

corra que a administração comunitária fez nascer na sua esfera esperanças fundadas.

3. Nenhum funcionário pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima na falta de garantias precisas dadas pela administração. O silêncio da Comissão na sequência do pedido de confirmação dos seus direitos que lhe tinha sido dirigido por um funcionário, por mais lamentável que seja, não pode valer como confirmação de tais direitos na esfera do interessado, tal como não pode ser considerado uma garantia precisa dada pela administração.

Mesmo que um funcionário obtenha da administração a confirmação errada dos direitos que reivindicava, tal compromisso não pode criar uma situação de confiança legítima, uma vez que nenhum funcionário de uma instituição comunitária se pode validamente comprometer a não aplicar o direito comunitário e que a comunicação de uma interpretação errada da regra comunitária não pode, por outro lado, dar origem à responsabilidade da administração. As promessas que não tenham em conta as disposições esta-

tutárias não podem criar uma confiança legítima na espera daquele a quem se dirigem.

4. O respeito do princípio dos direitos adquiridos permite a uma instituição recusar a concessão do subsídio de expatriação a um funcionário que, durante o período referido no n.º 1, alínea a), do artigo 4.º do anexo VII do estatuto, tenha exercido, de modo habitual, a sua actividade profissional, no território do Estado de afectação, em organizações que, devido à adopção de novos critérios, já não eram consideradas, na altura da contratação do interessado, organizações internacionais para efeitos da referida disposição, continuando, no entanto, a conceder esse subsídio aos funcionários anteriormente empregados nas mesmas organizações mas contratados sob a égide dos antigos critérios da noção de organização internacional.
5. A revogação com efeitos retroactivos de um acto jurídico que tenha conferido direitos subjectivos ou benefícios similares é contrária aos princípios gerais de direito.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quarta Secção)  
27 de Março de 1990 \*

No processo T-123/89,

**Jean-Louis Chomel**, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Bruxelas, patrocinado por Jean-Noël Louis, advogado no foro de Bruxelas

\* Língua do processo: francês.

las, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto da SARL Fiduciaire Myson,  
6-8, rue Origer,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Sean van Raepenbusch,  
membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no  
Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Cen-  
tro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão que recusou ao recorrente  
a concessão do subsídio de expatriação,

O TRIBUNAL (Quarta Secção),

constituído pelos Srs. D. A. O. Edward, presidente de secção, R. Schintgen e  
R. Garcia-Valdecasas, juízes,

secretário: H. Jung

vistos os autos e após a audiência de 7 de Fevereiro de 1990,

profere o presente

## Acórdão

### Os factos

- 1 O recorrente, Jean-Louis Chomel, nacional francês, trabalhou em Bruxelas no Comité das Organizações Profissionais Agrícolas da Comunidade Europeia (adiante «COPA») de 1 de Janeiro de 1980 a 15 de Setembro de 1981, no escritório de advogados J. M. Didier et Associates de 16 de Setembro de 1981 a 31 de Outubro de 1983, bem como no Comité Geral da Cooperação Agrícola da CEE (adiante «Cogeca»), em seguida no COPA durante o período compreendido entre 1 de Novembro de 1983 e 30 de Setembro de 1988.
- 2 Em 1 de Setembro de 1988 a Comissão ofereceu ao recorrente um emprego de administrador de grau A 7 na Direcção-Geral VI «Agricultura». Por carta dirigida em 4 de Setembro de 1988 à Comissão, o recorrente aceitou esta oferta de emprego especificando ao mesmo tempo, referindo-se ao disposto no n.º 1, segundo travessão da alínea a), do artigo 4.º do estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias (adiante «estatuto»), que considerava «ter direito ao subsídio de expatriação» tendo em conta o facto de as suas funções do momento serem «serviços efectuados para organizações internacionais». O recorrente pedia, nesta mesma carta, à Comissão que lhe confirmasse por escrito que tinha direito ao subsídio de expatriação. O recorrente entrou em funções em 3 de Outubro de 1988, sem ter obtido a confirmação, escrita ou oral, dos seus direitos pelos serviços da Comissão. Com efeito, o subsídio de expatriação não lhe foi pago com o seu primeiro vencimento relativo ao mês de Outubro de 1988.
- 3 No momento da entrada em funções do recorrente, os funcionários da Comissão que tinham sido anteriormente empregados do COPA e do Cogeca beneficiavam do subsídio de expatriação.
- 4 Em 7 de Dezembro de 1988 o recorrente apresentou uma reclamação, ao abrigo do n.º 2 do artigo 90.º do estatuto, contra a recusa da Comissão, concretizada na folha de vencimento do mês de Outubro de 1988, de lhe conceder o benefício do subsídio de expatriação ao abrigo do artigo 4.º do anexo VII do estatuto.

## Tramitação processual

- 5 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Julho de 1989, J.-L. Chomel interpôs, nos termos do artigo 91.º do estatuto, um recurso de anulação da decisão da Comissão que lhe recusa a concessão do subsídio de expatriação previsto no artigo 4.º do anexo VII do estatuto e da decisão de indeferimento tácito pela Comissão da reclamação apresentada pelo recorrente em 7 de Dezembro de 1988.
  
- 6 Por carta de 11 de Julho de 1989, a Comissão indeferiu expressamente a reclamação do recorrente alegando que, tendo em conta a interpretação restritiva da noção de organização internacional consagrada pela conclusão dos chefes de administração de 28 de Maio de 1986, o COPA e o Cogeca não são considerados organizações internacionais para efeitos do disposto no artigo 4.º do anexo VII do estatuto.
  
- 7 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
  - 1) declarar o presente recurso admissível e procedente;
  
  - 2) anular:
    - a decisão da Comissão que lhe recusa a concessão do subsídio de expatriação nos termos do artigo 4.º do anexo VII do estatuto dos funcionários, decisão de que só tomou conhecimento ao receber a sua primeira folha de vencimento em Outubro de 1988;
  
    - na medida do necessário, a decisão de indeferimento tácito pela Comissão da reclamação apresentada pelo recorrente em 7 de Dezembro de 1988 ao abrigo do n.º 2 do artigo 90.º do estatuto dos funcionários;
  
  - 3) condenar a recorrida nas despesas da instância, quer por aplicação do n.º 2 do artigo 69.º quer por aplicação do n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 69.º do Regulamento Processual, bem como nas despesas indispensáveis efectuadas para fins processuais e, nomeadamente, as despesas de escolha de domicílio, de deslocação, de estada e os honorários de advogado, em aplicação da alínea b) do artigo 73.º do mesmo regulamento.

- 8 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- declarar o pedindo improcedente;
  - decidir quanto às despesas nos termos legais.
- 9 A fase escrita decorreu inteiramente perante o Tribunal de Justiça. Seguiu os seus trâmites normais, tendo em conta o facto de o recorrente não ter apresentado réplica.
- 10 Por força do n.º 1 do artigo 3.º da decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988 que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, o Tribunal (Quarta Secção), por despacho de 15 de Novembro de 1989, remeteu o processo para o Tribunal de Primeira Instância.
- 11 Com base no relatório preliminar do juiz relator, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.
- 12 Os representantes das partes foram ouvidos nas suas alegações e nas respostas às questões colocadas pelo Tribunal, na audiência de 7 de Fevereiro de 1990.

### **Quanto ao mérito**

- 13 Nos termos do n.º 1, segundo travessão da alínea a), do artigo 4.º do anexo VII do estatuto, o subsídio de expatriação é pago ao funcionário:
- que não tenha e não tenha tido nunca a nacionalidade do Estado em cujo território está situado o local da sua afectação;
  - que não tenha, «habitualmente, durante um período de cinco anos expirando seis meses antes do início de funções, residido ou exercido a sua actividade

profissional principal no território europeu do referido Estado», entendendo-se que «não serão tomadas em consideração as situações resultantes de serviços prestados a um outro Estado ou a uma organização internacional».

- 14 Convém recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça (ver acórdão de 2 de Maio de 1985, De Angelis/Comissão, 246/83, Recueil, p. 1253; acórdão de 13 de Novembro de 1986, Richter/Comissão, 330/85, Colect. p. 3439; acórdão de 23 de Março de 1988, Morabito/Parlamento, 105/87, Colect. p. 1707), a concessão do subsídio de expatriação tem por objecto compensar os encargos e desvantagens especiais decorrentes da assunção de funções junto das Comunidades em relação aos funcionários que, por este motivo, são obrigados a mudar de residência do país do seu domicílio para o país de afectação e a integrar-se num novo meio.
- 15 Aquando da sua reunião de 26 e 27 de Junho de 1975, o colégio dos chefes de administração adoptou uma conclusão relativa ao subsídio de expatriação e propôs considerar organização internacional para efeitos do disposto no n.º 1, segundo travessão da alínea a), do artigo 4.º do anexo VII do estatuto as organizações que satisfizessem os seguintes critérios:
- «a) ser internacional pela sua composição, ou seja, ter membros de países diferentes e estar aberta aos elementos semelhantes de diversas nações;
  - b) exercer uma actividade internacional de interesse geral, nomeadamente no domínio político, económico, social, humanitário, científico, cultural;
  - c) ter carácter de permanência e uma estrutura organizada dando aos membros o direito periódico de designarem as pessoas para dirigirem a organização (sede permanente, secretariado, etc.);
  - d) não ter fim lucrativo».

Em aplicação desta conclusão, o COPA e o Cogeca deviam ser considerados «organizações internacionais» para efeitos do disposto no referido estatuto.

- 16 Posteriormente, o colégio dos chefes de administração adoptou, em 28 de Maio de 1986, uma nova conclusão e propôs considerar organização internacional, para efeitos da aplicação do artigo 4.º do anexo VII do estatuto, as organizações satisfazendo o seguinte critério:

«ser criada por estados ou por uma organização ela própria criada por estados».

Esta conclusão começava a ser aplicada a partir de 1 de Junho de 1986 e especificava que os funcionários a quem tinha sido concedido o subsídio de expatriação com base na conclusão de 26 e 27 de Junho de 1975 continuariam a beneficiar deste subsídio ao longo da sua carreira de acordo com o princípio dos direitos adquiridos.

Em aplicação desta conclusão, o COPA e o Cogeca deixavam de ser considerados organizações internacionais para efeitos do disposto no artigo 4.º do anexo VII do estatuto.

- 17 Nem a conclusão adoptada em 26 e 27 de Junho de 1975 nem a de 28 de Maio de 1986 foram objecto de publicação.
- 18 O recorrente, ao trabalhar para o COPA e o Cogeca, residiu e exerceu a sua actividade profissional em Bruxelas — ou seja, no território do Estado em que foi colocado como funcionário da Comissão — durante os oito anos que precederam a sua entrada em funções na qualidade de funcionário.
- 19 A recorrida recusou ao recorrente o benefício do subsídio de expatriação com base em que, nos termos da conclusão adoptada pelo colégio dos chefes de administração em 28 de Maio de 1986, o COPA e o Cogeca devem ser considerados simples organizações profissionais agrícolas agrupadas ao nível da Comunidade, e não organizações internacionais na acepção do artigo 4.º do anexo VII do estatuto.
- 20 O recorrente não contestou a legalidade da nova interpretação dada pelo colégio dos chefes de administração ao termo organização internacional para efeitos da aplicação do artigo 4.º do anexo VII do estatuto.

- 21 Basta, conseqüentemente, examinar a legalidade da decisão da Comissão tendo em conta as circunstâncias em que foi adoptada.
- 22 A este respeito o recorrente alega um único fundamento extraído da violação dos princípios da confiança legítima e da boa-fé, bem como do princípio de boa administração e do dever de solicitude.
- 23 O recorrente sustenta que ignorava a existência da conclusão adoptada pelo colégio dos chefes de administração em 28 de Maio de 1986, no momento em que aceitou a sua nomeação, e que considerava ter direito ao subsídio de expatriação do mesmo modo que os seus colegas do COPA nomeados, entretanto, funcionários. O recorrente considera que a Comissão, ao não responder à sua carta de 4 de Setembro de 1988, se absteve de o informar lealmente das condições exactas de emprego que lhe eram oferecidas, da extensão exacta dos seus direitos e da interpretação a dar aos textos estatutários e regulamentares de execução. Segundo o recorrente, a Comissão cometeu uma falta ou, pelo menos, tornou-se responsável pela reticência culposa que teve como consequência colocar o recorrente numa situação que não lhe permitia responder à oferta de emprego com perfeito conhecimento de causa.
- 24 Por seu turno, a Comissão considera que este conjunto de circunstâncias não pode ser apresentado como um caso de violação dos princípios invocados pelo recorrente.
- 25 Segundo a jurisprudência do Tribunal, o direito de reclamar a protecção da confiança legítima é extensivo a todo e qualquer particular que se encontre numa situação da qual decorra que a administração comunitária fez nascer na sua esfera esperanças fundadas (acórdão de 19 de Maio de 1983, Mavridis/Parlamento, 289/81, Recueil, p. 1731).
- 26 Em contrapartida, nenhum funcionário pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima na falta de garantias precisas dadas pela administração (conclusões do advogado-geral Capotorti no acórdão de 1 de Outubro de 1981, Guglielmi/Parlamento, 268/80, Recueil p. 2295, 2307; conclusões do advogado-

-geral Warner no acórdão de 28 de Outubro de 1980, Dautzenberg/Tribunal de Justiça, 2/80, Recueil p. 3107, 3121).

- 27 No caso concreto, o silêncio da Comissão na sequência do pedido de confirmação dos seus direitos que lhe tinha sido dirigido pelo recorrente, por mais lamentável que seja, não pode valer como confirmação de tais direitos na esfera do recorrente, tal como não pode ser considerado uma garantia precisa dada pela administração.
- 28 Mesmo no caso de o recorrente ter obtido dos serviços da Comissão a confirmação dos direitos que reivindicava, tal compromisso não pode criar uma situação de confiança legítima, uma vez que nenhum funcionário de uma instituição comunitária se pode validamente comprometer a não aplicar o direito comunitário (acórdão de 16 de Novembro de 1983, Thyssen/Comissão, 188/82, Recueil p. 3721).
- 29 Tal como decorre de jurisprudência assente do Tribunal, a comunicação de uma interpretação errada da regra comunitária não podia, por outro lado, dar origem à responsabilidade da administração (acórdão de 28 de Maio de 1970, Richez-Parise e outros/Comissão, 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, Recueil p. 325; acórdão de 9 de Julho de 1970, Fiehn/Comissão, 23/69, Recueil p. 547; acórdão de 11 de Julho de 1980, Kohll/Comissão, 137/79, Recueil p. 2601).
- 30 Por último, tal como já foi esclarecido pelo Tribunal de Justiça, as promessas que não tenham em conta as disposições estatutárias não podem criar uma confiança legítima na esfera daquele a quem se dirigem (acórdão de 6 de Fevereiro de 1986, Vlachou/Tribunal de Contas, 162/84, Colect. p. 481).
- 31 O recorrente tinha, além disso, a liberdade de suspender a sua decisão de aceitar ou de declinar a oferta de emprego que lhe tinha sido feita enquanto não fosse adoptada pela Comissão uma decisão de confirmação ou de rejeição das suas pretensões.

- 32 No que diz respeito à pretensa violação do princípio de boa administração e do dever de solicitude, convém recordar que a protecção dos direitos e dos interesses dos funcionários deve ter sempre o seu limite no respeito das normas em vigor não podendo, em caso algum, o simples facto de pedir, no momento da aceitação de uma oferta de emprego, o benefício de um direito conduzir à atribuição desse direito em violação das disposições estatutárias, pelo mero facto de a administração não ter respondido a este pedido antes do início de funções. Daqui decorre que o argumento segundo o qual a Comissão ignorou a totalidade dos elementos do caso concreto e não teve em conta o interesse do serviço nem o interesse do funcionário em causa não pode ser atendido.
- 33 Na audiência, o recorrente alargou o seu fundamento único sustentando que a Comissão tinha violado o princípio da igualdade de tratamento com base em que, apesar da reviravolta ocorrida na interpretação do termo organização internacional, continua a conceder aos antigos empregados do COPA e do Cogeca o subsídio de expatriação, criando assim uma situação de discriminação incontestável entre os funcionários.
- 34 A este respeito, deve salientar-se que, ao garantir o respeito dos direitos adquiridos pelos funcionários anteriormente empregados no seio de organizações correspondendo aos critérios aplicados até 31 de Maio de 1986 à noção de organização internacional e que estavam ao seu serviço nessa data, a Comissão aplicou correctamente o princípio dos direitos adquiridos. Com efeito, tal como já foi decidido pelo Tribunal de Justiça, a revogação com efeitos retroactivos de um acto jurídico que tenha conferido direitos subjectivos ou benefícios similares é contrária aos princípios gerais de direito (acórdão de 22 de Setembro de 1983, Verli-Wallace/Comissão, 159/82, Recueil p. 2711).
- 35 O fundamento assente na violação dos princípios supramencionados não pode ser acolhido.
- 36 Decorre das considerações que precedem que deve ser negado provimento ao recurso.

### Quanto às despesas

- 37 Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento Processual do Tribunal de Justiça, aplicável *mutatis mutandis* ao Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 11.º da decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988, já referida, a parte vencida é condenada nas despesas, se assim for pedido. Todavia, de acordo com o artigo 70.º do mesmo regulamento as despesas efectuadas pelas instituições nos recursos dos agentes das Comunidades ficam a cargo das mesmas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quarta Secção)

declara e decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**

Edward

Schintgen

Garcia-Valdecasas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 27 de Março de 1990.

O secretário

M. Jung

O presidente

D. A. O. Edward