

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)  
1 de Outubro de 1992 \*

No processo T-7/91,

**Sibylle Schavoir**, funcionária do Conselho das Comunidades Europeias, residente em Ottignies-Louvain-la-Neuve (Bélgica), representada por Jacques Buekenhoudt, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Patrick Birden, 5, rue de la Reine,

recorrente,

contra

**Conselho das Comunidades Europeias**, representado por Rüdiger Bandilla, director no Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Xavier Herlin, director adjunto na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto a anulação da decisão do Conselho de 5 de Novembro de 1990 que recusou à recorrente a concessão do subsídio de expatriação,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DAS COMUNIDADES  
EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, A. Saggio e J. Biancarelli, juízes,

secretário: B. Pastor, administradora

vistos os autos e após a audiência de 1 de Julho de 1992,

profere o presente

\* Língua do processo: francês.

## Acórdão

## Factos na origem do litígio

- 1 A recorrente, funcionária da categoria C, entrou ao serviço do Conselho em 16 de Abril de 1982. Tem as nacionalidades alemã e belga. Adquiriu esta última nacionalidade por casamento com um cidadão belga.
- 2 Quando entrou em funções, não lhe foi concedido o benefício do subsídio de expatriação previsto no artigo 4.º do Anexo VII do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto»), tal como resulta de uma nota elaborada, em 20 de Abril de 1982, pelo Serviço do Pessoal e destinada ao Serviço «Remunerações e Subsídios».
- 3 Em 9 de Outubro de 1989, a recorrente enviou uma nota ao director da Direcção do Pessoal e da Administração do Conselho, pedindo-lhe que analisasse o seu caso, invocando que os funcionários encarregados do seu processo ao nível hierárquico mais baixo não tinham aceiteado o seu ponto de vista, segundo o qual ela preenche as condições para lhe ser concedido o subsídio em questão.
- 4 Por ofício de 5 de Fevereiro de 1990, o director da Direcção do Pessoal e da Administração respondeu à recorrente que, «apesar de uma tendência inicial favorável em relação ao seu pedido para poder beneficiar do subsídio de expatriação, consultas posteriores à Direcção do Pessoal, assim como a outras instituições, levam-me a considerar que neste momento não me posso pronunciar nem sobre o seu pedido nem sobre outros casos que estão a ser examinados». Depois de ter indicado que tinha decidido enviar o processo ao Serviço Jurídico do Conselho para parecer, o director acabava o ofício da seguinte maneira: «Espero ter em meu poder o parecer do Serviço Jurídico dentro de algumas semanas e por conseguinte peço-lhe que aguarde algum tempo para receber uma resposta definitiva.»

- 5 Em 6 de Fevereiro de 1990, a recorrente enviou a seguinte nota ao Serviço Jurídico: «Por ofício de 5 de Fevereiro de 1990, o Sr. H. (director da Direcção do Pessoal e da Administração) informa-me, em resposta à minha carta de 9 de Outubro de 1989, que decidiu submeter o caso ao Serviço Jurídico para parecer. Na realidade, o meu processo foi-vos transmitido há vários anos e continuo sem ter resposta desde esse momento (v. a minha carta de 9 de Outubro de 1989 ao Sr. H., último parágrafo). A título informativo, junto envio alguns documentos que dizem igualmente respeito ao meu caso...».
- 6 Em 27 de Abril de 1990, o Conselho indeferiu o pedido da recorrente fundamentando a sua decisão com considerações baseadas no exame de fundo das questões levantadas. Em 8 de Junho de 1990, a recorrente apresentou uma reclamação, nos termos do artigo 90.º do Estatuto, contra a nota referida. Esta reclamação foi indeferida pelo recorrido, por ofício de 5 de Novembro de 1990, nos seguintes termos: «Procedi a um exame aprofundado da sua nota. Dado possuir à data da sua entrada em funções — além da nacionalidade alemã — a nacionalidade belga, o direito ao subsídio de expatriação está — no que lhe diz respeito — sujeito às condições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Anexo VII do Estatuto. De acordo com esta disposição, o subsídio de expatriação é concedido... Ora, tendo em consideração a sua inscrição a partir de 15 de Maio de 1970 nos registos da população de Ganshoren e de Bruxelas, por um lado, e a sua actividade profissional em Bruxelas desde 1 de Julho de 1980, por outro lado, constato que residiu fora da Bélgica durante um período inferior a dez anos, que expirou em 16 de Abril de 1982, data da sua entrada ao serviço (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Fevereiro de 1976, no processo 42/75, Delvaux, Recueil, p. 167). Por este facto, sou obrigado a confirmar que foi correcta a decisão — tomada aquando da sua entrada em funções em 1982 — pela qual o subsídio de expatriação lhe foi recusado.»

### Tramitação processual

- 7 Nestas circunstâncias, a recorrente interpôs o presente recurso em 1 de Fevereiro de 1991.
- 8 Em requerimento separado entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Março de 1991, o Conselho suscitou uma questão prévia de admissibilidade baseada na inobservância dos prazos fixados no artigo 90.º do Estatuto

para o processo administrativo pré-contencioso. Por despacho de 22 de Julho de 1991, o Tribunal decidiu apreciar conjuntamente a questão prévia e o mérito.

- 9 O recorrido não entregou a contestação no prazo devido. A pedido do Conselho, e depois de ter notificado a recorrente para apresentar observações, o Tribunal, por despacho de 7 de Outubro de 1991, decidiu reabrir a fase escrita do processo.
- 10 Desde então, a fase escrita do processo teve tramitação normal e terminou em 19 de Março de 1992.
- 11 Por ofício de 9 de Abril de 1992, o Tribunal convidou o Conselho a apresentar todos os documentos relativos à concessão eventual do subsídio de expatriação que constam do processo individual da recorrente. Em resposta, o Conselho entregou o processo individual da recorrente.
- 12 Por ofício de 22 de Maio de 1992, o Tribunal pediu ao recorrido que indicasse se existem documentos que demonstrem que foi tomada em 1982 uma decisão sobre o direito da recorrente ao subsídio de expatriação, e, sendo caso disso, que os apresentasse. Em resposta a este ofício, o Conselho entregou a nota mencionada no n.º 2 do presente acórdão.
- 13 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal iniciou a fase oral limitando-a ao exame da admissibilidade do processo, sem instrução prévia.
- 14 As partes foram ouvidas em alegações na audiência de 1 de Julho de 1992.

### Pedidos das partes

15 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso admissível e procedente;
- anular a decisão do Conselho de 5 de Novembro de 1990, notificada em 6 de Novembro de 1990, que lhe recusou a concessão do subsídio de expatriação;
- declarar que ela preenche as condições para a concessão do subsídio de expatriação, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Anexo VII do Estatuto dos Funcionários e, subsidiariamente, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do mesmo Estatuto;
- reservar a questão dos juros de mora;
- condenar o Conselho nas despesas da instância, em aplicação dos artigos 87.º e 91.º do projecto de Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e, subsidiariamente, com base nos artigos 69.º e 73.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

No âmbito da sua resposta ao fundamento de inadmissibilidade deduzido pelo Conselho, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- registar as suas reservas quanto à efectivação da responsabilidade do recorrido, devido ao sistema de defesa negligente e deficiente adoptado na instrução do processo.

16 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o presente recurso inadmissível;

- subsidiariamente, julgá-lo improcedente;
- condenar a recorrente nas despesas, na medida em que estas não estejam a cargo do recorrido, por força do artigo 88.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

## Quanto à admissibilidade

### *Fundamentos e argumentos das partes*

- 17 Em apoio do fundamento de inadmissibilidade deduzido, o Conselho invoca a inobservância pela recorrente dos prazos previstos no artigo 90.º do Estatuto. Segundo o Conselho, o acto causador de prejuízo à recorrente é constituído pela decisão tomada pela autoridade investida do poder de nomeação (a seguir «AIPN») quando a recorrente entrou em funções em 1982, que lhe recusou o benefício do subsídio de expatriação.
- 18 A este respeito, o Conselho refere, em primeiro lugar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, designadamente o acórdão de 21 de Fevereiro de 1974, Schots-Kortner e o./Conselho, Comissão e Parlamento (15/73 a 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 a 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 e 135/73 a 137/73, Recueil, p. 107), da qual resulta que uma folha de vencimento deve ser considerada uma decisão a respeito do funcionário a quem é comunicada. As folhas de vencimento da recorrente, que contêm, desde o mês de Abril de 1982, um «0» no espaço «subsídio de expatriação», mostrariam claramente que a administração tinha decidido recusar-lhe o benefício deste subsídio, e esta indicação não podia ter-lhe passado despercebida.
- 19 Em seguida, o Conselho refere as diferentes notas dirigidas, a partir de 1988, pela recorrente à administração e das quais resulta que ela esteve desde o início consciente da decisão negativa que fora tomada a seu respeito. A nota de 9 de Outubro de 1989 prova, segundo o Conselho, que a recorrente considerava essa recusa como uma decisão tomada, no seu caso, com base nas informações que ela forne-

cera aquando do seu recrutamento. Ora, o Conselho considera que essas informações continham já todos os elementos essenciais para a tomada de uma decisão sobre a concessão ou recusa do subsídio em causa e que eles não mudaram desde então, a saber, as duas nacionalidades da recorrente e os seus locais de residência sucessivos desde 1970.

- 20 O facto de a AIPN, no seguimento da nota da recorrente de 8 de Junho de 1990, ter reexaminado o processo em todos os seus aspectos e ter respondido pelo seu ofício de 5 de Novembro de 1990 não pode levar, segundo o recorrido, a uma conclusão diferente, visto que o referido ofício de 5 de Novembro de 1990 se limitou a confirmar expressamente a decisão já tomada em 1982. Invocando o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1976, Wack/Comissão (1/76, Recueil, p. 1017), o Conselho sublinha, com efeito, que os factos na origem do litígio, que motivaram a recusa feita pelos seus serviços em 1982, não sofreram modificação desde esse momento e a recorrente não invocou nenhum facto novo que pudesse ser considerado pertinente.
- 21 Contra esta argumentação, a recorrente alega que qualquer comparação com os já referidos acórdãos Kortner e Wack é destituída de pertinência no caso vertente. Com efeito, nesses dois processos, no momento em que as folhas de vencimento em causa tinham sido comunicadas aos interessados, o benefício do subsídio de expatriação já era controvertido entre as partes. No processo Kortner, em particular, a administração, após num primeiro momento ter concedido aos recorrentes o benefício do subsídio, retirou-o; nestas condições, a folha de vencimento era a materialização clara desta decisão de retirada. No caso presente, em contrapartida, até 1989 nenhum pedido foi formulado pela recorrente, nem houve qualquer discussão com o recorrido, na acepção do artigo 90.º do Estatuto, sobre a questão de saber se este estava suficientemente esclarecido sobre a situação da recorrente no momento da sua contratação.
- 22 Segundo a recorrente, a comunicação de uma folha de vencimento só faz começar a correr os prazos de recurso contra uma decisão administrativa se da folha resultar claramente a existência de uma decisão. Invocando o acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Julho de 1981, Garganese/Comissão (185/80, Recueil, p. 1785), a recorrente sustenta que o «silêncio da sua folha» de vencimento sobre o subsídio controvertido não pode ser equiparado a uma decisão na acepção do Estatuto. A

atitude adoptada pelo recorrido implica necessariamente que nenhuma decisão foi tomada, anteriormente a 1989, quanto à concessão do subsídio em causa. A decisão tomada pelo Conselho em 5 de Novembro de 1990 constitui, portanto, um acto jurídico que se basta a si próprio.

- 23 A recorrente alega igualmente que, no seu acórdão de 22 de Setembro de 1988, Canters/Comissão (159/86, Colect., p. 4859), o Tribunal de Justiça decidiu que a omissão de um subsídio controvertido numa folha de vencimento não pode ser equiparada a uma decisão de indeferimento quando a administração só depois de ter sido feito o respectivo pedido ficou em condições de verificar que a interessada preenchia as condições de concessão desse subsídio. A recorrente sublinha que no caso em apreço, em 1989, ela juntou ao seu pedido um processo constituído por elementos de facto ignorados até esse momento pelo Conselho, que provavam que ela tinha residido na Alemanha entre 1972 e 1980, apesar das indicações feitas oficiosamente em documentos de identificação belgas.
- 24 Segundo a recorrente, os documentos provenientes do Conselho no presente processo mostram claramente que os próprios serviços do Conselho não consideravam que tinha sido tomada uma decisão em 1982.
- 25 A recorrente acentua ainda que nenhuma disposição estatutária obriga um funcionário a apresentar um pedido para obter o direito ao subsídio de expatriação, do mesmo modo que nenhuma disposição estatutária institui um prazo de prescrição para reclamar o pagamento efectivo deste subsídio. A recorrente é da opinião de que se encontra, por este motivo, em situação comparável à de Jeanne Airola, que entrou para a Comissão em 1965 sem que o subsídio de expatriação lhe tivesse sido concedido, e que só o reclamou, com sucesso, em 1972, isto é, depois de sete anos em funções (acórdão de 20 de Janeiro de 1975, Airola/Comissão, 21/74, Recueil, p. 221). A sua situação poderia igualmente ser comparada com a de Michele Canters, que entrou para a Comissão em 1975 e só reclamou, com sucesso, o subsídio de expatriação em 1985, isto é, depois de dez anos em funções.
- 26 A título subsidiário, a recorrente alega que, a partir de 9 de Outubro de 1989, os serviços do Conselho, a seu pedido, procederam, senão a um exame, pelo menos a



um reexame aprofundado da sua situação. No termo desse procedimento, e pela primeira vez, o Conselho exprimiu a sua posição, acompanhada de uma fundamentação formal, na aceção do artigo 25.º do Estatuto. A decisão tomada em 5 de Novembro de 1990 deveria, portanto, em qualquer caso, ser considerada como substituindo qualquer outra que pudesse ter sido tomada anteriormente, e não podia ser considerada como sendo meramente confirmativa desta (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1986, Sorani e o./Comissão, 293/84, Colect., p. 967, e de 16 de Dezembro de 1987, Beiten/Comissão, 206/85, Colect., p. 5301).

- 27 A recorrente é, além disso, de opinião de que a atitude do Conselho no presente processo revela uma negligência culposa, prejudicial aos seus interesses como funcionária do Conselho. O recorrido teria adoptado na instrução deste processo um «comportamento abusivo, inutilmente vexatório, por conseguinte faltoso, susceptível de implicar a sua responsabilidade». É evidente que as despesas que não são reclamáveis e foram necessárias para combater tal sistema de defesa fazem parte do prejuízo sofrido pela interessada, que deve ser reparado. Haveria, pela atribuição de uma indemnização, que punir essas atitudes, que, «não tendo nenhuma justificação, impõem à parte contrária esforços importantes e em pura perda».

### *Apreciação do Tribunal*

- 28 Liminarmente, o Tribunal constata, em primeiro lugar, que resulta da referida nota de 20 de Abril de 1982, elaborada pelo serviço de pessoal do Conselho e intitulada «Nota ao serviço de remunerações e subsídios», que retoma de forma esquemática diferentes informações pessoais respeitantes à recorrente e indica um «não» a seguir à menção «Idepex», que a administração tomou, aquando da entrada em funções da recorrente, a decisão de não lhe conceder o benefício do subsídio de expatriação. A interessada não contestou ter recebido cópia da nota nessa época.
- 29 O Tribunal constata, em segundo lugar, que as cópias das folhas de vencimento feitas em nome da recorrente referentes aos meses de Abril e de Maio de 1982, que foram apresentadas ao Tribunal pelo recorrido, têm um «0» no espaço «IND. DEP./EXP».

- 30 Em terceiro lugar, é certo que na nota que dirigiu, em 9 de Outubro de 1989, ao director da Direcção do Pessoal e da Administração, a recorrente se exprimiu nos seguintes termos: «Sempre considerei injusta a decisão da Sr. a V. Foi por essa razão que me dirigi várias vezes, tanto durante o primeiro ano como durante o segundo ano da minha afectação, à Sr. a V., ao Sr. L. assim como ao Serviço Jurídico, ao Sr. S...»
- 31 Perante estes elementos de facto, o Tribunal considera que, mesmo que se admita que a menção «Idepex» constante da nota de 20 de Abril de 1982 é susceptível de ser dificilmente compreensível, em todo o seu alcance e em todas as suas implicações, para um funcionário recém-recrutado, foi demonstrado que em 1982 a recorrente sabia, por um lado, que podia ter direito, em certas condições, ao subsídio de expatriação e, por outro lado, que a administração tinha tomado a decisão de não lhe conceder este subsídio.
- 32 É à luz destas constatações que o Tribunal deve apreciar a situação da recorrente em relação à obrigação de respeitar os prazos, que lhe impõem os artigos 90.º e 91.º do Estatuto, do modo como são interpretados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância.
- 33 O artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto dispõe que a reclamação dirigida contra um acto que causa um prejuízo a um funcionário deve ser apresentada no prazo de três meses a contar, no que diz respeito ao caso em apreço, do dia em que a recorrente teve conhecimento do acto.
- 34 A este respeito, deve recordar-se que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. em último lugar, o acórdão de 22 de Setembro de 1988, *Canteris*, n.º 6, 159/86, *Colect.*, p. 4859), «a comunicação da folha mensal de vencimento constitui o termo *a quo* dos prazos de recurso contra uma decisão administrativa quando a folha de vencimento evidencia claramente a existência dessa decisão».

- 35 Estando preenchida esta condição no caso em apreço, tendo em consideração as circunstâncias de facto acima apontadas, o Tribunal só pode constatar que a comunicação à recorrente, em Abril de 1982, da sua primeira folha de vencimento fez começar a correr o prazo de recurso previsto no artigo 90.º do Estatuto. Daí resulta que as diferentes diligências feitas em 1989-1990, no seguimento das quais foi interposto o presente recurso, devem ser consideradas extemporâneas.
- 36 Deve acrescentar-se que a situação da recorrente não pode ser comparada com a dos funcionários recorrentes nos processos Garganese ou Canters, já referidos. Com efeito, ressalta claramente destes acórdãos que a falta de referência, nas folhas de vencimento dos interessados, ao subsídio de expatriação, ou a falta de colocação do algarismo 0 no espaço correspondente, era apenas expressão do facto de a instituição competente não ter ainda tomado qualquer decisão no seu caso, no momento da entrega das folhas de vencimento em causa. Não foi assim no caso em apreço, em que a administração já tinha tomado uma decisão de recusa de pagamento do subsídio de expatriação antes da comunicação à recorrente da sua primeira folha de vencimento.
- 37 No que diz respeito ao argumento que a recorrente baseia no facto de, no seguimento da sua nota de 9 de Outubro de 1989, o recorrido ter procedido a um exame ou reexame da sua situação, deve-se, por um lado, notar que entre 1982 e 1989 não surgiu nenhum facto novo, susceptível de modificar a apreciação da situação da recorrente face às condições de concessão do subsídio de expatriação.

Por outro lado, deve declarar-se que as notas dirigidas, em 1990, pelo recorrido à recorrente, que referem expressamente a decisão tomada em 1982 e que não formulam, em relação a esta última, qualquer reserva susceptível de lhe modificar o alcance, não podem ser consideradas expressão de uma nova decisão que teria substituído a tomada aquando da entrada em funções da recorrente, como esta sustentou sem razão. Daqui resulta que este argumento deve ser rejeitado.

38 Nas circunstâncias do caso em apreço, há que sublinhar que o facto de uma instituição comunitária não suscitar, na fase pré-contenciosa do processo, eventuais problemas de admissibilidade e proceder a um exame do fundo da questão não pode ter como efeito, quando se trate, como no presente processo, de uma decisão meramente confirmativa, fazer correr de novo, em benefício do agente interessado, um prazo de reclamação e de recurso já esgotado.

39 Resulta de tudo o que antecede que o recurso deve ser julgado inadmissível.

#### Quanto às despesas

40 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Contudo, segundo o artigo 88.º do mesmo regulamento, as despesas efectuadas pelas instituições ficam a seu cargo nos recursos dos agentes das Comunidades.

41 Tendo em consideração, nomeadamente, a incerteza em que o recorrido manteve a recorrente, com as diversas notas que lhe foram enviadas, e o facto de o recorrido, apesar de a isso não ser obrigado, não ter, na fase pré-contenciosa do processo, chamado a atenção da recorrente para os problemas de admissibilidade que a sua atitude suscitava à luz da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, há que, em aplicação do artigo 87.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, condená-lo a reembolsar à recorrente metade das despesas que ela efectuou.

42 Daqui resulta que o Conselho suportará as suas próprias despesas e metade das despesas da recorrente. Esta última suportará a outra metade das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.
- 2) O Conselho suportará as suas próprias despesas e metade das despesas da recorrente. A recorrente suportará a outra metade das suas próprias despesas.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Outubro de 1992.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf