

**Processo C-283/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de junho de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgique) (Tribunal do Trabalho de língua francesa de Bruxelas, Bélgica)

**Data da decisão de reenvio:**

1 de outubro de 2019

**Demandantes:**

CO

ME

GC

e 42 outros

**Demandados:**

MJ

Comissão Europeia

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

Conselho da União Europeia

Eulex Kosovo

**I. Objeto do litígio e factos pertinentes**

1

A Missão EULEX KOSOVO foi estabelecida pela Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2008, sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO

(JO 2008, L 42, p. 92) (a seguir «Ação Comum de 2008»). Inicialmente estabelecida por um período de 28 meses, esta missão foi prorrogada várias vezes.

2 Inicialmente, a Missão EULEX KOSOVO não tinha personalidade jurídica e agia através do seu chefe de missão que era, designadamente, responsável pela missão no terreno, emitia instruções destinadas a todo o pessoal e era responsável pela execução do orçamento nos termos de um contrato assinado com a Comissão; era igualmente responsável pela celebração dos contratos com os membros do pessoal civil internacional e contratado no local.

3 A Missão EULEX KOSOVO foi dotada de personalidade jurídica e de capacidade judiciária pela Decisão 2014/349/PESC do Conselho, de 12 de junho de 2014, que altera a Ação Comum 2008/124/PESC sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO (JO 2014, L 174, p. 42) (a seguir «Decisão 2014/349»).

4 MJ ocupou o cargo de chefe de missão entre 1 de fevereiro de 2013 e 14 de outubro de 2014, segundo as modalidades indicadas designadamente nos contratos que celebrou com a Comissão em 1 de fevereiro e 7 de junho de 2013.

5 Os demandantes estiverem, ou alguns deles ainda estão, no Kosovo ao serviço da Missão EULEX KOSOVO na qualidade de pessoal civil internacional, ao abrigo de contratos de trabalho a termo certo, celebrados por um ou mais meses (no máximo um ano), que foram sucessivamente renovados.

6 Os contratos celebrados e renovados antes de a Missão EULEX KOSOVO ter personalidade jurídica foram elaborados e assinados pelo chefe de missão, em nome próprio. Em contrapartida, no que se refere aos contratos elaborados e assinados entre 12 de junho de 2014 e 14 de outubro de 2014, período durante o qual a missão tinha personalidade jurídica, MJ, que na altura era chefe de missão, agiu na qualidade de «representante» da missão, ao abrigo de um mandato com representação, ou mesmo na qualidade de órgão dessa missão.

7 Em 2012 uma reclassificação de diversas funções levou, segundo os demandantes, a uma alteração da descrição das suas funções e a uma redução significativa da sua remuneração. Seguiram-se três «vagas» de não renovação de contratos na primavera e no verão de 2013, no outono de 2014 e no outono de 2016.

8 Os demandantes contestam a reclassificação das suas funções (e as consequentes alterações das suas condições de trabalho) e/ou a não renovação dos seus contratos, bem como o «estatuto» que lhes foi/é aplicado, nomeadamente em termos de segurança social.

9 A reclassificação de funções e a primeira vaga de não renovação de contratos ocorreram numa altura em que a Missão EULEX KOSOVO ainda não tinha personalidade jurídica, e por intervenção do chefe de missão, que agiu em nome próprio.

10 Inicialmente, os demandantes citaram apenas os primeiros quatro demandados:

- MJ, na qualidade de chefe da Missão EULEX KOSOVO «*que não tem personalidade jurídica*», e de signatário, em nome próprio, dos contratos celebrados com os demandantes;
- a Comissão, na qualidade de autoridade delegante, responsável hierárquico do chefe de missão e responsável pela execução do orçamento da missão;
- o Serviço Europeu para a Ação Externa, na qualidade de responsável pelo comando das operações civis, em geral, e pelas decisões tomadas ao abrigo da Ação Comum de 2008, em particular;
- o Conselho, na qualidade de instituição que nomeou MJ como chefe de missão, sendo responsável pelos atos imputáveis a este último.

11 Estes quatro demandados contestaram a jurisdição e o alcance da competência do tribunal para conhecer dos pedidos formulados contra eles. Por outro lado, MJ contestou a admissibilidade dos pedidos contra si formulados, alegando que, no período em que a Missão EULEX KOSOVO não tinha personalidade jurídica, foi, quando muito, na qualidade de mandatário da União Europeia que assinou os contratos de trabalho dos demandantes e que, nessa qualidade, não podia estar vinculado em nome próprio; invocou, em especial, um Acórdão da Cour du travail de Bruxelles (4<sup>e</sup> chambre) (Tribunal Superior do Trabalho de Bruxelas, 4.<sup>a</sup> secção) de 12 de dezembro de 2017, no âmbito de um processo que opunha um antigo trabalhador da Missão EULEX KOSOVO a um antigo chefe de missão e à própria missão, quando a missão ainda não tinha personalidade jurídica.

12 As instituições europeias contestaram que os chefes da Missão EULEX KOSOVO tenham alguma vez sido mandatários da União Europeia, uma vez que, antes de a missão ter personalidade jurídica própria, estavam expressamente habilitados a agir em nome próprio. Alegaram ainda que, inicialmente, os chefes de missão agiam «*na sua qualidade*», isto é, enquanto mandatários da Missão EULEX KOSOVO, não obstante o facto de a mesma (ainda) não ter personalidade jurídica, nos mesmos moldes que os mandatários de uma associação desprovida de personalidade jurídica ou dos representantes de uma organização sindical.

13 MJ e as instituições europeias contestaram igualmente a admissibilidade dos pedidos contra si formulados, alegando que, uma vez que a Missão EULEX KOSOVO tinha sido dotada de personalidade jurídica e de

capacidade judiciária, era a única que devia responder por todas as reclamações e obrigações decorrentes da execução do mandato, tanto em termos retroativos como prospetivos, em conformidade com o novo artigo 16.º, n.º 5, inserido na Ação Comum de 2008 pela Decisão 2014/349. Na sequência desta última contestação, os demandantes decidiram citar a Missão EULEX KOSOVO através de um incidente de intervenção provocada.

- 14 Por decisão de 1 de junho de 2018, que declarou igualmente que o chefe de missão e as instituições europeias não eram responsáveis no que se refere ao período anterior a 12 de junho de 2014, o órgão jurisdicional de reenvio ordenou a reabertura dos debates para que as partes analisassem a existência do «mandato» do chefe de missão no que respeita ao período anterior a 12 de junho de 2014.

## II. Disposições em causa

- 15 As únicas disposições suscetíveis de serem aplicadas ao caso em apreço são europeias e são, nomeadamente, as seguintes.

### *Ação Comum de 2008 (antes da alteração introduzida em 12 de junho de 2014)*

#### Artigo 8.º

«1. O chefe de missão assume a responsabilidade e exerce o comando e o controlo da EULEX KOSOVO no teatro de operações.

[...]

3. O chefe de missão emite instruções destinadas a todo o pessoal da EULEX KOSOVO, incluindo neste caso o elemento de apoio em Bruxelas, para a eficaz condução da EULEX KOSOVO no teatro de operações, assumindo a sua coordenação e gestão corrente, e segundo as instruções no plano estratégico do comandante da Operação Civil.

[...]

5. O chefe de missão é responsável pela execução do orçamento da EULEX KOSOVO. Para o efeito, o chefe de missão assina um contrato com a Comissão».

#### Artigo 9.º, n.º 3

«Quando necessário, a EULEX KOSOVO pode igualmente recrutar, numa base contratual, pessoal civil internacional e pessoal local».

#### Artigo 10.º, n.º 3

«As condições de trabalho e os direitos e deveres do pessoal civil internacional e contratado no local são estipulados nos contratos entre o chefe de missão e os membros do pessoal».

***Comunicação da Comissão, de 30 de novembro de 2009, relativa aos Conselheiros Especiais da Comissão mandatados para a execução das ações operacionais da PESC, bem como ao pessoal contratual internacional***

- 16 Esta comunicação especifica que «o contrato deve prever que os conselheiros especiais da PESC celebrem contratos de trabalho em nome próprio, em conformidade com as disposições em vigor para os agentes recrutados pelos conselheiros especiais da PESC», que «um conselheiro especial da PESC celebra, em nome próprio, um contrato de trabalho para efeitos de recrutamento de um agente internacional», e que «o contrato de trabalho de agente internacional de um conselheiro especial da PESC é assinado pelo conselheiro especial da PESC»;

**III. Jurisprudência potencialmente pertinente**

- 17 O tribunal faz referência a dois acórdãos da Cour du travail de Bruxelles (Tribunal Superior do Trabalho, Bruxelas):
- um Acórdão de 12 de dezembro de 2017 no qual a Cour du travail (Tribunal Superior do Trabalho) declarou que o empregador de um membro do pessoal internacional ao serviço da Missão EULEX KOSOVO, antes de esta ter adquirido personalidade jurídica, não era o chefe de missão, mas sim a União Europeia, da qual o chefe de missão era apenas o mandatário;
  - um Acórdão de 8 de janeiro de 2019 no qual a mesma secção do mesmo tribunal, com uma formação diferente, decidiu no mesmo sentido a respeito de outra missão «PESC», precisando que o empregador era «a União Europeia, representada pela Comissão».

**IV. Apreciação do tribunal e reabertura dos debates**

- 18 No que respeita aos contratos celebrados entre MJ e a Comissão em 1 de fevereiro de 2013 e 7 de junho de 2013, o tribunal salienta os seguintes elementos:
- Foi em nome próprio que MJ assinou os contratos que celebrou com a Comissão em 1 de fevereiro de 2013 e 7 de junho de 2013, ao abrigo dos quais lhe foram efetivamente concedidas algumas verbas orçamentais para as necessidades da missão, em especial para cobrir a remuneração do pessoal (cláusula 4 do contrato de 7 de junho de 2013), tendo-se igualmente comprometido a assumir plena responsabilidade pelo orçamento, ao ponto de se comprometer a reembolsar à Comissão todos os montantes indevidamente pagos ou indevidamente utilizados (cláusula 9 do mesmo contrato) e a

subscrever um seguro especial para cobrir a sua responsabilidade financeira a esse título, bem como quaisquer danos que pudesse causar (*by himself*) à Comissão ou a qualquer terceiro no exercício das suas funções, incluindo as partes com as quais teria de celebrar contratos nesse contexto (cláusula 12.3 do mesmo contrato);

- a cláusula 11.1 do contrato celebrado em 7 de junho de 2013 prevê ainda que o conselheiro especial celebra, em nome próprio, os contratos de trabalho com o seu pessoal.

19 O tribunal assinala igualmente que os contratos de trabalho celebrados com MJ antes de junho de 2014 identificam-no expressamente, não só em nome próprio, mas também na qualidade de «empregador», e fazem ainda referência expressa à cláusula 11.1 do contrato de 7 de junho de 2013, especificando que é permitido a MJ, «na qualidade de conselheiro especial, celebrar contratos de trabalho em nome próprio» (ponto II do preâmbulo dos contratos).

20 No que se refere ao período anterior a 12 de junho de 2014, o tribunal considerou, à luz das disposições e dos contratos aplicáveis, que os demandantes procederam corretamente ao citar MJ a título pessoal, e que há que mantê-lo em juízo nessa qualidade, não obstante o Acórdão da Cour du travail de Bruxelles (Tribunal Superior do Trabalho, Bruxelas) de 12 de dezembro de 2017.

21 O tribunal considera, com efeito, que não se pode afirmar, *a fortiori* sem a mínima nuance, reserva ou análise adicional, que o chefe da Missão EULEX KOSOVO era «apenas o mandatário da União Europeia para o cumprimento desta missão», uma vez que, à época, a missão não tinha personalidade jurídica própria, nem tão-pouco considerar que a ação contra ele proposta seria julgada inadmissível só pelo facto de que «regra geral, a ação não pode ser proposta contra o mandatário, mas apenas contra o mandante», dado nomeadamente que há diversos casos em que um «mandatário» é pessoalmente responsável pelos atos que praticou por conta do seu «mandante» e/ou pode ser citado no âmbito de um processo judicial em lugar do seu mandante, ainda que apenas nessa qualidade. Tal sucede, em particular:

- em caso de representação dita «imperfeita» ou de mandato «sem representação», ou seja, precisamente quando o mandatário age em nome próprio por conta do seu mandante. Nesse caso, a relação contratual estabelece-se, em princípio, entre o mandatário pessoalmente e o seu cocontratante, sem que possam ser diretamente intentadas ações ou interpostos recursos entre o mandante e este último e vice-versa,
- ou ainda no caso de um mandato *ad agendum* (que se distingue do mandato *ad litem* utilizado, nomeadamente, para efeitos de representação de uma associação desprovida de personalidade jurídica), nos termos do qual o

mandatário pode ser formalmente parte num processo, em nome próprio, mas por conta do seu mandante, mediante a simples indicação da sua qualidade.

22 O tribunal considerou que era necessário que as partes analisassem de forma mais detalhada a existência do «mandato» atribuído a MJ na sua qualidade de chefe de missão e, sendo caso disso, a natureza exata desse mandato e os efeitos que dele decorreriam para MJ, antes de decidir a título definitivo se MJ pode/deve permanecer em juízo, ou se deve ser julgado não responsável pelo facto de, à época, ter agido apenas em nome e por conta da União Europeia (por intermédio de uma e/ou outras das suas instituições que são igualmente partes no processo), no âmbito de um mandato com representação. Por conseguinte, ordenou a reabertura dos debates.

### **V. Alegações das partes**

23 Os demandantes concluem pedindo que as ações por eles propostas contra as instituições europeias sejam julgadas procedentes, na medida em que dizem respeito a qualquer ato, ação ou omissão cometido por um chefe de missão. A título subsidiário, pedem que a instância seja suspensa enquanto se aguarda por uma decisão no âmbito do processo T-602/15 RENV e, a título ainda mais subsidiário, concluem pedindo que as ações que propõem sejam julgadas procedentes na medida em que são propostas contra MJ.

24 MJ pede ao tribunal que julgue inadmissíveis os pedidos contra si formulados. Nesse sentido, considera que a Missão EULEX KOSOVO é o empregador dos demandantes no que se refere à totalidade dos contratos em causa.

25 As instituições europeias consideram que não têm a qualidade de empregadores dos demandantes e pedem que os pedidos contra elas formulados com base numa relação de trabalho sejam julgados inadmissíveis ou, pelos menos, infundados.

26 Numa audiência de alegações realizada em 4 de junho de 2019, as partes acordaram que a questão da existência do mandato do chefe de missão e da natureza dos efeitos desse mandato devem ser objeto de uma questão prejudicial a submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia, na medida em que está em causa a interpretação de atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União na aceção do artigo 267.º TFUE. O Tribunal aderiu a esta sugestão.

### **VI. Fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

27 O Tribunal e o Tribunal de Justiça da União Europeia já tiveram de se pronunciar sobre diferentes processos que envolviam a Missão

EULEX KOSOVO ou outras missões semelhantes por iniciativa do pessoal civil internacional contratado para as necessidades da missão.

28 No entanto, ainda não tiveram a oportunidade de se pronunciar sobre a questão da identificação do empregador desse pessoal e/ou da sua representação no que respeita ao período anterior à aquisição de personalidade jurídica por parte da missão, embora a missão já pudesse recrutar pessoal numa base contratual através do chefe de missão, que assinava os contratos em nome próprio, e embora já houvesse pessoal que se encontrava efetivamente ao serviço da missão.

29 Esta identificação é indispensável no presente caso, a fim de se poder apreciar a admissibilidade e/ou o fundamento de certos pedidos formulados tanto contra MJ como contra as instituições europeias, na medida em que se referem ao período anterior a 12 de junho de 2014.

### **VII. Questão prejudicial**

30 Tendo em conta os elementos precedentes, o tribunal decide submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 8.º, n.º 3, e 10.º, n.º 3, da Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2008, sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO, na sua versão anterior às alterações introduzidas pela Decisão 2014/349/PESC do Conselho, de 12 de junho de 2014 e, se necessário, em conjugação com quaisquer outras disposições que possam ser pertinentes, ser interpretados no sentido de que conferem ao chefe de missão, em nome pessoal e por sua própria conta, o estatuto de empregador do pessoal civil internacional ao serviço da Missão EULEX KOSOVO durante o período anterior a 12 de junho de 2014, ou, tendo designadamente em conta os artigos 8.º, n.º 5, e 9.º, n.º 3, da Ação Comum 2008/124/PESC antes das alterações introduzidas em 12 de junho de 2014, no sentido de que conferem a qualidade de empregador à União Europeia e/ou a uma instituição da União Europeia, como a Comissão Europeia, o Serviço Europeu para a Ação Externa, o Conselho da União Europeia ou qualquer outra instituição, por conta da qual o chefe de missão tenha agido até essa data ao abrigo de um mandato, de uma delegação de poderes ou de qualquer outra modalidade de representação a determinar eventualmente?»