

Processo C-238/24 [Tartisai] ⁱ**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:**

2 de abril de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

2 de abril de 2024

Recorrente:

NR

Recorridos:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo - Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

Objeto do processo principal

- 1 O recorrente pede ao Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), em sede de recurso, a reforma de uma sentença do Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte, Itália; a seguir «TAR»), pela qual este negou provimento ao seu recurso

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

de uma decisão de recuperação, por parte da Administração, de alguns subsídios recebidos pelo recorrente a título de uma missão no estrangeiro.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 7.º, n.º 3, da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010.

Questões prejudiciais

1) Qual é a interpretação correta do artigo 7.º, [n.º] 3, da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010, ou seja, esta disposição pretendeu prever, ou não, que os subsídios que são concedidos pelo Estado-Membro sejam acumulados com os que são atribuídos pela EUPOL?

2) No caso de a interpretação ser no sentido da admissibilidade da acumulação dos referidos subsídios, o artigo 7.º, [n.º] 3, da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010, opõe-se a uma legislação nacional, como a que resulta do disposto no artigo 3.º, n.º 1, da legge n.º 108/2009 [Lei n.º 108/2009], na parte em que prevê que «[...] ao pessoal que participa nas missões internacionais a que se refere a presente lei, é pago, líquido das retenções, durante todo o período, em acréscimo ao vencimento ou à retribuição do trabalho e às demais prestações de caráter fixo e regular, o suplemento de missão previsto no regio decreto del 3 giugno 1926, n.º 941 [Decreto Real n.º 941, de 3 de junho de 1926], [...] descontando os eventuais subsídios e contribuições pagos, a esse mesmo título, diretamente aos interessados, pelos organismos internacionais», bem como no artigo 1.º do regio decreto 3 giugno 1926, n.º 941 [Decreto Real n.º 941, de 3 de junho de 1926], n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), e no artigo 3.º da legge 8 luglio 1961, n.º 642 [Lei n.º 642, de 8 de julho de 1961] e no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da legge 27 dicembre 1973, n.º 838 [Lei n.º 838, de 27 de dezembro de 1973], segundo a interpretação jurisprudencial exposta, que exclui a acumulação dos subsídios?

Disposições de direito e jurisprudência da União invocadas

Ação Comum 2007/369/PESC do Conselho, de 30 de maio de 2007, sobre o estabelecimento da Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão (EUPOL AFEGANISTÃO).

Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010, sobre a Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão (EUPOL AFEGANISTÃO), que prorrogou a missão a partir de 31 de maio de 2010 até 31 de maio de 2013. O artigo 7.º, n.º 3, diz respeito ao regime retributivo do pessoal:

Versão em língua inglesa: «Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances».

Versão em língua italiana: «Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio» («Cada Estado-Membro ou instituição da UE suporta os custos relacionados com os efetivos que destacar para a Missão, incluindo despesas de deslocação de e para o local de destacamento, vencimentos, assistência médica, e subsídios, com exceção das ajudas de custo diárias aplicáveis, e ainda subsídios de penosidade e de risco»).

Artigos 2.º, 19.º, 21.º, 23.º, 24.º, 28.º e 40.º TUE.

Artigos 263.º, 275.º e 342.º TFUE.

Regulamento n.º 1/1958.

Acórdãos do Tribunal de Justiça C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 P e jurisprudência aí referida.

Disposições de direito e jurisprudência nacionais invocadas

Regio decreto del 3 giugno 1926, n.º 941, che disciplina, in particolare, l'indennità di missione all'estero (Decreto Real n.º 941, de 3 de junho de 1926, que regula, em particular, o suplemento de missão no estrangeiro).

Legge dell'8 luglio 1961, n.º 642 (Lei n.º 642, de 8 de julho de 1961).

Legge del 27 dicembre 1973, n.º 838, in particolare articolo 4, comma 1, lettera a) (Lei n.º 838, de 27 de dezembro de 1973, em particular, artigo 4.º, n.º 1, alínea a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n.º 273, convertito in legge 23 febbraio 2006, n.º 51, in particolare articolo 39-vicies semel, comma 39 (Decreto-Lei n.º 273, de 30 de dezembro de 2005, convertido em Lei n.º 51, de 23 de fevereiro de 2006, em particular o artigo 39.º-*vicies semel*, n.º 39) que estabelece que as normas acima indicadas devem ser interpretadas no sentido de que as prestações retributivas aí previstas têm natureza acessória e são concedidas para compensar as penosidades e os riscos associados à função, as obrigações de disponibilidade contínua e de trabalho fora das horas normais, bem como em substituição da retribuição das horas extraordinárias.

Legge del 3 agosto 2009, n.º 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, in particolare articolo 3, comma 1 (Lei n.º 108,

de 3 de agosto de 2009, relativa à prorrogação da participação italiana em missões internacionais), em particular, artigo 3.º, n.º 1, que dispõe que ao pessoal que participa nas missões internacionais a que se refere essa lei, é pago, durante todo o período, em acréscimo ao vencimento ou à retribuição do trabalho e às demais prestações de carácter fixo e regular, o suplemento de missão previsto no regio decreto del 3 giugno 1926, n.º 941 (Decreto Real n.º 941, de 3 de junho de 1926), líquido de eventuais contribuições e subsídios pagos, a esse mesmo título, diretamente aos interessados, pelos organismos internacionais.

Legge del 21 luglio 2016, n.º 145 - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (Lei n.º 145, de 21 de julho de 2016 – Disposições relativas à participação de Itália em missões internacionais).

Acórdãos do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)

Consiglio di Stato, Secção II, n.º 140/2022 e n.º 139/2022: 1) o suplemento de missão no estrangeiro tem um carácter globalmente abrangente, compensando em dinheiro as penosidades, as obrigações e os riscos associados à função específica, e 2) o legislador interveio mediante uma disposição legislativa clara [a legge del 3 agosto 2009, n.º 108 (Lei n.º 108, de 3 de agosto de 2009)], que veio prever a dedução dos subsídios pagos pelos organismos internacionais, precisamente com o objetivo de prevenir um enriquecimento do pessoal em questão, que, de outro modo, seria compensado duas vezes pelo mesmo tipo de penosidade.

Consiglio di Stato, Secção IV, n.º 6374/2018; Secção II, n.º 309/2023, n.º 4809/2022 e n.º 4654/2022; Secção IV, n.º 2407/2020; e Secção I, n.º 482/2022: a referência ampla e globalmente abrangente a penosidades e riscos associados à função impede considerar que o suplemento de missão no estrangeiro tem uma natureza diferente do subsídio denominado «per diem, hardship and risk allowance» (ajudas de custo diárias e subsídio de penosidade e de risco). Daí decorre que o pagamento desse subsídio «per diem, hardship and risk allowance» (ajudas de custo diárias e subsídio de penosidade e de risco) absorve e exclui o pagamento do suplemento de missão no estrangeiro.

Consiglio di Stato, Secção IV, n.º 2407/2020: todas as disposições legislativas que se sucederam entre 2008 e 2016 estabelecem que, do montante do suplemento em questão, devem ser deduzidos eventuais contribuições e subsídios pagos, a esse mesmo título, diretamente aos interessados, pelos organismos internacionais. A expressão «a esse mesmo título» refere-se ao facto objetivo da prestação do trabalho no estrangeiro.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 2 Em junho de 2011, o recorrente, que pertence à Arma dei Carabinieri [Corpo dos Carabinieri], participou na missão internacional denominada «EUPOL» [«European Union Police Mission in Afghanistan» (Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão)]. Foi remunerado a nível nacional mediante um subsídio

«per diem» (diário) previsto no artigo 3.º da legge n.º 108/2009 [Lei n.º 108/2009] e também recebeu da estrutura europeia da missão três tipos de «subsídios», denominados, respetivamente, «per diem allowance» (ajudas de custo diárias), «hardship allowance» (subsídio de penosidade) e «risk allowance» (subsídio de risco). Em março de 2012, a Administração deu início à recuperação junto do recorrente do montante que este tinha recebido a título de suplemento de missão nos termos do regio decreto n.º 941/1926 [Decreto Real n.º 941/1926], em aplicação da legge n.º 108/2009 [Lei n.º 108/2009], que prevê que esse suplemento seja pago ao pessoal que participa em missões internacionais, deduzindo os montantes eventualmente pagos diretamente, a esse mesmo título, pelos organismos internacionais.

- 3 Por Decisão de 3 de dezembro de 2020, que foi impugnada em primeira instância no TAR, o montante objeto de recuperação foi quantificado pela Administração em 25 131,80 euros.
- 4 O recorrente alegou, em particular, que o documento EUPOL de 11 de agosto de 2011, ao descrever as condições remuneratórias do pessoal afetado à missão, tinha previsto que cada Estado-Membro deveria suportar os custos relativos ao pessoal destacado, incluindo despesas de deslocação, assistência médica de penosidade e de risco, além dos subsídios aplicáveis «per diems as well as hardship and risk allowances» [ajudas de custo diárias, e ainda subsídios de penosidade e de risco] («Each Member State or EU Institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances»).
- 5 A norma, que decorre do direito da União Europeia, é vinculativa e prevalece sobre as diversas disposições nacionais eventualmente existentes; no entender do recorrente, resulta da norma a acumulação dos subsídios pagos no âmbito europeu com o suplemento previsto na lei italiana.
- 6 O TAR negou provimento ao recurso, tendo considerado, com referência específica à questão da acumulação, que a tese do recorrente decorre de uma sua tradução errada dos atos que regulam a missão, mais precisamente, da expressão «other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances», que, segundo o recorrente, significa «oltre alle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances» [«além dos subsídios per diems as well as hardship and risk allowances aplicáveis»] e que, pelo contrário, segundo o TAR, significa «diverse dalle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances» [«que não sejam os subsídios per diems as well as hardship and risk allowances aplicáveis»].
- 7 O TAR, não tendo considerado que houvesse uma incompatibilidade entre a legislação nacional e o regime da missão, aplicou os princípios jurisprudenciais nacionais em matéria de suplemento de missão no estrangeiro e, ao ter, portanto, considerado inadmissível a acumulação do suplemento com os subsídios

paralelamente previstos para as missões no âmbito da União Europeia, por um lado, deu provimento ao recurso unicamente no que se refere ao crédito relativo a despesas de alimentação de que o recorrente tinha beneficiado, e, por outro, negou provimento ao recurso quanto ao restante.

- 8 O recorrente interpôs recurso da decisão de primeira instância no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional).
- 9 Em primeiro lugar, salienta que o ato contratual juridicamente relevante, para efeitos da determinação dos subsídios que deviam ser atribuídos ao pessoal da EUPOL destacado para o Afeganistão, é o documento emanado da União Europeia denominado «Annex 1 - European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members» [Anexo 1 - Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão (EUPOL AFEGANISTÃO) – Anúncio para pessoal destacado/contratado da União], cuja tradução certificada da parte relativa às condições administrativas do pessoal destacado já tinha sido apresentada em primeira instância.
- 10 Sustenta que a interpretação feita pelo TAR da expressão em língua inglesa «other than» é errada, na medida em que a tradução certificada por si apresentada indica que a expressão «other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances» significa «oltre alle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances» [«além dos subsídios per diems as well as hardship and risk allowances»], e não «diverse dalle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances» [«que não sejam os subsídios per diems as well as hardship and risk allowances»], como o TAR considerou.
- 11 Além disso, argumenta que, numa carta com data de 11 de agosto de 2011, o consultor jurídico do chefe de missão da EUPOL-A tinha indicado que a norma europeia que regulava os subsídios aplicáveis ao pessoal destacado para a missão EUPOL-A era o artigo 7.º da Ação Comum 2007/369/PESC, cujo texto tinha sido retomado, na íntegra, no artigo 7.º da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, que é vinculativa para os Estados-Membros.
- 12 A norma referida dispunha que os Estados-Membros deviam suportar vários tipos de custos relativos à missão e pagar os subsídios previstos por cada um dos Estados para as missões no estrangeiro, além dos aplicáveis pela União Europeia, que seriam suportados pela Missão EUPOL AFEGANISTÃO.
- 13 Em consequência, a Itália, na qualidade de Estado-Membro, era obrigada a pagar o suplemento de missão previsto no regio decreto n.º 941/1926 [Decreto Real n.º 941/1926], ao passo que os subsídios da União Europeia seriam pagos autonomamente, dado serem previstos por uma Ação comum.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 14 Diferentemente do que decorre do texto oficial em língua italiana, o recorrente, partindo da versão em língua inglesa da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010, traduz o artigo 7.º, n.º 3, do seguinte modo: «Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, oltre che quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili» [«Cada Estado-Membro ou instituição da UE suporta os custos relacionados com os efetivos que destacar para a Missão, incluindo despesas de deslocação de e para o local de destacamento, vencimentos, assistência médica, e subsídios, além das ajudas de custo diárias aplicáveis, e ainda subsídios de penosidade e de risco»]. Partindo dessa premissa, conclui que os Estados-Membros devem pagar os seus subsídios em acréscimo aos que são pagos pelo organismo internacional.
- 15 Em apoio da sua tese, o recorrente apresenta a Nota EUPOL de 8 de novembro de 2011, na qual o consultor jurídico do chefe de missão da EUPOL escreve à administração militar italiana o seguinte: «Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations» [«Cada Estado-Membro ou instituição da UE suporta os custos relacionados com os efetivos que destacar para a Missão, incluindo despesas de deslocação de e para o local de destacamento, vencimentos, assistência médica, e subsídios, com exceção das ajudas de custo diárias aplicáveis, e ainda subsídios de penosidade e de risco. Consequentemente, as ajudas de custo diárias e os subsídios de penosidade e de risco são questões internas da missão e independentes dos países responsáveis pelo destacamento»]. A segunda frase parece corroborar a tradução proposta pelo recorrente, mas parte da versão em língua inglesa da norma em questão, que não se afigura estar perfeitamente alinhada com as versões linguísticas italiana, francesa e espanhola.
- 16 A uma conclusão oposta chegou o TAR, que, partindo da versão em língua italiana, da qual se infere que devem ser pagos pelos Estados-Membros os subsídios previstos nas legislações nacionais que não sejam os que são pagos pelo organismo internacional, conclui que a legislação interna prevê, corretamente, a proibição de acumulação com os montantes que são pagos pelo organismo internacional.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 17 Quer nos termos do direito interno, quer nos termos da jurisprudência constante do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a recuperação determinada pela Administração é legal.
- 18 Todavia, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, subsiste uma incerteza quanto ao sentido a atribuir à expressão «other than» que consta da versão inglesa do artigo 7.º, n.º 3, da Decisão 2010/279/PESC do Conselho, de 18 de maio de 2010.
- 19 Na versão francesa, a expressão utilizada é «à l'exclusion des», que tem uma correspondência perfeita na versão italiana, «diverse da». O dicionário Larousse francês-inglês propõe como tradução em língua inglesa da expressão «à l'exclusion de», as expressões «apart from, with the exception of». Neste sentido, a expressão tem a função de excluir tudo aquilo que se lhe segue.
- 20 Pelo contrário, a expressão inglesa «other than» tem vários significados, dos quais, pelo menos dois podem ser utilizados na frase: 1) other than = besides, in addition to [oltre a, in aggiunta a (além de, em acréscimo a)]; 2) other than = except, excluding [eccetto/tranne che, fatta esclusione, excluindo (exceto/salvo, com exclusão de, excluindo)].
- 21 No caso em apreço, o recorrente – em vez de utilizar a versão italiana da decisão em exame, que é inequívoca – utilizou a versão inglesa, a partir da qual propõe uma tradução que só valoriza um dos possíveis significados [oltre a / in aggiunta a (além de, em acréscimo a)] da expressão «other than».
- 22 Coloca-se, portanto, o problema de saber qual é o significado exato do artigo 7.º, n.º 3, da decisão em exame, ou seja, a questão de saber se pretendeu, ou não, prever a acumulação dos subsídios que são concedidos pelo Estado-Membro com os que são atribuídos pela EUPOL. Enquanto que a versão italiana não deixa dúvidas sobre a inadmissibilidade dessa acumulação, a versão inglesa afigura-se ambígua, nesse sentido, tendo em conta que a expressão «other than» admite vários significados.
- 23 O Regulamento n.º 1/1958 consagra o princípio do multilinguismo e da igualdade das línguas oficiais da União. Isto, com base no princípio da segurança jurídica, que exige que a regulamentação da União permita aos interessados conhecer com exatidão o âmbito das obrigações que lhes impõe, o que apenas pode ser garantido pela publicação devida da referida regulamentação na língua oficial do destinatário (Acórdão C-161/06). Quando uma norma tem o mesmo significado em algumas das línguas oficiais e um sentido diferente numa ou mais das outras línguas (devido a um erro gramatical ou, até, a uma inevitável diferença de terminologia), não há uma língua oficial de comparação que prevaleça. Com efeito, a prevalência de uma versão linguística sobre as outras foi expressamente excluída pelo Tribunal de Justiça (C-296/95).

- 24 Assim, nos casos de divergências de interpretação de um texto multilíngue, o texto de uma disposição deve ser interpretado à luz das versões redigidas noutras línguas oficiais. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que, quando uma disposição de direito da União é suscetível de várias interpretações, deve dar-se a prioridade à que é adequada para salvaguardar o seu efeito útil e que a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (C-437/97).
- 25 É, portanto, necessário que o Tribunal de Justiça intervenha a fim de esclarecer o sentido exato da disposição em questão.
- 26 Por último, no que respeita à competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre o presente reenvio prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio observa, antes de mais, que, nos termos do artigo 24.º TUE, o Tribunal de Justiça não dispõe de competência no que diz respeito às disposições em matéria de política externa e de segurança comum (a seguir «PESC»), com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º desse Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º TFUE. Nos termos do artigo 275.º TFUE, o Tribunal de Justiça não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à PESC, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições. Todavia, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º TUE e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no Capítulo 2 do Título V do TUE.
- 27 Com base nas exceções previstas no artigo 275.º TFUE, o Tribunal de Justiça, no Acórdão C-455/14 P, definiu o âmbito da sua competência em relação à PESC declarando o seguinte: «No caso em apreço, é verdade que as decisões controvertidas se inserem no contexto da PESC [...]. Todavia, tal circunstância não pode necessariamente conduzir à exclusão da competência do juiz da União [...]. [E]mbora as decisões adotadas pelas autoridades competentes desta missão relativas à distribuição dos recursos humanos que lhe foram afetados pelos Estados- Membros e pelas instituições da União para efeitos do cumprimento das atividades conduzidas no teatro das operações revistam um aspeto operacional pertencente à PESC, constituem igualmente, pela sua própria essência, atos de gestão do pessoal, à semelhança de qualquer decisão análoga adotada pelas instituições da União no âmbito do exercício das suas competências [...]. Nestas condições, não se pode considerar que o alcance da limitação derogatória à competência do Tribunal de Justiça prevista no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e no artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE chegue ao ponto de excluir a competência do juiz da União para fiscalizar os atos de gestão do pessoal relativos a agentes destacados pelos Estados- Membros que tenham por objeto responder às necessidades da referida missão no teatro das operações, quando o juiz da União é, em todo o caso, competente para fiscalizar esses atos quando respeitem a agentes destacados pelas instituições da União [...].

No caso em apreço, há que constatar que as decisões controvertidas [...] constituem atos de gestão do pessoal que têm por objeto a reafetação de membros da missão no teatro das operações [...]. Por conseguinte, essas decisões, embora tenham sido adotadas no contexto da PESC, [...] estão abrangidas pela competência do juiz da União ao abrigo das disposições gerais do Tratado FUE referidas [...]».

- 28 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio entende que, por maioria de razão, não se pode ignorar a competência geral do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre a interpretação dos atos da União que regulam os aspetos económicos da gestão do pessoal afetado às missões.