ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

6 de Novembro de 2008 *

No processo C-203/07 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 16 de Abril de 2007,

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos, S. Trekli e Z. Stavridi, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por I. Zervas e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (relator), P. Kūris e L. Bay Larsen, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Março de 2008,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de Maio de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a República Helénica pede ao Tribunal de Justiça que anule, na parte que diz respeito à sua dívida relativa ao projecto Abuja II, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 17 de Janeiro de 2007, Grécia/ /Comissão (T-231/04, Colect., p. II-63, a seguir «acórdão recorrido»), que negou provimento ao recurso de anulação do acto de 10 de Março de 2004 pelo qual a Comissão das Comunidades Europeias procedeu à cobrança, por via de compensação, de montantes devidos por aquele Estado-Membro na sequência da sua participação em

projectos imobiliários respeitantes à representação diplomática da Comissão e de alguns Estados-Membros da União Europeia em Abuja (Nigéria) (a seguir «acto controvertido»).

Quadro jurídico

Direito internacional

2 Nos termos do artigo 18.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, celebrada em 23 de Maio de 1969, a seguir «Convenção de Viena»:

«Obrigação de não privar um tratado do seu objecto e do seu fim antes da sua entrada em vigor

Um Estado deve abster-se de actos que privem um tratado do seu objecto ou do seu fim:

a) Quando assinou o tratado ou trocou os instrumentos constitutivos do tratado sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, enquanto não manifestar a sua intenção de não se tornar parte no tratado;

b) Quando manifestou o seu consentimento em ficar vinculado pelo tratado, no período que precede a entrada em vigor do tratado e com a condição de esta não ser indevidamente adiada.»

3 O artigo 31.º da Convenção de Viena está assim redigido:

«Regra geral de interpretação

1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respectivos objecto e fim.

2. Para efeitos de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, preâmbulo e anexos incluídos:

a) Qualquer acordo relativo ao tratado e que tenha sido celebrado entre todas as Partes quando da conclusão do tratado;

b) Qualquer instrumento estabelecido por uma ou mais Partes quando da conclusão do tratado e aceite pelas outras Partes como instrumento relativo ao tratado.

3. Ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto:

a) Todo o acordo posterior entre as Partes sobre a interpretação do tratado ou a aplicação das suas disposições;

b) Toda a prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das Partes sobre a interpretação do tratado;

c) Toda a norma pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as Partes.

4. Um termo será entendido num sentido particular se estiver estabelecido que tal foi a intenção das Partes.»

Direito comunitário

4 O artigo 71.º, n.os 1 e 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»), enuncia:

«1. O apuramento de um crédito é o acto pelo qual o gestor orçamental delegado ou subdelegado:

a) Verifica a existência das dívidas do devedor;

b) Determina ou verifica a veracidade e o montante da dívida;

c) Verifica as condições de exigibilidade da dívida.

2. Os recursos próprios postos à disposição da Comissão, bem como qualquer crédito apurado como certo, líquido e exigível, devem ser objecto de uma ordem de cobrança emitida ao contabilista, seguida de uma nota de débito dirigida ao devedor, sendo ambos os documentos elaborados pelo gestor orçamental competente.»

5 Nos termos do artigo 72.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro:

«A ordem de cobrança é o acto pelo qual o gestor orçamental delegado ou subdelegado competente dá ao contabilista, mediante a emissão de uma ordem de cobrança, a instrução de cobrar um crédito por si apurado.»

6 O artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro prevê:

«O contabilista registará as ordens de cobrança dos créditos devidamente emitidas pelo gestor orçamental competente. Deve diligenciar no sentido de assegurar a cobrança das receitas das Comunidades e velar pela conservação dos respectivos direitos.

O contabilista procederá à cobrança por compensação junto de qualquer devedor que seja simultaneamente titular de um crédito certo, líquido e exigível perante as Comunidades, até ao limite das dívidas desse devedor às Comunidades.»

7 Nos termos do artigo 78.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento n.º 1605/2002 (JO L 357, p. 1):

«1. O apuramento de um crédito pelo gestor orçamental é o reconhecimento de um direito das Comunidades relativamente a um devedor e o estabelecimento de um título que exige ao mesmo o pagamento da sua dívida.

2. A ordem de cobrança é a operação pela qual o gestor orçamental competente dá ao contabilista instruções para cobrar o crédito apurado.»

8 O artigo 79.º do Regulamento n.º 2342/2002 dispõe:

«Para efeitos de apuramento de um crédito, o gestor orçamental assegurar-se-á:

a) Do carácter certo do crédito, que não deve estar sujeito a qualquer condição;

b) Do carácter líquido do crédito, cujo montante deve ser determinado em numerário e com exactidão;

c) Do carácter exigível do crédito, que não deve estar sujeito a um termo;

d) Da exactidão da designação do devedor;

e) Da exactidão da imputação orçamental dos montantes a cobrar;

f) Da regularidade dos documentos comprovativos;

g) Da conformidade com o princípio da boa gestão financeira […]»

9 O artigo 83.º do Regulamento n.º 2342/2002 está redigido como segue:

«Em qualquer fase do procedimento e após ter informado o gestor orçamental competente e o devedor, o contabilista procederá à cobrança por compensação do crédito apurado se o devedor for também titular, face às Comunidades, de um crédito apurado como certo, líquido e exigível e que tenha por objecto um montante apurado por uma ordem de pagamento.»

Antecedentes do litígio

10 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 7 a 44 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, nos seguintes termos:

«7 Na sequência da transferência da capital da Nigéria de Lagos para Abuja, a Comissão arrendou, a partir de 1993, um edifício em Abuja destinado a alojar a sua delegação e, provisoriamente, as representações de alguns Estados-Membros, entre os quais a República Helénica. No quadro de um acordo com esses Estados-Membros (a seguir 'projecto Abuja I'), a Comissão subarrendou alguns escritórios e forneceu alguns serviços às representações em causa. Os Estados-Membros chegaram a acordo quanto à repartição dos custos ligados às suas representações. A contribuição da República Helénica ascendia a 5,5% dos custos totais. Considerando que a República Helénica não tinha pago as suas dívidas a este respeito, a Comissão, em 2004, procedeu à cobrança por compensação das somas correspondentes (v. n.º 44 *infra*).

8 Em 18 de Abril de 1994, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa e a Comissão (a seguir 'partes'), com base no artigo J.6 do Tratado da União Europeia (que passou, após alteração, a artigo 20.º UE), concluíram um memorando de acordo (a seguir 'memorando inicial') respeitante à construção, para as suas missões diplomáticas em Abuja, de um complexo comum de

embaixadas utilizando serviços de apoio comuns (a seguir 'projecto Abuja II'). O memorando inicial foi completado, na sequência da adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia, por um protocolo de adesão.

9 O artigo 1.º do memorando inicial prevê que as Embaixadas dos Estados-Membros e a delegação da Comissão constituem missões diplomáticas distintas, sujeitas à Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 18 de Abril de 1961, e, no que diz respeito aos Estados-Membros, também à Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 24 de Abril de 1963.

10 O artigo 10.º do memorando inicial prevê que a Comissão actua, como coordenadora do projecto Abuja II, 'em nome' das outras partes.

11 Segundo o artigo 11.º do memorando inicial, a Comissão é responsável pela execução dos estudos de arquitectura quanto à viabilidade do projecto Abuja II, pela estimativa inicial dos custos e pelas fases de concepção do projecto. Este artigo prevê igualmente a conclusão de um memorando de acordo adicional 'abrangendo o projecto de construção pormenorizado, a repartição dos custos e a situação jurídica de cada parte participante nas instalações após a conclusão do projecto [Abuja II]' (a seguir 'memorando adicional'). Finalmente, o artigo 11.º institui um comité permanente de direcção, composto por representantes de todas as partes e presidido pela Comissão, para coordenar e controlar o projecto Abuja II. O comité permanente de direcção submete relatórios periódicos ao grupo de trabalho 'Assuntos administrativos' instituído junto do Conselho no quadro da Política Externa e da Segurança Comum (PESC) (a seguir 'grupo assuntos administrativos PESC').

12 O artigo 12.º do memorando inicial tem a seguinte redacção:

'O projecto [Abuja II] será directamente financiado, após aprovação do [memorando adicional] referido no artigo 11.º, pelas contribuições das partes participantes, consoante a parcela do projecto atribuída a cada parte. A contribuição da Comissão será paga a partir da rubrica apropriada do orçamento.

Os custos de preparação do projecto ('fase 1') serão pagos pelas dotações de funcionamento do orçamento da Comissão. Estes custos estão calculados em 140 000 ecus. Se o projecto [Abuja II] for realizado, os custos serão reembolsados pelas contribuições de todas as partes participantes, consoante a parcela de cada parte no projecto.'

13 O artigo 13.º do memorando inicial estipula:

'Todas as partes participantes garantem após aprovação do [memorando adicional), o pagamento dos respectivos custos totais. Os custos totais de cada parte serão constituídos:

a) pelos custos totais da área individual de cada parte e

b) pela participação de cada parte nos custos das áreas comuns e públicas calculada proporcionalmente à parcela que lhe corresponde na soma das áreas individuais.'

14 O artigo 14.º do memorando inicial prevê que a Comissão, com o acordo e a participação dos Estados participantes, pague os montantes devidos a terceiros (contratantes).

15 O artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial estipula:

'Se uma parte decidir retirar-se do projecto [Abuja II] não assinando o [memorando adicional] referido no artigo 11.º, os termos do presente memorando de acordo, incluindo as obrigações financeiras referidas nos artigos 12.º e 13.º, deixam de lhe ser aplicáveis.'

[…]

21 Em 27 de Dezembro de 1995, a Comissão celebrou o contrato principal. Este dizia respeito à concepção do projecto de base e à fase intermédia do projecto Abuja II (artigos 4.4 e 4.5), bem como a eventuais planos de pormenor (artigo 4.6).

22 Em 19 de Setembro de 1996, o grupo assuntos administrativos PESC aprovou a concepção do projecto intermédio.

23 Em 21 de Novembro de 1996, o grupo assuntos administrativos PESC convidou a Comissão a tomar as medidas *ad hoc* para que os arquitectos começassem a elaboração dos planos de pormenor. O grupo indicou que o contrato formal para essa fase seria celebrado após a finalização do memorando adicional. Nessa

reunião, a Comissão indicou ao grupo supramencionado o montante das despesas cujo adiantamento tinha feito até 15 de Novembro de 1996 para a preparação do projecto Abuja II, a saber, cerca de 2,8 milhões de euros.

24 Em 24 de Fevereiro de 1997, esse mesmo grupo reuniu-se e decidiu não esperar a finalização do memorando adicional para elaborar planos de pormenor e os documentos contratuais. A acta dessa reunião contém as seguintes resoluções:

'A Comissão é convidada a fazer os acordos necessários com os arquitectos para a elaboração dos documentos e a adiantar os fundos necessários a esses trabalhos segundo as regras acordadas para o projecto. Como em casos precedentes, os adiantamentos assim pagos pela Comissão serão reembolsados posteriormente pelos outros participantes segundo os procedimentos previstos para esse efeito no [memorando inicial].'

25 Nos meses que se seguiram, vários Estados-Membros retiraram-se do projecto Abuja II. Em 28 de Abril de 1997, o grupo assuntos administrativos PESC encarregou a Comissão de fazer 'acordos bilaterais com o Reino da Dinamarca para o reembolso do montante que lhe perten[cia] nas despesas do projecto efectuadas pela Comissão por conta das partes'. Uma decisão similar foi tomada após a retirada da Irlanda em Setembro de 1997, bem como da República Portuguesa, da República da Finlândia e do Reino da Suécia.

[…]

27 Em 18 de Junho de 1998, o grupo assuntos administrativos PESC mencionou a eventualidade de uma retirada do Reino da Bélgica do projecto Abuja II. Resulta da acta dessa reunião que o comité permanente de direcção observou que o Reino da Bélgica pagaria a sua parte dos custos tal como fixados após a aprovação da concepção do projecto intermédio.

28 Em 10 de Junho de 1998, a Comissão enviou à República Helénica uma ordem de pagamento […] correspondente à parte da República Helénica na fase inicial do projecto, isto é, 5,06% dos custos totais. O prazo de pagamento tinha sido fixado em 31 de Dezembro de 1998.

29 Em 9 de Dezembro de 1998, o memorando adicional foi assinado pela República Federal da Alemanha, pela República Helénica, pela República Francesa, pela República Italiana, pelo Reino dos Países Baixos, pela República da Áustria e pela Comissão. O artigo 11.º do memorando adicional prevê a criação de um fundo para o financiamento do projecto.

30 Em conformidade com o seu artigo 14.º, o memorando adicional aplica-se provisoriamente a partir do primeiro dia do segundo mês a seguir à sua assinatura e entra em vigor no primeiro dia do segundo mês a seguir à data em que os Estados-Membros e a Comissão declarem que o ratificaram.

31 Em 28 de Abril de 1999, a Comissão lançou um anúncio de concurso para a construção das Embaixadas dos Estados-Membros em causa, bem como da delegação da Comunidade (JO 1999, S 82). Nele era mencionado que a Embaixada da Grécia teria uma superfície de 677 m^2.

32 Em 3 de Setembro de 1999, a Comissão 'reiterou' o seu apelo de 1998 junto do grupo assuntos administrativos PESC a fim de que os Estados-Membros lhe reembolsassem as somas que tinha pago aos consultores para a fase de concepção do projecto intermédio. Indicou que alguns Estados-Membros tinham já pago os montantes devidos, mas outros, entre os quais a República Helénica, não a tinham reembolsado antes da data de vencimento de 31 de Dezembro de 1998. A Comissão acrescentou que seria enviada outra ordem de pagamento às partes respeitante, por um lado, aos custos dos planos de pormenor e, por outro, aos custos da reorganização implicada pelas retiradas do Reino da Bélgica, do Reino de Espanha e da República Portuguesa.

33 Em 20 de Setembro de 1999, o comité permanente de direcção reuniu-se para pré-seleccionar as sociedades de construção. O representante da República Helénica assinou a acta da reunião. O anúncio de concurso para o acompanhamento da construção foi publicado no Jornal Oficial S 54 de 17 de Março de 2000.

34 Por ordem de pagamento de 17 de Fevereiro de 2000, a Comissão pediu à República Helénica que pagasse 168 716,94 euros para a organização do processo de anúncio de concurso relativo aos planos de pormenor.

35 Em 22 de Junho de 2000, o comité permanente de direcção decidiu adoptar uma nova abordagem do projecto (a seguir 'projecto Abuja II reduzido'), tornada necessária pela retirada da República Francesa. O projecto Abuja II reduzido previa, em particular, a supressão dos edifícios e dos serviços de apoio comuns, bem como uma redução de área. O representante da República Helénica nessa reunião manifestou o seu acordo em relação ao projecto, sob reserva, todavia, da aprovação dos seus superiores. Em 29 de Junho, a Comissão enviou a acta da reunião de 22 de Junho de 2000 à República Helénica e convidou-a a dar uma resposta formal relativa ao projecto Abuja II reduzido.

36 Em 5 de Setembro de 2000, a Comissão reiterou o seu pedido aos representantes da República Helénica. Após um novo pedido em 14 de Setembro de 2000, a Comissão, em 25 de Setembro de 2000, enviou à República Helénica uma carta por fax, cujo prazo de resposta expirava em 30 de Setembro de 2000, indicando que o seu silêncio seria interpretado como uma retirada do projecto. Em 2 de Outubro de 2000, as autoridades gregas informaram a Comissão de que não estavam em condições de dar uma resposta em relação ao projecto Abuja II reduzido. Em consequência, a Comissão respondeu, na mesma data, que tinha encarregado os arquitectos de proceder à adaptação do projecto Abuja II reduzido excluindo a República Helénica.

37 Por carta de 28 de Janeiro de 2002, a Comissão enviou uma nota de débito […] à República Helénica respeitante a custos de construção relativos ao projecto Abuja II. A Comissão anulou posteriormente essa nota de débito.

38 Após ter aberto a sua própria Embaixada em Abuja, a República Helénica abandonou as instalações provisórias que ocupava no quadro do projecto Abuja I, em 13 de Julho de 2002.

39 Por carta de 11 de Outubro de 2002, a Comissão notificou formalmente à República Helénica as notas de débito não pagas respeitantes aos projectos Abuja I e Abuja II […].

40 Na sequência de negociações entre as partes, a Comissão recordou à República Helénica, por carta de 31 de Janeiro de 2003, que não tinha pago as dívidas relativas aos projectos Abuja I e Abuja II e convidou-a a pagar uma soma total de 516 374,96 euros e de 12 684,89 USD antes do fim do mês de Fevereiro de 2003. A Comissão acrescentou que, na falta de pagamento na data do vencimento, procederia à cobrança das somas em causa utilizando todas as vias jurídicas disponíveis.

41 Nos meses seguintes, a República Helénica e a Comissão discutiram o montante das somas devidas.

[…]

43 Em 16 de Fevereiro de 2004, a Comissão enviou à República Helénica uma carta identificando as dívidas desta última ainda não regularizadas no que respeita aos projectos Abuja I e Abuja II. […]

44 Em 10 de Março de 2004, a Comissão entregou fundos à República Helénica no quadro do programa operacional regional da Grécia continental. Ora, em vez de pagar o montante de 4 774 562,67 euros […], a Comissão pagou somente 3 121 243,03 euros. Procedeu, assim, à cobrança por compensação do saldo ainda não regularizado pela República Helénica, que era de 565 656,80 euros no que respeita aos projectos Abuja I e Abuja II […].»

Recurso no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

11 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Abril de 2004, a República Helénica interpôs recurso de anulação do acto controvertido.

12 Por despacho de 8 de Junho de 2004, em aplicação do artigo 2.º da Decisão 2004/407/CE, Euratom do Conselho, de 26 de Abril de 2004, que altera os artigos 51.º e 54.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça (JO L 132, p. 5), o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância.

13 Pelo acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso interposto pela República Helénica. Considerou que esse Estado-Membro era responsável tanto pelas dívidas relativas ao projecto Abuja I como pelas relativas ao projecto Abuja II e que as condições previstas para a cobrança por compensação estavam preenchidas à data do acto controvertido.

14 Após se ter declarado competente, no n.º 74 do acórdão recorrido, para conhecer do recurso de anulação do acto de compensação, o Tribunal referiu, no n.º 84 do mesmo acórdão, relativamente ao projecto Abuja II, que a República Helénica não contestava ter-se comportado como participante de pleno direito nesse projecto durante mais de seis anos. Em particular, observou que a República Helénica participou no referido projecto durante quase dois anos após a assinatura do memorando adicional, em 9 de Dezembro de 1998. Assim, segundo o Tribunal, através do seu comportamento, a República Helénica deu a entender aos seus parceiros que mantinha a sua participação no projecto Abuja II.

15 Daí o Tribunal concluiu, no referido n.º 84, que a apreciação das obrigações da República Helénica não se podia limitar aos memorandos inicial e adicional, mas devia igualmente tomar em conta as expectativas que o referido Estado-Membro criou, pelo seu comportamento, nos outros participantes.

16 A este respeito, recordou, nos n.os 85 a 87 do acórdão recorrido, que o princípio da boa fé constitui uma regra de direito internacional consuetudinário que se impõe à Comunidade e aos outros participantes, foi codificado no artigo 18.º da Convenção de Viena e é o corolário, em direito internacional público, do princípio da protecção da confiança legítima.

17 Seguidamente, no n.º 88 do mesmo acórdão, o Tribunal considerou que, visto o memorando inicial ter sido assinado e ratificado pela República Helénica, esta era um dos participantes do projecto Abuja II, implicando essa qualidade certas obrigações acrescidas de cooperação e de solidariedade entre participantes.

18 Mais adiante, no n.º 92 do acórdão recorrido, o Tribunal sublinhou que, após a fase de concepção inicial do projecto, os participantes tinham decidido prosseguir o projecto e suportar as despesas relativas à concepção pormenorizada do edifício, antes de o memorando adicional ser elaborado. Em particular, em 24 de Fevereiro de 1997, numa reunião em que participaram dois representantes da República Helénica, a Comissão foi autorizada a fazer os acordos necessários com os arquitectos para elaborar os planos de pormenor sem esperar pelo memorando adicional.

19 A esse respeito, no n.º 93 do mesmo acórdão, o Tribunal considerou que, ao irem além das fases preliminares do projecto, os participantes tinham concluído, assim, necessariamente um acordo tácito relativo à realização deste último. No mesmo n.º 93, o Tribunal indicou que, ao fazerem referência ao posterior reembolso dos adiantamentos previstos pelo memorando inicial, os participantes se referiram efectivamente ao artigo 12.º deste, segundo o qual, se o projecto fosse realizado, reembolsariam o montante dos trabalhos preparatórios adiantado pela Comissão. Acrescentou que, visto terem decidido, na reunião de 24 de Fevereiro de 1997, realizar o projecto, os participantes já não eram livres de se retirar sem reembolsar a sua parte das despesas preliminares e das despesas posteriores.

20 No n.º 95 do referido acórdão, o Tribunal salientou que, em 9 de Dezembro de 1998, a República Helénica e os outros participantes que não se tinham retirado do projecto assinaram o memorando adicional e que, nos meses seguintes, a República Helénica se comportou como participante de pleno direito no projecto, só tendo manifestado reticências quanto à sua participação durante o Verão de 2000.

21 Daí o Tribunal deduziu, no n.º 96 do acórdão recorrido, que, embora tivesse o direito de se retirar do projecto, atendendo, nomeadamente, à evolução dos seus compromissos desde a fase inicial e apesar da não ratificação do memorando adicional, a República Helénica não se podia retirar sem ser responsabilizada pelas despesas ligadas à sua participação no projecto Abuja II.

22 No n.º 97 do mesmo acórdão, o Tribunal considerou que a obrigação de agir de boa fé, que se impunha à República Helénica, era reforçada pelo facto de esta ter assinado e ratificado o memorando inicial e de ser «parte participante» no projecto desde 18 de Abril de 1994 a 30 de Setembro de 2000.

23 O Tribunal prosseguiu indicando, no n.º 98 do referido acórdão, que, se a República Helénica considerava não ter qualquer responsabilidade financeira antes da ratificação do memorando adicional, se deveria ter oposto às ordens de pagamento de 10 de Junho de 1998 e de 17 de Fevereiro de 2000 relativas ao projecto Abuja II que a Comissão lhe tinha enviado. Acrescentou, no mesmo n.º 98, que a República Helénica nunca tinha manifestado a intenção de se retirar do projecto ou de não ratificar o memorando adicional, apesar da retirada de vários Estados-Membros e da consequente modificação da parcela do projecto que lhe dizia respeito.

24 Daí o Tribunal deduziu, no n.º 99 do acórdão recorrido, que a República Helénica se tinha comportado como participante de pleno direito no projecto e, desse modo, tinha suscitado nas outras partes a confiança de que assumiria as suas obrigações financeiras respeitantes ao mesmo.

25 No n.º 100 do referido acórdão, o Tribunal acrescentou que as obrigações financeiras desse Estado-Membro decorriam igualmente dos termos do memorando inicial, em particular do seu artigo 15.º, n.º 1.

26 Salientou, no n.º 101 do acórdão recorrido, que o memorando adicional se aplicou provisoriamente ao referido Estado-Membro, por força do seu artigo 14.º, a partir do primeiro dia do segundo mês seguinte à respectiva assinatura, isto é, em 1 de Fevereiro de 1999, não podendo essa aplicação provisória ser posta em causa pelo facto de a República Helénica não o ter ratificado.

27 Por todos estes motivos, o Tribunal decidiu, no n.º 103 do referido acórdão, que a República Helénica devia ser considerada responsável por todas as despesas relativas à sua participação no projecto Abuja II.

28 Por outro lado, julgou improcedente o fundamento segundo o qual os créditos em causa não eram certos nem líquidos na acepção dos regulamentos aplicáveis e, por conseguinte, considerou que as condições previstas para a cobrança por compensação estavam preenchidas à data do acto controvertido.

29 Atendendo a todos estes motivos, o Tribunal negou provimento ao recurso da República Helénica.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

30 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— condenar a Comissão nas despesas.

31 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o presente recurso inadmissível;

— a título subsidiário, julgar o recurso manifestamente desprovido de fundamento;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

32 A República Helénica apresenta dois fundamentos para o seu recurso.

33 De acordo com o primeiro fundamento, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito na interpretação e na aplicação dos artigos 12.º, 13.º e 15.º do memorando inicial, bem como nas dos princípios da boa fé e da confiança legítima.

34 Com o segundo fundamento, a República Helénica alega que é errada a apreciação do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual os participantes concluíram, em 24 de Fevereiro de 1997, isto é, antes da assinatura do memorando adicional, um acordo tácito por força do qual deixavam de ser livres de se retirar do projecto sem reembolsar a sua parte de despesas.

Quanto à inadmissibilidade do presente recurso

35 Segundo a Comissão, o recurso interposto pela República Helénica é inadmissível na medida em que não assenta em nenhum dos motivos enumerados no artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, uma vez que os fundamentos em que se baseia visam exclusivamente a interpretação dos memorandos, que não fazem parte do direito comunitário.

36 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer dos recursos a que se refere o artigo 230.º CE, com excepção daqueles que o referido Estatuto reserva ao Tribunal de Justiça. As decisões proferidas pelo Tribunal de Primeira Instância nos termos dessa disposição podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça, restrito às questões de direito, nas condições e nos limites previstos pelo mesmo Estatuto.

37 No caso vertente, o Tribunal de Primeira Instância foi chamado a decidir de um pedido de anulação, apresentado nos termos do artigo 230.º CE, do acto controvertido pelo qual a Comissão procedeu à cobrança, por via de compensação, de montantes devidos pela República Helénica e que pertenciam ao orçamento comunitário, embora

respeitassem à Política Externa e de Segurança Comum, acto esse adoptado com base no artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro e do Regulamento n.º 2342/2002.

38 Ao requerer a anulação do acórdão recorrido, a ora recorrente critica o referido acórdão na medida em que negou provimento ao seu pedido de anulação desse acto, que teve como base jurídica regulamentos comunitários.

39 Quanto ao alcance dos próprios fundamentos, importa referir que a República Helénica contesta a interpretação jurídica feita pelo Tribunal de Primeira Instância em resposta ao fundamento único que aquela havia invocado perante este e que respeitava, nomeadamente, a uma análise errada das suas obrigações financeiras relativas ao projecto Abuja II.

40 O artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, nos termos do qual o recurso para o Tribunal de Justiça pode ter como fundamento a incompetência do Tribunal de Primeira Instância, irregularidades processuais perante o Tribunal que prejudiquem os interesses do recorrente, bem como a violação do direito comunitário pelo Tribunal de Primeira Instância, não se opõe a que, para justificar o pedido de anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, os fundamentos invocados, através dos quais é contestada a qualidade de devedor da República Helénica na acepção do artigo 78.º do Regulamento n.º 2342/2002, conduzam à análise do alcance de actos jurídicos que, em si mesmos, não podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância, como é o caso dos memorandos referidos nos n.os 33 e 34 do presente acórdão.

41 De resto, cabe sublinhar que a análise de mérito do acto controvertido, em especial à luz da verificação da existência da própria dívida e das condições que esta deve preencher para que o recurso à compensação seja possível, implica necessariamente a interpretação dos referidos actos jurídicos, sem que essa análise implique a interposição de qualquer recurso contra os mesmos.

42 Por outro lado, a Comissão alega que o presente recurso é inadmissível em razão do carácter inoperante dos fundamentos invocados. A Comissão sustenta, assim, que, se os referidos fundamentos fossem de aceitar, o seu mérito não poderia, em qualquer dos casos, levar à anulação do acórdão recorrido, na medida em que existem outros fundamentos em que o dispositivo desse acórdão validamente se baseia que não foram contestados no recurso para o Tribunal de Justiça.

43 Uma vez que esta argumentação tem a ver, não com a admissibilidade do recurso para o Tribunal de Justiça mas com o seu mérito, mesmo admitindo que fosse fundada, não pode conduzir à declaração de inadmissibilidade do recurso.

44 Daqui se conclui que o recurso deve ser julgado admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

45 Segundo a República Helénica, em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância deveria ter considerado que as obrigações dos Estados-Membros participantes no projecto Abuja II eram determinadas pelas disposições do memorando inicial e do memorando adicional e não pelo comportamento de cada Estado-Membro.

46 As obrigações a cargo de um Estado-Membro só podem ser definidas com base nos termos das disposições pertinentes dos memorandos. Por conseguinte, o comportamento do Estado-Membro, analisado à luz do princípio da boa fé, não pode ser tido em consideração para determinar, desde o início, as obrigações da República Helénica no quadro do projecto Abuja II, uma vez que este princípio não pode conduzir à imposição de obrigações que o Estado-Membro não subscreveu contratualmente.

47 A este respeito, a República Helénica sustenta que o Tribunal de Primeira Instância se deveria ter limitado ao texto do memorando inicial e a constatar a inexistência de qualquer obrigação financeira a seu cargo, por não ratificação do memorando adicional.

48 Com efeito, segundo este Estado-Membro, nos termos dos artigos 12.º e 13.º do memorando inicial, a obrigação de os Estados-Membros participantes contribuírem financeiramente para o projecto Abuja II constitui-se após aprovação do memorando adicional, e a referida aprovação, que é uma das formas através das quais um Estado consente ficar vinculado a um tratado internacional, equivale, assim, por força da Convenção de Viena, nomeadamente, aos instrumentos de ratificação, de aceitação ou de adesão. Por esse motivo, a referida aprovação era uma condição à qual estava subordinada a constituição das obrigações financeiras visadas no memorando inicial.

49 Por outro lado, como resulta do artigo 16.º da referida convenção, os referidos instrumentos estabelecem o consentimento de um Estado em ficar vinculado por um tratado no momento, nomeadamente, da sua notificação aos outros Estados contratantes ou ao depositário. Por conseguinte, a República Helénica alega que o artigo 14.º do memorando adicional, relativo à aplicação deste acto, distingue claramente a sua assinatura, cujos efeitos são limitados a uma aplicação provisória, da sua entrada em vigor, condicionada pela declaração de ratificação pelas partes. Ora, embora a República Helénica tenha assinado o memorando adicional e participado inicialmente nos trabalhos destinados à concretização do projecto Abuja II, nunca procedeu à ratificação do referido memorando.

50 Daí resulta, portanto, segundo a República Helénica, que as condições específicas definidas nos artigos 12.º e 13.º do memorando inicial, lidos em conjugação com o artigo 15.º do referido memorando, não estavam preenchidas no que lhe diz respeito, não podendo o princípio da boa fé contrariar essas disposições convencionais.

51 Em segundo lugar, a República Helénica sustenta que a apreciação do Tribunal segundo a qual os participantes concluíram, em 24 de Fevereiro de 1997, um acordo tácito, é errada, na medida em que esse acordo não foi confirmado por uma disposição correspondente do memorando adicional.

52 Por seu turno, a Comissão alega, em primeiro lugar, que, segundo uma regra assente, um Estado contratante assume uma responsabilidade financeira quando o seu comportamento viola o princípio da boa fé e provoca um prejuízo aos seus parceiros.

53 Acrescenta que, nas suas relações com os seus parceiros internacionais, um Estado-Membro não pode ignorar os princípios gerais de direito que ele próprio reconhece na sua ordem jurídica interna e sublinha que a ordem jurídica helénica reconhece o princípio da boa fé, tanto no domínio do direito privado como no do direito público.

54 Daí resulta que o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao ter em conta, para efeitos da apreciação das obrigações financeiras da República Helénica, as relações desta com os seus parceiros e ao concluir que a aplicação do princípio da boa fé obrigava este Estado-Membro a reembolsar as despesas controvertidas, com fundamento no comportamento que o mesmo tinha adoptado de forma constante durante os anos de 1994 a 2000.

55 Em segundo lugar, a Comissão sustenta que um acordo existe desde que o consentimento formal das partes foi manifestado. Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância teve razão ao deduzir da acta da reunião de 24 de Fevereiro de 1997, em que a República Helénica participou, a existência de um acordo constitutivo de direitos e obrigações para os Estados-Membros que participaram na referida reunião.

Apreciação do Tribunal de Justiça

56 As obrigações financeiras que incumbem aos Estados-Membros no quadro da execução do projecto Abuja II devem começar por ser determinadas à luz do conteúdo e do alcance do memorando inicial e do memorando adicional.

57 Importa referir que, longe de excluir essa abordagem das referidas obrigações financeiras, o Tribunal de Primeira Instância a adoptou directamente no acórdão recorrido, em particular na análise que levou a cabo nos n.os 100 e seguintes do mesmo acórdão, e isto após ter interpretado o memorando inicial e o memorando adicional.

58 A esse respeito, é pacífico, como indicou o Tribunal no n.º 88 do acórdão recorrido, que, em 18 de Abril de 1994, a República Helénica assinou o memorando inicial e que também o ratificou, tendo-se tornado dessa forma, entre muitos outros Estados-Membros, um dos participantes do projecto Abuja II destinado à construção de um complexo que integrava embaixadas e a delegação da Comissão num «espírito de interesse mútuo».

59 Por outro lado, é igualmente pacífico, como o Tribunal sublinhou no n.º 95 do referido acórdão, que a República Helénica assinou o memorando adicional em 9 de Dezembro de 1998, quando, nessa data, já alguns Estados-Membros se tinham retirado do projecto Abuja II mediante reembolso da sua parte das despesas relativas à fase de realização do

referido projecto, estando a conclusão desse memorando adicional prevista no memorando inicial, como resulta do artigo 11.º deste último.

60 Além disso, foi através da interpretação que teve de fazer do artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial que o Tribunal considerou, acertadamente, como resulta do n.º 100 do acórdão recorrido, que, se um dos participantes decidisse retirar-se do projecto Abuja II após ter assinado o memorando adicional, os termos do memorando inicial, incluindo as obrigações financeiras visadas nos artigos 12.º e 13.º, lhe continuavam a ser aplicáveis.

61 Acresce que, em aplicação do artigo 14.º do memorando adicional, embora a entrada em vigor deste tivesse sido fixada no primeiro dia do segundo mês seguinte à data em que os Estados-Membros e a Comissão declarassem tê-lo aprovado, o mesmo memorando se aplicava provisoriamente a contar do primeiro dia do segundo mês seguinte à respectiva assinatura. Como o Tribunal considerou, ao assinar o memorando adicional, a República Helénica aceitou necessariamente essa aplicação provisória e, portanto, as consequências que estavam associadas a uma retirada do projecto Abuja II antes de qualquer aprovação.

62 Com efeito, como indica o advogado-geral nos n.os 67 e 73 das suas conclusões, resulta dos artigos 15.º, n.º 1, do memorando inicial e 14.º do memorando adicional que os Estados-Membros participantes e a Comissão pretenderam atribuir especial importância ao próprio acto de assinatura do memorando adicional e à sua aplicação provisória, independentemente da respectiva aprovação, nomeadamente no contexto da eventual retirada de participantes no projecto Abuja II.

63 Embora a República Helénica dispusesse de toda a liberdade para se retirar do projecto, uma vez que não tinha aprovado o memorando adicional, não se podia recusar a cumprir as obrigações financeiras relativas à sua participação no projecto Abuja II até à data da sua retirada, sendo essas obrigações determinadas à luz da evolução dos seus compromissos desde a fase inicial.

64 Além disso, em apoio da existência de uma obrigação que incumbia assim à República Helénica e que decorria dos memorandos, o Tribunal podia invocar o princípio consuetudinário da boa fé, que faz parte do direito internacional geral (acórdão de 3 de Junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, Colect., p. I-4057, n.º 52).

65 A esse respeito, o Tribunal sublinhou, através de uma apreciação soberana, que a República Helénica não havia emitido qualquer reserva no que respeita à sua participação no projecto Abuja II entre 18 de Abril de 1994 e 30 de Setembro de 2000, não obstante os seus compromissos terem evoluído substancialmente em virtude do facto de vários Estados-Membros se terem retirado do projecto e, em especial, de não se ter oposto às ordens de pagamento enviadas pela Comissão, tendo desse modo suscitado nos seus parceiros a confiança de que assumiria as suas obrigações financeiras decorrentes do projecto Abuja II.

66 Resulta de tudo o que precede que o Tribunal teve razão ao deduzir da interpretação do alcance do memorando inicial e do memorando adicional que, embora não tivesse aprovado o referido memorando adicional, a República Helénica estava obrigada a reembolsar as despesas relativas à sua participação no projecto Abuja II, tendo além disso suscitado nos seus parceiros a confiança de que assumiria as suas obrigações financeiras.

67 Por último, as críticas relativas à existência de um acordo tácito concluído na reunião de 24 de Fevereiro de 1997 não podem pôr em causa o dispositivo do acórdão recorrido na

medida em que se dirigem contra argumentos supérfluos, uma vez que o referido dispositivo se encontra justificado pelos motivos acima recordados, criticados em vão pela República Helénica.

68 Consequentemente, e sem que seja necessário responder à argumentação da Comissão mencionada no n.º 42 do presente acórdão, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

69 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Assinaturas