CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 14 de Julho de 1998 *

1. A Comissão dirige-se ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 181.° do Tratado, pedindo a condenação da sociedade inglesa Industrial Refuse & Coal Energy Ltd (a seguir «Iraco») na restituição dos montantes que lhe foram adiantados para a realização de um projecto previsto num contrato resolvido unilateralmente pela Comissão com base no seu incumprimento.

Em especial, a demandante pede que a Iraco seja condenada a pagar-lhe o montante de 242 234 ecus, acrescido de juros de mora à taxa anual de 8,15%, desde 20 de Outubro de 1993, bem como nas despesas.

Matéria de facto

O contrato celebrado entre as partes

2. Em 9 de Julho de 1987, a Comunidade Económica Europeia, representada pela Comissão, celebrou um contrato com a Iraco relativo à realização de um projecto de demonstração para a conversão de um depósito de transferência de resíduos em instalação de produção de energia eléctrica, através do tratamento de resíduos urbanos não tratados (a seguir «contrato»).

3. O artigo 13.° do contrato contém uma cláusula compromissória pela qual as partes atribuíam ao Tribunal de Justiça competência para conhecer de quaisquer litígios relativos à validade, interpretação ou execução do referido contrato. Segundo a vontade das partes, a lei aplicável ao contrato é a inglesa [1].

4. Nos termos do contrato, a Iraco obrigava-se a realizar os trabalhos necessários para a execução do projecto até Agosto de 1989 e a Comissão, por seu lado, obrigava-se a fornecer-lhe um apoio financeiro de um montante equivalente a 26,2% do custo efectivo do projecto e que não ultrapassasse 636 612 ecus. Em qualquer

* Língua original: italiano.

1 — V. artigo 14.° do contrato.

caso, os montantes adiantados pela Comissão eram considerados reembolsáveis até ao momento da aprovação do relatório final e da relação das despesas.

5. Nos termos do artigo 6.° do contrato, a Iraco assumia a inteira responsabilidade pelas perdas ou danos que pudesse sofrer com a execução do contrato. O artigo 7.° exigia a forma escrita para qualquer modificação do contrato.

6. Por fim, nos termos do artigo 9.°, cada uma das partes podia rescindir o contrato mediante um pré-aviso de dois meses, no caso de perder interesse na sua execução. Nesse caso, se os montantes adiantados até esse momento pela Comissão tivessem ultrapassado os custos efectivamente suportados pelo co-contratante e financiáveis pela Comissão, aquele devia restituir o excedente à Comissão, acrescido de juros a contar da data da cessação dos trabalhos.

O comportamento das partes

7. Em execução do contrato, a Comissão pagou à Iraco dois adiantamentos, nos montantes, respectivamente, de 190 984 ecus e de 11 005 ecus.

Por carta de 20 de Novembro de 1987, a sociedade informou a Comissão de que o local inicialmente escolhido para a execução do projecto devia ser abandonado e que a procura de um local alternativo tinha atrasado a realização da obra alguns meses. Depois de lamentar este atraso, a Comissão, por carta de 29 de Novembro de 1988, concordou em adiar o prazo para a completa execução do contrato de Agosto de 1989 para Setembro de 1990. Este adiamento estava, porém, sujeito à escolha, por parte da Iraco, de um local adequado para a execução dos trabalhos e à concessão das necessárias autorizações por parte das autoridades locais, no prazo máximo de seis meses a contar da recepção da carta. Caso contrário, a Comissão exerceria o seu direito de rescindir unilateralmente o contrato, com base no artigo 9.°, não podendo aceitar que os fundos concedidos se mantivessem inutilizados por um período mais longo.

8. Em 30 de Maio de 1989, não estando ainda escolhido o local para a realização do projecto, a Comissão escreveu à Iraco, comunicando-lhe a sua intenção de rescindir o contrato. Tal propósito foi depois confirmado por carta de 23 de Agosto de 1989, pela qual, nomeadamente, a Comissão pedia à Iraco que lhe enviasse, até 30 de Setembro seguinte, um relatório financeiro detalhado, com a indicação das despesas suportadas para a execução do contrato até 15 de Dezembro de 1988, e o montante dos juros entretanto vencidos sobre as quantias que depositava na conta.

9. Só em 15 de Maio de 1990, depois de um novo pedido por parte da Comissão, é que a

Iraco lhe enviou uma relação que continha, por um lado, justificações relativas à não realização do projecto e, por outro, a indicação das despesas suportadas para a execução do contrato.

10. A Comissão submeteu a uma sociedade independente a verificação técnica e financeira dos custos apresentados pela Iraco. Seguidamente, comunicou à Iraco os resultados da auditoria, por carta de 4 de Agosto de 1993, na qual a Comissão declarava a existência de um crédito a seu favor de 242 234 ecus, pedindo o seu reembolso no prazo de dois meses. Em 12 de Outubro seguinte, a Comissão enviou à Iraco a respectiva nota de débito.

11. Por carta de 18 de Agosto de 1993, a Iraco contestava que tivesse que restituir os montantes recebidos a título de adiantamento e, por seu lado, reclamava à Comissão o pagamento do montante de 636 612 ecus a título de compensação pela execução de trabalhos suplementares, bem como a título de prejuízos sofridos e lucros cessantes resultantes da rescisão do contrato. Reclamava ainda o pagamento de 1 000 000 de ecus como indemnização pelos danos causados pelo comportamento difamatório de funcionários da Comissão aquando de uma reunião entre as partes.

O processo

12. Em conformidade com a cláusula compromissória, a Comissão propôs a presente acção no Tribunal de Justiça, pedindo a condenação da Iraco no pagamento do montante de 242 234 ecus, acrescido de juros de mora vencidos desde 20 de Outubro de 1993, calculados à taxa anual de 8,15%.

13. A sociedade demandada contestou, apresentando um documento denominado «contestação e reconvenção», onde se opunha ao pedido de reembolso dos montantes adiantados formulado pela Comissão, e pedia a condenação desta no pagamento a seu favor do montante de 445 174 ecus, a título de indemnização pelos danos sofridos em resultado das violações contratuais cometidas pela Comissão, e do montante de 1 000 000 de ecus, a título de indemnização pelos prejuízos comerciais sofridos durante o período de 1987-1996 [2].

Quanto ao mérito

14. O pedido de restituição apresentado pela Comissão é fundado e deve merecer acolhimento. O que respeita aos juros só deve, pelo contrário, ser parcialmente acolhido, como adiante explicarei.

2 — O pedido da Comissão no sentido de obter a declaração de inadmissibilidade da contestação e, assim, um acórdão proferido à revelia, na acepção do artigo 94.º do Regulamento de Processo, foi rejeitado: v. o despacho de 23 de Setembro de 1997, Comissão/Iraco (C-337/96, não publicado na Colectânea).

15. Segundo a Comissão, o incumprimento contratual da Iraco consiste no facto de se ter atrasado na escolha do local apropriado para a execução do projecto, reduzindo assim o interesse da administração comunitária na continuação da relação contratual, cuja rescisão, nos termos do artigo 9.° do contrato, é, portanto, justificada, com a consequente restituição dos montantes adiantados, acrescidos dos juros contratualmente estipulados, e deduzidas as despesas efectivamente suportadas pela Iraco e susceptíveis de financiamento por parte da Comissão.

16. A demandada alega, pelo contrário, que a Comissão não respeitou as obrigações contratuais que lhe incumbiam quanto a dois aspectos.

Em primeiro lugar, a Comissão frustrou a finalidade do contrato, tornando «tecnicamente ilegal» [3] o projecto que devia ser realizado. Mais precisamente, o comportamento imputado à Comissão consiste em ter estabelecido contacto, em 1987, com as autoridades britânicas competentes em matéria de política do ambiente e, de um modo mais geral, em ter iniciado estudos com vista à adopção de uma directiva mais restritiva sobre a protecção do ambiente e relativa às características das instalações de incineração de resíduos.

17. O comportamento ilícito da Comissão culminou assim com a adopção da Directiva do Conselho de 8 de Junho de 1989, 89/369/CEE, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos [4]. Com efeito, os valores-limite de emissão prescritos pela norma comunitária são inferiores aos previstos no projecto e, de um modo mais geral, a directiva impõe normas para a construção de instalações de incineração incompatíveis com o projecto objecto das disposições contratuais.

18. Consequentemente, a Iraco decidiu empreender o que fosse necessário, atrasando assim a conclusão dos trabalhos, para tornar o projecto compatível com as prescrições da directiva, a qual devia ser considerada uma modificação escrita do contrato, na acepção do seu artigo 7.°

19. Em segundo lugar, a Comissão violou as obrigações contratuais ao comunicar a um terceiro, KTI Energy Inc., as medidas que tencionava adoptar relativamente ao contrato com a Iraco. A demandada refere-se, em especial, a uma carta de 12 de Junho de 1989, que consta dos autos, pela qual a Comissão, respondendo a um pedido da dita KTI Energy Inc., comunicava que era de excluir a participação desta última no projecto, uma

3 — V. n.° 10 da contestação.

4 — JO L 163, p. 32.

vez que o contrato estava então prestes a ser rescindido.

20. O terceiro e último argumento avançado pela demandada parece, pelo contrário, invocar a responsabilidade não contratual da Comissão, pondo em causa o comportamento de um seu funcionário, que terá, durante uma reunião, difamado um responsável da Iraco. Isso teve como efeito provocar o insucesso da participação do consórcio formado por outras sociedades, além da Iraco, na realização de outro projecto, aliás estranho às disposições do contrato em questão.

21. Nenhum dos argumentos desenvolvidos pela demandada parece convincente.

Quanto à adopção da Directiva 89/369/CEE, e aos actos preparatórios da mesma, há, antes de mais, que salientar o erro de perspectiva cometido pela Iraco, ao confundir a actividade da Comissão como contraente de direito privado com a sua actividade como organismo chamado a contribuir para a preparação das normas comunitárias. Com efeito, ainda que a directiva tivesse introduzido normas imperativas susceptíveis de levar a uma modificação heterónoma do conteúdo contratual, não se pode daí inferir uma responsabilidade da Comissão por violação das suas obrigações contratuais.

22. De qualquer modo, a Directiva 89/369/CEE não tem qualquer influência sobre as obrigações contratuais das partes, pelas seguintes razões:

A. A directiva, adoptada em 8 de Junho de 1989, deveria ter sido implementada pelos Estados-Membros até 1 de Dezembro de 1990. O projecto previsto pelo contrato deveria ter-se realizado, mesmo considerando o adiamento acordado entre as partes, até Setembro de 1990, e a localização da instalação deveria ter-se verificado, o mais tardar, em Maio de 1989. Daí decorre que o atraso da Iraco na escolha do local para a execução do projecto, e que deu lugar à resolução do contrato, é mesmo anterior à adopção da directiva e não pode, portanto, ser considerado como consequência dessa adopção.

B. As medidas previstas no artigo 2.° da directiva aplicam-se exclusivamente a «qualquer nova instalação de incineração». Esta é definida, no artigo 1.°, n.° 5, como uma instalação cuja autorização de exploração seja concedida a partir de 1 de Dezembro de 1990. Daqui decorre que a instalação objecto das disposições contratuais, a ser realizada, o mais tardar, até Setembro de 1990, não esteve assim, de modo algum, sujeita ao novo regime.

C. A directiva não pode ser considerada uma modificação escrita do contrato, em conformidade com o seu artigo 7.°, pelo simples

facto de a mesma, enquanto acto normativo, não ter sido negociada entre as partes contratantes.

23. Passando à segunda acusação, relativa à violação da obrigação de confidencialidade, observe-se, a título preliminar, que essa obrigação, nos termos do artigo 11.° do contrato, respeitava apenas a certas informações, precisamente às transmitidas pela Iraco à Comissão e relativas a factos relevantes para a execução do contrato e aos resultados *industriais e comerciais do projecto*.

No caso em apreço, a Iraco acusa a Comissão de ter comunicado à sociedade KTI Energy Inc., por carta de 12 de Junho de 1989, as medidas que tomaria no futuro. Esta carta não era, com efeito, senão a resposta a um pedido da KTI Energy Inc. para participar no projecto como contraente associada à Iraco. Trata-se de uma resposta negativa, baseada na rescisão do contrato por não ter sido escolhida a localização da instalação. Ora, não pode vislumbrar-se em tal comunicação qualquer violação da obrigação de confidencialidade imposta pelo artigo 11.°, uma vez que não respeita a nenhuma das circunstâncias indicadas nessa cláusula. Tal é ainda reforçado pelo facto de a KTI Energy Inc. e a Iraco estarem associadas numa empresa comum constituída com vista à realização do projecto e, consequentemente, a Comissão poder legitimamente presumir que aquela viesse a ser devidamente informada de quaisquer *desenvolvimentos relativos ao contrato*.

24. Quanto à terceira acusação, a saber, quanto ao pretenso comportamento difamatório *com que um funcionário da Comissão* terá prejudicado a Iraco e um seu responsável, ainda antes de sublinhar que se trata de uma mera afirmação da demandada, não suportada por qualquer elemento de prova e contestada pela demandante, há que sublinhar que o pedido de indemnização é inadmissível, uma vez que se baseia em circunstâncias não inerentes ao contrato em litígio mas apenas, quando muito, meramente e indirectamente ocasionadas pela sua execução. Com efeito, a eventual difamação cometida por um funcionário da Comissão poderia ser fonte de responsabilidade extracontratual da Comissão, alheia à competência do Tribunal de Justiça, definida, no caso em apreço, pela cláusula compromissória, segundo a qual a competência se limita apenas às questões relativas à validade, interpretação ou execução do contrato [5].

25. Do exposto resulta que o pedido reconvencional da Iraco, na medida em que visa obter da Comissão a indemnização pelos danos por esta causados pela violação das obrigações contratuais que lhe incumbiam, deve ser julgado improcedente. Diferentemente, o pedido que visa obter da Comissão a indemnização pelos danos causados pela

5 — A competência do Tribunal de Justiça fundada em cláusula compromissória deve ser interpretada restritivamente, com base apenas nas normas comunitárias, não podendo o direito nacional aplicável ao contrato ter qualquer relevância: v. o acórdão de 18 de Dezembro de 1986, Comissão/Zoubek (426/85, Colect., p. 4057, n.os 10 e 11).

mesma através de comportamentos que não se podem reconduzir à execução das obrigações contratuais nem estão directamente relacionados com as mesmas, deve ser julgado inadmissível, por escapar à competência do Tribunal de Justiça [6].

26. Tendo ficado demonstrado o incumprimento, injustificado, pela Iraco das suas obrigações contratuais e, antes de mais, da obrigação, obviamente preliminar, de escolher um local adequando para a execução do projecto, a rescisão do contrato nos termos do disposto no seu artigo 9.° parece justificada.

O mesmo artigo 9.° impõe, em tal caso, a verificação dos montantes entregues pela Comissão e dos custos efectivamente suportados pelo co-contratante para a realização do projecto, obrigando esta última a devolver à Comissão o eventual excedente, acrescido de juros.

27. A quantificação do montante a restituir, conforme resulta do controlo efectuado, a pedido da Comissão, por uma sociedade de auditoria independente, não é realmente contestada pela demandada, que se limita a evocar as circunstâncias «trágicas» [7], imputáveis à Comissão, que privaram a Iraco da sua reputação, dos seus lucros, e da sua actividade comercial.

Os custos suportados pela Iraco foram quantificados no montante de 32 151 UKL. Com base nas disposições contratuais (artigo 3.°), a Comissão deveria ter financiado 26,2% dos custos suportados, ou seja, 10 551 ecus. A Comissão adiantou 201 989 ecus. O capital objecto da obrigação de restituição será, portanto, a diferença, ou seja, 191 438 ecus, acrescido de juros calculados em conformidade com o contrato.

O artigo 9.° prevê que os juros são devidos a partir da data da conclusão ou da cessação dos trabalhos. As partes não precisaram a data da efectiva cessação dos trabalhos. Na falta de tal indicação, é razoável fazer referência à data da rescisão do contrato, a saber, 23 de Outubro de 1989. Consequentemente, ao montante de 191 438 ecus deverão acrescer juros à taxa de 8,15%, calculados de 23 de Outubro de 1989 a 23 de Novembro de 1990, data à qual a própria Comissão limita o vencimento de juros.

Daqui decorre que a Iraco deve restituir à Comissão o montante de 208 340 ecus, que

6 — O fundamento «assente em base extracontratual» escapa ao âmbito de aplicação da cláusula compromissória, e o seu exame não é da competência do Tribunal de Justiça: v. o acórdão de 5 de Março de 1991, Grifoni/CEEA (C-330/88, Colect., p. I-1045, n.° 20). O pedido reconvencional é julgado inadmissível quando não derive do contrato que contém a cláusula compromissória, nem tenha uma relação directa com as obrigações que dele decorrem: v. o acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, IDE/Comissão (C-114/94, Colect., p. I-803, n.° 82).

7 — V. n.° 29 da contestação.

inclui os juros vencidos até 23 de Novembro de 1990.

O montante devido foi definitivamente reclamado pela Comissão através de uma nota de débito datada de 12 de Outubro de 1993 e recebida pela Iraco, o mais tardar, em 20 de Outubro seguinte, conforme decorre da carta por esta enviada à Comissão nessa mesma data. Não tendo sido feito qualquer pagamento, vencem-se juros sobre o montante acima referido a partir desse momento, nos termos previstos no contrato.

Com a única excepção relativa à contagem dos juros, o cálculo comunicado à Iraco por carta de 4 de Agosto de 1993 não padece de qualquer vício de lógica, pelo que o pedido de condenação formulado pela Comissão deve ser acolhido, na medida acima referida.

28. Sendo a Iraco vencida e tendo a Comissão apresentado um pedido nesse sentido, deve a demandada ser condenada nas despesas, em conformidade com as disposições do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.

Conclusões

29. À luz das observações anteriores, proponho, portanto, ao Tribunal de Justiça que:

— condene a sociedade Industrial Refuse and Coal Energy Ltd no pagamento à Comissão do montante de 208 340 ecus, acrescido de juros calculados à taxa anual de 8,15%, contados desde 20 de Outubro de 1993;

— julgue improcedente o pedido reconvencional da sociedade Industrial Refuse and Coal Energy Ltd no sentido de obter a condenação da Comissão na indemnização pelos danos causados pela adopção da directiva e pela violação da obrigação de confidencialidade prevista no contrato;

— julgue inadmissível o pedido reconvencional da sociedade Industrial Refuse and Coal Energy Ltd no sentido de obter a condenação da Comissão na indemnização pelos danos causados pelo comportamento difamatório de um funcionário da Comissão;

— condene a sociedade Industrial Refuse and Coal Energy Ltd nas despesas.