CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 12 de Junho de 2008 [1]

I — Introdução

1. Pelo presente recurso, a MASDAR (UK) Ltd (a seguir «Masdar») pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção), de 16 de Novembro de 2006, proferido no processo T-333/03 Masdar (UK) Ltd/ /Comissão [2] (a seguir «acórdão recorrido»), no qual aquele Tribunal julgou improcedente a acção de indemnização proposta pela Masdar ao abrigo dos artigos 235.º e 288.º CE, destinada a obter a reparação do prejuízo alegadamente sofrido pelo não pagamento de serviços prestados no âmbito de projectos comunitários de assistência técnica. A recorrente pede que a Comissão seja condenada a pagar-lhe o montante de 448 947,78 EUR, acrescido de juros.

2. O recurso suscita, essencialmente, a questão de saber se o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao declarar que, no contexto factual e jurídico do presente litígio, em que, no âmbito de um programa comunitário de assistência técnica, um subcontratante de um contratante (principal) da Comissão não recebeu do contratante principal o pagamento pelos serviços prestados, a Comissão não pode ser obrigada a indemnizar o subcontratante com fundamento nos princípios da proibição do enriquecimento sem causa, da gestão de negócios *(negotiorum gestio),* da protecção da confiança legítima ou do dever de diligência.

II — Antecedentes de facto

3. No acórdão recorrido, os factos que estão na origem do presente litígio foram apresentados do seguinte modo:

«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

1 — Língua original: inglês.
2 — Colect., p. II-4377.

moldavo') denominava-se 'Assistência à organização de uma associação de empresários agrícolas privados' 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 de que esta tinha pago todas as facturas da Helmico até essa data. Investigações mais aprofundadas permitiram à demandante descobrir que a Helmico a tinha informado tardiamente ou de forma incorrecta sobre os pagamentos que tinha recebido da Comissão. […]

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 ambas 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, sê--lo-iam por via de transferência para uma conta bancária da demandante aí designada 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 a aceitação destas 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. […]

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 situação dos pagamentos 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.º 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.º, n.º 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) 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 (ver, n.º 36, *infra*).

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 de já termos dado conta de 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 *ex gratia* (pagamento que não implica reconhecimento da obrigação de pagar) por parte da Comissão. A demandante pediu o pagamento de 448 947,78 EUR ou, a título subsidiário, de 249 314 EUR. O primeiro montante correspondia ao valor total facturado pela Helmico à Comissão que ainda não tinha sido pago, ao passo que o segundo montante correspondia ao valor dos 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 encontrar 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, se assim for, 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 com base na 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, se essa reunião não fosse possível, 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.»

III — Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido.

4. Por petição apresentada em 30 de Setembro de 2003, a Masdar propôs uma acção de indemnização no Tribunal de Primeira Instância, fundamentando o seu pedido de indemnização no princípio da proibição do enriquecimento sem causa (*de in rem verso*), no princípio da gestão de negócios (*negotiorum gestio)*, na violação do princípio da protecção da confiança legítima e, por último, no facto de os actos da Comissão serem culposos ou negligentes e terem causado prejuízo.

5. Não tendo as partes alcançado uma resolução amigável do litígio, o Tribunal de Primeira Instância, no acórdão recorrido, julgou a acção improcedente e condenou a Masdar nas despesas, pelas razões que podem ser resumidas da seguinte forma:

6. Em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância expôs os requisitos que têm de verificar-se para que exista, de acordo com jurisprudência assente, responsabilidade extracontratual da Comunidade, nos termos do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, quer por actuação ilícita quer por dano causado pela actuação das instituições da Comunidade, cujo carácter ilícito não tenha sido demonstrado.

7. Em seguida, assinalou que o pedido de indemnização da Masdar assenta, no que respeita ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios, em regimes de responsabilidade extracontratual que não implicam um comportamento ilícito por parte das instituições da Comunidade e, no que respeita à violação do princípio da protecção da confiança legítima e à culpa ou negligência da Comissão, no regime da responsabilidade extracontratual da Comunidade em virtude de comportamento ilícito.

8. O Tribunal de Primeira Instância procedeu, em seguida, à análise dos pedidos baseados em acções *de in rem verso* (enriquecimento sem causa) e *negotiorum gestio* (gestão de negócios).

9. Reconhecendo que o pedido de indemnização pode, em princípio, assentar naqueles princípios, o Tribunal de Primeira Instância analisou em seguida a questão de saber se os pressupostos da acção *de in rem verso* ou os pressupostos da acção baseada na *negotiorum gestio* estavam reunidos no caso vertente.

10. Entendeu, quanto a este aspecto, que era claro que, no contexto factual e jurídico daquele litígio, acções baseadas no enriquecimento sem causa ou na gestão de negócios não podiam proceder.

11. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Primeira Instância esclareceu que, segundo os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, essas acções não podem ser exercidas quando o benefício do enriquecido ou do dono do negócio assenta num contrato ou numa obrigação legal e que, geralmente, essas acções só podem ser utilizadas a título subsidiário, isto é, no caso de a pessoa lesada não dispor, para obter o que lhe é devido, de nenhuma outra via de acção.

12. A este propósito, o Tribunal de Primeira Instância realçou o quadro contratual existente no caso em apreço, nomeadamente as relações contratuais existentes entre a Comissão e a Helmico, por um lado, e entre esta última e a Masdar, por outro. Em especial, sustentou que cabia, incontestavelmente, à

Helmico remunerar os trabalhos efectuados pela demandante e assumir a eventual responsabilidade resultante da falta de pagamento, e que a eventual insolvência da Helmico não pode justificar a assumpção dessa responsabilidade pela Comissão.

13. O Tribunal de Primeira Instância concluiu que não poderia qualificar-se como enriquecimento sem causa um eventual enriquecimento da Comissão ou um empobrecimento da demandante, pois teriam origem no quadro contratual existente.

14. De igual modo, o Tribunal de Primeira Instância sustentou que, no caso em apreço, era manifesto que os pressupostos do exercício da acção cível baseada na gestão de negócios não estavam preenchidos. A esse respeito, entendeu que, uma vez que a Masdar, antes de prosseguir a execução dos projectos, entrou em contacto com os serviços da Comissão, a execução, pela Masdar, das suas obrigações contratuais para com a Helmico não poderia ser validamente qualificada como intervenção desinteressada nos negócios de outrem, e entendeu também que a argumentação da Masdar é contraditória com os princípios da gestão de negócios no que respeita ao conhecimento, pelo dono do negócio, da acção do gestor.

15. Acrescentando que não ficara demonstrado que a Masdar tivesse sofrido um prejuízo anormal ou especial que ultrapassasse os limites dos riscos económicos e comerciais inerentes à sua actividade, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que os pedidos de indemnização baseados no enriquecimento sem causa e na gestão de negócios, deveriam ser julgados improcedentes.

16. Em seguida, no que respeita à pretensa violação do princípio da confiança legítima, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente aquele fundamento porquanto, em sua opinião, a análise dos elementos disponíveis não denunciava 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.

17. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância, julgou improcedentes os argumentos da Masdar relativos à alegação de culpa ou negligência por parte da Comissão, sustentando, essencialmente, que não estavam suficientemente fundamentados quanto à existência de um dever de diligência e que não ficou demonstrada a existência de um nexo de causalidade entre a violação da alegada obrigação e o prejuízo invocado

18. Por último, o Tribunal de Primeira Instância indeferiu também um requerimento para inquirição de uma testemunha — a saber, W., administrador da Masdar — apresentado pela Masdar quanto ao conteúdo da reunião de 2 de Outubro de 1998. Considerou, a esse respeito, que mesmo admitindo que tal

depoimento demonstrasse, como a Masdar pretendia, que havia consenso entre a demandante e a Comissão, para que aquela concluísse os projectos em causa, isso não seria suficiente para provar a existência de informações precisas, incondicionais e concordantes indicando que a Comissão se comprometia a remunerar directamente a demandante a partir dessa data.

IV — Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

19. A Masdar conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— condenar a Comissão a pagar à recorrente o montante de 448 947,78 EUR pedido pela recorrente na primeira instância ou, a título subsidiário, o montante de 249 314,35 EUR ou qualquer outro montante que o Tribunal considere adequado, acrescido de juros sobre o montante escolhido;

— condenar a Comissão nas despesas do presente processo e do processo no Tribunal de Primeira Instância;

20. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso;

— a título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça anular, no todo ou em parte, o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido de indemnização da recorrente;

— condenar a recorrente nas despesas do presente processo e do processo no Tribunal de Primeira Instância;

— a título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça deferir a pretensão da recorrente, condenar a recorrente em um terço das suas despesas no processo no Tribunal de Primeira Instância.

V — Recurso

A — *Observações preliminares*

21. Antes de iniciar o exame dos fundamentos do recurso interposto pela Masdar, convém fazer algumas observações preliminares.

22. Antes de mais, quanto ao contexto do presente litígio, há que salientar que, como a Masdar confirmou expressamente na audiência nos presentes autos, é pacífico entre as partes que não existiu qualquer relação contratual directa entre a Masdar e a Comissão e que as relações contratuais relativas à prestação de serviços no âmbito dos programas comunitários de assistência técnica em causa só existiam entre a Helmico e a Comissão, por um lado, e entre a Helmico e a Masdar, por outro lado.

23. Todavia, como resulta da informação fornecida pelas partes, a Helmico, que deve à Masdar o pagamento dos serviços que lhe subcontratou, deve ser considerada insolvente, e não é possível encontrar os seus administradores. Os processos judiciais movidos pela Masdar nos tribunais ingleses e galeses, designados, nos termos dos subcontratos em causa, como competentes para a resolução de eventuais litígios contratuais, com vista a obter o pagamento que lhe era devido pela Helmico foram suspensos *sine die*.

24. Foi nesse quadro que a Masdar propôs a acção no Tribunal de Primeira Instância contra a Comissão pedindo, a título de indemnização por prejuízos sofridos, *inter alia* o pagamento pelos serviços prestados [3] acrescido de juros.

25. Como a própria Masdar declarou na audiência do presente recurso, o pedido contra a Comissão assenta, no essencial, em duas linhas de argumentação principais, a saber, em primeiro lugar, a de que a Comissão lhe teria dado garantias quanto ao pagamento dos serviços prestados e, em segundo lugar, a de que, mesmo sem tais garantias, a Comissão teria incorrido, essencialmente, em responsabilidade extracontratual por enriquecimento sem causa (*de in rem verso*) e gestão de negócios (*negotiorum gestio*).

3 — O pagamento reclamado corresponde ao valor total dos serviços que são objecto das facturas cujo pagamento foi suspenso: v. n.os 71 e 98 do acórdão recorrido.

26. Há que observar a este respeito que, como foi confirmado pelas partes na audiência e como o Tribunal de Primeira Instância afirmou no acórdão recorrido, é pacífico, no presente processo, que um pedido de indemnização pode, em princípio, assentar nos referidos princípios, os quais foram descritos quer pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido, quer pelas partes como estando relacionados com os regimes de responsabilidade extracontratual. Assim, a existência dos princípios em que a Masdar se baseou na ordem jurídica comunitária, não foi em si mesma posta em causa ou discutida nos presentes autos.

27. O presente recurso suscita, antes, a questão de saber se o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao decidir que, em qualquer caso, com base nos factos constantes do processo, o pedido da Masdar assente naqueles princípios não poderia obter provimento.

28. Mais particularmente, a Masdar apresentou sete fundamentos em apoio do seu recurso.

29. Através do seu primeiro fundamento, a Masdar alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao concluir que a Masdar apenas actuou nos termos das suas obrigações contratuais para com a Helmico, conclusão com base na qual o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedentes os argumentos baseados no enriquecimento sem causa e na gestão de negócios (*negotiorum gestio*). No seu segundo fundamento alega que, independentemente dessa questão, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao não tomar em consideração quer o facto de a Comissão ter poderes para exigir a repetição do indevido, quer o modo como esses poderes foram exercidos pela Comissão. O terceiro fundamento tem por objecto as conclusões do Tribunal de Primeira Instância que considerou que a actuação da Masdar não pode ser qualificada como iniciativa desinteressada, que a Comissão estava em condições de gerir, ela própria, o projecto e que existe o requisito de que a pessoa que invoca o princípio da gestão de negócios deve necessariamente actuar sem conhecimento do dono do negócio. Através do seu quarto fundamento, a Masdar alega que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância a respeito dos fundamentos relativos ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*), por um lado, e ao fundamento relativo à confiança legítima, por outro lado, são contraditórias. Através do seu quinto fundamento considera que, ao julgar improcedentes os argumentos assentes na responsabilidade por negligência ou por culpa, o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar que a argumentação desenvolvida pela Masdar tinha sido insuficiente. Por último, através dos seus sexto e sétimo fundamentos, a Masdar alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro ao entender que a Comissão não tinha dado quaisquer garantias à Masdar.

30. Uma vez que o primeiro, o segundo e o terceiro fundamentos dizem respeito ao argumento relativo ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*), serão todos analisados conjuntamente. O sexto e sétimo fundamentos serão também analisados conjuntamente, visto que ambos contestam a conclusão do Tribunal de Primeira Instância de que não tinham sido

dadas quaisquer garantias pela Comissão, o que conduziu à improcedência do argumento relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima. Estes dois fundamentos devem, além disso, ser abordados antes do quarto fundamento, no qual a Masdar alega que essas conclusões do Tribunal de Primeira Instância são contraditórias em relação às conclusões relativas ao enriquecimento sem causa (*de in rem verso*) e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*).

B — *Fundamentos*

1. Primeiro, segundo e terceiro fundamentos, respeitantes às conclusões do Tribunal de Primeira Instância quanto ao argumento relativo ao enriquecimento sem causa (*de in rem verso*) e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*)

a) Principais argumentos

31. Através do seu primeiro fundamento, a Masdar alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 98, 99 e 101 do acórdão recorrido, que aquela empresa apenas actuou nos termos das suas obrigações contratuais para com a Helmico. Uma vez que, aparentemente, entendeu, nos n.os 146 a 148 do acórdão recorrido, que na reunião de 2 de Outubro de 1998, a Masdar não pretendia continuar a trabalhar nos contratos celebrados com a Helmico, o Tribunal de Primeira Instância deveria ter analisado se a Masdar permanecia legalmente obrigada a continuar a executar os subcontratos. De acordo com o direito inglês, a fraude e a inobservância material, por parte da Helmico, das suas obrigações de pagamento em relação à Masdar, constituíam uma violação contratual suficientemente grave que permitiria a esta considerar resolvidos os contratos e intentar uma acção para obter o pagamento dos montantes em dívida e o ressarcimento pelos prejuízos incorridos em consequência do incumprimento por parte da Helmico. O facto de não ter tido em consideração o direito da Masdar de resolver o subcontrato constitui, igualmente, um erro processual.

32. Quanto ao segundo fundamento, a Masdar alega que, independentemente de ter actuado nos termos das suas obrigações contratuais para com a Helmico, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao não tomar em consideração, para determinar se a Comissão havia ou não enriquecido injustamente, o facto de a Comissão não estar na posição de um contratante normal devido aos seus poderes de exigir a repetição do indevido nos termos do Regulamento Financeiro, permitindo-lhe esvaziar as relações contratuais pré-existentes do seu conteúdo. Nota, em especial, que em

toda a sua argumentação para rejeitar as alegações assentes no enriquecimento sem causa e na gestão de negócios (*negotiorum gestio*), o Tribunal de Primeira Instância não tomou em consideração o facto de a Comissão ter aguardado até Abril de 2000 para emitir uma ordem de cobrança contra a Helmico, após a Masdar ter terminado o trabalho.

33. Por último, através do seu terceiro fundamento, a Masdar contesta, mais detalhadamente, certos aspectos das conclusões do Tribunal de Primeira Instância quanto à gestão de negócios (*negotiorum gestio*). Na sua opinião, a argumentação constante dos n.os 101 a 103 do acórdão recorrido sobre a gestão de negócios (*negotiorum gestio*) é contraditória e manifestamente incompatível com os factos.

34. Em primeiro lugar, afirma que o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar que a actuação da Masdar não pode ser qualificada como iniciativa desinteressada. Argumenta, a esse respeito, que as suas obrigações para com a Helmico tinham terminado e que o simples facto de a Masdar ter contactado os serviços da Comissão em Outubro de 1998 não impede que as suas acções subsequentes possam ser qualificadas como desinteressadas, uma vez que não foi elaborado qualquer documento na reunião de 2 de Outubro de 1998.

35. Em segundo lugar, contesta a conclusão de que a Comissão estava em condições de gerir, ela própria, o projecto. É do conhecimento geral que a razão pela qual a Comissão atribui projectos como estes a contratantes externos é precisamente por não ter recursos internos que lhe permitam executar esses projectos. Além disso, a Comissão não disse à Masdar que ia a resolver o contrato e que ia procurar um outro contratante.

36. Em terceiro lugar, a Masdar alega que o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar que o princípio da gestão de negócios (*negotiorum gestio*) não pode ser aplicado quando o dono do negócio tem conhecimento da necessidade de actuar. Se é verdade que muitas aplicações daquele princípio ocorrem quando o dono do negócio não tem consciência da necessidade de actuar para evitar sofrer danos, não há razão lógica para que o dono do negócio tenha de ignorar tal necessidade.

37. A Comissão considera que o primeiro fundamento é inadmissível e, de qualquer modo, manifestamente improcedente. Nota que a Masdar nunca alegou perante o Tribunal de Primeira Instância que tinha resolvido os contratos que celebrara com a Helmico e que resulta claramente do processo que, de facto, não os tinha resolvido. É verdade que, de acordo com o direito inglês, um incumprimento essencial do contrato confere à parte cumpridora a faculdade de resolver o

contrato, mas não é esse incumprimento, só por si, que põe fim ao contrato. Também não é correcto afirmar que o Tribunal de Primeira Instância não se pronunciou sobre essa questão, dado que, no n.º 103 do acórdão recorrido, afirmou que a Masdar continuou a cumprir os seus contratos com a Helmico.

38. Quanto aos argumentos produzidos relativamente aos poderes da Comissão para exigir a repetição do indevido, a Comissão alega que, no essencial, o Tribunal de Primeira Instância respondeu a todos os argumentos apresentados em apoio da alegação de que a Comissão tinha beneficiado de enriquecimento sem causa. A acção com base no enriquecimento sem causa não podia ter sucesso, porquanto a Comissão retirou o seu benefício do contrato que tinha com a Helmico, e a Masdar estava obrigada a actuar em consequência do subcontrato que celebrara com aquela parte.

39. Por último, para refutar o terceiro fundamento, a Comissão observa, em especial, que a conclusão de que a Comissão estava em condições de gerir, ela própria, os seus negócios é uma questão de facto, que não está em apreciação em sede de recurso e que, de qualquer modo, a conclusão referida nos n.os 97 e segs. do acórdão recorrido, de que a Masdar agiu nos termos das suas obrigações contratuais com a Helmico é suficiente para rejeitar as alegações sobre a gestão de negócios (*negotiorum gestio*).

b) Apreciação

40. Antes de mais, deve recordar-se que, na ordem jurídica comunitária, o processo de recurso previsto no artigo 225.º CE não foi concebido para permitir um reexame global, pelo Tribunal de Justiça, da petição apresentada no Tribunal de Primeira Instância.

41. De facto, de acordo com jurisprudência assente, a competência do Tribunal de Justiça no quadro de um recurso é limitada à apreciação da solução jurídica dada aos fundamentos debatidos perante o Tribunal de Primeira Instância [4]. Portanto, o Tribunal de Justiça, nesse quadro, apenas tem competência para examinar se a argumentação contida no recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância identifica um erro de direito que afecte o acórdão recorrido [5]. Para tanto, além disso, por força dos artigos 225.º CE, 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, um recurso deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos específicos em que esse pedido se apoia [6].

4 — V., nesse sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 2008, Comissão/Girardot, C-348/06 P, Colect., p. I-833, n.º 49, e de 1 de Junho de 1994, Comissão/Brazzelli Lualdi e o., C-136/92 P, Colect., p. I-1981, n.º 59.

5 — V., nesse sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça, Comissão/Girardot, referido na nota 4, n.º 49, de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 35, e de 30 de Setembro de 2003, Eurocoton e o./Conselho, C-76/01 P, Colect., p. I-10091, n.º 47.

6 — V., nesse sentido, entre outros, acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Maio de 1998, John Deere/Comissão, C-7/95 P, Colect., p. I-3111, n.º 19, e de 7 de Julho de 2005, Le Pen/Parlamento, C-208/03 P, Colect., p. I-6051, n.º 39 e jurisprudência aí referida.

42. Por isso, não irei apreciar a abordagem global do Tribunal de Primeira Instância quanto aos princípios do enriquecimento sem causa e da gestão de negócios (*negotiorum gestio*) mencionados, principalmente, nos três primeiros fundamentos, em especial a sua aplicação quanto à responsabilidade em caso de comportamento que não se tenha demonstrado ser ilícito [7], uma vez que esta questão não foi suscitada no presente recurso [8].

43. Considero adequado, contudo, antes de apreciar os fundamentos concretos apresentadas pela Masdar, tecer algumas considerações genéricas sobre os conceitos de enriquecimento sem causa e de gestão de negócios (*negotiorum gestio),* de modo a contextualizar as conclusões do Tribunal de Primeira Instância que aqui são contestadas.

44. Em matéria de responsabilidade extracontratual, o parágrafo segundo do artigo 288.º CE, impõe à Comunidade a obrigação de indemnizar os danos causados pelas suas instituições «de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros».

45. Como a própria Masdar reconhece no seu requerimento, aquela disposição não pode ser interpretada no sentido de que os princípios relativos à responsabilidade extracontratual aplicados pelos órgãos jurisdicionais comunitários devem — ou poderiam até — coincidir exactamente com aqueles que existem nos direitos de todos os Estados-Membros ou que poderiam, de alguma forma, ser deduzidos «mecanicamente», como denominadores comuns, daqueles direitos [9]. Por isso, em certa medida, como é geralmente o caso relativamente aos princípios gerais de direito como fonte de direito, discutir o conteúdo concreto de tal princípio, enquanto não existe jurisprudência assente sobre o assunto, é como discutir o sexo dos anjos. A solução aplicada pelo Tribunal de Justiça no quadro do artigo 288.º deve, contudo, inspirar-se nas características essenciais dos conceitos pertinentes das ordens jurídicas nacionais, modificada, quando se revele necessário, de forma a adequar-se às exigências específicas do direito comunitário.

46. Feita esta ressalva, quanto às acções assentes no enriquecimento sem causa (*de in rem verso*) e na gestão de negócios (*negotiorum gestio*) invocadas pela Masdar no presente processo, a comparação entre as ordens jurídicas dos Estados-Membros revela uma grande diversidade no que respeita ao seu reconhecimento e à sua aplicação.

7 — V., para uma exposição detalhada sobre a responsabilidade da Comunidade em caso de inexistência de comportamento ilícito, as recentes Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro nos processos apensos C-120/06 P e C-121/06 P, FIAMM e FIAMM Technologies/Conselho e o., ainda pendentes no Tribunal de Justiça, n.os 53 a 83.

8 — Além disso, o presente processo não coloca, do meu ponto de vista, qualquer questão que possa ser considerada de ordem pública, que pudesse ou devesse ser suscitada oficiosamente pelo Tribunal de Justiça. Ver, a este respeito, os critérios estritos propostos pelo advogado-geral Jacobs nas suas Conclusões no processo Salzgitter/Comissão (acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 2000, C-210/98 P, Colect., p. I-5843, n.os 140 a 143), segundo os quais (1) há que determinar se a regra violada se destina a prosseguir um objectivo fundamental da ordem jurídica comunitária e se desempenha um papel significativo na realização deste objectivo; (2) deve apreciar-se se a regra violada foi instituída no interesse de terceiros ou da colectividade em geral, e não apenas no interesse das pessoas directamente afectadas; (3) a infracção cometida deve ser manifesta, isto é, tanto o Tribunal de Justiça como terceiros devem poder facilmente detectá-la e identificá-la como tal.

9 — V., nesse sentido, o n.º 55 das Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro no processo FIAMM e FIAMM Technologies /Conselho e o., referido na nota 7.

47. Em geral, contudo, a atitude dos sistemas legais dos Estados-Membros a este respeito pode ser caracterizada como muito cautelosa, e isto aplica-se sobretudo à gestão de negócios (*negotiorum gestio)*, mais do que ao enriquecimento sem causa. Enquanto o primeiro princípio, em especial, chega a ser desconhecido em certas ordens jurídicas, pode afirmar-se que, onde quer que tais princípios constituam um pilar da responsabilidade civil, geralmente só é possível invocá-los em circunstâncias muito restritas e como meio impugnatório subsidiário. Em regra, estas acções ou princípios funcionam como «suprimento lacunas» e fundamentos de último recurso inspirados em considerações gerais de justiça e equidade, razão pela qual foram, muitas vezes, reconhecidos e desenvolvidos sobretudo pelos tribunais.

48. De igual modo, a responsabilidade civil decorrente desses princípios é, em regra, estritamente subsidiária da responsabilidade contratual. Na verdade, o âmbito dos princípios do enriquecimento sem causa e da gestão de negócios (*negotiorum gestio)* nos Estados-Membros em causa, como base legal para a responsabilidade civil, é genericamente inspirado pelo objectivo de preservar o princípio de que um contrato não pode, em regra, atribuir direitos ou impor obrigações dele decorrentes a outra pessoa que não às partes contratantes (efeito relativo dos contratos) e, num sentido mais amplo, pela segurança jurídica.

49. Assim, a existência de uma relação contratual excluiria, em regra, a invocação da proibição do enriquecimento sem causa, uma vez que a execução do contrato, em tal contexto, não seria considerada «sem causa», e seria também considerada contrária ao requisito da gestão benemérita ou desinteressada do negócio de outrem, que está subjacente, em termos gerais, à noção de gestão de negócios (*negotiorum gestio*).

50. Além disso, no que respeita, mais especificamente, à relação contratual (triangular) em apreço no presente processo, parece que na larga maioria dos Estados-Membros, por várias razões, incluindo por circunstâncias de causalidade, seria, geralmente, recusada a um subcontratante numa posição comparável à da Masdar a possibilidade de obter, com base no enriquecimento sem causa ou na gestão de negócios (*negotiorum gestio*), uma indemnização de quem seja parte num contrato com o contraente principal, quer dizer, de quem estivesse numa posição contratual semelhante à da Comissão no presente processo.

51. Neste contexto, a abordagem do Tribunal de Primeira Instância foi, do meu ponto de vista, basicamente coerente com as características essenciais dos conceitos de enriquecimento sem causa e de gestão de negócios (*negotiorum gestio*) existentes nos direitos dos Estados-Membros quando declarou, com base na argumentação detalhada constante

dos n.os 96 a 104 do acórdão recorrido que, num caso como o que está em análise, os requisitos necessários para deferir um pedido assente naqueles princípios não se verificavam.

52. O seu argumento principal, constante dos n.os 97 e 98 do acórdão recorrido, é o de que um caso como este deve ser apreciado, em princípio, no quadro das relações contratuais em questão e, portanto, com base na responsabilidade contratual.

53. Neste contexto, voltando, concretamente, ao primeiro fundamento apresentado pela Masdar, deve salientar-se que a Masdar não afirma que tinha resolvido os seus subcontratos com a Helmico ou que estes tinham caducado, quando prosseguiu a sua execução. Pelo contrário, alegou que, devido ao incumprimento do contrato por parte da Helmico, tinha o direito de resolver o contrato e que o Tribunal de Primeira Instância deveria ter analisado se ainda estaria obrigada a prosseguir a respectiva execução.

54. Porém, ainda que seja verdade que, devido à violação, pela Helmico, das suas obrigações contratuais, a Masdar tinha o direito de deixar de fornecer os serviços em causa e de resolver o contrato, não é essa a questão no presente contexto. A questão é, pelo contrário, que a relação entre a Masdar e a Helmico se regia ainda pelos subcontratos celebrados entre elas, uma vez que o incumprimento do contrato, consubstanciado, no caso em apreço, na falta de pagamento por parte da Helmico, não extingue, por si só, o contrato, antes dá origem, como o Tribunal de Primeira Instância referiu acertadamente no n.º 98 do acórdão recorrido, à responsabilidade contratual da parte faltosa.

55. Como a responsabilidade assente no enriquecimento sem causa e na gestão de negócios (*negotiorum gestio*), como o Tribunal de Primeira Instância declarou acertadamente nos n.os 97 a 100, é subsidiária em relação a essa responsabilidade contratual, o Tribunal podia, sem cometer um erro de direito, negar provimento ao pedido da Masdar assente naqueles princípios, independentemente de a Masdar ter, possivelmente, o direito de resolver os contratos. Naquelas circunstâncias, não pode, além disso, alegar-se que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro processual ao não tomar em consideração o direito da Masdar de resolver os contratos.

56. Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

57. Depois, quanto ao argumento de que, ao analisar as alegações assentes no enriquecimento sem causa e na gestão de negócios (*negotiorum gestio)*, o Tribunal de Primeira Instância deveria ter tido em conta o facto de a Comissão ter poderes para exigir a repetição do indevido, nos termos do Regulamento Financeiro, também não consigo ver de que forma esse factor seria relevante para a apreciação dessas alegações.

58. Como resulta claramente dos n.os 99 e 100 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância excluiu a aplicabilidade daqueles princípios, essencialmente porque, dada a natureza contratual dos serviços prestados — tendo a Comissão beneficiado do seu contrato com a Helmico e tendo a Masdar actuado nos termos do sub-contrato que celebrara com aquela parte — o eventual enriquecimento da Comissão não poderia ser considerado como sendo sem causa e não podia existir responsabilidade excepcional assente na gestão de negócios (*negotiorum gestio)*.

59. Além disso, contrariamente ao que afirma a Masdar, tendo em conta a eficácia relativa dos contratos, não pode sustentar-se, como a Comissão observou acertadamente, que as ordens de cobrança dirigidas à Helmico tenham esvaziado de todo o conteúdo material a relação contratual entre o subcontratante Masdar e o contratante Helmico.

60. Por conseguinte, o segundo fundamento é improcedente.

61. Finalmente, quanto aos erros de direito específicos alegadamente cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância pela forma como aplicou o conceito de gestão de negócios (*negotiorum gestio)* nos n.os 101 a 103 do acórdão recorrido, deve ter-se em conta que, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, como o Tribunal de Primeira Instância declarou acertadamente no n.º 100 do acórdão recorrido, aquele princípio só muito excepcionalmente pode constituir uma base para a imputação de responsabilidade [10].

62. Neste contexto, em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância agiu, na minha opinião, de forma correcta ao entender, no n.º 101 do acórdão recorrido, que a execução, pela recorrente, das suas obrigações contratuais para com a Helmico não pode ser validamente qualificada como intervenção desinteressada nos negócios de outrem. Em especial, qualquer direito da Masdar de resolver os seus contratos com a Helmico não é, certamente, suficiente, antes pelo contrário, para caracterizar o fornecimento de serviços por parte da Masdar como desinteressado.

63. Em segundo lugar, no contexto da gestão de projectos como os que estão em questão no presente processo, relativamente à gestão de negócios (*negotiorum gestio)* é irrelevante saber se a Comissão teria, ou não, sido capaz de executar ela própria os projectos, uma vez que, mesmo em condições normais, a execução de tais projectos é, frequentemente, como neste caso, adjudicada pela Comissão a terceiros, não sendo levada a cabo pela própria Comissão. Assim, o Tribunal de Primeira Instância podia referir-se, acertadamente, à declaração emitida pela Comissão na carta de 5 de Outubro de 1998, de que iria «recorrer a

10 — V., n.os 46 a 50, *supra*.

outros meios para garantir a conclusão do projecto», para demonstrar que a declaração da Masdar, no sentido de que a Comissão não estava em condições de gerir o projecto em questão, estava errada.

64. Por último, a declaração do Tribunal de Primeira Instância no n.º 101 do acórdão recorrido de que «a acção do gestor é geralmente realizada sem conhecimento do dono do negócio, ou pelo menos, sem que este último tenha consciência da necessidade de agir imediatamente» está, em minha opinião, de acordo com o conceito de gestão de negócios (*negotiorum gestio*) e com os requisitos estritos da sua aplicação.

65. Em especial, essa conclusão, que é apenas uma das várias razões apresentadas pelo Tribunal de Primeira Instância no n.º 101 em apoio do seu entendimento de que os requisitos que regem a acção cível fundada na gestão de negócios não se encontravam reunidos, não é posta em causa pela afirmação de que poderá haver situações em que aquele princípio se aplica não obstante o conhecimento do dono do negócio, como no exemplo dado pela Masdar, de uma pessoa gravemente doente mas consciente que é conduzida por outrem ao hospital, o qual não é, obviamente, comparável com o caso em apreço.

66. Por conseguinte, os argumentos invocados quanto ao terceiro fundamento são improcedentes.

67. Decorre do que fica exposto que os três primeiros fundamentos deduzidos contra as conclusões do Tribunal de Primeira Instância, relativos ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*), devem ser julgados improcedentes.

2. Quinto fundamento, em que se considera que, para julgar improcedentes os argumentos assentes na responsabilidade por negligência ou por culpa, o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar que a argumentação desenvolvida pela Masdar era insuficiente.

a) Principais argumentos

68. Através do seu quinto fundamento, a Masdar alega que para julgar improcedentes os argumentos assentes na responsabilidade por negligência ou por culpa, o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar que a argumentação desenvolvida pela Masdar era insuficiente dado que, nas circunstâncias particulares em que a Comissão exerce os poderes de exigir a repetição do indevido nos termos do Regulamento Financeiro, a questão é evidente.

69. Afirma que a Comissão, apesar de saber, desde Outubro de 1998, das irregularidades cometidas pela Helmico, primeiro autorizou, ou encorajou mesmo, a recorrente a completar o seu trabalho e, depois, exerceu os seus poderes de repetição do indevido, desse modo privando a Helmico de todos os recursos recebidos pelos contratos. A Comissão estava consciente de que isso iria inviabilizar a forma de pagar à Masdar que tinha sido estabelecida com o conhecimento e o acordo da Comissão. Nestas circunstâncias, a única conclusão possível é a de que a Comissão, que estava sujeita a um dever de diligência, actuou com negligência ou mera culpa quanto às consequências prejudiciais para a Masdar.

70. Por último, a Masdar afirma que o limite da responsabilidade por prejuízos meramente financeiros, em comparação com os requisitos aplicáveis à responsabilidade por prejuízos meramente financeiros no direito inglês, deveria, no âmbito do direito comunitário, ser alargado, tendo em conta os poderes especiais da Comissão de exigir a repetição do indevido, quando seja óbvio que a ordem de cobrança tem como consequência a recusa de pagamento a sub-contratantes cumpridores. Subsidiariamente, deve ser alargado às especiais circunstâncias deste caso.

71. Na opinião da Comissão, os argumentos aduzidos pela Masdar são ambos inadmissíveis, na medida em que põem em causa as conclusões de facto, e são irrelevantes, na medida em que, de facto, abordam uma questão que não foi julgada pelo Tribunal de Primeira Instância. A Comissão afirma que o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao concluir que a Masdar pura e simplesmente não provou a sua alegação e ao considerar improcedente o pedido assente na responsabilidade por culpa.

b) Apreciação

72. Antes de mais, deve notar-se que os pedidos da Masdar perante o Tribunal de Primeira Instância, assentes na responsabilidade por negligência ou por culpa estavam relacionados com a conduta da Comissão, na medida em que suspendeu os pagamentos à Helmico, como aquele Tribunal declarou expressamente no n.º 140 do acórdão recorrido, não tendo sido contestado pela Masdar, a este propósito, nos presentes autos. Por isso, nos n.os 140 e 141 do acórdão recorrido, aos quais se refere o quinto fundamento, o Tribunal de Primeira Instância analisou apenas se a Comissão actuou com negligência ou com culpa ao suspender os pagamentos à Helmico.

73. Daqui decorre que, na medida em que a Masdar se refere à emissão das ordens de cobrança, que é uma decisão da Comissão que deve ser distinguida da anterior suspensão de pagamentos, em 1999, alegando que, desse modo, a Comissão a privou, em última análise,

do pagamento por parte da Helmico e invocando vários outros factos do processo sem relação directa com essa suspensão ou que ocorreram posteriormente, os argumentos da Masdar, como observou a Comissão acertadamente, são irrelevantes e não podem produzir efeitos.

74. Por conseguinte, esta parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente.

75. Em seguida, quanto à alegação de que o Tribunal de Primeira Instância errou ao considerar, no n.º 141 do acórdão recorrido, que a Masdar não desenvolveu argumentação suficiente em apoio da sua alegação ou em relação à fonte ou ao alcance desse dever, deve observar-se, em primeiro lugar, que a falta de argumentação circunstanciada a esse respeito foi, como resulta do raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Primeira Instância naquele número, apenas uma das razões pelas quais o fundamento assente na culpa ou negligência foi rejeitado como improcedente. O Tribunal de Primeira Instância considerou também que não ficou demonstrada a existência de um nexo de causalidade entre o incumprimento da pretensa obrigação e o prejuízo invocado. Daqui decorre que, mesmo que existisse um dever de diligência do género do que é alegado pela Masdar, tal dever, só por si, não afectaria a decisão do Tribunal de Primeira Instância de negar provimento àquele fundamento.

76. Em segundo lugar, apesar de poder certamente dizer-se que, na execução das suas tarefas, a Comissão está subordinada a um dever genérico de diligência, como está, também, vinculada pelo princípio da boa administração [11] e, consoante as circunstâncias, por várias outras obrigações, está longe de ser claro que exista um dever específico relativamente aos interesses de um terceiro numa situação contratual como a do presente caso, que impedisse a Comissão de suspender pagamentos em circunstâncias como estas. Por conseguinte, a questão não é clara, como a Masdar afirmou, nas condições específicas referidas, nem pode sustentar-se, *a priori,* que a Comissão agiu com negligência ou com mera culpa quanto às consequências prejudiciais para a Masdar.

77. Por conseguinte, a minha opinião é que, quanto aos argumentos aduzidos pela Masdar em apoio do seu fundamento assente em culpa ou em negligência, o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao considerar que a Masdar não tinha fundamentado suficientemente a sua alegação.

11 — V., neste sentido, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 2004, Espanha/Comissão, C-501/00, Colect., p. I-6717, n.º 52.

78. Daqui decorre que o quinto fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

3. Sexto e sétimo fundamentos, relativos às conclusões do Tribunal de Primeira Instância no sentido de que não tinham sido dadas quaisquer garantias pela Comissão

a) Principais argumentos

79. Através dos seus sexto e sétimo fundamentos, a Masdar contesta a conclusão do acórdão recorrido que conduziu à improcedência do seu argumento de que haviam sido dadas pela Comissão garantias que originaram expectativas legítimas.

80. Em apoio destes fundamentos, a Masdar afirma, em primeiro lugar, que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro ao entender que não tinha sido feita a prova de que as garantias invocadas pela recorrente tinham sido comunicadas na reunião de 2 de Outubro de 1998. Atendendo aos motivos referidos nos n.os 143 e 149 do acórdão recorrido para indeferir o requerimento de inquirição da testemunha sobre tais garantias, o Tribunal de Primeira Instância não poderia chegar a tais conclusões.

81. A Masdar alega, em segundo lugar, que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro ao entender que era altamente improvável que as garantias referidas tivessem sido comunicadas. O fundamento do Tribunal para esta apreciação estava incorrecto e incompleto na medida em que não teve em atenção o contexto especial do caso, que incluía o direito da Masdar de resolver os subcontratos e o direito da Comissão de suspender os contratos principais e emitir ordens de cobrança. Além disso, de acordo com a Masdar, é inconcebível que a vontade comum existente entre a recorrente e a Comissão, de que os projectos fossem concluídos e a Masdar fosse remunerada pelo seu trabalho, tal como é mencionado no n.º 148 do acórdão recorrido, pudesse ter surgido de outro modo que não através da comunicação, por uma forma ou por outra, de garantias recíprocas.

82. Em terceiro lugar, a Masdar afirma que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao entender, no n.º 128 do acórdão recorrido, que o facto de a Comissão não ter elaborado actas da reunião de 2 de Outubro de 1998 demonstrava o carácter informal dessa reunião e, assim, excluiu, erradamente, a possibilidade de a Comissão ter comunicado as garantias invocadas.

83. Por último, a Masdar salienta que, neste contexto, não pode haver grandes dúvidas de que a Comissão deu garantias.

84. A Comissão, pelo contrário, entende que, com aqueles fundamentos, o que a Masdar realmente pretende é reabrir questões de facto pelo que os mesmos devem ser julgados inadmissíveis. De qualquer modo, o Tribunal de Primeira Instância analisou pormenorizadamente se tinham, ou não, sido dadas garantias precisas e as suas conclusões sobre este ponto estavam correctas.

b) Apreciação

85. Através dos argumentos apresentados em apoio do sexto e sétimo fundamentos, a Masdar procura, essencialmente, contestar a apreciação efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância, nos n.os 119 a 130 do acórdão recorrido, quanto à questão de saber se, na reunião de 2 de Outubro de 1998, tinham sido dadas as garantias invocadas pela Masdar, sustentando que o Tribunal de Primeira Instância deveria ter concluído, atendendo às circunstâncias do caso, que, de facto, tais garantias tinham sido comunicadas pela Comissão.

86. A Masdar está, por isso, claramente a questionar a apreciação que o Tribunal de Primeira Instância fez da prova relacionada com a comunicação das garantias.

87. Por conseguinte, deve recordar-se que, num recurso, o Tribunal de Justiça não tem competência para apurar os factos nem, em princípio, para examinar as provas que o Tribunal de Primeira Instância considerou determinantes no apuramento de tais factos. Desde que as provas tenham sido obtidas regularmente e tenham sido respeitados os princípios gerais de direito e as regras de processo aplicáveis em matéria de ónus e de produção da prova, compete exclusivamente ao Tribunal de Primeira Instância apreciar o valor a atribuir aos elementos que lhe foram submetidos [12].

12 — V., acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2007, Sniace/Comissão, C-260/05 P, Colect., p. I-10005, n.º 35; John Deere/Comissão, já referido na nota 6, n.º 22; e, de 25 de Janeiro de 2007, Sumitomo Metal Industries e Nippon Steel/Comissão, processos apensos C-403/04 P e C-405/04 P, Colect., p. I-729, n.º 38.

88. Excepto em caso de deformação dos elementos de prova apresentados ao Tribunal de Primeira Instância, a apreciação desses elementos por aquele Tribunal não constitui, por conseguinte, uma questão de direito sujeita, como tal, ao controlo do Tribunal de Justiça [13].

89. Uma vez que não foi alegada ou, de qualquer modo, provada pela Masdar no presente processo tal deformação dos elementos de prova apresentados ao Tribunal de Primeira Instância, daqui decorre que o sexto e sétimo fundamentos são inadmissíveis, na medida em que incidem sobre a apreciação da prova efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância.

90. Além disso, no que se refere em especial à referência feita pela Masdar à recusa do Tribunal de Primeira Instância, nos n.os 143 a 149 do acórdão recorrido, de inquirir uma testemunha relativamente à reunião de 2 de Outubro de 1998, deve salientar-se, em primeiro lugar, que, de acordo com jurisprudência assente, o Tribunal de Primeira Instância é o único juiz da eventual necessidade de completar os elementos de informação de que dispõe sobre os processos que lhe são submetidos [14]. Em especial, o Tribunal de Justiça entendeu que, mesmo quando um pedido de audição de testemunhas refere com precisão os factos sobre os quais devem ser ouvidas as testemunhas e as razões que justificam a respectiva inquirição, compete ao Tribunal de Primeira Instância apreciar a pertinência do pedido, tendo em conta o objecto do litígio e a necessidade de proceder à inquirição das testemunhas citadas [15].

91. Foi precisamente o que o Tribunal de Primeira Instância fez nas passagens pertinentes do seu acórdão, concluindo, no n.º 148, que, de qualquer modo, o conteúdo de tal depoimento não seria suficiente para provar o facto pertinente, a saber a existência de garantias dadas pela Comissão quanto à remuneração da Masdar.

92. Em segundo lugar, na medida em que a Masdar parece sugerir, a este propósito, que há uma contradição no acórdão recorrido entre os motivos para recusar a inquirição da testemunha e a conclusão de que não foram dadas as garantias invocadas, a alegação não tem fundamento uma vez que, como o Tribunal de Primeira Instância observou,

13 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Março de 1994, Hilti/Comissão, C-53/92 P Colect., p. I-667, n.º 42; e de 7 de Janeiro de 2004, Aalborg Portland e o./Comissão, processos apensos C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Colect., p. I-123, n.º 49.

14 — V., entre outros, acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 2001, Ismeri Europa/Tribunal de Contas, C-315/99 P, Colect., p. I-5281, n.º 19; de 7 de Outubro de 2004, Mag Instrument/IHMI, C-136/02 P, Colect., p. I-9165, n.º 76; e de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, processos apensos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.º 67.

15 — V., entre outros, acórdãos do Tribunal de Justiça, Sniace/Comissão, referido na nota 12, n.º 78, e Dansk Rørindustri e o./Comissão, referido na nota 14, n.º 68.

acertadamente, no n.º 148 do acórdão recorrido, a existência de uma vontade comum entre as partes de que a Masdar concluísse os projectos e fosse remunerada pelo seu trabalho é claramente diferente da prestação de garantias precisas, por parte da Comissão, de que iria pagar directamente à Masdar.

93. Daqui decorre que o sexto e sétimo fundamentos devem ser julgados improcedentes.

4. Quarto fundamento, em que se alega que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância a respeito dos fundamentos relativos ao enriquecimento sem causa e à gestão de negócios (*negotiorum gestio*), por um lado, e do fundamento relativo à confiança legítima, por outro lado, são contraditórias.

a) Principais argumentos

94. A Masdar censura o facto de o Tribunal de Primeira Instância, ao analisar a aplicação do princípio da protecção da confiança legítima, ter concluído que as condições estritas para a sua aplicação não estavam reunidas, apesar de o entendimento subjacente do Tribunal ser o de que a Masdar foi induzida pela Comissão a continuar a prestar os seus serviços (n.º 101 do acórdão recorrido) e de que a Masdar e a Comissão tinham uma vontade comum de que aquela concluísse os projectos e fosse remunerada pelo seu trabalho (n.º 148 do acórdão recorrido).

95. A Masdar alega, com argumentos idênticos aos apresentadas nos fundamentos anteriores, que algo deve ter acontecido na reunião de 2 de Outubro de 1998 e/ou durante os contactos subsequentes com a Comissão que teve o efeito de induzir a Masdar a continuar a fornecer os serviços exigidos pelo seu subcontrato com a Helmico. Ainda que aquele «algo» possa não passar no critério estreito usado pelo Tribunal de Primeira Instância para apreciar um pedido assente na confiança legítima, foi, com certeza, suficiente para persuadir a Masdar a continuar a fornecer os serviços, o que demonstra que aquele Tribunal cometeu um erro ao concluir que a prova disponível não permitia concluir pela existência de garantias precisas dadas pela Comissão à Masdar que permitissem a esta sustentar tal pedido.

96. Afirma, subsidiariamente, que o critério utilizado pelo Tribunal de Primeira Instância é demasiado estreito e conduz a um resultado injusto em casos como o presente. Deve, por conseguinte, ser decidido que, em circunstâncias como as do presente caso, pode inferir-se a existência de garantias.

97. Por último, a Masdar contesta a conclusão, constante do n.º 103 do acórdão recorrido, de que, ao continuar a trabalhar no projecto estaria a correr um risco comercial que poderia ser descrito como normal. Nenhum empresário sensato teria continuado a trabalhar nas circunstâncias em questão se o comportamento da Comissão não tivesse sido de modo a induzir nessa pessoa a expectativa legítima de que seria remunerada pelos serviços prestados.

98. De acordo com a Comissão, os argumentos apresentados no quadro daquele fundamento são inadmissíveis e, de qualquer modo, manifestamente improcedentes.

b) Apreciação

99. No que respeita, em primeiro lugar, à pretensa contradição entre as conclusões do Tribunal de Primeira Instância no n.º 101, por um lado, e o n.º 148 do acórdão recorrido, por outro lado, aquele argumento assenta, pelo menos em parte, num entendimento errado do primeiro número referido, no qual o Tribunal de Primeira Instância se limitou a declarar: «a acção do gestor é geralmente realizada sem conhecimento do dono do negócio, 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.»

100. Lido neste contexto, torna-se claro que o objectivo daquela declaração do Tribunal de Primeira Instância foi o de realçar a contradição entre a alegação da Masdar assente na gestão de negócios (*negotiorum gestio*) e o seu argumento sobre a protecção das expectativas legítimas no sentido de que a Comissão a induziu a continuar a fornecer os serviços, e não o de apoiar este último argumento. Além disso, a Masdar parece confirmar, implicitamente, que o Tribunal de Primeira Instância não partilhou daquela opinião ao afirmar que este deveria ter declarado a existência de um qualquer acontecimento que tenha tido como efeito induzi-la a continuar a trabalhar.

101. De qualquer modo, mesmo que, como sustenta a Masdar, o entendimento subjacente do Tribunal fosse o de que a Masdar foi induzida pela Comissão a continuar a prestar os seus serviços, isso não equivale necessariamente a afirmar-se que tenham sido dadas garantias precisas que sustentem uma alegação assente no princípio da protecção das expectativas legítimas.

102. De igual modo, já rejeitei a alegação relativa a fundamentações contraditórias quanto à conclusão do Tribunal de Primeira Instância, no n.º 148 do acórdão recorrido, de que a Masdar e a Comissão tinham uma vontade comum relativamente à conclusão dos projectos.

103. Os restantes argumentos apresentados em apoio do quarto fundamento são também dirigidos contra a conclusão do Tribunal de Primeira Instância de que não foram dadas garantias precisas, que é, como já referi, uma conclusão com base numa valoração de factos que, em si mesmos, não podem ser postos em causa em sede de recurso [16].

104. Basta observar, a este respeito, como a Comissão salientou acertadamente na audiência, que está longe de ser convincente alegar que a única explicação para o facto de a Masdar ter continuado o trabalho — mesmo que pudesse considerar-se o risco comercial incorrido maior do que o normal — tenha sido o facto de a Comissão lhe ter dado, na reunião de 2 de Outubro de 1998 e/ou durante contactos subsequentes, as garantias invocadas pela Masdar.

105. Por conseguinte, o quarto fundamento tem, igualmente, de ser julgado improcedente.

106. Resulta do conjunto das considerações anteriores que se deve negar provimento ao recurso na sua totalidade.

VI — Despesas

107. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável ao presente processo nos termos do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Dado que a Comissão requereu a condenação da Masdar nas despesas e esta foi vencida, a Masdar deve ser condenada nas despesas.

16 — V., n.os 87 a 88, *supra*.

VII — Conclusão

108. Pelos motivos acima expostos, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) Negue provimento ao recurso;

2) Condene a Masdar nas despesas.