui um ato lesivo, suscetível de ser objeto de um recurso de anulação nos termos previstos nos artigos 90.º e 91.º do Estatuto (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de maio de 1999, Connolly/Comissão, T-203/95, n.º 33).

83 Todavia, tal decisão não constitui um ato procedimental indispensável, preparatório da decisão final que pronuncia a sanção final a aplicar, mas uma decisão autónoma, que a AIPN pode adotar e cuja aplicação está subordinada à alegação de um erro grave (v. acórdãos Connolly/Comissão, já referido, n.º 36, e do Tribunal de Primeira Instância de 16 de dezembro de 2004, De Nicola/BEI, T-120/01 e T-300/01, n.º 113). Daqui resulta que uma eventual ilegalidade da decisão de suspensão não tem nenhuma influência sobre a validade da decisão controvertida.

84 Consequentemente, a segunda parte do primeiro fundamento é inoperante e, por isso, deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do primeiro fundamento, relativa à composição irregular do Conselho de Disciplina

– Argumentos das partes

85 A recorrente alega que um Conselho de Disciplina que seja composto exclusivamente por membros externos à instituição, como o Conselho de Disciplina convocado pelo Provedor de Justiça, viola os artigos 5.° e 6.° do anexo IX do Estatuto.

86 O Provedor de Justiça pede ao Tribunal que julgue improcedente a terceira parte do primeiro fundamento.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

87 Há que constatar que o artigo 5.º, n.º 1, do anexo IX do Estatuto, ao limitar-se a indicar que pelo menos um dos membros do Conselho de Disciplina deve ser escolhido fora da instituição em questão, não proíbe de modo nenhum que a maior parte, ou mesmo todos os membros do Conselho de Disciplina, possam ser escolhidos fora da instituição.

88 Uma interpretação desta norma que levasse a proibir a constituição de Conselhos de Disciplina compostos exclusivamente por membros externos à instituição em causa não apenas não se apoiaria em nenhum elemento textual, mas, como corretamente alegou o Provedor de Justiça na sua contestação, teria como consequência que seria impossível constituir validamente um Conselho de Disciplina no caso de instituições ou de organismos que não dispõem de um número suficiente de funcionários com o grau requerido pelos artigos 5.° e 6.° do anexo IX do Estatuto para fazer parte de um Conselho de Disciplina.

89 Consequentemente, há que julgar improcedente a terceira parte do primeiro fundamento.

90 Do exposto decorre que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

Argumentos das partes

91 A recorrente considera que nem o parecer do Conselho de Disciplina nem a decisão de despedimento respeitam os requisitos de fundamentação.

92 Em primeiro lugar, a recorrente invoca o laconismo do parecer do Conselho de Disciplina, que não explica de que forma nem por que motivo os factos que lhe são imputados prejudicam a dignidade da função exercida. Além disso, a recorrente contesta a afirmação do Conselho de Disciplina segundo a qual a recorrente exercia funções que implicavam um alto nível de responsabilidade, recordando que era funcionária do grau mais baixo do grupo de funções AD.

93 Em segundo lugar, a recorrente considera que a decisão de demissão não é conforme com os requisitos de fundamentação embora seja diferente do parecer do Conselho de Disciplina.

94 Segundo a recorrente, na decisão controvertida o Provedor de Justiça não «verific[a] a materialidade dos factos imputados», limitando-se a elaborar uma lista dos elementos agravantes ou atenuantes que se assemelha a «uma figura de estilo» e não explicou por que motivo a sanção de demissão era preferível à redução de grau proposta pelo Conselho de Disciplina.

95 O Provedor de Justiça considera que o Conselho de Disciplina e a AIPN respeitaram o dever de fundamentação ao exporem os elementos pertinentes e pede que este fundamento seja julgado improcedente.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

96 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação de uma decisão lesiva deve permitir que o órgão jurisdicional exerça a sua fiscalização sobre a legalidade da decisão e deve fornecer ao interessado as indicações necessárias para saber se a decisão está corretamente fundamentada (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 19 de maio de 1999, Connolly/Comissão, T-34/96 e T-163/96, n.º 93 e jurisprudência referida).

97 A questão de saber se a fundamentação da decisão da AIPN que aplica uma sanção satisfaz estas exigências deve ser apreciada à luz não apenas da sua redação, mas também do seu contexto bem como do conjunto de normas jurídicas que regem a matéria em questão. A este respeito, embora o Conselho de Disciplina e a AIPN sejam obrigados a mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal das suas decisões e as considerações que os levaram a adotá-las, não se exige contudo que discutam todos os pontos de facto e de direito que foram suscitados pelo interessado no decurso do processo (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de dezembro de 2002, Stevens/Comissão, T-277/01, n.º 71 e jurisprudência referida).

98 Além disso, se, como no presente processo, a sanção aplicada pela AIPN é mais severa do que a que foi sugerida pelo Conselho de Disciplina, a decisão deve precisar de forma circunstanciada os motivos que levaram a AIPN a afastar-se do parecer emitido pelo Conselho de Disciplina (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de janeiro de 1985, F./Comissão, 228/83, n.º 35).

99 É à luz destes princípios que há que analisar se o parecer do Conselho de Disciplina e a decisão controvertida se encontram devidamente fundamentados.

100 Em primeiro lugar, no que respeita ao fundamento relativo ao laconismo do parecer do Conselho de Disciplina, o Tribunal observa que este parecer é efetivamente muito sintético. Todavia, por um lado, o Conselho de Disciplina constata que a realidade dos factos imputados é reconhecida pela recorrente e, por outro, que o parecer não omite os diferentes elementos agravantes e atenuantes em que se baseia a proposta de redução do grau da recorrente, pelo que permite que o juiz efetue a sua fiscalização e fornece à interessada as indicações necessárias para saber se a decisão está devidamente fundamentada. Por conseguinte, improcede esta alegação.

101 No que respeita à contestação da recorrente relativa à apreciação do Conselho de Disciplina sobre o alto nível de responsabilidade das funções que exercia, trata-se de uma questão que pertence ao conhecimento do mérito e não ao caráter suficiente ou não da fundamentação. Esta questão será assim examinada em seguida, no âmbito do terceiro fundamento relativo ao erro manifesto de apreciação.

102 No que se refere à fundamentação da decisão controvertida, em primeiro lugar, esta refere-se ao estatuto profissional da recorrente, à «falsificação de quatro folhas [de remuneração]» e de um atestado, bem como ao «uso dos documentos falsificados junto de terceiros» no âmbito de um pedido de obtenção de um empréstimo bancário a taxas vantajosas. Em segundo lugar, a decisão tem em consideração a circunstância de que a recorrente reconheceu a realidade destes factos logo na primeira audiência no Conselho de Disciplina e que nunca os contestou ao longo do processo. Em terceiro lugar, o Provedor de Justiça explica que os atos imputados à recorrente e o seu comportamento posterior «tornam impossível a manutenção, ou mesmo o restabelecimento, da relação de confiança institucional, profissional e pessoal entre o Provedor de Justiça e [a recorrente]» e

que, atendendo à gravidade do seu comportamento e dos seus atos, a sua manutenção na função pública prejudicaria gravemente a imagem desta última e teria implicações muito negativas para a autoridade moral do Provedor de Justiça.

103 Tal fundamentação, longe de estar limitada a uma cláusula de estilo, precisa os factos concretos imputados à recorrente e as considerações que levaram a AIPN a adotar a sanção de demissão e não a sanção de redução de grau. A referida fundamentação é suscetível de fornecer à interessada as indicações necessárias para saber se a decisão controvertida está devidamente fundamentada e permitir ao Tribunal exercer a sua fiscalização de legalidade.

104 Atendendo a estes elementos, a fundamentação do parecer do Conselho de Disciplina e a fundamentação da decisão controvertida não podem ser consideradas insuficientes.

105 Por conseguinte, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação

106 O terceiro fundamento é composto por duas partes relativas, respetivamente, à inexatidão material dos factos imputados e à violação manifesta do princípio da proporcionalidade.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa à inexatidão material dos factos imputados

– Argumentos das partes

107 A recorrente considera que o Provedor de Justiça cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que esta tinha a intenção de retirar dos seus comportamentos um «benefício pessoal de caráter social», segundo os termos da decisão controvertida. Além disso, indica que, segundo a jurisprudência francesa, só há falta punível nos termos do artigo 441-1 do Código Penal francês quando a peça contrafeita ou alterada é suscetível de causar a outrem um prejuízo efetivo ou eventual, e alega que, no caso, o seu gesto não causou nenhum prejuízo.

108 O Provedor de Justiça pede que a primeira parte do presente fundamento seja julgada improcedente.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

109 O Tribunal salienta que a decisão de aplicar a sanção de demissão resulta do facto, não contestado pela recorrente, de esta ter alterado vários documentos oficiais e de os ter utilizado junto de terceiros. A exatidão material destes factos não é pois colocada em causa pela recorrente.

110 Embora seja certo que a decisão controvertida imputa à recorrente ter utilizado «os documentos falsificados junto de um terceiro com vista a daí retirar um benefício pessoal de caráter social», esta decisão assenta no facto de documentos oficiais terem sido alterados e utilizados junto de terceiros. Com efeito, a título de circunstância agravante, a decisão controvertida considera a intenção da recorrente utilizar em estes documentos «no âmbito de um pedido de obtenção de um empréstimo bancário a uma taxa vantajosa destinada a famílias com rendimentos reduzidos». Esta circunstância não é contestada pela recorrente, que se limita a alegar que não retirou um benefício de caráter social dos seus comportamentos, sem todavia avançar nenhum argumento que possa provar que a decisão controvertida assentava nessa finalidade. Por outro lado, há que constatar, a título exaustivo, que a decisão controvertida examina de forma detalhada as diferentes explicações avançadas pela recorrente, afastando-as, e que a recorrente não forneceu outra explicação satisfatória para os seus atos.

111 Em segundo lugar, a qualificação jurídica dos atos da recorrente à luz do direito penal francês não é pertinente, pois os factos contestados foram examinados pelo Provedor de Justiça do ponto de vista de uma falta disciplinar e não de uma infração penal.

112 Nestas condições, o Tribunal constata que a recorrente não apresentou nenhum argumento suscetível de provar que a decisão controvertida contém um erro de apreciação quanto à materialidade dos factos que lhe são imputados. A primeira parte do terceiro fundamento deve, por conseguinte, ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à violação manifesta do princípio da proporcionalidade

– Argumentos das partes

113 A recorrente considera que o caráter definitivo e irreversível da sanção aplicada é desproporcionado relativamente à falta cometida e às circunstâncias do caso concreto e que o Provedor de Justiça apreciou de forma errada as circunstâncias agravantes e atenuantes.

114 O Provedor de Justiça pede ao Tribunal que julgue improcedente esta parte do terceiro fundamento.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

115 Nos termos do artigo 10.º do anexo IX do Estatuto, a severidade da sanção disciplinar imposta deve ser proporcional à gravidade da falta cometida. O mesmo artigo enuncia também os critérios que a AIPN deve ter em conta na escolha da sanção.

116 A determinação da sanção baseia-se na avaliação global feita pela AIPN de todos os factos concretos e das circunstâncias próprias de cada caso individual, sendo que o Estatuto não prevê uma relação fixa entre as sanções que aí são indicadas e os diferentes tipos de incumprimentos cometidos pelos funcionários e não precisa em que medida a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes deve intervir na escolha da sanção.

117 Além disso, há que salientar que o respeito pelo princípio da proteção jurídica efetiva expresso no artigo 47.º da Carta não exclui que, num processo de natureza administrativa, uma sanção seja inicialmente imposta por uma autoridade administrativa. Pressupõe no entanto que a decisão de uma autoridade administrativa que não preencha ela própria os requisitos previstos neste artigo, como sucede no presente caso, com a AIPN, fique sujeita a uma fiscalização posterior de um «órgão jurisdicional de plena jurisdição» (v., neste sentido e por analogia, TEDH, acórdão Albert e Le Compte e Bélgica de 10 de fevereiro de 1983, série A n.º 58, § 29, acórdãos Schmautzer, Umlauft, Gradinger, Pramstaller, Palaoro e Pfarrmeier e Áustria de 23 de outubro de 1995, série A, n.º 328 A-C e 329 A-C, respetivamente §§ 34, 37, 42, 39, 41 e 38, e acórdão Mérigaud c.França, de 24 de setembro de 2009, n.º 32976/04, § 68). Um órgão jurisdicional deve, para poder ser qualificado de «órgão jurisdicional de plena jurisdição», designadamente ter competência para julgar todas as questões de facto e de direito pertinentes para o litígio que é chamado a decidir (TEDH, acórdão Chevrol c. França de 3 de fevereiro de 2003, n.º 49636/99, § 77 e jurisprudência referida, e acórdão Silvester's Horeca Service c. Bélgica de 4 de março de 2004, n.º 47650/99, § 27), o que implica, no caso de uma sanção disciplinar, que tenha nomeadamente o poder de apreciar a proporcionalidade entre a falta e a sanção, sem se limitar a procurar erros manifestos de apreciação ou um desvio de poder (acórdão do Tribunal Geral de 15 de maio de 2012, Nijs/Tribunal de Contas, T-184/11 P, n.ºs 85 e 86).

118 É dentro do quadro jurídico descrito nos n.os 115 a 117 do presente acórdão que o Tribunal deve apreciar os argumentos deduzidos pela recorrente relativos a uma alegada violação do princípio da proporcionalidade, analisando se a ponderação das circunstâncias agravantes e atenuantes realizada pela AIPN foi feita de forma proporcionada.

119 No caso em análise não parece que a sanção controvertida seja desproporcionada, visto que ao alterar documentos oficiais a recorrente prejudicou gravemente a dignidade da sua função e rompeu definitivamente a relação de confiança com o Provedor de Justiça. Além disso, nenhum elemento apresentado pela recorrente permite concluir que a sanção aplicada é desproporcionada relativamente ao comportamento que lhe é imputado.

120 Em particular, a recorrente acusa o Provedor de Justiça, em primeiro lugar, de ter considerado erradamente, a título das circunstâncias agravantes, as funções importantes que exercia enquanto administradora responsável pela comunicação, o caráter gravemente culposo dos factos imputados, a incapacidade e a recusa da recorrente em reconhecer os factos, o importante prejuízo causado à reputação do Provedor de Justiça e a premeditação.

121 No que diz respeito às responsabilidades exercidas pela recorrente, como o Provedor de Justiça recorda corretamente nas suas peças, a recorrente era a única administradora na unidade «Comunicação». Além disso, resulta dos relatórios de avaliação anexos ao recurso que foram efetivamente atribuídas à recorrente funções importantes em matéria de concursos públicos e de gestão de fundos públicos. A experiência da recorrente ao serviço do Provedor de Justiça e as funções importantes que lhe foram atribuídas demonstram a confiança do Provedor de Justiça para com a recorrente e justificam que este tenha tido em consideração estes elementos como circunstâncias agravantes (v., neste sentido, acórdão Onidi/Comissão, já referido, n.º 146).

122 Quanto à caracterização dos factos e à gravidade da falta, a recorrente limita-se a afirmar que esta não reveste uma natureza tal que a tenha conduzido a negar o seu papel de funcionário, mas não avança nenhum argumento suscetível de pôr em causa a apreciação do Provedor de Justiça segundo a qual o facto de ter alterado documentos oficiais e de os ter utilizado junto de terceiros é uma falta muito grave.

123 Quanto à acusação relativa à «incapacidade e [à] recusa [da recorrente] em reconhecer os factos» e à circunstância de a recorrente nunca ter apresentado desculpas pelo seu comportamento, o Tribunal observa que o Provedor de Justiça nunca contestou que a recorrente reconheceu os factos e que, na realidade, na decisão controvertida, considera como circunstância agravantes a «incapacidade e [a] recusa [da recorrente] em reconhecer a gravidade dos factos cometidos». Além disso, embora seja certo que na reunião com os inspetores a recorrente afirmou de imediato estar «consciente da gravidade dos factos», resulta dos autos que, por várias vezes, tentou minimizá-los. Assim, na audiência com o Provedor de Justiça, sublinhou que a sociedade cooperativa e o *Parquet* tinham atribuído pouca importância ao processo; do mesmo modo, nos comentários adicionais de 3 de novembro de 2009 denunciou a «vontade em fazer demasiado» do Provedor de Justiça «para no fim acabar por ultrapassar o princípio da proporcionalidade». Por último, a recorrente limitou-se a apresentar aos inspetores desculpas «por este momento detestável e penoso que esta situação e os [seus] atos [lhes] imp[unha]», mas não apresentou desculpas pelas suas ações em nenhum momento. Consequentemente, o Provedor de Justiça não pode ser acusado de ter constatado a título das circunstâncias agravantes que a recorrente não compreendeu a gravidade dos factos que lhe eram imputados.

124 A recorrente sustenta que o Provedor de Justiça considerou erradamente como circunstância agravante o prejuízo que os seus atos causaram à reputação do Provedor de Justiça, uma vez que foi sempre mantida a confidencialidade do processo. Ora, o Tribunal observa que a própria recorrente se queixa da publicidade dada ao processo e que, como o Provedor de Justiça recorda, o processo é certamente conhecido pela sociedade cooperativa e pelas autoridades francesas às quais, em aplicação do

artigo 4.º, n.º 2, da Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO L 113, p. 15), os factos imputados à recorrente foram comunicados pelo Provedor de Justiça, pelo que esta acusação não merece acolhimento.

125 Por fim, a recorrente contesta a acusação de premeditação invocada pelo Provedor de Justiça. Todavia, basta recordar que não se contesta que os comportamentos da recorrente tiveram lugar ao longo de um período de cerca de dois meses a partir do início do mês de julho de 2009 e até 26 de agosto de 2009, data na qual a recorrente enviou à sociedade cooperativa o atestado de rendimentos que a própria elaborara. Além disso, os atos que esta reconheceu ter cometido exigem de forma evidente um nível de preparação que exclui um «ato irrefletido» como alega a recorrente. Como tal, esta acusação deve ser rejeitada.

126 Em segundo lugar, no que se refere à apreciação das circunstâncias atenuantes, a recorrente acusa o Provedor de Justiça de não ter tomado em consideração o seu sofrimento pessoal e familiar. Todavia, o facto de o Provedor de Justiça ter rejeitado estes argumentos não prova que não os tenha tido em consideração.

127 Além disso, a recorrente acusa o Provedor de Justiça de não ter retirado consequências do facto de que a recorrente não reincidiu na prática dos atos. A este respeito, o artigo 10.º, alínea h), do anexo IX do Estatuto, indica que, para determinar a gravidade da falta, a AIPN tem em conta a repetição dos atos ou dos comportamentos faltosos, de modo que uma eventual repetição do ato poderia justificar um agravamento da sanção. Em contrapartida, a inexistência de reincidência não pode constituir uma circunstância atenuante uma vez que, em princípio, um funcionário está obrigado a abster-se de todos os atos e de todos os comportamentos que possam prejudicar a dignidade da sua função (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 30 de novembro de 2011, Quinn Barlo e o./Comissão, T-208/06, n.ºs 255 e 264, segundo os quais, em matéria de concorrência, a inexistência de reincidência não pode constituir circunstância atenuante, sendo objeto de recurso no Tribunal de Justiça, processo C-70/12 P).

128 A recorrente acusa o Provedor de Justiça de ter confundido os seus comportamentos privados e as suas atividades profissionais, sendo a falta cometida estritamente independente das suas funções profissionais. Todavia, tal acusação deve ser rejeitada porquanto o respeito devido pelo funcionário à dignidade da sua função não se limita ao momento particular em que exerce esta ou aquela função específica, mas impõe-se-lhe em todas as circunstâncias (acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de março de 2001, Connolly/Comissão, C-274/99 P, n.ºs 79 a 93 e 130; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de março de 1996, Williams/Tribunal de Contas, T-146/94, n.º 68).

129 Por fim, a recorrente acusa o Provedor de Justiça de não ter considerado como circunstância atenuante os seus relatórios de avaliação nos quais o Provedor de Justiça considerou que a recorrente tinha um rendimento excelente. Ora, independentemente da apreciação que conste dos relatórios de avaliação da recorrente e ainda que o Provedor de Justiça tenha considerado, na decisão controvertida, que a eficácia e a competência da recorrente eram inegáveis, a AIPN podia, no entanto, legitimamente considerar que, tendo em conta a gravidade dos factos provados, o grau e as responsabilidades do recorrente, tal circunstância não era suscetível de atenuar a sanção a aplicar (v. acórdão Connolly/Comissão, T-34/96 e T-163/96, já referido, n.º 167).

130 Resulta do que precede que o presente fundamento deve por conseguinte ser julgado improcedente na íntegra.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à igualdade de tratamento entre homens e mulheres e ao direito à licença de maternidade

Argumentos das partes

131 A recorrente considera que, na medida em que a decisão controvertida produziu efeitos quando se encontrava em situação de licença de maternidade, a decisão viola o artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 76/207 e o artigo 10.º da Diretiva 92/85.

132 Ainda que se admita que a Diretiva 92/85 possa em princípio aplicar-se, o Provedor de Justiça contrapõe que o artigo 10.º desta apenas proíbe o despedimento de uma trabalhadora grávida na medida em que o despedimento esteja relacionado com o estado desta última e pede que este fundamento seja julgado improcedente.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

133 No que respeita à pretensa violação da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, há que constatar desde já que o artigo 23.º da Carta impõe o respeito pelo princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego e que o princípio da não-discriminação das trabalhadoras grávidas se encontra previsto no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/54 e no artigo 10.º da Diretiva 92/85. As alegações escritas da recorrente devem pois ser entendidas no sentido de que se referem a estas disposições.

134 O Tribunal recorda que a jurisprudência reconheceu a necessidade de garantir a igualdade entre trabalhadores femininos e trabalhadores masculinos empregados pelas instituições da União (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de janeiro de 1992, Speybrouck/Parlamento, T-45/90, n.º 48).

135 No presente caso, a recorrente não provou nenhum facto que permita identificar a existência de uma discriminação direta ou indireta, sendo que tal discriminação não pode presumir-se apenas porque o Provedor de Justiça tinha conhecimento da gravidez da recorrente.

136 Não havendo factos que permitam presumir a existência de uma discriminação direta ou indireta alegada pela recorrente, não cabe ao Provedor de Justiça provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres.

137 No que diz respeito à pretensa violação do artigo 10.º da Diretiva 92/85, o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto dispõe que serão concedidas aos funcionários em atividade condições de trabalho que obedeçam às normas de saúde e de segurança adequados, pelo menos equivalentes aos requisitos mínimos aplicáveis por força de medidas aprovadas nestes domínios por força dos Tratados.

138 Ora, a Diretiva 92/85 tem por objetivo melhorar o ambiente de trabalho reforçando a proteção da saúde e a segurança das trabalhadoras grávidas. Como tal, esta diretiva vincula as instituições na medida em que, no âmbito da sua autonomia organizacional e dentro dos limites do Estatuto, devem assegurar às trabalhadoras grávidas uma proteção equivalente à proteção mínima conferida pela diretiva (v. acórdão do Tribunal da Função Pública de 30 de abril de 2009, Aayhan e o./Parlamento, F-65/07, n.º 116).

139 Todavia, o artigo 10.º da Diretiva 92/85 não pode ser interpretado no sentido de que proíbe todos os despedimentos de trabalhadoras grávidas. Com efeito, uma decisão de demissão adotada durante o período compreendido entre o início da gravidez e o termo da licença de maternidade por motivos não relacionados com o estado de gravidez não é contrária ao referido artigo 10.º, desde que o empregador justifique devidamente por escrito o despedimento e que o despedimento da interessada

seja admitido pela legislação e/ou pela prática, em conformidade com as disposições do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2010, Danosa, C-232/09, n.º 63).

140 Ora, em primeiro lugar, resulta claramente dos autos que a demissão da recorrente não está de modo nenhum relacionada com a sua gravidez. Além disso, a recorrente nunca invocou, nem nas alegações escritas nem nas alegações orais apresentadas na audiência, que a decisão de demissão se ficou a dever ao facto de estar grávida.

141 Em segundo lugar, o Provedor de Justiça indicou por escrito, na decisão controvertida, os motivos justificativos do despedimento.

142 Em terceiro lugar, ainda que o Estatuto não contenha uma disposição específica que preveja expressamente uma exceção à proibição prevista no artigo 10.º da diretiva, o Estatuto deve ser interpretado no sentido de que admite essa exceção no seu artigo 47.º, alínea e), que prevê a possibilidade, estritamente excecional, de cessação definitiva das funções de um funcionário em caso de decisão de demissão adotada no seguimento de um processo disciplinar.

143 Resulta do que precede que há que julgar improcedente o presente fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do dever de solicitude e do princípio da boa administração

Argumentos das partes

144 A recorrente acusa o Provedor de Justiça de ter decidido aguardar até 19 de maio de 2010 para abrir um processo disciplinar embora a recorrente tivesse, pelo contrário, pedido por escrito e anexando a esse pedido um atestado médico do seu médico assistente que o processo fosse terminado o mais rapidamente possível, tendo em conta os efeitos que o stresse provocaria à sua gravidez. Além disso, a recorrente observa que o processo decorreu durante a fase da gravidez e a fase em que se tornara mãe recentemente, o que demonstra falta de solicitude por parte do Provedor de Justiça.

145 O Provedor de Justiça pede que este fundamento seja julgado improcedente.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

146 Resulta dos autos que em 25 de novembro de 2009 a recorrente contactou o Provedor de Justiça para o informar do seu estado de stresse relacionado com o processo em curso e que este estado poderia ter efeitos negativos no desenrolar da sua gravidez. Por carta de 27 de novembro de 2009, o Provedor de Justiça informou a recorrente da sua intenção de pedir ao seu médico assistente que tomasse conhecimento da situação médica da recorrente a fim de lhe sugerir eventuais medidas destinadas a minimizar o impacto do processo disciplinar na sua saúde e na do seu nascituro. Após o parecer do médico assistente da instituição, segundo o qual o estado de saúde da recorrente era frágil e um processo disciplinar podia causar efeitos nefastos neste, o Provedor de Justiça adotou, em 18 de janeiro de 2010, a decisão de diferir os atos relacionados com o processo disciplinar para data posterior ao parto da recorrente.

147 Ora, há que constatar que foi precisamente devido a solicitude que o Provedor de Justiça adiou a abertura do processo disciplinar.

148 Consequentemente, há que julgar improcedente este quinto fundamento.

3. *Quanto aos pedidos de indemnização*

Argumentos das partes

149 A recorrente pede ao Tribunal da Função Pública que declare, a título principal, que a anulação da decisão controvertida implica o pagamento dos direitos financeiros que lhe são devidos relativamente ao período compreendido entre a data em que a demissão produziu efeitos e a decisão de anulação do Tribunal da Função Pública, acrescido de juros de mora contados desde a referida decisão.

150 A título subsidiário, pede ao Tribunal que condene o Provedor de Justiça a reparar o dano material e o dano moral que sofreu devido à decisão controvertida.

151 Seja como for, pede que o Provedor de Justiça seja condenado a pagar a quantia de 65 000 euros pelos danos morais sofridos.

152 O Provedor de Justiça requer que estes pedidos sejam julgados improcedentes.

– Apreciação do Tribunal da Função Pública

153 Segundo jurisprudência constante em matéria de função pública, os pedidos de indemnização de um dano devem ser julgados improcedentes quando apresentem uma relação estreita com os pedidos de anulação que tenham, eles próprios, sido julgados improcedentes (acórdão do Tribunal da Função Pública de 8 de novembro de 2007, Andreasen/Comissão, F-40/05, n.º 277).

154 No presente caso, existe uma relação estreita entre todos os pedidos de indemnização e os pedidos de anulação que foram julgados improcedentes. Na medida em que o exame dos pedidos de anulação não revelou nenhuma ilegalidade da qual possa resultar a responsabilidade do Provedor de Justiça, há que julgar improcedentes os pedidos de indemnização.

155 Resulta de tudo o que precede que há que negar provimento ao recurso na sua íntegra.

Quanto às despesas

156 Nos termos do artigo 87.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, sem prejuízo de outras disposições do capítulo VIII, título II, do referido regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o Tribunal pode decidir, quando razões de equidade o exijam, que uma parte vencida seja condenada apenas parcialmente nas despesas, ou mesmo que não seja condenada nas despesas.

157 Resulta dos fundamentos acima enunciados que a recorrente é a parte vencida. Para além disso, o Provedor de Justiça pediu expressamente que a recorrente fosse condenada nas despesas. Não justificando as circunstâncias do caso em apreço a aplicação das disposições do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a recorrente deve suportar as suas próprias despesas e é condenada a suportar as despesas efetuadas pelo Provedor de Justiça.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DA FUNÇÃO PÚBLICA (Segunda Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso de BG.

2) BG suporta as suas próprias despesas e é condenada a suportar as despesas efetuadas pelo Provedor de Justiça Europeu.

Rofes i Pujol Boruta Bradley

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de julho de 2012.

O secretário
W. Hakenberg

O presidente
H. Kreppel