ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

16 de Novembro de 2006 *

No processo T-333/03,

Masdar (UK) Ltd, com sede em Eversley (Reino Unido), representada por A. Bentley, QC, e P. Green, barrister,

demandante,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. Enegren e M. Wilderspin, na qualidade de agentes,

demandada,

que tem por objecto uma acção nos termos dos artigos 235.º e 288.º, segundo parágrafo, CE, destinada a obter o pagamento dos serviços fornecidos pela demandante no âmbito dos contratos TACIS MO.94.01/01.01/B002 e RU 96/5276/00, a reparação do prejuízo sofrido pela demandante em virtude do não pagamento desses serviços e o pagamento dos juros,

* Língua do processo: inglês.

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

composto por: M. Vilaras, presidente, M. E. Martins Ribeiro e K. Jürimäe, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Outubro de 2005,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 O artigo 28.°, n.° 2, do Regulamento Financeiro, de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1; EE 01 F2 p. 90, a seguir «Regulamento Financeiro»), na redacção em vigor em 4 de Abril de 2000, dispõe:

«Qualquer crédito apurado como devido, líquido e exigível deve ser objecto, por parte do gestor orçamental competente, de um apuramento de crédito e de uma ordem de cobrança [...]»

Factos na origem do litígio

2 No início de 1994, no quadro do programa comunitário de assistência técnica à Comunidade de Estados Independentes (TACIS), foi celebrado um contrato, com a referência MO.94.01/01.01/B002, entre a Comissão, representada pelo director-geral adjunto da Direcção-Geral (DG) «Relações Económicas Externas», e a Helmico SA, representada pelo seu administrador delegado. Este contrato (a seguir «contrato moldavo») denominava-se «Assistência à organização de uma associação privada de exploradores agrícolas» e inscrevia-se no quadro do projecto com a referência TACIS/FD MOL 9401 (a seguir «projecto moldavo»).

3 Em Abril de 1996, a Helmico e a demandante celebraram um contrato mediante o qual a primeira subcontratou com a segunda o fornecimento de determinados serviços previstos no contrato moldavo.

4 Em 27 de Setembro de 1996, foi celebrado o contrato TACIS, com a referência RU 96/5276/00, entre a Comissão, representada pelo director-geral adjunto da DG «Relações Políticas Externas», e a Helmico, representada pelo seu administrador delegado. Nos termos deste contrato (a seguir «contrato russo»), a Helmico comprometeu-se a fornecer serviços na Rússia no quadro de um projecto intitulado «Sistema federal de certificação e ensaio de sementes» e com o número de referência FD RUS 9502 (a seguir «projecto russo»).

5 Em Dezembro de 1996, a Helmico e a demandante celebraram um contrato, sensivelmente idêntico ao celebrado em Abril de 1996 para o projecto moldavo, mediante o qual a primeira subcontratou o projecto russo.

6 No final de 1997, a demandante manifestou a sua preocupação com os atrasos nos pagamentos da Helmico, que invocou que os atrasos eram imputáveis à Comissão. A

demandante contactou os serviços da Comissão, tendo sido informada que esta tinha pago todas as facturas da Helmico até essa data. Investigações mais aprofundadas permitiram à demandante descobrir que a Helmico tinha informado tardiamente ou de forma incorrecta os pagamentos que tinha recebido da Comissão. Em particular, verificou-se que a Helmico demorara nove meses para informar a demandante da recepção dos fundos pagos pela Comissão, afirmando não ter recebido a totalidade dos pagamentos devidos por esta última, quando já tinha sido integralmente paga, afirmando que o processo de pagamento ainda se encontrava em curso, quando os pagamentos já tinham sido efectuados pela Comissão, e transmitindo à demandante cópias de facturas enviadas à Comissão cujos montantes não correspondiam aos montantes que a demandante tinha facturado à Helmico.

7 Em 2 de Outubro de 1998, realizou-se uma reunião entre um administrador da Masdar e representantes da Comissão.

8 Em 5 de Outubro de 1998, os serviços da Comissão enviaram um ofício por fax à Helmico. Nesse ofício, a Comissão declarava estar preocupada com o facto de as divergências entre as posições dos membros do consórcio da Helmico poderem comprometer a conclusão do projecto russo e sublinhava que atribuía grande importância à observância dos termos do contrato russo e ao êxito desse projecto. Pedia à Helmico garantias sob a forma de uma declaração assinada pela Helmico e pela demandante com a indicação de que estas estavam em perfeito acordo quanto ao respeito dos termos do contrato russo e de que o projecto russo seria concluído dentro dos prazos estabelecidos. O ofício precisava que se não recebesse essa garantia antes de segunda-feira, 12 de Outubro de 1998, a Comissão ponderaria recorrer a outros meios para garantir a conclusão do referido projecto, em conformidade com os termos do contrato russo.

9 Por fax de 6 de Outubro de 1998, a Helmico respondeu aos serviços da Comissão que as divergências entre as posições dos membros do consórcio tinham sido sanadas e que a conclusão de modo nenhum estava comprometida. Essa resposta

esclarecia que os membros do consórcio tinham acordado que todos os pagamentos a efectuar, incluindo os relativos às facturas ainda em fase de tratamento relativas ao projecto russo, seriam transferidos para uma designada conta bancária da demandante e não para a conta bancária da Helmico. Indicou igualmente o seguinte:

«Foi igualmente acordado que a partir de hoje a gestão dos contratos passará ser da competência de S, presidente da Masdar. Solicitamos que nos contactem o mais rapidamente possível para confirmar se aceitam estas alterações.»

10 Essa carta foi assinada por T na qualidade de administrador delegado da Helmico e dela constava a seguinte menção manuscrita: «Aprovada, S, Masdar, 6 de Outubro de 1998.»

11 A Helmico enviou à Comissão uma carta redigida nos mesmos termos, com data do mesmo dia e rubricada pelo presidente da Masdar, a propósito das somas a pagar no quadro do contrato moldavo.

12 Em 7 de Outubro de 1998, a Helmico enviou à Comissão mais duas cartas, assinadas por T e rubricadas por S em nome da Masdar. O conteúdo destas cartas era idêntico ao das cartas de 6 de Outubro, só que a carta relativa ao contrato russo não mencionava qualquer conta bancária, ao passo que a carta relativa ao contrato moldavo indicava um número de conta bancária em nome da Helmico em Atenas para os pagamentos futuros.

13 Em 8 Outubro de 1998, a Helmico escreveu duas cartas aos gestores dos projectos em causa do serviço «contratos» da Comissão, solicitando-lhes que efectuassem todos os pagamentos posteriores no quadro dos contratos russo e moldavo numa conta diferente no nome da Helmico em Atenas. Essas cartas terminavam com a seguinte declaração:

«As presentes instruções não podem ser revogadas pela Helmico sem a aprovação escrita do presidente da Masdar, S. Agradecemos-lhes que informem a Masdar da evolução do processo de pagamento e da data em que os pagamentos serão efectuados.»

14 Em 8 de Outubro de 1998, a Helmico e a demandante assinaram uma convenção mediante a qual outorgaram ao presidente da Masdar uma procuração para transferir os fundos a partir das duas contas mencionadas nas cartas de 7 e 8 de Outubro de 1998 endereçadas à Comissão.

15 Em 10 de Novembro de 1998, a Comissão emitiu o seu relatório de fim de projecto respeitante ao projecto russo. Entre as seis rubricas sujeitas a avaliação, quatro tiveram a apreciação de «excelente», uma de «bom» e outra de «satisfatório». Em 26 de Fevereiro de 1999, a Comissão emitiu o seu relatório de fim de projecto respeitante ao projecto moldavo, do qual duas rubricas sujeitas a avaliação tiveram a apreciação de «bom» e quatro tiveram a apreciação de «satisfatório».

16 Em Fevereiro de 1999, os funcionários da Comissão realizaram uma auditoria aos projectos moldavo e russo. A auditoria do projecto russo foi concluída em Abril de 1999. A auditoria do projecto moldavo não estava concluída em Julho de 1999.

17 Em 29 de Julho de 1999, os serviços da Comissão enviaram à demandante um ofício no qual indicavam que a Comissão, tendo sido informada da existência de irregularidades financeiras entre a Helmico e a demandante na execução dos contratos russo e moldavo, tinha suspendido todos os pagamentos ainda não efectuados e realizado uma auditoria completa para determinar se tinham sido desviados fundos comunitários no quadro da execução dos contratos russo e moldavo. Consciente das dificuldades financeiras da demandante, a Comissão comunicou-lhe que, no quadro do projecto russo, depositaria um adiantamento de 200 000 EUR na conta da Helmico mencionada nas instruções comunicadas por essa sociedade em 8 de Outubro de 1998.

18 O montante de 200 000 EUR foi depositado nessa conta em Agosto de 1999, tendo em seguida sido transferido para a conta da demandante.

19 Entre Dezembro de 1999 e Março de 2000, o presidente da Masdar escreveu a vários funcionários da Comissão, bem como ao Comissário responsável pelas relações externas, Chris Patten. Entre as diversas questões abordadas, figurava a questão do pagamento dos serviços fornecidos pela Masdar.

20 Em 22 de Março de 2000, o director-geral do serviço comum de relações externas da Comissão escreveu ao presidente da Masdar para o informar do seguinte:

«Após intensas consultas (em que foram ponderadas várias possibilidades, incluindo a possibilidade de liquidação final dos dois contratos mediante pagamentos adicionais a favor da Masdar, calculados em função dos trabalhos e das despesas efectuados), os serviços da Comissão decidiram proceder à recuperação dos fundos anteriormente pagos à contratante, Helmico. No plano jurídico, qualquer pagamento efectuado directamente à Masdar (mesmo por intermédio da conta

bancária da Helmico para a qual dispõe de uma procuração) poderia ser considerado, em caso de insolvência da Helmico, como um acto colusório dos administradores ou dos credores da Helmico; além disso, não é certo que em caso de litígio entre a Helmico e a Masdar os fundos pagos pela Comissão Europeia sejam definitivamente adquiridos pela Masdar, como a Comissão desejaria.»

21 Em 23 de Março de 2000, a Comissão escreveu à Helmico para lhe comunicar a sua recusa de pagar as facturas em suspenso e para lhe pedir o reembolso de um montante total de 2 091 168,07 EUR. A Comissão tomou esta iniciativa após ter descoberto que a Helmico tinha agido de forma fraudulenta na execução dos contratos moldavo e russo.

22 Em 31 de Março de 2000, a demandante propôs uma acção contra a Helmico na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, mediante a qual reclamava o pagamento dos serviços efectuados em subcontratação no quadro da execução dos contratos moldavo e russo, num montante total de 453 000 EUR.

23 Em 4 de Abril de 2000, a Comissão, ao abrigo do artigo 28.°, n.° 2, do Regulamento Financeiro, emitiu duas ordens de cobrança oficiais endereçadas à Helmico. O conteúdo destes documentos foi comunicado aos advogados da demandante em 1 de Fevereiro de 2002.

24 Em 15 de Junho de 2000, o presidente da Masdar, enviou um fax ao Comissário responsável pelas relações externas, no qual declarou:

«Há 18 meses, alertámos a Comissão Europeia para as dificuldades que temos com os nossos parceiros da Helmico a propósito dos dois projectos acima referidos.

Recebemos garantias de que, se prosseguíssemos com a execução dos projectos, a Comissão Europeia asseguraria que seríamos remunerados pelos nossos serviços. Continuamos a financiar e a executar os dois projectos em vosso nome com custos adicionais elevados, apesar do facto de já termos dado conta que a Helmico tinha enganado a Masdar e que esses fundos seriam provavelmente irrecuperáveis.»

25 A resposta do Comissário, por ofício de 25 de Julho de 2000, confirma a posição da Comissão expressa no ofício de 22 de Março de 2000.

26 Em 5 de Fevereiro de 2001, o presidente da Masdar enviou novo fax ao Comissário responsável pelas relações externas, argumentando, por um lado, que a demandante era parte nos contratos russo e moldavo celebrados com a Comissão e, por outro, que na reunião de 2 de Outubro de 1998 tinha recebido garantias de que a Masdar seria paga se prosseguisse a execução dos projectos russo e moldavo.

27 Em Abril de 2001, a demandante contactou a Comissão para examinar a possibilidade de esta lhe pagar directamente os trabalhos efectuados e facturados à Helmico.

28 Por ofício de 8 de Maio de 2001, o Comissário responsável pelas relações externas reiterou a posição da Comissão segundo a qual a demandante não era parte nos contratos russo e moldavo.

29 Em 21 de Maio de 2001, teve lugar uma reunião entre os advogados da demandante e os serviços da Comissão para examinar a possibilidade de se remunerar directamente a demandante pelos serviços fornecidos.

30 Em 1 de Agosto de 2001, os advogados da demandante reiteraram o pedido de pagamento a título gracioso por parte da Comissão. A demandante pediu o pagamento de 448 947,78 EUR ou, a título subsidiário, de 249 314 EUR. O primeiro número correspondia ao montante total facturado pela Helmico à Comissão que ainda não tinha sido pago, ao passo que o segundo número correspondia ao montante respeitante aos trabalhos efectuados depois da descoberta da fraude.

31 Em 28 de Agosto de 2001, realizou-se uma reunião entre os advogados da demandante e os serviços da Comissão para examinar a possibilidade de remunerar directamente a demandante pelos serviços prestados.

32 Em 10 de Outubro de 2001, os advogados da demandante transmitiram aos serviços da Comissão a cópia de um relatório redigido em 1998. Esperava-se que esse documento ajudasse os serviços da Comissão a encontrar o rasto dos administradores da Helmico.

33 Em 16 de Outubro de 2001, os serviços da Comissão responderam que as informações tinham sido transmitidas aos serviços competentes da DG «Orçamento», ao Organismo Europeu de Luta Antifraude e à unidade de finanças e contratos responsável pelos programas TACIS e que os serviços da Comissão tomariam todas as medidas necessárias para procurar os administradores da Helmico.

34 Em 16 de Outubro de 2001, os advogados da demandante escreveram à Comissão afirmando que existia entre os serviços da Comissão e a demandante um acordo tácito segundo o qual a Comissão pagaria à demandante a contar de 8 de Outubro de 1998, sob a condição de esta última levar a bom termo os projectos russo e moldavo. Os principais argumentos invocados nessa carta visavam demonstrar que a

Comissão tinha admitido que a demandante se tinha tornado contratante principal do projecto russo a partir de 1998. Essa carta terminava com a seguinte declaração:

«Agradeço-lhe que me informe se os serviços da Comissão acolhem o argumento desenvolvido na presente carta e, sendo caso disso, se estão dispostos a pagar à Masdar Ltd um adiantamento de 279 711,85 EUR enquanto se aguarda a conclusão do procedimento de cobrança accionado contra a Helmico.»

35 Os argumentos avançados pelos advogados da demandante foram rejeitados pelos serviços da Comissão num ofício de 13 de Novembro de 2001. O ofício terminava com a declaração que se segue:

«A Comissão procederá à cobrança, junto dos representantes da Helmico, das somas recebidas por essa sociedade, com base na ordem de cobrança. Em função do resultado desse procedimento, é possível que se estabeleçam novas disposições quanto à utilização das somas cobradas.»

36 Em 1 de Fevereiro de 2002, numa resposta escrita a um pedido formulado pelos advogados da demandante, os serviços da Comissão explicaram que em 4 de Abril de 2000 tinham sido emitidas duas ordens de cobrança oficiais dirigidas à Helmico, uma respeitante ao contrato moldavo no montante de 1 236 200,91 EUR e outra respeitante ao contrato russo no montante de 854 967,16 EUR, ou seja, num total de 2 091 168,07 EUR.

37 Numa carta de 27 de Fevereiro de 2002 endereçada aos serviços da Comissão, os advogados da demandante observaram que os montantes das duas ordens de cobrança oficiais correspondiam aproximadamente aos montantes que figuravam no

extracto das somas pagas pela Comissão à Helmico. Deduziram que a Comissão tinha considerado não ser necessário emitir ordens de cobrança para os montantes facturados pela Helmico à Comissão, mas que esta última não pagou.

38 Em 11 de Março de 2002, os serviços da Comissão escreveram aos advogados da demandante para confirmar que as duas ordens de cobrança oficiais emitidas pelos serviços da Comissão em 4 de Abril de 2000 dirigidas à Helmico não abrangiam os montantes facturados pela Helmico à Comissão, mas que esta última não pagou.

39 Em 17 de Dezembro de 2002, o serviço jurídico da Comissão transmitiu aos advogados da demandante uma lista dos montantes facturados pela Helmico à Comissão, bem como as datas, os montantes dos pagamentos e os montantes dos pagamentos não efectuados.

40 Em 18 de Fevereiro de 2003, realizou-se uma reunião entre os advogados da demandante e os serviços da Comissão.

41 Em 23 de Abril de 2003, os advogados da demandante enviaram aos serviços da Comissão uma carta registada que terminava com a seguinte declaração:

«[...] A menos que os serviços da Comissão estejam em condições de avançar, o mais tardar até 15 de Maio de 2003, com uma proposta concreta de pagamento dos serviços fornecidos pela minha cliente, será proposta uma acção de indemnização contra a Comissão no Tribunal de Primeira Instância ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE (ex artigos 178.º e 215.º do Tratado CE).»

42 Por fax de 15 de Maio de 2003, a Comissão escreveu aos advogados da recorrente propondo-lhes uma reunião para discutir uma eventual solução amigável mediante a qual a Comissão pagaria à demandante o montante de 249 314,35 EUR pelos trabalhos efectuados depois da descoberta da fraude da Helmico, se a demandante provasse a existência de um acordo que previsse que ela seria paga directamente pela Comissão se concluísse os projectos russo e moldavo.

43 Por carta registada de 23 de Junho de 2003, os advogados da demandante responderam aos serviços da Comissão que recusavam prosseguir as negociações na base proposta pela Comissão, expondo os detalhes do pedido da demandante bem como os termos e condições em que esta admitia participar numa reunião.

44 Essa carta registada foi seguida de um fax de 3 de Julho de 2003, no qual os advogados da demandante solicitaram a resposta da Comissão quanto à possibilidade de organizar, antes de 15 de Julho de 2003, uma reunião com base nas condições propostas e declararam que, sem essa reunião, seria proposta uma acção no Tribunal de Primeira Instância.

45 Por ofício de 22 de Julho de 2003, os serviços da Comissão responderam que não podiam dar seguimento ao pedido de pagamento da demandante.

Tramitação processual

46 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Setembro de 2003, a demandante propôs a presente acção.

47 A fase escrita foi encerrada em 22 de Abril de 2004.

48 Com base em relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, convidou as partes a apresentar determinados documentos e a responder a determinadas questões escritas antes da audiência. As partes cumpriram o solicitado nos prazos estabelecidos.

49 No âmbito das medidas de organização do processo, realizou-se, em 6 de Outubro de 2005, uma reunião informal perante a Quinta Secção do Tribunal de Primeira Instância para explorar as possibilidades de uma resolução amigável do litígio.

50 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal na audiência de 6 de Outubro de 2005.

51 No fim da audiência, o Tribunal de Primeira Instância concedeu às partes um prazo até 30 de Novembro de 2005 para explorarem as possibilidades de uma resolução amigável do litígio. O presidente da Quinta Secção decidiu por isso suspender o encerramento da fase oral.

52 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Novembro de 2005, a demandante informou o Tribunal de que, até essa data, as partes ainda não tinham chegado a um acordo amigável.

53 Através da mesma carta, a demandante desistiu parcialmente dos seus pedidos de indemnização, tendo modificado em conformidade o seu pedido na acção. Em particular, renunciou a reclamar total ou parcialmente a indemnização resultante de determinados tipos de prejuízo indirecto no montante total de 1 402 179,95 libras esterlinas (GBP), com excepção do montante eventualmente a fixar a título de reparação de danos morais.

54 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 29 de Novembro de 2005, a Comissão informou o Tribunal de que não foi possível chegar a uma resolução amigável do litígio.

55 Em 6 de Janeiro de 2006, a Comissão apresentou as suas observações quanto à desistência parcial da demandante dos seus pedidos de indemnização. Indicou, designadamente, que mantinha os seus pedidos principais de improcedência da acção e de condenação da demandante nas despesas. A Comissão alegou, a título subsidiário, que, se a demandante viesse a obter total ou parcialmente ganho de causa, deveria, não obstante, suportar um terço das suas próprias despesas.

56 O presidente da Quinta Secção encerrou a fase oral em 16 de Janeiro de 2006. As partes foram disso informadas por carta de 18 de Janeiro de 2006.

Pedidos das partes

57 A demandante conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— condenar a Comissão a pagar à demandante:

— o montante de 448 947,78 EUR, a título principal;

— os juros sobre o referido montante, até 31 de Julho de 2003, no montante de 98 121,24 GBP, mais os juros a contar de 1 de Agosto de 2003 até à data de prolação do acórdão;

— a título de indemnização do prejuízo indirecto:

— um montante de 34 751,14 GBP pelos honorários dos advogados;

— um montante de 87 000 GBP pelo prejuízo resultante da necessidade de vender alguns dos seus bens imóveis num momento desfavorável;

— o montante que o Tribunal considere adequado a título de danos morais;

— condenar a Comissão nas despesas [carta da demandante, de 23 de Novembro de 2005, relativa à desistência parcial, n.º 7].

58 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Primeira Instância que se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a demandante nas despesas;

— a título subsidiário, se a demandante obtiver total ou parcialmente ganho de causa, condená-la a suportar pelo menos um terço das suas próprias despesas.

Questão de direito

Observações preliminares do Tribunal de Primeira Instância

59 Há que recordar desde já que, como resulta de jurisprudência assente, a responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita dos seus órgãos na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE pressupõe a verificação de um conjunto de requisitos, ou seja, a ilegalidade da actuação imputada às instituições, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo invocado (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.º 16; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.º 44, e de 11 de Julho de 1997, Oleifici Italiani/Comissão, T-267/94, Colect., p. II-1239, n.º 20).

60 Quando uma destas condições não está preenchida, o pedido deve ser julgado improcedente na totalidade, sem ser necessário apreciar os outros pressupostos da referida responsabilidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.^{os} 19 e 81; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Fevereiro de 2002, Förde-Reederei/Conselho e Comissão, T-170/00, Colect., p. II-515, n.º 37, e de 19 de Março de 2003, Innova Privat-Akademie/Comissão, T-273/01, Colect., p. II-1093, n.º 23).

61 Para que o requisito da ilegalidade do comportamento censurado à instituição se verifique, a jurisprudência exige a prova de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objecto conferir direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42).

62 Quanto à exigência de a violação ser suficientemente caracterizada, o critério decisivo do seu preenchimento é o da violação manifesta e grave, pela instituição comunitária em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando essa instituição apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para se concluir pela existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Camar e Tico, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 54; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Julho de 2001, Comafrica e Dole Fresh Fruit Company Europe/Comissão, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Colect., p. II-1975, n.º 134).

63 Importa acrescentar que o artigo 288.º, segundo parágrafo, CE baseia a obrigação que impõe à Comunidade de reparar os prejuízos causados pelas suas instituições nos «princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros», sem restringir, por conseguinte, o alcance destes princípios ao regime da responsabilidade extracontratual da Comunidade por actuação ilícita das referidas instituições.

64 Ora, os ordenamentos jurídicos nacionais em matéria de responsabilidade extracontratual permitem, ainda que em graus variáveis, em domínios específicos e segundo modalidades diferentes, que os particulares obtenham em juízo a indemnização de determinados prejuízos, mesmo sem actuação ilícita por parte do causador do dano.

65 No caso de um dano causado pela actuação das instituições da Comunidade, cujo carácter ilícito não esteja demonstrado, pode existir responsabilidade extracontra-

tual da Comunidade, quando estejam cumulativamente verificados os pressupostos relativos à realidade do dano, ao nexo de causalidade entre este e a actuação das instituições comunitárias, bem como ao carácter anormal e especial do dano em causa (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 2000, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, C-237/98 P, Colect., p. I-4549, n.º 19).

66 Relativamente a esses dois conceitos, um dano é, por um lado, anormal quando ultrapassa os limites dos riscos económicos inerentes às actividades do sector em causa e, por outro, especial quando afecta uma categoria específica de operadores económicos de modo desproporcionado em relação aos restantes operadores (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Förde-Reederei/Conselho e Comissão, já referido, n.º 56, e de 10 de Fevereiro de 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie e Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Conselho e Comissão, T-64/01 e T-65/01, Colect., p. II-521, n.º 151).

67 É à luz destas observações que há que examinar o pedido de indemnização da demandante.

68 A demandante alega que a sua acção tem fundamento dada a violação dos princípios de responsabilidade extracontratual pela Comissão, reconhecidos num grande número de Estados-Membros. Faz referência, a este respeito, às seguintes acções:

— acção cível baseada no princípio da proibição do enriquecimento sem causa (*de in rem verso*);

— acção cível baseada na gestão de negócios (*negotiorum gestio*);

— acção baseada na violação do princípio de direito comunitário da protecção da confiança legítima;

— acção cível baseada no facto de os actos dos serviços da Comissão serem culposos ou negligentes e causadores de prejuízo.

69 O Tribunal de Primeira Instância assinala que o pedido de indemnização da demandante assenta, por um lado, em regimes de responsabilidade extracontratual que não implicam um comportamento ilícito por parte das instituições da Comunidade ou dos seus agentes no exercício das respectivas funções (o enriquecimento sem causa e a gestão de negócios) e, por outro, no regime da responsabilidade extracontratual da Comunidade em virtude do comportamento ilícito das suas instituições e dos seus agentes no exercício das respectivas funções (a violação do princípio da protecção da confiança legítima e a culpa ou a negligência da Comissão).

Quanto aos pedidos baseados na responsabilidade extracontratual da Comunidade em caso de inexistência de comportamento ilícito dos seus órgãos (acções de in rem verso *e* negotiorum gestio*)*

Argumentos das partes

70 No que respeita à acção cível de *in rem verso*, a demandante alega que o seu exercício segundo os princípios de direito comuns aos Estados-Membros pressupõe a reunião de quatro requisitos:

— que o demandado tenha enriquecido;

— que o demandante tenha empobrecido;

— que exista um nexo entre o enriquecimento do demandado e o empobrecimento do demandante;

— que nem o enriquecimento, nem o empobrecimento assentem numa base legal válida: por outras palavras, que o enriquecimento seja injusto ou sem «causa».

71 No que respeita ao primeiro pressuposto, a demandante alega que a Comissão enriqueceu no valor total dos serviços que são objecto das facturas cujo pagamento foi suspenso, isto é, 448 947,78 EUR.

72 No que respeita ao segundo pressuposto, a demandante alega que, uma vez que as facturas cujo pagamento a Comissão suspendeu correspondem a serviços que ela prestou ou subcontratou a terceiros e que foram pagos, essa suspensão empobreceu-a no mesmo valor. Os montantes não puderam ser recuperados junto da Helmico que invocou a suspensão do pagamento e a emissão de ordens de cobrança pela Comissão como meios de defesa no quadro da acção proposta pela demandante no Reino Unido. A demandante acrescenta que a falência aparente da Helmico, bem como o desaparecimento dos seus administradores, tornou o seu empobrecimento definitivo.

73 No que respeita ao terceiro pressuposto, a demandante alega que resulta do que precede que existe um nexo directo entre o montante em que a Comissão enriqueceu e o montante em que a demandante empobreceu.

74 No que respeita ao quarto pressuposto, a demandante sustenta que a recusa de a Comissão efectuar os pagamentos dos trabalhos realizados depois da descoberta da fraude em Outubro de 1998 não é justificável com base no Regulamento Financeiro, dado que a regularidade das facturas posteriores não é posta em causa. A Comissão pôde deste modo, com todo o conhecimento de causa, beneficiar dos serviços fornecidos pela demandante sem nunca a remunerar, utilizando os seus poderes de suspensão e de cobrança no momento em que a demandante tinha concluído a execução das suas obrigações e quando o pagamento era a única obrigação contratual que faltava executar. A Comissão enriqueceu, pois, injustamente e sem causa.

75 A demandante baseia-se igualmente no princípio geral de direito comunitário segundo o qual a Comunidade não deve enriquecer em detrimento de terceiros.

76 No que respeita à acção cível baseada na gestão de negócios, a demandante alega que o seu exercício de acordo com os princípios de direito comuns aos Estados-Membros exige a reunião dos cinco pressupostos que se seguem:

— a gestão de negócios do gestido (ou dono do negócio), seja de ordem jurídica ou material, deve beneficiar o gestido;

— no momento dos factos, o gestido não estava em condições de gerir os seus próprios negócios, quando eles precisavam de ser geridos;

— o gestor não tinha intenção de actuar a título gratuito; não tinha *animus donandi*;

— o gestor não tinha qualquer obrigação contratual de gerir os negócios do gestido;

— podia razoavelmente esperar-se que, se tivesse tido consciência da necessidade de agir, o gestido actuaria como o gestor.

77 O primeiro pressuposto verifica-se, visto que a Comissão emitiu relatórios de fim de projecto favoráveis tendo, desse modo, aceitado o trabalho da demandante.

78 O segundo pressuposto verifica-se visto que resulta claramente do fax de 5 de Outubro de 1998 que os serviços da Comissão, temendo que não se finalizasse a execução dos contratos russo e moldavo, pediram à demandante que tomasse medidas para garantir a sua conclusão.

79 O terceiro pressuposto verifica-se, uma vez que a demandante manifestou, em Outubro de 1998, a sua preocupação com a falta de pagamento, o que demonstra que não tinha a intenção de fornecer os serviços em questão a título gratuito. Isto é corroborado pelo facto de ter acordado com a Helmico a abertura de uma conta especial para a qual tinha uma procuração de modo que todos os pagamentos efectuados pela Comissão nessa conta podiam ser transferidos a seu favor.

80 O quarto pressuposto verifica-se na medida em que os próprios serviços da Comissão negam a existência de qualquer relação contratual entre a Comissão e a demandante.

81 O quinto pressuposto verifica-se dado que os serviços da Comissão escreveram no seu fax de 5 de Outubro de 1998:

«Se não receber essa garantia até segunda-feira, 12 de Outubro de 1998, a Comissão ponderará recorrer a outros meios para garantir a conclusão do projecto, em conformidade com os termos do contrato.»

82 Segundo a demandante, a existência da gestão de negócios implica para o gestor a obrigação de continuar a gerir os negócios do gestido até que este último se possa ocupar deles e agir razoavelmente como bom pai de família. O gestido deve indemnizar o gestor pelos serviços prestados e pelas despesas efectuadas com essa gestão. No caso vertente, tendo a demandante concluído os projectos russo e moldavo e tendo agido razoavelmente, tem, pois, direito a uma remuneração razoável pelo trabalho efectuado e ao reembolso de todas as despesas efectuadas com a realização desse trabalho.

83 A demandante sustenta que a aplicação desses princípios gerais da responsabilidade extracontratual, comuns aos Estados-Membros, não está sujeita à condição relativa à ilegalidade do comportamento do enriquecido ou do gestido. O acto ilegal só ocorre quando, e se, o enriquecido se recusar a reembolsar o empobrecido (acção *de in rem verso*) ou se o gestido se recusar a indemnizar o gestor (*negotiorum gestio*). Por conseguinte, a demandante conclui que todos os seus pedidos são procedentes.

84 A Comissão faz referência à jurisprudência segundo a qual a existência de responsabilidade extracontratual da Comunidade pressupõe que a parte demandante prove a ilegalidade do comportamento imputado à instituição em causa, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo alegado (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect.,

p. II-125, n.º 54, e de 27 de Fevereiro de 2003, Vendedurías de Armadores Reunidos/ /Comissão, T-61/01, Colect., p. II-327, n.º 40). Quando uma destas condições não estiver preenchida, o pedido deve ser julgado improcedente na sua totalidade, sem ser necessário apreciar os outros pressupostos da referida responsabilidade (v. acórdão Innova Privat Akademie/Comissão, já referido, n.º 23, e a jurisprudência referida).

85 A título principal, a Comissão sustenta que, dado que no âmbito dos seus pedidos, baseados respectivamente em acções *de in rem verso* e *negotiorum gestio*, a demandante não apresenta nenhuma alegação precisa quanto à ilegalidade do comportamento da Comissão, os seus pedidos devem ser julgados improcedentes pelo facto de o pressuposto relativo à ilegalidade do comportamento da instituição não se verificar. Quanto ao argumento da demandante, segundo o qual a falta de indemnização constitui em si própria o acto ilegal, trata-se, segundo a Comissão, de uma argumentação circular na medida em que o prejuízo alegado e o facto gerador da responsabilidade coincidem.

86 A título subsidiário, a Comissão sustenta que os pressupostos para propor uma acção baseada no princípio da proibição do enriquecimento sem causa ou na gestão de negócios não estão reunidos.

87 Em particular, a Comissão não pode ser acusada de ter enriquecido injustamente ou sem causa em detrimento da demandante por ter suspendido os pagamentos à Helmico e emitido ordens de cobrança a esta última, na sequência da fraude no quadro da sua relação contratual. Ao actuar deste modo, a Comissão cumpriu uma obrigação expressamente prevista no Regulamento Financeiro que, contrariamente ao alegado pela demandante, não gerou um direito a favor do subcontratante. A Comissão considera, pelo contrário, que essa obrigação exclui a possibilidade de tomar em consideração os interesses de terceiros.

88 A recorrente não tem fundamento para afirmar que foi «injustamente» empobrecida, dado que a soma reclamada pelos trabalhos efectuados em virtude das suas obrigações contratuais corresponde à soma que lhe é devida pela Helmico em virtude dos contratos de subcontratação. A Comissão recorda que a demandante escolheu não ter uma relação contratual com ela e que, por este motivo, não pode reclamar as garantias a que teria direito como contratante.

89 Segundo a Comissão, a acção cível baseada na *negotiorum gestio* não é concebida para a situação em que um subcontratante executa, em virtude de um contrato, trabalhos destinados a um terceiro. A Comissão faz referência aos artigos redigidos em Outubro de 2003 pelo Grupo de Estudo para um Código Civil Europeu sobre os princípios de direito comunitário relativos à intervenção desinteressada nos negócios de outrem. Esses artigos excluem a responsabilidade *a priori* «quando o interveniente se comprometeu perante um terceiro a agir». No caso vertente, uma vez que a demandante mais não fazia do que executar as obrigações que lhe incumbiam em virtude do seu contrato com a Helmico, a responsabilidade a título da *negotiorum gestio* é excluída *a priori*.

90 Segundo esses artigos, a responsabilidade baseada na *negotiorum gestio* está igualmente excluída pelo requisito de o «interveniente» ter um «motivo razoável para agir». Ora, «o interveniente não tem motivo razoável para agir se tem a possibilidade real de conhecer a vontade do mandante, mas se abstém de procurar conhecê-la». No caso vertente, a Comissão considera que, mesmo supondo que o contrato com a Helmico tivesse cessado (o que não era o caso), a demandante podia perfeitamente ter-se informado da vontade da Comissão. Ao abster-se de fazê-lo agiu «desrazoavelmente»; se o tivesse feito e tivesse chegado à conclusão de que a Comissão desejava que ela actuasse da forma como actuou, esse pedido seria enquadrado no fundamento relativo à violação do princípio da confiança legítima.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

91 Em primeiro lugar, importa observar que o regime da responsabilidade extracontratual, tal como previsto na maioria dos sistemas jurídicos nacionais,

não prevê necessariamente o pressuposto relativo à ilegalidade ou à culpa no comportamento da parte demandada. As acções baseadas no enriquecimento sem causa ou na gestão de negócios são concebidas para constituir, em circunstâncias particulares de direito civil, uma fonte de obrigação extracontratual para aquele que se encontra na posição de enriquecido ou de gestido, que, regra geral, consiste, respectivamente, ou em restituir o que recebeu indevidamente, ou em indemnizar o gestor.

92 Todavia, daí não resulta que os fundamentos relativos ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios, alegados pela demandante, devam ser rejeitados unicamente com base no facto de o pressuposto relativo à ilegalidade do comportamento da instituição não estar preenchido, como sustenta, a título principal, a Comissão.

93 Tal como exposto acima nos n.os 63 a 66, o artigo 288.º, segundo parágrafo, CE estabelece a obrigação de a Comunidade indemnizar os danos causados pelas suas instituições sem limitar o regime da responsabilidade extracontratual da Comunidade à responsabilidade por culpa. Com efeito, um acto ou um comportamento de uma instituição da Comunidade, mesmo lícitos, podem causar um dano anormal e especial que a Comunidade deve repará-lo, de acordo com a jurisprudência acima referida.

94 Além disso, o juiz comunitário já teve a ocasião de aplicar alguns princípios da repetição do indevido, designadamente em matéria de enriquecimento sem causa, cuja proibição constitui um princípio geral do direito comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1990, Grécia/Comissão, C-259/87, Colect., p. I-2845, publicação sumária, n.º 26; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Outubro de 2001, Corus UK/Comissão, T-171/99, Colect., p. II-2967, n.º 55, e de 3 de Abril de 2003, Vieira e o./Comissão, T-44/01, T-119/01 e T-126/01, Colect., p. II-1209, n.º 86).

95 Por conseguinte, importa examinar se os pressupostos da acção *de in rem verso* ou os pressupostos da acção baseada na *negotiorum gestio* estão reunidos no caso vertente, para determinar se esses princípios devem ser aplicados.

96 A este respeito, há que observar, como sustenta a Comissão, que, no contexto factual e jurídico do presente litígio, as acções baseadas no enriquecimento sem causa ou na gestão de negócios não podem proceder.

97 Com efeito, segundo os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, essas acções não podem ser exercidas quando o benefício do enriquecido ou do gestido assenta num contrato ou numa obrigação legal. Além disso, segundo esses mesmos princípios, geralmente essas acções só podem ser utilizadas a título subsidiário, isto é, no caso em que a pessoa lesada não dispõe, para obter o que lhe é devido, de nenhuma outra acção.

98 Ora, no presente caso é pacífico que existem relações contratuais entre a Comissão e a Helmico, por um lado, e entre esta última e a demandante, por outro. O alegado prejuízo directo corresponde à remuneração que a Helmico deve à demandante em virtude dos contratos de subcontratação celebrados entre estas duas partes, que incluem a esse respeito uma cláusula compromissória que designa os tribunais ingleses e galeses competentes para a resolução de eventuais litígios contratuais. Deste modo, é incontestavelmente à Helmico que cabe remunerar os trabalhos efectuados pela demandante e assumir a eventual responsabilidade resultante da falta de pagamento, como aliás o demonstra o processo judicial que, para o efeito, a demandante accionou contra a Helmico e que se encontra actualmente pendente, ainda que suspenso, na High Court of Justice. Uma eventual insolvência da Helmico não pode justificar a assumpção dessa responsabilidade pela Comissão, uma vez que a demandante não pode ter duas fontes para o mesmo direito à remuneração. Com efeito, resulta dos autos, sem impugnação das partes, que esse processo judicial na High Court of Justice diz respeito ao pagamento dos serviços em questão na presente acção.

99 Daqui resulta que não se pode qualificar de enriquecimento sem causa um eventual enriquecimento da Comissão ou empobrecimento da demandante, pois tem origem no quadro contratual existente.

100 Um raciocínio análogo pode também ser utilizado para afastar a aplicação dos princípios da acção cível da gestão de negócios que, segundo os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, só muito excepcionalmente se pode prestar à imputação da responsabilidade ao poder público em geral, particularmente no contexto factual e jurídico do presente litígio. Pelas razões que se seguem é manifesto que os pressupostos do exercício da acção cível baseada na gestão de negócios não estão preenchidos.

101 Importa assinalar que a execução, pela demandante, das suas obrigações contratuais para com a Helmico não pode ser validamente qualificada de intervenção desinteressada nos negócios de outrem que devam imperativamente ser geridos, como o exige a acção em questão. Com efeito, antes de prosseguir com a execução dos projectos russo e moldavo, a demandante entrou em contacto, em Outubro de 1998, com os serviços da Comissão, o que retira à sua acção o carácter de iniciativa desinteressada. Seguidamente, a conclusão que a demandante retira do ofício de 5 de Outubro de 1998, segundo o qual a Comissão não estava em condições de gerir os projectos em questão, revela-se errada face ao conteúdo dessa carta, na qual a Comissão dava expressamente conhecimento da possibilidade de vir a «recorrer a outros meios para garantir a conclusão do projecto». Por fim, a argumentação da demandante é igualmente contraditória com os princípios da gestão de negócios no que respeita à consciência do gestido da acção do gestor. Com efeito, a acção do gestor é geralmente realizada sem conhecimento do gestido, ou pelo menos, sem que este último tenha consciência da necessidade de agir imediatamente. Ora, é a própria demandante quem sustenta que a sua escolha de prosseguir os trabalhos em Outubro de 1998 resultou da incitação da Comissão.

102 Importa ainda observar que, segundo a jurisprudência, são os próprios operadores económicos quem deve suportar os riscos económicos inerentes às suas actividades, tendo em conta as circunstâncias de cada caso concreto (v. acórdão do Tribunal de

Primeira Instância de 17 de Dezembro de 1998, Embassy Limousines & Services/ /Parlamento, T-203/96, Colect., p. II-4239, n.º 75, e a jurisprudência referida).

103 Ora, não se demonstrou que a demandante tivesse sofrido um prejuízo anormal ou especial que ultrapassasse os limites dos riscos económicos e comerciais inerentes à sua actividade. Em qualquer relação contratual, existe algum risco de que uma parte não execute o contrato de forma satisfatória ou mesmo que se torne insolvente. Cabe aos contratantes minimizar esse risco de forma apropriada no próprio contrato. A demandante não ignorava que a Helmico não cumpria as suas obrigações contratuais, não obstante, optou conscientemente por continuar a cumprir as suas, em vez de demandar a Helmico judicialmente. Ao actuar desse modo, assumiu um risco comercial que se pode qualificar de normal. A questão de saber se essa opção resultou da incitação da Comissão e/ou se foi inteira ou parcialmente motivada pelo facto de acreditar que a Comissão asseguraria a remuneração dos seus serviços se a Helmico não estivesse em condições de o fazer está ligada ao fundamento relativo à violação do princípio da confiança legítima.

104 Resulta do exposto que os dois primeiros fundamentos da demandante, baseados nos princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade extracontratual independente de culpa, devem ser julgados improcedentes.

Quanto aos pedidos baseados na responsabilidade extracontratual da Comunidade pelo comportamento ilícito dos seus órgãos

Quanto à confiança legítima

— Argumentos das partes

105 A demandante faz referência à jurisprudência segundo a qual o direito de exigir a protecção da confiança legítima se estende a todo e qualquer particular que se

encontre numa situação da qual resulte que a administração comunitária lhe criou determinadas expectativas fundadas. Sublinha, por outro lado, que os operadores económicos devem suportar os riscos económicos inerentes às suas actividades, tendo em conta as circunstâncias de cada caso concreto.

106 A demandante sustenta que a reunião com os serviços da Comissão de 2 de Outubro de 1998 e a correspondência posterior relativa à abertura da conta bancária especial da Helmico para a qual tinha uma procuração fizeram nascer na demandante a esperança de que os serviços da Comissão assegurariam que ela seria efectivamente remunerada pelo trabalho efectuado.

107 Segundo a demandante, foi com base nessa esperança que concluiu os projectos moldavo e russo. Ao actuar dessa forma, não suportou um risco inerente às suas actividades visto que, não tendo contratado com a Comissão e não tendo sido paga pela Helmico, tinha a faculdade de cessar o fornecimento dos serviços em questão. Na medida em que trabalhava para a Comissão, a demandante podia razoavelmente esperar ser tratada lealmente e não correr o risco de não ser remunerada pelos serviços prestados sob a pressão dos serviços da Comissão.

108 Ao encorajar a demandante a levar os serviços a bom termo, recusando em seguida pagar esses serviços à Helmico e não tomando medidas para assegurar que a demandante fosse compensada pelo trabalho que tinha efectuado, a Comissão cometeu uma falta geradora da sua responsabilidade extracontratual.

109 A demandante alega que da linha de conduta da Comissão decorriam garantias precisas, ainda que não expressas, incluindo os elementos constituídos pela falta de

qualquer reacção por parte desta última, resumidos e interpretados como se segue:

— a demandante chamou a atenção dos serviços da Comissão para o facto de a Helmico não pagar à demandante e de a enganar apresentando documentos falsificados relativos às facturas que a Helmico tinha transmitido à Comissão;

— os serviços da Comissão consideraram que essa situação era constitutiva de fraude, uma vez que tinham sido pagos fundos comunitários à Helmico e que esta última não tinha pago ao prestador de serviços em causa, a saber, a demandante;

— a demandante comunicou aos serviços da Comissão a sua intenção de não despender mais tempo ou dinheiro até que fosse encontrado um mecanismo que assegurasse o seu pagamento;

— os serviços da Comissão foram informados da aplicação desse mecanismo e não levantaram qualquer objecção. Mais precisamente, esse mecanismo consistiu na criação de uma conta bancária da Helmico para a qual a demandante tinha uma procuração;

— um membro dos serviços da Comissão temeu que o projecto russo pudesse não ser concluído e advertiu a demandante que a Comissão podia estudar outros meios para a conclusão dos projectos em questão se as partes não conseguissem resolver os seus diferendos;

— os serviços da Comissão autorizaram a demandante a prosseguir com a execução dos projectos russo e moldavo mas não a informaram que uma vez que esses projectos estivessem concluídos os pagamentos à Helmico seriam suspendidos e que seriam emitidas ordens de cobrança;

— a demandante concluiu efectivamente os projectos russo e moldavo e os relatórios da respectiva execução foram aceites pelos serviços da Comissão;

— a Comissão efectuou um pagamento na conta bancária da Helmico para a qual a demandante tinha uma procuração;

— como resulta do ofício da Comissão de 22 de Março de 2000, os seus serviços tinham programado efectuar pagamentos suplementares à demandante, calculados com base no trabalho que ela tinha realizado e nas despesas que efectuou, mas decidiram que existiam incertezas jurídicas quanto à questão de saber se esses pagamentos podiam ser impugnados pela Helmico ou pelos seus administradores da insolvência;

— só quando a demandante concluiu os projectos russo e moldavo e os relatórios de conclusão de projecto foram aceites é que a Comissão suspendeu todos os outros pagamentos e emitiu em Abril de 2000 ordens de cobrança contra a Helmico;

— em 15 de Junho de 2000, o presidente da Masdar, enviou um fax ao Comissário responsável pelas relações externas, no qual declarou: «Há 18 meses, alertámos a Comissão Europeia para as dificuldades que temos com os nossos parceiros da Helmico a propósito dos dois projectos acima referidos. Recebemos garantias de

que, se prosseguíssemos com a execução dos projectos, a Comissão Europeia asseguraria que seríamos remunerados pelos nossos serviços. Continuamos a financiar e a executar os dois projectos em vosso nome com custos adicionais elevados, apesar do facto de já termos dado conta que a Helmico tinha enganado a Masdar e que esses fundos seriam provavelmente irrecuperáveis»;

— a resposta do Comissário por ofício de 25 de Julho de 2000 não contestava a declaração do presidente da Masdar segundo a qual esta última tinha recebido a garantia de que seria paga;

110 A Comissão considera que segundo jurisprudência assente os operadores económicos devem suportar os riscos económicos inerentes às suas actividades, à luz das circunstâncias de cada caso concreto. Todavia, esta regra é contrabalançada pelo princípio do respeito da confiança legítima. Segundo jurisprudência assente, o direito de exigir a protecção da confiança legítima estende-se a todo e qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulte que a administração comunitária, designadamente, ao fornecer-lhe garantias precisas, lhe tenha criado expectativas fundadas.

111 A Comissão considera que a reunião com os serviços da Comissão de 2 de Outubro de 1998 e a correspondência posterior invocada pela demandante não podem ser razoavelmente interpretadas como uma «garantia precisa» dos serviços da Comissão de que estes pretendessem assegurar que a demandante fosse efectivamente remunerada pelos trabalhos efectuados.

112 No que respeita à reunião, a Comissão considera que incumbe à demandante provar que essas garantias, ou, pelo menos, as declarações que possam razoavelmente ser

interpretadas como tais, foram efectivamente prestadas nessa reunião, o que a demandante não fez. A Comissão indica que continua disposta a resolver o presente litígio amigavelmente mediante o pagamento da soma de 249 314,35 EUR, que corresponde ao valor dos serviços facturados pela demandante após essa reunião, se esta puder fazer essa prova.

113 No que respeita ao fax de 5 de Outubro de 1998 enviado à Helmico, a Comissão limitou-se a declarar que estava preocupada com o facto de as divergências entre a Helmico e a demandante poderem comprometer a conclusão do projecto russo, por um lado, e procurou obter a garantia de que a Helmico e a demandante respeitariam efectivamente os termos dos respectivos contratos, por outro.

114 Segundo a Comissão, a correspondência trocada em seguida também não pode ser considerada como uma tal garantia. Com efeito, consiste em cartas entre a demandante e a Helmico ou em cartas endereçadas pela Helmico à Comissão. Essas cartas continham essencialmente a garantia de que a Helmico e a demandante tinham resolvido os seus diferendos e que os contratos russos e moldavo seriam executados. Continham outras informações, designadamente, que a gestão dos projectos em causa tinha sido transferida para o presidente da Masdar e que certos pagamentos devidos em virtude dos referidos contratos seriam desse momento em diante depositados numa conta bancária designada pertencente à Masdar. Essas informações diziam apenas respeito aos compromissos assumidos por essas partes, provavelmente com o objectivo de facilitar a resolução das suas divergências, não podendo ser interpretadas como uma proposta de alteração das condições contratuais iniciais, submetida por essas partes à Comissão.

115 A Comissão contesta igualmente que a ausência de reacção da sua parte, no ofício de 25 de Julho de 2000, à afirmação da Masdar na sua carta de 15 de Junho de 2000 segundo a qual esta última tinha «recebido a garantia de que, se prosseguisse com os projectos, a Comissão Europeia asseguraria o pagamento dos seus serviços», possa ser considerada uma garantia expressa ou um reconhecimento tácito de que a

Masdar encetou relações contratuais com a Comissão ou que a Comissão se comprometeu a zelar por que a demandante fosse retribuída pelo conjunto dos trabalhos executados em virtude do seu contrato com a Helmico (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Março de 1990, Chomel/Comissão, T-123/89, Colect., p. II-131, n.º 27).

116 Além disso, a Comissão recorda que, para poder invocar o princípio da protecção da confiança legítima, a demandante deve demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre as garantias dadas e o prejuízo sofrido. Por outras palavras, deve não só provar que a instituição comunitária em causa deu garantias, mas também que ela própria sofreu um prejuízo ao agir com base nessas garantias (acórdão Embassy Limousines & Services/Parlamento, já referido).

117 Por esse motivo, mesmo supondo que o ofício de 25 de Julho de 2000 dava a garantia de que a demandante seria paga, essa garantia seria inoperante, porque o eventual prejuízo sofrido pela demandante em virtude das despesas que efectuou para executar o seu contrato celebrado com a Helmico ocorreu antes dessa data.

118 A Comissão conclui que não deu garantias precisas à demandante e pede que a acção baseada na confiança legítima seja declarada improcedente.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

119 Segundo jurisprudência assente, o direito de exigir a protecção da confiança legítima, que constitui um dos princípios fundamentais da Comunidade, estende-se a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulte que a administração comunitária, ao fornecer-lhe garantias precisas, lhe tenha criado expectativas fundadas. Constituem tal tipo de garantias, independentemente da

forma pela qual sejam comunicadas, informações precisas, incondicionais e concordantes, que emanem de fontes autorizadas e fiáveis (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Julho de 1998, Mellett/Tribunal de Justiça, T-66/96 e T-221/97, ColectFP, pp. I-A-449 e II-1305, n.os 104 e 107, e jurisprudência já referida). Está igualmente assente na jurisprudência que o princípio da confiança legítima constitui uma regra de direito que confere direitos aos particulares (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Dezembro de 2001, Emesa Sugar/ /Conselho, T-43/98, Colect., p. II-3519, n.º 64). A violação deste princípio pode, pois, gerar responsabilidade da Comunidade. Não é menos exacto que os operadores económicos devem suportar os riscos económicos inerentes às suas actividades, tendo em conta as circunstâncias de cada caso concreto [v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão (83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.º 7, Colect., p. 421) e de 24 de Junho de 1986, Développement e Clemessy/Comissão, 267/82, Colect., p. 1907, n.º 33].

120 Resulta dos autos que as alegadas esperanças da demandante diziam respeito ao pagamento, pela Comissão, dos serviços prestados contratualmente à Helmico. Há que observar que, no caso vertente, os documentos escritos, emanados da Comissão e de que o Tribunal dispõe, não podem de modo nenhum ser interpretados como garantias precisas de que a Comissão se comprometia a remunerar os serviços da demandante e susceptíveis de lhe criar esperanças fundadas.

121 Com efeito, o fax de 5 de Outubro de 1998 era endereçado à Helmico e continha, além disso, uma advertência indicando que, se a conclusão do projecto russo se revelasse comprometida, a Comissão podia, tendo em vista a sua conclusão, recorrer a outros meios que não os serviços do consórcio composto pela Helmico e pela demandante. Por conseguinte, não se pode inferir desse ofício nem «a pressão» da Comissão para que a demandante terminasse o projecto russo a qualquer custo, nem a garantia de que, no caso de a Helmico não remunerar a demandante, seria a Comissão quem se encarregaria de o fazer.

122 O Tribunal de Primeira Instância considera igualmente que a correspondência relativa à abertura da conta bancária especial da Helmico, para a qual a demandante

dispunha de uma procuração, também não pode ser interpretada como uma garantia dada à demandante, uma vez que a Comissão não se pronunciava no âmbito dessa correspondência, que consistia quer em cartas entre a demandante e a Helmico, quer em carta endereçadas pela Helmico à Comissão. Através dessas cartas a Comissão teve conhecimento de determinadas informações relativas aos compromissos financeiros entre essas partes. O facto de a Comissão ter registado a alteração da conta bancária da Helmico, e de ter tido conhecimento da procuração da demandante para essa conta, não pode, contudo, ser interpretado como qualquer tipo de garantia suplementar dada a esta última.

123 Tal garantia não pode ser inferida do ofício de 29 de Julho de 1999 endereçada à demandante pela Comissão. Com efeito, esse ofício informava a demandante da decisão da Comissão de pagar apenas um adiantamento no valor de 200 000 EUR, que seria depositado na conta da Helmico com base nas facturas que esta emitiu, e de suspender os pagamentos futuros até que a questão das irregularidades financeiras no quadro dos projectos moldavo e russo fosse clarificada. Esse ofício indicava, pois, claramente que os pagamentos futuros não seriam efectuados com base nos trabalhos realizados pela demandante mas sim nas facturas emitidas pela Helmico e que, além disso, estariam condicionados aos resultados da auditoria à utilização dos fundos comunitários.

124 No que respeita, seguidamente, ao ofício enviado à demandante pela Comissão em 22 de Março de 2000, a análise segundo a qual esse ofício continha garantias de pagamento é desmentida pelo próprio conteúdo desse ofício, mediante o qual a Comissão recusa expressamente o pedido da demandante de a Comissão lhe pagar directamente, designadamente, em virtude das consequências, no plano jurídico, de uma eventual insolvência da Helmico, tendo em conta as relações contratuais entre esta e a Masdar.

125 Por fim, no que respeita ao ofício de 25 de Julho de 2000, como acertadamente observa a Comissão, a sua falta de reacção à afirmação, feita pela primeira vez pela

demandante, da existência de garantias por ela fornecidas não pode valer como confirmação dessa afirmação, da mesma forma que o ofício não pode, por si próprio, ser considerado uma garantia precisa fornecida pela Comissão.

126 O Tribunal de Primeira Instância também não dispõe de elementos que permitam determinar se essas garantias foram fornecidas na reunião de 2 de Outubro de 1998.

127 Além disso, face a outros elementos dos autos, isso figura-se altamente improvável. Com efeito, qualquer garantia precisa de remunerar directamente a demandante teria, *a fortiori,* significado a modificação das condições contratuais iniciais. Deste modo, uma vez que o quadro contratual inicial estava escrito, a modificação desse quadro deveria, em princípio, ser igualmente feita por escrito. Ora, o pedido expresso de confirmação da aceitação das modificações, endereçado à Comissão por fax de 6 de Outubro de1998, rubricado pela Helmico e pela demandante ficou sem resposta. Daqui podemos deduzir que a vontade real da Comissão não era a de se subtrair aos direitos e obrigações em vigor. A atitude da Comissão, como resulta desses documentos e factos, parece coerente na medida em que evitou sempre comprometer-se directamente com a demandante e que tentou manter-se no quadro contratual com a Helmico, tanto no que respeita à correspondência como no que respeita aos pagamentos posteriores à reunião de 2 de Outubro de 1998.

128 Resulta da resposta da Comissão às questões escritas do Tribunal que não foi redigida qualquer acta dessa reunião, o que lhe confere um carácter informal. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Primeira Instância considera que não se pode razoavelmente admitir que a Comissão se pudesse ter comprometido em relação a somas tão elevadas numa reunião desse tipo, tanto mais que nenhuma acção posterior é susceptível de confirmar, neste caso, esse compromisso. Por último, mesmo admitindo que, numa reunião informal, um funcionário da Comissão tivesse

dado indicações orais precisas relativamente à questão da remuneração, não seria de qualquer modo razoável para um operador económico prudente e avisado envolver-se, com base nessas afirmações, em trabalhos dispendiosos sem outras garantias.

129 Por fim, no que respeita à proposta feita pela Comissão à demandante no seu fax de 15 de Maio de 2003 de pagamento amigável da soma de 249 314,35 EUR pelos trabalhos efectuados depois da descoberta da fraude da Helmico, resulta claramente desse fax que essa proposta estava sujeita à condição de dispor de uma prova da existência de um acordo entre a Comissão e a demandante que previsse que esta última seria paga directamente pela Comissão se concluísse os projectos russo e moldavo. Ora, a demandante não fez essa prova perante a Comissão, tal como não o fez perante este Tribunal, tendo-se limitado a simples afirmações que não são probatórias à luz dos outros elementos dos autos.

130 Nestas condições, há que concluir que os elementos disponíveis, examinados separadamente ou no seu conjunto, não denunciam a existência de garantias precisas dadas pela Comissão que pudessem ter criado na demandante esperanças fundadas que lhe permitissem valer-se do princípio da protecção da confiança legítima.

131 O terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da confiança legítima, deve, por conseguinte, ser julgado improcedente.

Quanto à culpa ou à negligência

— Argumentos das partes

132 Segundo a demandante, decorre dos princípios gerais da responsabilidade extracontratual por culpa em vigor nos sistemas de direito civil e do princípio da

responsabilidade extracontratual por negligência em vigor nos sistemas anglo-saxónicos que, se a Comissão exercesse o seu poder de suspender o pagamento de um contrato no caso de erros, irregularidades ou de fraudes cometidas pelo co-contratante, devia dar provas de uma diligência razoável para se assegurar que não prejudicava terceiros ou, se fosse esse o caso, compensar o terceiro desse prejuízo.

133 No caso vertente, os serviços da Comissão deviam saber, em princípio, que, com a suspensão dos pagamentos à Helmico, a demandante não seria remunerada pelos serviços que tinha de boa fé prestado à Comissão como subcontratante da Helmico. Não se pode sustentar que o prejuízo sofrido pela demandante não é mais do que o risco comercial normal ligado à falta de pagamento de um devedor. O presente processo não implica a realização de um risco dessa natureza, mas sim o uso consciente pela Comissão de prerrogativas de que os operadores económicos de direito privado não dispõem e é por este motivo que a Comissão devia ter exercido os poderes especiais que lhe confere o Regulamento Financeiro de forma a evitar ou a minimizar o prejuízo que, com pleno conhecimento de causa, causaria a terceiros.

134 A Comissão poderia ter pago à Helmico fazendo uma transferência para uma conta especial, para a qual a demandante tinha uma procuração, à semelhança do pagamento de 200 000 EUR que tinha efectuado em Setembro de 1999. Deste modo, a Comissão poderia ter cumprido a sua obrigação contratual em relação à Helmico e também a sua obrigação não contratual de evitar causar um prejuízo à demandante. Nesse caso, qualquer eventual acção de cobrança de créditos exercida por um administrador de falência da Helmico seria dirigida contra a demandante, e não contra a Comissão, porque teria sido a demandante quem teria retirado os fundos da conta da Helmico.

135 Por estes motivos, a demandante sustenta que a Comissão é obrigada a indemnizá-la pelo prejuízo que lhe causou com a sua decisão de suspender os pagamentos à Helmico.

136 A Comissão contesta a afirmação da demandante. Considera, em primeiro lugar, que, quando determina se há que suspender pagamentos, recusar o pagamento ou cobrar os montantes já pagos em virtude de um contrato, não tem qualquer dever de diligência em relação a terceiros. Considera, depois, que mesmo que fosse esse o caso demonstrou uma diligência razoável nas circunstâncias do caso vertente. Por fim, sustenta que a demandante não demonstrou a existência de um nexo de causalidade entre a falta alegada e o prejuízo que ela afirma ter sofrido.

137 Segundo a Comissão, quando decide suspender ou cobrar créditos, tem, como depositária de dinheiros públicos, certas obrigações que não incumbem aos operadores económicos de direito privado. A Comissão está desde logo sujeita a uma disciplina que não é imposta aos operadores económicos. Essa disciplina dispensa-a *a fortiori* da obrigação de ter em conta os interesses financeiros de terceiros como os subcontratantes quando examina se deve exercer os poderes de que dispõe ao abrigo do Regulamento Financeiro.

138 Ainda que se devesse considerar que estava obrigada a ter em conta os interesses da demandante quando examinava se procedia suspender os pagamentos à Helmico — o que não é o caso —, a Comissão alega que, de qualquer modo, agiu razoavelmente. O relatório da auditoria indicava que a Helmico tinha cometido uma fraude grave. Essa fraude, que consistiu em facturar trabalhos que não tinham sido efectuados, foi significativa e teve uma incidência directa sobre os montantes que a Helmico podia reclamar em virtude do contrato. Por conseguinte, a decisão da Comissão não pode ser qualificada de desrazoável.

139 No que respeita ao nexo de causalidade, a Comissão assinala que, se tivesse pago o saldo do montante alegadamente devido à Helmico, não havia nenhuma certeza de que essa soma seria transferida a favor da demandante. Se tivesse pago directamente à demandante as somas alegadamente devidas à Helmico, teria corrido o risco, na ausência de obrigação contratual de o fazer, de se reconhecer devedora da Helmico e

de ter concedido um privilégio colusório a um credor particular, a demandante. Desse modo, ter-se-ia exposto ao risco de ter de pagar duas vezes a mesma dívida se o liquidatário tivesse decidido cobrar os créditos da Helmico.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

140 Resulta dos articulados da demandante que o comportamento que se critica à Comissão é o da suspensão dos pagamentos à Helmico. A ilegalidade desse comportamento da Comissão consiste numa falta de diligência razoável para assegurar que, ao proceder a essa suspensão, não prejudicava terceiros e, se fosse esse o caso, para indemnizar esses terceiros do dano assim sofrido.

141 Em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância assinala que a demandante se limita a afirmar que esse dever de diligência existe, sem apresentar qualquer prova ou desenvolver uma argumentação jurídica em apoio da sua tese nem precisar a fonte ou o alcance desse dever. O Tribunal considera que uma referência em termos muito vagos aos princípios gerais da responsabilidade extracontratual por culpa em vigor nos sistemas de direito civil e da responsabilidade delitual por negligência em vigor nos sistemas anglo-saxónicos não permite demonstrar que a Comissão seja obrigada a ter em conta os interesses de terceiros quando toma uma decisão de suspensão de pagamentos no âmbito das suas relações contratuais. A mesma consideração vale para a alegada obrigação da Comissão de transferir dinheiro para uma conta para a qual a demandante tinha uma procuração. O Tribunal verifica igualmente, à semelhança da Comissão, que a demandante não demonstrou a existência de um nexo de causalidade entre a violação da obrigação alegada e o prejuízo invocado. Tendo em conta o que precede, o Tribunal de Primeira Instância considera que há que considerar improcedente o quarto fundamento.

142 Resulta do que precede que os terceiro e quarto fundamentos da demandante, baseados no regime da responsabilidade extracontratual, devem ser julgados improcedentes.

Quanto à produção da prova

143 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 20 de Dezembro de 2004, a demandante apresentou um pedido ao abrigo do artigo 68.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, tendo em vista fazer testemunhar W, administrador da demandante, a propósito do teor da reunião que teve lugar em 2 de Outubro de 1998 entre a demandante e os serviços da Comissão.

144 Nas suas observações relativas ao pedido de inquirição de testemunha, depositadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 3 de Fevereiro de 2005, a Comissão não se opõe à inquirição de W, desde que K e H, que representaram a Comissão nessa reunião, sejam igualmente ouvidos.

145 Segundo o artigo 68.° do Regulamento de Processo, o Tribunal de Primeira Instância pode, a pedido das partes ou oficiosamente, submeter certos factos a prova testemunhal. A necessidade de tal diligência de instrução deve ser apreciada tendo em conta os factos pertinentes para a decisão da causa e depende da possibilidade de o Tribunal de Primeira Instância se pronunciar utilmente com base nos pedidos, fundamentos e argumentos desenvolvidos quer durante a fase escrita quer durante a fase oral e à vista dos documentos apresentados [v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Junho de 2001, Ruf e Stier/IHMI (Image «DAKOTA»), T-146/00, Colect., p. II-1797, n.° 65].

146 A demandante justifica o seu requerimento com a inexistência de provas escritas sobre o teor dessa reunião. Segundo a demandante, o depoimento de W permitiria elucidar as circunstâncias factuais respeitantes, por um lado, às intenções da demandante quanto à prossecução dos projectos em curso, e por outro, às reacções do funcionário da Comissão a propósito da interrupção dos trabalhos na sequência dessa reunião.

147 A demandante fornece indicações sobre o conteúdo do possível depoimento de W. Esse depoimento demonstraria que «os serviços da Comissão desejavam ver o projecto russo concluído e que W estava disposto a que a demandante continuasse a trabalhar no contrato russo se pudesse contar ser paga pelo trabalho efectuado e pelas despesas efectuadas».

148 Os factos posteriores corroboram as informações que teriam sido obtidas mediante tal depoimento, e a Comissão não contesta essa interpretação dos factos, o que permite conferir-lhes força probatória. Contudo, por muito lamentável que seja, mesmo admitindo o conteúdo de um tal depoimento como um facto demonstrado, isso revela quando muito a existência, entre a demandante e a Comissão, de uma vontade comum de que a demandante concluísse os projectos russo e moldavo e fosse remunerada pelo seu trabalho apesar dos problemas com a Helmico. Por outro lado, à luz dos elementos dos autos, não há dúvida sobre a existência dessa vontade dessas duas partes. Contudo, isso não é suficiente para estabelecer a existência de informações precisas, incondicionais e concordantes indicando que a Comissão se comprometia a remunerar directamente a demandante a partir dessa data.

149 Decorre do exposto que, de qualquer modo, a decisão da causa não pode depender unicamente desse depoimento e que o Tribunal está em condições de se pronunciar utilmente com base nos pedidos, fundamentos e argumentos desenvolvidos quer durante a fase escrita quer durante a fase oral e à vista dos documentos apresentados. O requerimento de inquirição da testemunha da demandante é, por conseguinte, indeferido.

150 Resulta do conjunto das considerações precedentes que o alegado prejuízo não é imputável a uma instituição ou a um órgão comunitário. Nestas condições, a acção deve ser julgada improcedente na íntegra, sem que seja necessário examinar se os outros pressupostos da responsabilidade extracontratual da Comissão estão reunidos no caso vertente.

Quanto às despesas

151 Por força do disposto no artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

152 Tendo a demandante sido vencida e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, deve a primeira ser condenada a suportar, para além das suas despesas, as efectuadas pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A demandante é condenada nas despesas.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Novembro de 2006.

O secretário

E. Coulon

O presidente

M. Vilaras