



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 7 de dezembro de 2023¹

Processo C-680/22 P

**DD
contra**

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Regime disciplinar — Demissão — Abertura de um inquérito administrativo — Prova *prima facie* — Artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Imparcialidade objetiva do responsável pelo inquérito — Conceito de “plágio” — Recurso de anulação com pedido de indemnização»

I. Introdução

1. Com o presente recurso, o recorrente pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 7 de setembro de 2022, DD/FRA (T-470/20, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2022:511), pelo qual este negou provimento ao seu recurso destinado, por um lado, à anulação da Decisão da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «FRA») de 12 de novembro de 2019, que lhe aplicou uma sanção disciplinar de demissão (a seguir «decisão de demissão»), e da Decisão de 15 de abril de 2020, que indeferiu a reclamação contra a decisão de demissão, e, por outro, à reparação do dano material e moral que alegadamente sofreu.
2. Este recurso, a que se aplica o direito da função pública da União Europeia, contém oito fundamentos através dos quais o recorrente acusa o Tribunal Geral de ter incorrido em vários erros de direito. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centrar-se-ão no quarto fundamento do recurso, no qual o recorrente critica, em substância, a análise do Tribunal Geral quanto à regularidade da abertura de um inquérito administrativo no âmbito de um processo disciplinar. Mais concretamente, o recorrente alega que o Tribunal Geral incorreu em erro manifesto de apreciação da condição atinente à necessidade, para a administração, de dispor de uma prova *prima facie* para abrir o inquérito.
3. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre as exigências a respeitar quanto ao nível probatório que justifica a abertura de um inquérito administrativo. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça deverá tomar posição sobre o grau de precisão com que a administração deve identificar o incumprimento dos deveres estatutários que imputa ao funcionário em causa e sobre a questão de saber se esta é obrigada a indicar as disposições específicas do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na versão aplicável ao

¹ Língua original: francês.

litígio (a seguir «Estatuto»), que foram alegadamente infringidas. Ao fazê-lo, o Tribunal de Justiça será levado a desenvolver a sua jurisprudência relativa às garantias processuais consagradas no regime disciplinar da União Europeia.

II. Quadro jurídico

Estatuto dos Funcionários da União Europeia

4. O artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Estatuto dispõe:

«O funcionário deve desempenhar as suas funções e pautar a sua conduta tendo unicamente em vista os interesses da União, sem solicitar nem aceitar instruções de qualquer governo, entidade, organização ou pessoa estranha à instituição a que pertence. O funcionário deve desempenhar as funções que lhe sejam confiadas de forma objetiva e imparcial e observando o seu dever de lealdade para com a União.»

5. O artigo 12.º do Estatuto prevê:

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

6. Nos termos do artigo 21.º do Estatuto:

«O funcionário, seja qual for a sua posição na hierarquia, é obrigado a assistir e aconselhar os seus superiores, sendo responsável pelo desempenho das tarefas que lhe estão confiadas.

O funcionário encarregado de assegurar o funcionamento de um serviço é responsável, perante os seus superiores, pelos poderes que lhe tiverem sido conferidos e pela execução das ordens que tiver dado. A responsabilidade própria dos seus subordinados não o isenta de nenhuma das responsabilidades que lhe incumbem.»

7. O artigo 86.º do Estatuto, que figura no título VI com a epígrafe «Regime disciplinar», tem a seguinte redação:

«1. Todo e qualquer incumprimento dos deveres com fundamento no presente Estatuto, a que o funcionário ou o ex-funcionário se encontra vinculado, voluntariamente efetivado ou por negligência, sujeita o mesmo a uma sanção disciplinar.

2. Sempre que a entidade competente para proceder a nomeações [(a seguir “AIPN”)] ou o [Organismo Europeu de Luta Antifraude] [(a seguir “OLAF”)], tomem conhecimento de provas de um incumprimento na aceção do n.º 1, podem dar início a um inquérito administrativo para verificar se esse incumprimento se verificou.

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

8. Nos termos do artigo 1.º do anexo IX do Estatuto:

«1. Sempre que uma averiguação do [OLAF] revele a eventual implicação pessoal de um funcionário, ou de um antigo funcionário de uma instituição, essa pessoa será rapidamente informada, desde que isso não prejudique o desenrolar da averiguação. Em circunstância alguma poderão ser tiradas conclusões no final do inquérito que mencionem o nome do funcionário, sem que lhe tenha sido dada a possibilidade de formular as suas observações relativamente aos factos que lhe dizem respeito. As conclusões farão referência a essas observações.

2. Nos casos que exijam confidencialidade absoluta para efeitos da averiguação e impliquem o recurso a procedimentos de investigação da competência de uma instância judicial nacional, o cumprimento da obrigação de convidar o funcionário a formular as suas observações pode ser diferido, com o acordo da [AIPN]. Nestes casos, nenhum processo disciplinar pode ser instaurado sem que o funcionário tenha tido a possibilidade de apresentar as suas observações.

3. Se, na sequência de uma averiguação do OLAF, não puder ser formulada qualquer acusação contra um funcionário, a averiguação em causa deve ser arquivada por decisão do diretor do OLAF, que do facto informará, por escrito, o funcionário e a instituição a que este pertence. O funcionário pode solicitar que esta decisão conste do seu processo individual.»

9. O artigo 2.º do anexo IX do Estatuto dispõe:

«1. As regras definidas no artigo 1.º do presente anexo são aplicáveis, com as necessárias adaptações, aos inquéritos administrativos efetuados pela [AIPN].

2. A [AIPN] informará o interessado do encerramento do inquérito, comunicando-lhe as conclusões do respetivo relatório e, a seu pedido e sem prejuízo da proteção dos interesses legítimos de terceiros, todos os documentos diretamente relacionados com os factos que lhe são imputados.

[...]»

III. Antecedentes do litígio, tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

A. Antecedentes do litígio

10. O recorrente foi recrutado em 1 de agosto de 2000 pela autoridade competente para a contratação de pessoal (a seguir «AHCC») por um organismo da União, o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC), atual FRA, na qualidade de agente temporário na aceção do artigo 2.º, alínea a), do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir «ROA»). Inicialmente contratado por tempo determinado, beneficiou de um contrato por tempo indeterminado a partir de 16 de dezembro de 2006.

11. Por ofício de 13 de junho de 2013, o diretor da FRA então em funções informou o recorrente da sua decisão de rescisão do seu contrato.

12. Por Acórdão de 8 de outubro de 2015, DD/FRA (F-106/13 e F-25/14, EU:F:2015:118), o Tribunal da Função Pública anulou a decisão de rescisão com o fundamento de que, previamente à sua adoção, o diretor da FRA não tinha informado expressamente o recorrente de que, com base em diversos incidentes, tencionava rescindir o seu contrato e não o tinha convidado a formular observações a esse respeito.

13. Em 29 de fevereiro de 2016, a FRA, dirigida por um novo diretor, reintegrou o recorrente nas suas funções, no âmbito da execução do Acórdão de 8 de outubro de 2015, DD/FRA (F-106/13 e F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Por mensagem de correio eletrónico da mesma data, foi solicitada ao recorrente pelo seu chefe de departamento a preparação de uma apresentação interna de 15 a 20 páginas, o mais tardar para 18 de março de 2016, sobre as normas relativas aos direitos humanos e a jurisprudência relativa à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, a nível internacional e a nível da União.

15. Por mensagem de correio eletrónico de 18 de março de 2016, o recorrente enviou ao seu chefe de departamento um documento de 31 páginas qualificado de «primeiro projeto de apresentação sobre a liberdade de religião», intitulado «Nota de informação interna sobre eventuais projetos pertinentes da FRA no que respeita à liberdade de pensamento» (a seguir «apresentação controvertida»).

16. No início do mês de abril de 2016, a apresentação controvertida foi registada no sistema de Gestão de Documentos da FRA, ao qual tinham acesso todos os colegas do recorrente.

17. Em 7 de abril de 2016, o chefe de departamento do recorrente informou-o de que tinha comunicado a apresentação controvertida ao diretor da FRA e convidou-o a enviar a um dos seus colegas a hiperligação do documento registado no Sistema de Gestão de Documentos da FRA, para que pudesse tomar conhecimento desse documento e da análise que dele constava.

18. Por mensagem de correio eletrónico de 16 de outubro de 2017, o chefe de departamento do recorrente pediu-lhe que revisse a apresentação controvertida e aprofundasse a análise consagrada à liberdade de religião na perspetiva da União, com vista a uma eventual publicação.

19. Por outro lado, em 7 de novembro de 2017, o recorrente interpôs um recurso interno contra o seu relatório de avaliação para o ano de 2016, alegando que a apreciação da sua eficiência, da sua capacidade e da sua conduta deveria ter sido «muito boa», em vez de «satisfatória». Neste âmbito, no que respeita à apresentação controvertida, o recorrente alegou, por um lado, que era lamentável que, durante o diálogo de avaliação, o seu chefe de departamento, na qualidade de avaliador, tivesse confirmado que essa apresentação era muito útil e lograva o seu objetivo e nas suas observações posteriores o tivesse criticado. O recorrente alegou, por outro lado, que eram imprecisos os comentários do avaliador sobre o facto de a apresentação controvertida ser maioritariamente composta por referências jurisprudenciais, uma vez que apresentação também continha uma análise jurídica, conceptual e política.

20. Em 1 de dezembro de 2017, o recorrente enviou uma versão revista da apresentação controvertida.

21. Em 5 de dezembro de 2017, o diretor da FRA negou provimento ao recurso interno interposto pelo recorrente contra o seu relatório de avaliação para o ano de 2016. Nessa ocasião, o diretor da FRA indicou que tinha tomado conhecimento de que a apresentação controvertida era, em grande

parte, uma cópia direta de várias fontes, designadamente de documentos do Conselho da Europa, que não eram referenciadas nessa apresentação, e que o recorrente não tinha informado o seu chefe de departamento dessa situação, fazendo-o crer que esta apresentação era o resultado do seu próprio trabalho.

22. Em 9 de fevereiro de 2018, o diretor da FRA consultou o OLAF quanto à possível abertura de um inquérito administrativo sobre o comportamento do recorrente.

23. Em 20 de março de 2018, o OLAF decidiu não abrir um inquérito, na falta de «elementos suficientes que apontem para a existência de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais».

24. Em 23 de março de 2018, o diretor da FRA abriu um inquérito administrativo sobre o comportamento do recorrente no que toca à apresentação controvertida. O responsável designado declarou que não existia conflito de interesses. O objetivo desse inquérito era determinar, primeiro, em que medida precisa a apresentação controvertida tinha sido indicada pelo recorrente como fruto do seu próprio trabalho, e retomava excertos de documentos externos à FRA que não eram nem citados nem referenciados; segundo, quais eram, de entre esses documentos, os que estavam eventualmente abrangidos por direitos de autor; terceiro, se existiam outros documentos redigidos pelo recorrente no âmbito do seu trabalho na FRA, no domínio da liberdade de pensamento, de consciência e de religião, que preenchessem os dois requisitos acima referidos e, quarto, eventualmente, se o estatuto ou o direito de propriedade intelectual tinham sido violados.

25. Em 23 e 24 de abril de 2018, o responsável pelo inquérito interrogou sete testemunhas e o recorrente, que lhe apresentou observações escritas.

26. Em 17 de junho de 2018, o responsável pelo inquérito transmitiu ao recorrente as suas conclusões preliminares.

27. Em 2 de julho de 2018, o recorrente formulou observações sobre as conclusões preliminares do responsável pelo inquérito.

28. Em 23 de julho de 2018, o responsável pelo inquérito entregou o seu relatório definitivo (a seguir «relatório de inquérito»), que concluía pelo incumprimento por parte do recorrente dos artigos 11.º, 12.º e 21.º do Estatuto, bem como dos seus deveres de lealdade e de cooperação. Em primeiro lugar, o responsável pelo inquérito salientou, em substância, que a cópia e o uso do trabalho alheio, sem o referenciar e fazendo-o passar por seu, constituíam uma forma de engano, de desonestidade e de apropriação fraudulenta contrária, não só ao artigo 12.º do Estatuto, mas também à quase totalidade das normas morais; em segundo lugar, que o recorrente tinha deliberadamente enganado os membros do seu departamento e tinha ocultado informação importante, o que violava os artigos 11.º e 12.º do Estatuto; em terceiro lugar, que o facto de o recorrente ter demorado três semanas para redigir a apresentação controvertida, que consistia maioritariamente numa cópia, constituía outra infração, relativamente menor, ao artigo 12.º do Estatuto; em quarto lugar, que a menção de que a apresentação controvertida era um desempenho, no âmbito da sua avaliação para o ano de 2016, era enganosa e constituía igualmente uma violação do artigo 12.º do Estatuto; em quinto lugar, que o uso de material protegido por direitos de autor sem informar o respetivo autor, a saber, o Conselho da Europa, violava ainda o artigo 12.º do Estatuto; em sexto lugar, que o recorrente tinha agido de forma enganosa e/ou desonesta e, consequentemente, não tinha atuado no exclusivo interesse da União,

com violação do artigo 11.º do Estatuto e do dever de lealdade e, em sétimo lugar, que servir-se do trabalho alheio sem o referenciar e sem do facto informar os seus superiores violava o artigo 21.º do Estatuto e o dever de cooperação por parte do recorrente.

29. Em 15 de outubro de 2018, o recorrente foi ouvido pelo diretor da FRA ao abrigo do artigo 3.º do anexo IX do Estatuto e transmitiu posteriormente uma declaração escrita, datada do mesmo dia.

30. Por Decisão de 23 de outubro de 2018, o diretor da FRA instaurou um processo disciplinar no Conselho de Disciplina contra o recorrente. Foi-lhe notificada esta decisão em 7 de novembro de 2018.

31. Em 26 de fevereiro de 2019, o Conselho de Disciplina foi constituído por decisão do diretor da FRA.

32. Em 27 de fevereiro de 2019, o diretor da FRA elaborou o relatório a submeter ao Conselho de Disciplina, em aplicação do artigo 12.º do anexo IX do Estatuto (a seguir «relatório do diretor da FRA»).

33. Em 21 de março de 2019, o recorrente apresentou a sua contestação ao presidente do Conselho de Disciplina.

34. Em 22 de março de 2019, realizou-se a audição do recorrente perante o Conselho de Disciplina.

35. Em 7 de maio de 2019, o Conselho de Disciplina emitiu um parecer fundamentado, em conformidade com o artigo 18.º do anexo IX do Estatuto, considerando fundadas as acusações de comportamento contrário aos deveres do recorrente, nos termos dos artigos 11.º, 12.º e 21.º do Estatuto, a saber, a apresentação de documentos escritos alheios como desempenho próprio, sem mencionar as respetivas fontes. O Conselho de Disciplina recomendou uma classificação do recorrente com descida de dois graus, ou seja, no grau AD 7. O Conselho de Disciplina não indicou circunstâncias atenuantes.

36. O Conselho de Disciplina salientou, em substância, em primeiro lugar, que o recorrente havia agido não no exclusivo interesse da União, mas no próprio interesse, ao procurar obter reconhecimento por um texto de que não era autor; em segundo lugar, não tinha adotado o comportamento responsável que era expectável por parte de um agente da FRA; em terceiro lugar, que as suas ações poderiam ter causado um dano à reputação da FRA e, em quarto lugar, que não assistiu os seus superiores, ou mesmo que agiu contra eles, ao apresentar o trabalho alheio como próprio.

37. Assim, o Conselho de Disciplina concluiu que o recorrente tinha violado, em primeiro lugar, o artigo 11.º do Estatuto, ao apresentar deliberadamente um trabalho copiado como seu; em segundo lugar, o artigo 12.º do Estatuto, uma vez que a apresentação do trabalho alheio como próprio teve uma influência negativa na reputação do recorrente e, em terceiro lugar, o artigo 21.º do Estatuto, uma vez que o recorrente não executou as tarefas que lhe foram confiadas, mas apresentou o trabalho alheio como sendo próprio e em que existia um risco de a apresentação controvertida, ou passagens desta, serem incorporadas num ou em vários documentos publicados pela FRA, o que poderia ter prejudicado a reputação desta última.

38. Em 11 de julho de 2019, o recorrente foi ouvido pelo diretor da FRA, em conformidade com o artigo 22.º do anexo IX do Estatuto, e apresentou a sua declaração escrita.

39. Em 11 de outubro de 2019, o recorrente recebeu uma nota do diretor, datada de 10 de outubro de 2019, em que lhe manifestava a intenção de lhe aplicar como sanção a demissão, convidando-o a apresentar as observações a este respeito por escrito no prazo de dez dias úteis.

40. Em 24 de outubro de 2019, o recorrente submeteu as suas observações ao diretor da FRA.

41. Em 12 de novembro de 2019, o diretor da FRA, enquanto AACC, adotou a decisão de demissão, com efeitos a partir de 15 de novembro de 2019. Através desta decisão, o diretor da FRA confirmou as conclusões do Conselho de Disciplina, exceto no que respeita à sanção proposta, tendo considerado que a classificação num grau inferior não refletia suficientemente a gravidade das violações dos deveres profissionais previstos nos artigos 11.º, 12.º e 21.º do Estatuto. O diretor da FRA salientou, especialmente, por um lado, que o Conselho de Disciplina não tinha indicado circunstâncias atenuantes, mas tinha indicado circunstâncias agravantes, a saber, o facto de a conduta do recorrente ter sido deliberada, de ter tentado obter reconhecimento pessoal por um trabalho que constituía um plágio, de não ter reconhecido a gravidade da sua conduta e de ter existido um risco real de ofensa à reputação da FRA e, por outro, que a relação de confiança tinha sido gravemente posta em causa.

42. Além disso, o diretor da FRA considerou que o Conselho de Disciplina não teve suficientemente em conta a gravidade das violações do Estatuto no que dizia respeito, por um lado, ao comportamento do recorrente, que o diretor da FRA qualificou de «violação da máxima gravidade» e, por outro, aos efeitos deste comportamento na reputação da FRA, uma vez que, em seu entender, o recorrente, agindo sozinho, tinha deliberadamente criado um risco grave de ofensa a essa reputação durante um lapso de tempo considerável. O diretor da FRA concordou com a conclusão do Conselho de Disciplina segundo a qual a relação de confiança tinha sido gravemente posta em causa, considerando que esta relação tinha sido irrevogavelmente quebrada e, consequentemente, que a classificação num grau inferior não era uma sanção adequada.

43. Em 16 de dezembro de 2019, o recorrente apresentou uma reclamação contra a decisão de demissão.

44. Em 15 de abril de 2020, o diretor da FRA proferiu a decisão que indeferiu essa reclamação.

B. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

45. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de julho de 2020, o recorrente interpôs um recurso ao abrigo do artigo 270.º TFUE, destinado à anulação da decisão de demissão e, sendo o caso, da decisão de indeferimento da referida reclamação e à reparação dos danos materiais e morais alegadamente sofridos.

46. Em apoio do seu recurso, o recorrente invocou oito fundamentos, a título principal, e um fundamento, a título subsidiário, relativos:

- em primeiro lugar, à violação do princípio da segurança jurídica, a erros de direito e a um erro manifesto de apreciação, à violação do artigo 7.º, n.º 1, do Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (Lei relativa aos direitos de autor sobre obras literárias e artísticas e aos

direitos conexos), de 9 de abril de 1936 (BGBl. 1936, 111/1936, e à violação do artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), visto que, primeiro, o plágio foi considerado como constitutivo de uma infração ao Estatuto; segundo, os textos copiados não eram protegidos por essa lei e, terceiro, foi violada a sua liberdade de expressão;

- em segundo lugar, à violação do dever de diligência ou do dever de solicitude pelo responsável pelo inquérito e pelo diretor da FRA na instauração do processo disciplinar, pela decisão de demissão e pelo Conselho de Disciplina, bem como a violação da presunção de inocência e da exigência de um nível probatório elevado nos inquéritos administrativos e nos processos disciplinares;
- em terceiro lugar, à falta de neutralidade, de imparcialidade e de objetividade do diretor da FRA enquanto AACC, à violação da presunção de inocência e a um abuso de poder;
- em quarto lugar, a erros manifestos de apreciação no que respeita à violação pelo recorrente dos artigos 11.º, 12.º e 21.º do Estatuto;
- em quinto lugar, à abertura irregular do inquérito administrativo na falta de uma prova *prima facie* e à instauração irregular do processo disciplinar;
- em sexto lugar, ao desrespeito do âmbito do inquérito pelo responsável deste e à violação do artigo 4.º, n.º 2, e do artigo 7.º, n.º 6, da Decisão 2013/01 do Conselho de Administração da FRA, de 22 de maio de 2013, sobre a realização de inquéritos administrativos e de processos disciplinares, do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a d), e do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), e, anteriormente à aplicabilidade do Regulamento 2018/1725, do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a d), e do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1), e à violação dos efeitos de um acórdão de anulação;
- em sétimo lugar, à falta de imparcialidade, de neutralidade e de objetividade do responsável pelo inquérito;
- em oitavo lugar, à violação dos direitos de defesa, especialmente do direito de ser ouvido, à violação dos artigos 1.º e 2.º, bem como do artigo 12.º do anexo IX do Estatuto e
- em nono lugar, a título subsidiário, à violação do princípio da proporcionalidade na aplicação da sanção de demissão atendendo aos factos imputados ao recorrente.

47. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou integralmente improcedentes os pedidos de anulação e de indemnização apresentados pelo recorrente. O Tribunal Geral decidiu igualmente que não havia que deferir os pedidos de medida de organização do processo.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

A. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

48. Em conformidade com o artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça decidiu não realizar audiência de alegações.

B. Pedidos das partes

49. O recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido;
- consequentemente, anular a Decisão do diretor da FRA, de 12 de novembro de 2019, que decretou a sanção disciplinar de demissão com efeitos a partir de 15 de novembro de 2019, se necessário, anular a Decisão do diretor da FRA, de 15 de abril de 2020, que indeferiu a reclamação e decretar a reparação dos danos materiais e morais sofridos pelo recorrente;
- condenar a FRA na totalidade das despesas.

50. A FRA conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso e
- condenar o recorrente na totalidade das despesas.

V. Análise Jurídica

A. Observações preliminares

51. Como referi na introdução, as minhas conclusões incidirão unicamente sobre o quarto fundamento do recurso. Importa salientar que o presente processo se caracteriza por uma certa complexidade, dado que os factos na origem do presente litígio foram objeto de acórdãos proferidos por vários órgãos jurisdicionais da União. Para uma melhor compreensão das questões jurídicas que estão no cerne do presente processo, parece-me judicioso resumi-las brevemente antes de iniciar a análise jurídica propriamente dita.

52. As questões jurídicas em causa versam, em primeiro lugar, sobre as exigências a respeitar quanto ao nível probatório que justifica a abertura de um inquérito administrativo no âmbito de um processo disciplinar; em segundo lugar, sobre o grau de precisão com que a administração deve identificar os incumprimentos dos deveres estatutários imputados ao funcionário em causa e, em terceiro lugar, sobre a obrigação de a administração precisar as disposições específicas do Estatuto que foram infringidas. Na minha análise, explicarei quais são as disposições do Estatuto que regem o processo disciplinar e, designadamente, a fase de inquérito, para examinar, em seguida, a conformidade do raciocínio do Tribunal Geral com as exigências desse quadro regulamentar.

53. Mais concretamente, demonstrarei que o Tribunal Geral não examinou a regularidade da abertura do procedimento de inquérito nos termos do artigo 86.º do Estatuto. Especialmente, o Tribunal Geral não indicou de maneira clara que a abertura de um inquérito contra um funcionário só se justifica quando existam razões para supor que este não cumpriu os seus deveres estatutários. Uma vez que o Tribunal Geral parece partir da premissa de que tal abordagem é igualmente possível quando se trata de atuar contra uma alegada violação dos direitos de autor, o seu raciocínio enferma, a meu ver, de um erro de direito.

B. Quanto ao quarto fundamento do recurso

1. Argumentos das partes

54. Com o seu quarto fundamento, o recorrente acusa, em substância, o Tribunal Geral de ter cometido, nos n.ºs 101, 106, 107, 111 a 113 e 122 do acórdão recorrido, vários erros de direito e erros manifestos de apreciação, de ter desvirtuado elementos de prova, ao examinar a regularidade da abertura do inquérito administrativo, bem como de não ter fornecido, a esse respeito, uma fundamentação suficiente.

55. O recorrente sustenta, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral desvirtuou as provas e cometeu um erro manifesto de apreciação no n.º 107 do acórdão recorrido, visto que decorre dos documentos dos autos que a consulta do OLAF foi junta unicamente ao relatório do diretor da FRA e que o recorrente só o recebeu após 27 de fevereiro de 2019. Por conseguinte, o recorrente não foi informado do conteúdo da consulta do OLAF aquando da abertura do inquérito em 23 de março de 2018 nem, aliás, aquando da instauração do processo disciplinar em 23 de outubro de 2018. O Tribunal Geral cometeu, portanto, um erro de direito ao concluir que o recorrente tinha sido suficientemente informado aquando da abertura do inquérito e ao aplicar por analogia a jurisprudência do Acórdão de 5 de outubro de 2005, Rasmussen/Comissão (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. O recorrente alega, em segundo lugar, que o Tribunal Geral não apreciou o contexto jurídico em que se inscreve a abertura de um inquérito administrativo. Segundo o recorrente, há que tomar em consideração a redação do artigo 86.º, n.ºs 1 e 2, do Estatuto, que se refere a provas de um incumprimento do Estatuto, entendendo por tal uma suspeita fundada em prova *prima facie*. A verificação de uma suspeita fundada de incumprimento do Estatuto baseada em prova *prima facie* constitui, assim, o único objetivo legítimo de um inquérito administrativo. Por outro lado, o recorrente considera que um inquérito administrativo é, por definição, um tratamento de dados que, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 45/2001, deve ter «finalidades determinadas, explícitas e legítimas».

57. O recorrente acrescenta que o Tribunal Geral incorreu em erro de direito ao afirmar que os artigos 1.º e 2.º do anexo IX do Estatuto não exigem que a AIPN precise as disposições específicas do Estatuto que teriam sido infringidas, uma vez que esta questão se insere antes no âmbito do artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto e do Regulamento n.º 45/2001. Por último, o recorrente alega que o artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto dispõe que só pode ser aberto um inquérito administrativo para verificar uma violação do Estatuto e não uma infração do direito em matéria de propriedade intelectual, que é independente do Estatuto.

58. O recorrente sustenta, em terceiro lugar, que o Tribunal Geral incorreu em erro de direito no n.º 111 do acórdão recorrido ao excluir a aplicação da jurisprudência decorrente do Acórdão de 8 de julho de 2008, *Franchet e Byk/Comissão* (T-48/05, EU:T:2008:257), confirmada pelo Acórdão de 12 de julho de 2012, *Comissão/Nanopoulos* (T-308/10 P, EU:T:2012:370), que exige que a administração disponha de elementos suficientemente precisos e pertinentes antes de instaurar um processo disciplinar.

59. A FRA invoca a inadmissibilidade do quarto fundamento e acrescenta que, de qualquer modo, é manifestamente infundado. Alega que, neste fundamento, o recorrente se limita a contestar apreciações factuais, tentando apresentá-las como um argumento jurídico. Mais precisamente, sustenta, em substância, que a questão de saber, por um lado, se existia ou não uma suspeita razoável de uma infração disciplinar baseada em provas e, por outro, se o recorrente estava em condições de compreender as acusações que lhe eram imputadas, constituem elementos de facto.

2. *Apreciação*

a) Quanto ao quadro normativo que rege o inquérito administrativo

60. Antes de examinar de maneira aprofundada as questões jurídicas suscitadas no presente processo, parece-me necessário expor brevemente o quadro normativo que rege o inquérito administrativo em matéria disciplinar.

61. Antes de mais, importa observar que, nos termos do artigo 86.º, n.º 3, do Estatuto, «[a]s regras, procedimentos e medidas disciplinares, bem como *as regras e procedimentos relativos aos inquéritos administrativos*, constam do anexo IX» desse Estatuto (o sublinhado é meu). Decorre das disposições constantes deste anexo que o processo disciplinar inclui duas fases distintas, a primeira constituída pelo inquérito administrativo, incriminatório e ilibatório, iniciado por uma decisão da AIPN e concluído, após audição do interessado sobre os factos que lhe são imputados, por um relatório de inquérito, e a segunda, constituída pelo processo disciplinar propriamente dito, iniciado pela AIPN com base nesse relatório de inquérito e que pressupõe a audição do funcionário antes de a AIPN lhe aplicar uma sanção².

62. Nas Conclusões que apresentei no processo DD/FRA (C-587/21 P), tive oportunidade de me pronunciar sobre a interpretação do artigo 3.º do anexo IX, do Estatuto, que tem por objeto regulamentar as opções de que dispõe a administração no termo da fase de inquérito. O presente processo distingue-se do processo acima referido, porque tem por objeto a possibilidade de abertura de um inquérito administrativo. Trata-se, portanto, da fase inicial do processo regulamentado neste anexo.

63. A este respeito, importa observar que, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto, «[s]empre que a [AIPN] ou o OLAF, tomem conhecimento de provas de um incumprimento na aceção do n.º 1, podem dar início a um inquérito administrativo para *verificar se esse incumprimento se verificou*» (o sublinhado é meu). Nos termos deste n.º 1, «*[t]odo e qualquer incumprimento dos deveres com fundamento no presente Estatuto, a que o funcionário ou o ex-funcionário se encontra vinculado*, voluntariamente efetivado ou por negligência, sujeita o mesmo a uma sanção disciplinar» (o sublinhado é meu). Uma leitura conjugada dos dois números permite, portanto, concluir que o artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto confere à administração o poder de abrir um

² Acórdão de 14 de outubro de 2021, *Bernaldo de Quirós/Comissão* (C-583/19 P, EU:C:2021:844, n.º 56).

inquérito com base num alegado *incumprimento dos deveres estatutários do funcionário*. A questão de saber se o processo disciplinar pode abranger a atuação contra outros tipos de incumprimento, como violações dos direitos de autor, conforme parecem sugerir várias afirmações do Tribunal Geral no acórdão recorrido, merece, a meu ver, uma análise aprofundada no âmbito das presentes conclusões.

64. Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal Geral que a decisão de abertura de um inquérito administrativo não constitui um ato lesivo, suscetível de reclamação e, em seguida, sendo o caso, de um recurso de anulação perante o juiz da União³. Com efeito, como decorre da própria redação desta disposição, *a finalidade do inquérito é precisamente permitir à AIPN verificar a existência de um incumprimento dos deveres a que os funcionários se encontram vinculados*, o que exclui que a administração já tenha formado uma opinião definitiva. Neste contexto, não nos podemos esquecer que o funcionário em causa beneficia do princípio da presunção de inocência, que exige que a administração mantenha certa moderação nas suas palavras durante todo o processo disciplinar. Em conformidade com o objetivo acima recordado, o artigo 3.º do anexo IX do Estatuto impõe esse inquérito como um pressuposto obrigatório de qualquer processo disciplinar⁴.

65. Embora as instituições disponham de amplo poder de apreciação no que diz respeito à abertura de um inquérito administrativo, *deve, no entanto, existir uma suspeita razoável de que uma infração disciplinar foi cometida*⁵. Por outras palavras, devem dispor de uma «prova *prima facie*» contra a pessoa em causa⁶. Para proteger os direitos do funcionário, a administração deve assegurar-se de que dispõe, antes de abrir um inquérito, de indícios que permitem antever, por parte da pessoa em causa, um incumprimento dos seus deveres estatutários e, antes de instaurar o processo disciplinar, de elementos suficientemente precisos e pertinentes para corroborar as suas suspeitas. Com efeito, parece imperativo impor tal exigência à abertura de um inquérito, tendo em conta as consequências sérias e irrevogáveis que podem decorrer de um processo disciplinar⁷.

66. Nas Conclusões que apresentei no processo DD/FRA (C-587/21 P), chamei a atenção para o risco de ofensa à honorabilidade e à reputação profissional do funcionário em causa. Neste contexto, salientei que a administração está obrigada a verificar a veracidade e a gravidade dos factos imputados a este último antes de tomar a decisão de instaurar o processo disciplinar. Em apoio da minha argumentação, fiz referência a várias disposições do anexo IX — a saber, o artigo 22.º, n.º 2, o artigo 27.º o artigo 29.º — que mostram claramente que o legislador estatutário estava perfeitamente consciente do impacto negativo que pode ter a instauração injustificada de um processo disciplinar na reputação de um funcionário⁸.

67. Por um lado, devem ser impostas exigências estritas quanto ao nível probatório, tendo em conta a necessidade de proteger os direitos do funcionário em causa. Por outro lado, importa salientar que as disposições referidas nos números anteriores visam uma situação em que o processo disciplinar propriamente dito já foi instaurado, ao passo que o presente processo incide antes sobre a questão do limiar exigido para justificar a abertura de um inquérito administrativo.

³ Acórdãos de 13 de março de 2003, Pessoa e Costa/Comissão (T-166/02, EU:T:2003:73, n.º 59), e de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão (T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 367).

⁴ Acórdão de 14 de fevereiro de 2017, Kerstens/Comissão (T-270/16 P, EU:T:2017:74, n.ºs 61 e 62).

⁵ Acórdão de 13 de janeiro de 2010, A e G/Comissão (F-124/05 e F-96/06, EU:F:2010:2, n.ºs 173 e 188).

⁶ Acórdão de 19 de junho de 2013, Goetz/Comité das Regiões (F-89/11, EU:F:2013:83, n.º 185).

⁷ Acórdão de 12 de julho de 2012, Comissão/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, n.º 150).

⁸ V. n.ºs 70 e segs. das minhas Conclusões no processo DD/FRA (C-587/21 P).

Uma vez que a finalidade do inquérito é precisamente permitir à administração verificar a existência de um incumprimento dos deveres a que os funcionários se encontram vinculados, considero que não seria razoável impor as mesmas exigências nas duas fases do processo. Parece mais razoável conceder uma certa margem de apreciação à administração na fase inicial do processo. Esta questão será igualmente objeto de uma análise aprofundada no âmbito das presentes conclusões.

b) Quanto aos deveres do funcionário cuja violação pode ser objeto de um inquérito administrativo

68. A primeira questão a examinar diz respeito aos deveres do funcionário cuja violação pode ser objeto de um inquérito administrativo. Como já referi anteriormente, o artigo 86.º, n.º 1, do Estatuto refere-se aos «deveres *com fundamento no [...] Estatuto*, a que o funcionário [...] se encontra vinculado» (O sublinhado é meu). Os termos utilizados em todas as versões linguísticas não deixam, a meu ver, dúvidas sobre o facto de que se trata *dos deveres que emanam especificamente do Estatuto*. Esta conclusão é lógica, uma vez que as regras que regem a relação entre o funcionário e a sua instituição foram, na sua maioria, codificadas no referido Estatuto.

69. Embora as regras de direito que regem a função pública figurem a todos os níveis da hierarquia das normas da ordem jurídica da União, não deixa de ser verdade que *o Estatuto constitui o texto central do regime aplicável aos funcionários* que trabalham nas instituições da União, uma vez que este estabelece de forma pormenorizada, entre outros, quais são os seus direitos e deveres⁹. Isto é igualmente válido para o ROA, no que diz respeito aos outros agentes da União, especialmente quando este prevê uma aplicação por analogia das disposições do Estatuto aos agentes, o que é o caso dos artigos 11.º a 26.º-A¹⁰.

70. Em contrapartida, a tese segundo a qual incumbe à administração da União atuar igualmente contra outras violações do direito, incluindo o direito nacional em matéria de propriedade intelectual, parece-me pouco convincente. Isto é tanto mais verdade quanto não é de todo certo, no presente processo, que estas violações do direito nacional tenham consequências penais¹¹, o que poderia eventualmente suscitar a questão da aplicabilidade do artigo 23.º do Estatuto, por força do qual os funcionários e agentes da União têm a obrigação de «observância das leis e regulamentos de polícia em vigor», o que inclui o direito penal¹². Com efeito, *não é apenas a redação do artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto que é contrária a esta tese, mas o próprio objeto do regime disciplinar que visa unicamente a relação de trabalho entre o funcionário e a instituição*. É verdade que esta circunstância não exclui que o exercício das competências do funcionário esteja sujeito ao respeito de determinadas regras não expressamente previstas no Estatuto, com a consequência de a sua violação implicar medidas disciplinares.

71. Para o efeito, *é, no entanto, necessário que estas normas se tornem parte constitutiva do instrumento jurídico que estabelece a relação de trabalho*, uma vez que, de outro modo, não seria garantido que o funcionário estivesse vinculado por elas. Além disso, deve tratar-se de normas que concretizem os deveres previstos nos artigos 11.º e seguintes do Estatuto, de forma suficientemente precisa para garantir que o funcionário delas tome conhecimento e assegure o seu pleno respeito. Esta abordagem parece-me indispensável, tanto mais que os artigos 11.º e

⁹ V., a este respeito, as minhas Conclusões no processo PV/Comissão (C-640/20 P, EU:C:2022:736, n.º 69).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, p. 248.

¹¹ Com efeito, não decorre dos autos se a violação dos direitos de autor, conforme regulados pela legislação austríaca, é punida pelo direito penal ou se esta legislação é de ordem pública.

¹² V., a este respeito, as minhas Conclusões no processo PV/Comissão (C-640/20 P, EU:C:2022:736, n.º 77).

seguintes do Estatuto estão *redigidos em termos bastante abstratos e gerais, utilizando frequentemente conceitos jurídicos indeterminados*, como salienta com legitimidade o recorrente. É precisamente por esta razão que o conteúdo de certos deveres do funcionário é objeto de desenvolvimentos e de precisões em códigos de boa conduta adotados pelas instituições¹³.

72. O artigo 12.º do Estatuto, no cerne da análise do Tribunal Geral, foi interpretado pelos órgãos jurisdicionais da União no sentido de que esta disposição visa garantir que os funcionários revelem, no seu comportamento, uma imagem de dignidade conforme com a conduta particularmente correta e respeitável que é de esperar dos membros da função pública internacional e que a referida disposição constitui, da mesma forma que os artigos 11.º e 21.º do Estatuto, uma das expressões específicas do dever de lealdade que se impõe a todo e qualquer funcionário. Com efeito, o dever de lealdade impõe não apenas que o funcionário se abstenha de condutas atentatórias à dignidade do seu cargo e ao respeito que é devido à instituição e às suas autoridades, mas também que faça prova, tanto mais por ter um grau elevado, de um comportamento acima de qualquer suspeita, para que as relações de confiança que existem entre ele e esta instituição sejam sempre preservadas¹⁴. Por mais útil que seja esta jurisprudência para compreender o sentido desta disposição, *não pode substituir-se os deveres laborais definidos com precisão pela instituição em atos jurídicos internos*.

73. Com efeito, um maior nível de precisão na definição dos deveres de um funcionário é essencial para prevenir os riscos de comportamentos abusivos por parte da administração. Tendo em conta o poder de que a administração dispõe para adotar medidas disciplinares contra o funcionário, *este último deve ter a faculdade de pedir a fiscalização jurisdicional de tais medidas*. A este respeito, convém observar que, embora a decisão de instaurar um procedimento disciplinar não seja considerada um ato que causa prejuízo, na aceção do artigo 91.º do Estatuto, pode, no entanto, ser impugnada de modo incidental no âmbito de um recurso interposto de uma decisão disciplinar final que cause prejuízo ao funcionário¹⁵.

74. Além disso, resulta da jurisprudência que a circunstância de ter sido posto termo ao procedimento disciplinar sem que uma sanção disciplinar tenha sido aplicada ao funcionário em causa não impede o juiz da União de fiscalizar a legalidade da decisão de instaurar ao interessado um procedimento disciplinar¹⁶. Ora, o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, conforme consagrado no artigo 47.º da Carta, ficaria gravemente comprometido se o juiz da União não pudesse *verificar ele próprio se o funcionário em causa não cumpriu efetivamente os seus deveres estatutários, conforme concretizados, sendo o caso, por atos jurídicos internos*. A definição prévia e suficientemente pormenorizada dos deveres do funcionário contribui assim para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva.

75. No que respeita ao caso em apreço, importa observar que o Tribunal Geral refere, no n.º 16 do acórdão recorrido, que *o objetivo do inquérito era determinar se o Estatuto ou o direito da propriedade intelectual tinham sido violados*. A este respeito, constato que o Tribunal Geral não se pronuncia sobre o âmbito de aplicação do artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto, nem sobre a possibilidade de esta disposição excluir a atuação contra as infrações ao direito da propriedade intelectual no âmbito de um processo disciplinar, conforme expliquei nos números anteriores.

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, p. 169.

¹⁴ V., neste sentido, Acórdãos de 15 de maio de 1997, N/Comissão (T-273/94, EU:T:1997:71, n.ºs 127 e 129), confirmado em sede de recurso pelo Despacho de 16 de julho de 1998, N/Comissão (C-252/97 P, EU:C:1998:385), e de 19 de maio de 1999, Connolly/Comissão (T-34/96 e T-163/96, EU:T:1999:102, n.ºs 124, 127 e 128).

¹⁵ Acórdãos de 13 de março de 2003, Pessoa e Costa/Comissão (T-166/02, EU:T:2003:73, n.º 37), e de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão (T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 340).

¹⁶ Acórdão de 13 de janeiro de 2010, A e G/Comissão (F-124/05 e F-96/06, EU:F:2010:2, n.º 352).

Embora o Tribunal Geral evoque os artigos 11.º, 12.º ou 21.º do Estatuto, o mesmo admite, no entanto, no n.º 65 do acórdão recorrido, que o «plágio» não é referido como comportamento ilícito nestas disposições. O raciocínio do Tribunal Geral *não permite, portanto, discernir claramente se se imputa ao recorrente uma violação dos direitos de autor, conforme regulados pelo direito austríaco, ou um incumprimento dos seus deveres estatutários.*

76. Além disso, há que observar que o Tribunal Geral examina, nos n.ºs 66 e seguintes do acórdão recorrido, se o comportamento do recorrente era suscetível de lesar a dignidade do seu cargo, nos termos do artigo 12.º do Estatuto. Todavia, o raciocínio que decorre do n.º 68 do acórdão recorrido não revela em que instrumento jurídico o Tribunal Geral se baseia para chegar a essa conclusão. Pelo contrário, o Tribunal Geral tece considerações de ordem geral sobre o conceito de «plágio» nos domínios da arte e da literatura para, em seguida, acusar o recorrente de falta de profissionalismo. A falta de identificação precisa do dever infringido pelo recorrente leva a supor que se trata, na realidade, de punir a violação de direitos de autor.

77. No n.º 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseia-se no grau de classificação do funcionário, bem como no facto de ocupar um posto de responsabilidade e de a FRA lhe ter confiado a tarefa de realizar pesquisas e análises jurídicas e de prestar aconselhamento em matéria de elaboração de políticas. No entanto, o Tribunal Geral não menciona uma disposição precisa, constante do Estatuto ou dos atos jurídicos internos da FRA, no sentido de que o facto de não fazer referência às fontes de um documento considerar-se-ia contrário às exigências impostas pelo artigo 12.º do Estatuto. Esta omissão é tanto mais grave quanto as consequências profissionais para o recorrente foram pesadas. Importa recordar que o processo disciplinar deu lugar a uma sanção de demissão, que só é proferida nos casos mais graves¹⁷.

78. No n.º 72 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral faz referência às «normas internas em matéria de edição e de produção dos resultados» sem, no entanto, indicar qual é o valor jurídico desse documento na ordem jurídica interna da FRA. O Tribunal Geral afirma que a importância de referenciar as fontes decorre claramente destas normas. No entanto, *o Tribunal Geral não menciona a redação precisa da norma em causa nem explica se qualquer infração a essas normas deve implicar automaticamente sanções disciplinares.* Com base na interpretação restrita sustentada pelo Tribunal Geral, parece ser o caso. Ora, para que tal documento possa constituir a base jurídica para impor essas medidas contra o funcionário, deve ser clarificado com precisão o seu valor jurídico, clarificação essa que o Tribunal Geral manifestamente não fez.

79. Em contrapartida, o Tribunal Geral parece apoiar-se num argumento relativo à natureza do posto do recorrente, que implica que este tenha necessariamente consciência do alegado incumprimento dos seus deveres estatutários. Uma vez que *este argumento parece ter por objeto eximir o Tribunal Geral da obrigação de especificar exatamente a origem desse dever*, considero incoerente o raciocínio exposto nos n.ºs 53 a 76 do acórdão recorrido. A crítica do recorrente que contesta a abordagem seguida pelo Tribunal Geral parece-me, portanto, justificada.

80. Tendo em conta o que precede, há que reter, nesta fase da análise, que o *Tribunal Geral não indicou que apenas o incumprimento dos deveres estatutários de um funcionário pode ser objeto de um inquérito administrativo.* O Tribunal Geral deveria ter explicado que esta circunstância não exclui que tal inquérito possa estender-se a violações do direito da propriedade intelectual, desde

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, p. 225.

que o respeito dessas normas esteja abrangido pelos deveres do funcionário, o que não obstante deve estar expressamente previsto nos instrumentos jurídicos que regem a relação de trabalho entre o funcionário e a sua instituição¹⁸.

81. Ora, o Tribunal Geral não se pronunciou sobre a natureza jurídica das «normas internas em matéria de edição e de produção dos resultados», suprarreferidos que supostamente impõem a obrigação de referenciar as fontes de um documento. Uma vez que o Tribunal Geral não tem em conta as exigências do direito da função pública, designadamente da necessidade de o funcionário ter consciência da latitude dos seus deveres para com a instituição antes de ser objeto de um procedimento disciplinar, o seu raciocínio enferma, a meu ver, de um erro de direito.

c) Quanto à exigência de uma «prova prima facie» para a abertura de um inquérito administrativo

82. Uma outra questão jurídica a examinar é sobre a exigência de uma «prova *prima facie*» que justifique a abertura desse inquérito. Conforme indiquei ao expor o quadro regulamentar que rege o inquérito administrativo, é necessário que exista *uma suspeita razoável de que foi cometida uma infração disciplinar*. A administração deve assegurar-se de que dispõe, antes de abrir um inquérito, *de indícios que permitem antever um incumprimento dos seus deveres estatutários por parte da pessoa em causa*. Pelas razões evocadas anteriormente, deve ser-lhe concedida uma certa margem de apreciação na fase inicial do processo¹⁹. Por último, escusado será dizer que é necessário examinar casuisticamente se as condições de abertura do inquérito estão preenchidas.

83. No caso em apreço, o recorrente invoca a falta de prova *prima facie* que justifique a abertura do inquérito conduzido contra ele. A este respeito, importa observar, por um lado, que o Tribunal Geral não se pronunciou efetivamente sobre o âmbito de aplicação do artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto, nem sobre a possibilidade de esta disposição excluir qualquer atuação contra a violação dos direitos de autor no âmbito de um processo disciplinar. Ora, se o Tribunal Geral tivesse tomado posição sobre este ponto, teria sido possível excluir uma prova *prima facie* que justificasse a abertura de um inquérito, pelo menos no que concerne à violação do direito austríaco em matéria de direitos de autor.

84. Com efeito, como indica, acertadamente, o recorrente, *o conceito de «prova prima facie» exige logicamente uma qualificação jurídica*. Por esta razão, o Tribunal Geral deveria ter concluído que a FRA violou as normas do regime disciplinar, uma vez que o artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto não permite, em princípio, atuar contra a violação dos direitos de autor. A ausência de tal conclusão demonstra que o Tribunal Geral não examinou corretamente a legalidade da abertura do processo de inquérito contra o recorrente, o que constitui um erro de apreciação.

¹⁸ Não excluo a possibilidade de a proteção dos direitos de autor poder ser associada aos «deveres estatutários» de um funcionário, desde que essa associação seja operada de uma forma juridicamente correta, por exemplo, por atos internos de uma agência, suscetíveis de produzir os efeitos vinculativos necessários. No presente processo, observo, em primeiro lugar, que o valor jurídico das «normas internas em matéria de edição e de produção dos resultados» aplicadas pela FRA não foi determinado pelo Tribunal Geral e, em segundo lugar, que estas normas internas se limitam a recordar ao funcionário a necessidade de ter em conta uma série de exigências, no essencial de ordem estilística, na redação de um texto (incluindo a «de verificar e de acrescentar referências a trabalhos pertinentes anteriores»), sem, no entanto, elevar a totalidade dessas exigências ao nível de «dever estatutário» cuja violação implicaria sem dúvida um procedimento disciplinar. Em terceiro lugar, importa observar que não se faz nenhuma referência expressa aos direitos de autor.

¹⁹ V. n.º 67 das presentes conclusões.

85. Por outro lado, há que reconhecer que o Tribunal Geral centrou a sua análise no incumprimento dos deveres estatutários alegado pela FRA. Mais precisamente, o Tribunal Geral evocou os artigos 11.º, 12.º ou 21.º do Estatuto e dedicou especial atenção ao artigo 12.º do Estatuto, a fim de verificar se existiam indícios suficientes para concluir que o comportamento do recorrente era suscetível de lesar a dignidade do seu cargo. Todavia, conforme já salientei nos números anteriores, o Tribunal Geral não examinou qual era o valor jurídico das «normas internas em matéria de edição e de produção dos resultados» e se uma infração a essas normas era suficiente para justificar a abertura de um inquérito contra o recorrente. Ora, essa abordagem era tanto mais necessária quanto o artigo 12.º do Estatuto está redigido em termos bastante gerais e utiliza conceitos jurídicos indeterminados. O facto de o dever estatutário, que alegadamente foi violado pelo recorrente, não ter sido identificado com precisão revela, a meu ver, que o Tribunal Geral não examinou cuidadosamente se estavam preenchidos os requisitos para que a FRA abrisse esse inquérito.

86. Em meu entender, mesmo o reconhecimento de um certo poder de apreciação não dispensa a administração da *obrigação de demonstrar que há elementos de prova suficientes, que permitem presumir a existência de um incumprimento*. De facto, quanto mais grave for a acusação contra o funcionário, mais importante é a satisfação desta obrigação. Obviamente, isto é ainda mais válido para a *obrigação prévia de definir o objeto do inquérito com a maior precisão possível*, atendendo ao risco de ofensa à honorabilidade e à reputação profissional do funcionário em causa. O respeito dos direitos de defesa, bem como da segurança jurídica, exige que o funcionário seja colocado em condições de compreender a acusação formulada contra ele e de apresentar elementos ilibatórios²⁰.

87. No entanto, estas considerações parecem ter sido ignoradas no acórdão do Tribunal Geral. Este último parece antes ter seguido a posição da FRA sem apreciar os factos à luz das normas do regime disciplinar. Por conseguinte, visto que o Tribunal Geral ignorou as exigências em matéria de prova requerido pelo artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto para justificar a abertura de um inquérito administrativo, o seu raciocínio deve ser considerado ferido de um erro de direito.

d) Quanto à obrigação de precisar as disposições cuja violação é imputada ao funcionário

88. Em seguida, importa examinar se a administração é obrigada a precisar, aquando da abertura de um inquérito administrativo, quais são as disposições específicas do Estatuto que foram infringidas. Esta questão está relacionada com a afirmação do Tribunal Geral, no n.º 106 do acórdão recorrido, no sentido de que os artigos 1.º e 2.º do anexo IX do Estatuto não impõem tal obrigação.

89. No entanto, parece-me que este argumento não basta, por si só, para eximir a administração da obrigação de informar o funcionário em causa com a maior precisão possível do objeto do inquérito e, designadamente, das acusações que lhe são imputadas. A resposta a esta questão exige antes que as disposições do regime disciplinar sejam tidas em conta no seu conjunto. Decorre do exame destas disposições que, antes de abrir um inquérito, a administração deve dispor de indícios suficientes que permitem antever um incumprimento dos seus deveres estatutários por parte da pessoa em causa. Atendendo ao facto de que o conceito de «prova *prima facie*» exige uma qualificação jurídica, é lógico pressupor que *a administração deve igualmente ter*

²⁰ Tomac, J., « Régime disciplinaire », in Giacobbo, V. Perillo, E., et Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article* (Valérie Giacobbo, Ezio Perillo, Fabrice Picod), Bruylant, Namur 2017, p. 331, que recorda a necessidade de respeitar as garantias processuais no âmbito de um processo disciplinar.

atingido um certo grau de convicção quanto às disposições que, segundo ela, foram infringidas. Por outras palavras, parece inconcebível que a administração possa abrir um inquérito sem ter, pelo menos, uma ideia das disposições aplicáveis ao caso específico. É certo que isto não exclui que a administração seja forçada a alterar posteriormente a sua posição jurídica, em função das informações obtidas no decurso do inquérito, mas nada indica que tal sucedeu no caso em apreço.

90. Do mesmo modo, o Tribunal Geral recordou, no n.º 106 do acórdão recorrido, que, segundo a sua jurisprudência, a falta de menção expressa, aquando da instauração do processo disciplinar, das disposições do Estatuto que são, finalmente, consideradas violadas, não prejudica a defesa do funcionário ou do agente em causa se as acusações formuladas aquando desta instauração lhe permitiram conhecer com precisão as disposições cujo incumprimento lhe era imputado. O Tribunal Geral considerou que essa solução é válida, *a fortiori*, para as decisões de abertura de um inquérito. Ora, *esta jurisprudência não me parece contradizer as considerações anteriormente expostas, relativas à salvaguarda dos direitos de defesa do funcionário*, uma vez que visa uma situação específica, a saber, a situação em que, mesmo que o funcionário em causa não tenha sido expressamente informado das infrações que lhe eram imputadas, está, pelo menos, em condições de compreender quais as disposições em causa.

91. Diferentemente do processo Rasmussen/Comissão (T-203/03), que versava sobre falsas declarações do funcionário, consideradas legitimamente como um comportamento suscetível de lesar a dignidade do seu cargo, na aceção do artigo 12.º do Estatuto, o presente processo diz respeito a uma situação em que um agente não referiu as fontes de um documento. A este propósito, há que constatar que as opiniões das partes divergem nitidamente quanto à existência de uma obrigação vinculativa nesse sentido. Face a esta constatação, parece-me que a aplicabilidade de algumas das disposições estatutárias em causa não é tão clara como afirma o Tribunal Geral.

92. Concretamente, o facto de a FRA ter baseado o inquérito instaurado contra o recorrente numa violação das disposições austríacas em matéria de direitos de autor e, simultaneamente, de várias disposições estatutárias, demonstra que a FRA não estava segura quanto à qualificação jurídica das alegadas violações. Admitindo que esta hipótese seja correta, *não parece razoável exigir ao funcionário em causa que proceda ele próprio à qualificação jurídica necessária, quando esta tarefa é da exclusiva responsabilidade da instituição.* Por estas razões, considero que a jurisprudência evocada pelo Tribunal Geral não é transponível para o caso em apreço.

93. Resulta do exposto que há que rejeitar os argumentos do Tribunal Geral em apoio da tese segundo a qual a administração não é obrigada a precisar, aquando da abertura de um inquérito administrativo, quais as disposições específicas do Estatuto que, segundo a administração, foram infringidas. Conforme salientei na minha análise, *a imposição de tal obrigação afigura-se indispensável para assegurar a salvaguarda dos direitos de defesa do funcionário em causa no âmbito do processo disciplinar, bem como uma fiscalização jurisdicional efetiva pelo juiz da União.*

94. Embora seja necessário conceder à administração um certo poder discricionário, designadamente na fase inicial do processo, tendo em conta a eventual incerteza quanto aos factos, isto não significa que a administração possa eximir-se da *obrigação de ter em conta o interesse do funcionário em não ser alvo de processos ilegítimos, suscetíveis de prejudicar a sua reputação profissional.* Pelo contrário, a administração tem uma grande responsabilidade quando decide abrir ou não um inquérito. Permitir à administração levar a cabo esse inquérito contra um funcionário sem que este saiba exatamente o que lhe é imputado e, eventualmente, por tempo

indeterminado, abriria, na minha opinião, a porta à arbitrariedade. Teria como consequência que o funcionário estaria sujeito a uma suspeição geral sem poder refutar nenhuma suspeita. Essa abordagem parece-me incompatível com as garantias processuais previstas pelo direito da União.

95. É certo que o artigo 3.º do anexo IX do Estatuto prevê o direito de o funcionário ser ouvido no termo do inquérito, o que implica, em princípio, a possibilidade de tomar conhecimento de todas as acusações que recaem sobre ele e de formular alegações em sua defesa. No entanto, considero que, atendendo aos riscos acima referidos, seria inaceitável exigir que o funcionário aguardasse o fim do inquérito para saber com certeza quais as infrações que lhe são imputadas. Pelo contrário, a segurança jurídica está mais bem assegurada se o funcionário em causa for informado o mais cedo e o mais precisamente possível. *Isto pressupõe logicamente que as disposições estatutárias aplicáveis lhe sejam indicadas na fase inicial do processo.* Isto é tanto mais necessário quanto se trata de circunstâncias relativamente simples como as do processo em apreço, que não necessitam de uma particular clarificação dos factos.

96. Embora o Tribunal Geral pareça partilhar destas considerações, no n.º 104 do acórdão recorrido, acabou, no entanto, por se basear em argumentos inválidos para evitar examinar a regularidade da abertura do inquérito. Mais concretamente, *o Tribunal Geral não verificou se a FRA tinha identificado corretamente as disposições estatutárias aplicáveis ao caso em apreço.* Limitou-se a evocar a jurisprudência acima referida para justificar o facto de a FRA não ter mencionado o artigo 21.º do Estatuto na sua decisão de abertura do inquérito administrativo relativamente ao comportamento do recorrente, quando esta jurisprudência não era pertinente. Por conseguinte, há que considerar, para efeitos da análise do quarto fundamento do recurso, que o seu raciocínio enferma de um erro de direito.

3. Conclusão intercalar

97. Os erros de direito em que incorreu o Tribunal Geral e constatados no âmbito da análise desenvolvida nas presentes conclusões podem resumir-se da seguinte forma. Primeiro, o Tribunal Geral ignorou o facto de que, em princípio, apenas o incumprimento dos deveres estatutários pode ser objeto de um inquérito administrativo. Segundo, o Tribunal Geral ignorou as exigências em matéria de prova requeridas pelo artigo 86.º, n.º 2, do Estatuto para justificar a abertura desse inquérito. Terceiro, o Tribunal Geral ignorou que a administração está obrigada a precisar, nesta fase do processo, quais as disposições específicas do Estatuto que foram infringidas pelo funcionário em causa.

VI. Conclusão

98. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça declare procedente o quarto fundamento do recurso.