ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)
15 de Junho de 1996 *

No processo T-277/97,

Ismeri Europa SRL, associação de direito italiano, com sede em Roma, representada por Sergio Ristuccia e Gian Luigi Tosato, advogados no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Alex Schmitt, 7, Val Sainte-Croix,

demandante,

contra

Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, representado por Jean-Marie Stenier, Jan Inghelram e Paolo Giusta, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido na sede do Tribunal de Contas, 12, rue Alcide de Gasperi, Kirchberg,

demandado,

que tem por objecto um pedido, nos termos dos artigos 178.° e 215.° do Tratado CE (actuais artigos 235.° CE e 288.° CE), destinado a obter a reparação do prejuízo pretensamente sofrido pela sociedade demandante na sequência das críticas formuladas a seu respeito pelo Tribunal de Contas no relatório especial n.° 1/96, relativo aos programas MED acompanhado das respostas da Comissão

* Língua do processo: italiano.

(apresentado por força do artigo 188.°-C, n.° 4, segundo parágrafo, do Tratado CE) (JO 1996, C 240, p. 1),

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

composto por: M. Jaeger, presidente, K. Lenaerts e J. Azizi, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Fevereiro de 1999,

profere o presente

Acórdão

Matéria de facto

Programas MED

1 As ajudas da União Europeia aos países terceiros mediterrânicos inscrevem-se numa acção conjuntural baptizada política mediterrânica renovada. Os objecti-

vos globais desta visam, do ponto de vista económico, fomentar a emergência de uma zona de prosperidade em torno do Mediterrâneo e, no plano político, reforçar o processo democrático e de integração regional destes países.

2 Os programas MED exprimem a vontade da Comunidade de desenvolver uma cooperação multilateral com e entre os países terceiros mediterrânicos. Resultaram da inadequação dos protocolos financeiros, convenções bilaterais de natureza interestatal, para levar a bom termo tal política.

3 Os programas MED foram concebidos de modo a permitir desenvolver uma cooperação descentralizada a partir de novos instrumentos. Consistem em confiar a países da União Europeia e das duas margens do Mediterrâneo, organizados em redes de quatro a oito membros, a realização de um projecto que eles próprios conceberam. Os sectores abrangidos são o poder local (MED-Urbs), o ensino superior (MED-Campus), os meios de comunicação social (MED-Media), a investigação (MED-Avicena) e o sector empresarial (MED-Invest). A Comissão concede às redes o complemento financeiro e a ajuda técnica de que necessitam para concretizar o seu projecto.

Gestão dos programas MED

4 Não lhe permitindo os seus recursos próprios gerir directamente os programas MED, a Comissão confia a sua gestão administrativa e financeira à Agência para as Redes Transmediterrânicas (a seguir «ARTM»), uma associação sem fins lucrativos de direito belga, que ela criou especificamente para o efeito. Quanto às operações de acompanhamento técnico, foram atribuídas por contrato a

gabinetes de assistência técnica (a seguir «GAT»). Estes são normalmente empresas de consultoria.

5 Os projectos são aprovados por um comité, dito comité de autorização, composto por representantes da ARTM e do GAT, os últimos dos quais assistem aos debates a fim de emitir o seu parecer técnico sem, contudo, terem direito a voto, e presidido pelo administrador responsável da Comissão.

Relatório especial n.º 1/96 do Tribunal de Contas relativo aos programas MED

6 Considerando que a gestão financeira dos programas MED apresentava um número elevado de irregularidades e insuficiências importantes, o Tribunal de Contas adoptou em 30 de Maio de 1996 o relatório especial n.º 1/96 relativo aos programas MED acompanhado das respostas da Comissão (apresentado por força do artigo 188.º-C, n.º 4, segundo parágrafo, do Tratado CE) (JO 1996, C 240, p. 1, a seguir «RE 1/96»).

7 O demandado conclui, nomeadamente, que as condições de atribuição dos contratos, bem como a participação das próprias empresas de consultoria na concepção dos programas, na elaboração das propostas de financiamento, na gestão da ARTM e no acompanhamento técnico dos programas tinham gerado uma situação caracterizada por graves confusões de interesses, prejudiciais à boa gestão dos fundos comunitários.

8 Além disso, os recursos e os procedimentos previstos pela Comissão para assegurar o acompanhamento da execução dos programas MED e o controlo da respectiva gestão descentralizada não eram apropriados: após constatar a

existência das graves confusões de interesses acima mencionadas, a Comissão tinha durante muito tempo sido incapaz de encontrar as soluções.

9 O demandado salienta particularmente a este respeito:

«[...] Dois dos quatro administradores da ARTM eram, até ao mês de Abril de 1995, igualmente os directores dos GAT (as empresas FERE Consultants e Ismeri) responsáveis pelo acompanhamento dos programas MED.

[...] Estes mesmos GAT participaram na concepção dos programas MED, inclusive até à fase de preparação dos projectos de propostas de financiamento, tarefa que cabe exclusivamente aos serviços da Comissão. Para efectuar estes trabalhos, a FERE Consultants recebeu, no âmbito da preparação dos programas *MED-Urbs* e da vertente B do programa *MED-Invest*, 323 000 ecus, e a Ismeri Europa recebeu, a título da preparação do programa *MED-Campus*, 199 960 ecus. Estes contratos foram igualmente atribuídos por ajuste directo.

[...] As condições de atribuição dos contratos, a participação das mesmas empresas de consultoria na concepção dos programas, na elaboração das propostas de financiamento, no conselho de administração da ARTM e no acompanhamento dos programas, criaram uma situação em que reina uma confusão de interesses prejudicial para uma boa gestão dos dinheiros comunitários e contrária ao princípio da igualdade de tratamento no âmbito de contratos públicos. São de salientar dois casos de particular gravidade:

a) após aprovação pelo comité de autorização, a ARTM assinou [...] contratos por ajuste directo [com os] GAT chefiados por dois dos seus administradores, envolvendo, respectivamente, montantes de 547 750 ecus e 748 900 ecus.

Trata-se, no primeiro caso, de um contrato de 14 de Dezembro de 1992 entre a ARTM e a FERE Consultants. No segundo caso, trata-se de um contrato de 21 de Dezembro de 1992 entre a ARTM e a Ismeri. Nos dois casos, os directores que assinaram o contrato com a ARTM, ocupavam, nesse preciso momento, dois dos quatro cargos de administradores no conselho de administração da ARTM. É igualmente de salientar que as duas firmas beneficiárias dos contratos referidos participaram nas reuniões dos comités de autorização que aprovaram os ditos contratos;

b) no âmbito da execução do programa *MED-Invest,* atribuiu-se a realização de dois projectos precisamente a estes dois GAT, sem qualquer abertura de concurso ou processo de selecção. Os pagamentos ascenderam a 270 000 ECU num dos casos e a 405 000 ecus no outro caso.

[...]

Quando finalmente a Comissão tomou consciência do perigo desta situação acabou por pedir aos directores dos GAT responsáveis pelo acompanhamento do programa que se demitissem do conselho de administração da ARTM. As actas das reuniões do conselho de administração da agência mostram bem a resistência dos interessados em acatar os pedidos da Comissão. Foi necessário mais de um ano e meio para que finalmente as acatassem e em condições mesmo assim contestáveis. Assim, a leitura da acta da assembleia geral de 11 de Outubro de 1994 revela que os dois administradores em causa 'demitir-se-ão dos respectivos mandatos se respectivamente:

— a FERE Consultants for escolhida pela Comissão Europeia para assegurar a assistência técnica do programa *MED-Invest*;

— a Ismeri Europa for reconduzida como gabinete de assistência técnica para o programa MED-Campus'.

Os administradores em causa solicitavam ainda poder propor como seus substitutos um candidato da sua escolha no caso de se demitirem. Como todas estas condições foram satisfeitas, os dois administradores demitiram-se do conselho de administração da ARTM em Abril de 1995.

[...] Dada a gravidade destas constatações, o Tribunal levou-as imediatamente ao conhecimento da Comissão, a fim de que esta pudesse tomar as medidas adequadas e, nomeadamente, verificar a eventual necessidade de um procedimento criminal contra os responsáveis. Em finais de Novembro de 1995, os serviços competentes ao nível da Comissão informaram o Tribunal da sua intenção de, por um lado, não renovarem os contratos assinados com a ARTM na data em que expiravam, em Janeiro de 1996, e, por outro, de proceder à extinção da ARTM. Pretendiam igualmente não renovar os contratos assinados com os GAT, abrir um inquérito para apurar responsabilidades e averiguar, em colaboração com o Serviço Jurídico da Comissão, se seria necessário um procedimento criminal.»

Resolução do Parlamento de 17 de Julho de 1997 sobre o RE 1/96

10 Em 26 de Setembro de 1996, o RE 1/96 foi apresentado pelo demandado à comissão do controlo orçamental do Parlamento, nos termos do artigo 206.°, n.° 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 276.°, n.° 1, CE). Por conseguinte, no quadro da assistência prevista pelo artigo 188.°-C, n.° 4, quarto parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 248.°, n.° 4, segundo parágrafo, CE), esta última teve igualmente acesso aos *dossiers* do inquérito do demandado.

11 Em 17 de Julho de 1997, em sessão plenária, o Parlamento adoptou a resolução sobre o RE 1/96 (JO C 286, p. 263). Sublinha, nomeadamente:

«[...] uma percentagem de 62% do total das despesas para assistência técnica no âmbito destes programas foi canalizada para dois únicos gabinetes de assistência técnica e [...] até Abril de 1995, dois dos quatro membros do conselho de administração da ARTM dirigiam simultaneamente aqueles dois gabinetes, pelo que se produziu, ao longo de vários anos, um caso manifesto de conflito de interesses;

[...] de acordo com as instruções da Comissão, a ARTM adjudicou directamente contratos de assistência técnica àqueles gabinetes, enquanto os dirigentes de ambas as empresas favorecidas eram, eles próprios, membros do conselho de administração da ARTM;

[...] ambos os referidos gabinetes de assistência técnica receberam, no âmbito da execução do programa MED-Invest, dois projectos no valor, respectivamente, de 270 000 ecus e 405 000 ecus, sem que se tenha efectuado qualquer concurso ou selecção;

[...] tal procedimento gerou um conflito de interesses e uma possibilidade de ingerência de pessoal externo nas próprias instâncias de decisão da Comissão, embora esta última presidisse aos comités de autorização com direito de veto;

[...] nestas condições, houve funcionários da Comissão que colaboraram na instauração e no funcionamento de um sistema lesivo da correcta administração dos recursos comunitários, gerando custos suplementares e consideráveis derrapagens;

[...] além disso, houve funcionários da Comissão que aceitaram que os referidos membros do conselho de administração da ARTM se encontrassem numa situação que, devido ao conflito de interesses, é susceptível de ser delituosa nos termos do código penal dos Estados-Membros envolvidos;

[...] no seu conjunto, o caso assume um significado exemplar em vários sentidos e [...] a Comissão, cuja credibilidade está em jogo, deve tomar, neste contexto, medidas enérgicas, [...] para o efeito, se impõe um controlo rigoroso, de modo a evitar que inconvenientes semelhantes ocorram no âmbito de outros programas de cooperação com outras regiões.»

Processo pré-contencioso

12 A Ismeri Europa Srl (a seguir «demandante») é uma sociedade que tem por objecto a organização e a produção de serviços no domínio da investigação e da concepção de projectos com carácter interdisciplinar, nos sectores económico, social, jurídico e administrativo, com manifesto interesse para as questões europeias.

13 No quadro da preparação do RE 1/96, dois auditores do demandado apresentaram-se na sede da demandante, em Roma, de 16 a 19 de Junho de 1995. Na sequência desta visita, a demandante enviou ao demandado, a pedido deste, a sua resposta a dois questionários detalhados, um sobre a sua missão enquanto GAT do programa MED-Campus e outro sobre a sua função enquanto coordenadora de um projecto do programa MED-Invest em Marrocos. Estes questionários incluíam, nomeadamente, um pedido de avaliação por parte da demandante dos resultados obtidos nos projectos em que participava. As respostas da demandante foram acompanhadas de documentação particularmente volumosa.

14 A Comissão, a quem o demandado tinha comunicado informalmente, em 6 de Outubro de 1995, o projecto do RE 1/96, fez chegar uma cópia deste documento à ARTM. As respostas desta, acerca da confusão de interesses, foram transmitidas pela Comissão ao demandado. Aquando da elaboração destas respostas, a demandante ainda era membro fundador da ARTM.

15 Em 31 de Janeiro de 1997, a demandante enviou uma primeira carta ao demandado na qual lhe pedia para publicar uma rectificação ao RE 1/96. A mesma entendia que este relatório continha imprecisões a seu respeito e que o demandado devia tê-la consultado antes de o publicar.

16 Em 7 de Março de 1997, o director da direcção «Relações Exteriores Institucionais, Relações Públicas e Serviço Jurídico» do demandado respondeu que o RE 1/96 não continha qualquer erro e que tinham sido respeitados os trâmites processuais.

17 Por carta de 24 de Abril de 1997, a demandante contestou a regularidade desta na medida em que não resultava da mesma que o seu pedido tivesse sido submetido aos membros do Tribunal de Contas.

18 Em 9 de Junho de 1997, o director do referido serviço do demandado confirmou por carta que o procedimento seguido aquando da sua resposta de 7 de Março de 1997 era regular.

19 Em 12 de Junho de 1997, a demandante enviou a cada um dos membros do Tribunal de Contas uma comunicação onde expunha de novo a sua posição de forma detalhada.

20 Em 18 de Julho de 1997, o presidente do Tribunal de Contas respondeu que não tinha que rever o RE 1/96 e remeteu quanto ao restante para o ofício de 7 de Março de 1997.

Processo contencioso e pedidos das partes

21 Foi nestas circunstâncias que, por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 20 de Outubro de 1997, a demandante interpôs a presente acção, baseada nos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actuais artigos 235.° CE e 288.°, segundo parágrafo, CE).

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

— ordenar a título de medida de instrução a audição de testemunhas;

— condenar o demandado a publicar a parte decisória do acórdão no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e a pagar a soma de 200 000 ecus ou o montante que o Tribunal de Primeira Instância considerar equitativo a título de reparação do prejuízo causado à reputação da demandante;

— condenar o demandado a pagar-lhe o montante de 943 725 ecus a título de reparação do prejuízo sofrido em virtude da rescisão de contratos e os montantes que o Tribunal de Primeira Instância considerar equitativos a título de reparação do prejuízo decorrente dos lucros cessantes;

— condenar o demandado a pagar-lhe juros legais bem como um montante correspondente à desvalorização monetária;

— condenar o demandado nas despesas.

23 O demandado conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção inadmissível, e subsidiariamente improcedente.

— condenar a demandante nas despesas.

Quanto à admissibilidade

24 O demandado considera que a acção é inadmissível. Entre os fundamentos que apresenta para sustentar a inadmissibilidade distingue os diferentes tipos de prejuízo alegados pela demandante.

Quanto à admissibilidade do pedido de reparação dos diferentes prejuízos patrimoniais alegados

25 O demandado aduz fundamentos específicos no que diz respeito ao pedido de reparação do prejuízo sofrido, respectivamente, pelo facto da rescisão de um

contrato FEDER celebrado em 17 de Fevereiro de 1997 com a direcção-geral política regional e coesão (DG XVI) da Comissão (a seguir «contrato FEDER»), da não adjudicação de um contrato por parte da Comissão, da rescisão de um contrato com a Agência para as Redes de Cooperação Interregional (a seguir «ARCI») e o prejuízo correspondente aos lucros cessantes.

Pedido de reparação do prejuízo patrimonial decorrente da rescisão do contrato FEDER

26 O demandado apresenta dois fundamentos de inadmissibilidade, o primeiro baseado na natureza contratual do prejuízo, o segundo, invocado a título subsidiário, assentando na irregularidade formal da petição. Por uma questão de coerência, deve examinar-se em primeiro lugar o segundo fundamento.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na indicação insuficiente na petição do nexo de causalidade entre o acto ilícito e o prejuízo alegados

27 O demandado salienta a ausência de indicação na petição da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento culposo alegado pela demandante e o prejuízo pretensamente sofrido por esta em virtude da rescisão do contrato em questão. Deste facto deduz a inadmissibilidade da petição.

28 O Tribunal de Primeira Instância recorda que, por força do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo, qualquer petição deve indicar o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados.

29 Esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à parte demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal de Primeira Instância julgar a acção, eventualmente, sem mais informações em apoio da mesma. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que uma acção seja admissível, que os elementos de facto e de direito em que assenta resultem, pelo menos sumariamente, mas de uma forma coerente e compreensível, do texto da própria petição (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 28, e de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.os 17 e segs.; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1996, Asia Motor France e o./Comissão, T-387/94, Colect., p. II-961, n.° 106, e de 29 de Janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect., p. II-125, n.° 29).

30 Para preencher estas condições, uma petição destinada a obter a reparação de prejuízos pretensamente causados por uma instituição comunitária deve conter os elementos que permitam identificar o comportamento que o demandante censura à instituição, as razões por que considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido e o carácter e a extensão deste prejuízo (v., por exemplo, acórdão Dubois et Fils/Conselho e Comissão, já referido, n.° 30, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Maio de 1998, Goldstein/Comissão, T-262/97, Colect., p. II-2175, n.° 22).

31 No caso vertente, a petição refere que a publicação do RE 1/96 pelo demandado tinha levado a Comissão a rescindir o contrato FEDER. Indica, portanto, de forma coerente e compreensível qual é, segundo a demandante, o nexo de causalidade entre o comportamento reprovado ao demandado e o prejuízo alegado. A existência no *dossier* de elementos que contradizem eventualmente a tese sustentada pela demandante é de natureza a pôr em causa não a admissibilidade da petição, mas apenas, eventualmente, a procedência da acção.

32 Daqui resulta que a petição responde às exigências formais dos textos já referidos e o fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado no carácter contratual do pedido de reparação

33 O demandado sublinha que, no presente processo, a demandada está a propor uma acção de responsabilidade extracontratual contra o seu cocontratante, a saber, a Comunidade, em virtude da rescisão do contrato por parte desta. Ora, a rescisão deste contrato entrava no domínio da responsabilidade contratual, regulada pelo artigo 215.°, primeiro parágrafo, do Tratado. Uma vez que a presente acção tem por objecto a reparação de um prejuízo de origem contratual é, por conseguinte, inadmissível (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Julho de 1997, Nutria/Comissão, T-180/95, Colect., p. II-1317, n.^{os} 39 e 40).

34 O Tribunal de Primeira Instância reconhece que a responsabilidade extracontratual prevista pelo artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, no qual se baseia a acção, envolve, é certo, a Comunidade. Ela é, todavia, assumida em razão «dos danos causados pelas suas instituições». Pressupõe, por conseguinte, que se determine a que instituição deve imputar-se a causa do dano.

35 No caso vertente, a demandante invoca a título de prejuízo a rescisão pela Comissão do contrato FEDER, celebrado com a Comunidade. Não contesta, nem do ponto de vista formal, nem quanto ao mérito, a regularidade desta rescisão. A sua acção tem como único objecto censurar ao demandado de ter publicado o RE 1/96 e de ter assim levado a Comissão a proceder à rescisão do contrato em questão.

36 Daqui decorre que o comportamento censurado ao demandado é alheio à execução das obrigações nascidas do contrato entre a demandante e a Comunidade. A responsabilidade invocada é, portanto, de natureza extracontratual.

37 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Pedido de reparação por um prejuízo patrimonial decorrente da não adjudicação de um contrato

38 A demandante invoca, a título de prejuízo, o facto de ter sido privada da possibilidade de beneficiar de uma adjudicação na sequência de um importante concurso público lançado pela Comissão, respeitante à criação de um parque tecnológico no Chile, em Santiago do Chile (projecto CHI/B7-3011/94/172).

39 O demandado invoca a origem contratual do prejuízo. Considera que o facto do qual resultou o prejuízo, praticado pela Comissão, não lhe é imputável e conclui pela inadmissibilidade do pedido. Por fim, defende que a petição não indica, de forma suficiente, qual era o nexo de causalidade entre o prejuízo e o facto que lhe é censurado, a saber, a publicação do RE 1/96. Por uma questão de coerência, deve analisar-se em primeiro lugar este último fundamento.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na indicação insuficiente na petição do nexo de causalidade entre o acto ilícito e o prejuízo alegados

40 O demandado entende que a demandante não indicou, com o grau de clareza e de precisão exigido, qual era o nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal, por um lado, e o prejuízo resultante da não adjudicação de um contrato por parte da Comissão, por outro lado. Além disso, a demandante não tinha apresentado qualquer documento da Comissão fornecendo precisões sobre esse contrato e sobre as razões pelas quais não lhe tinha sido adjudicado. O demandado conclui que o pedido em causa é inadmissível.

41 Resulta da petição que a publicação do RE 1/96 pelo demandado tinha levado a Comissão a não incluir a demandante entre os candidatos ao contrato em questão. Resulta de documentos anexos à petição que aquela tinha participado

no concurso. A demandante refere, por último, que teria sido provavelmente seleccionada por estar entre as melhores empresas concorrentes. Dispõe-se a provar este facto propondo ao Tribunal de Primeira Instância que ordene a apresentação, pela Comissão, dos documentos correspondentes.

42 Estas indicações são suficientemente claras e precisas para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Primeira Instância julgar a acção. A petição respeita, por conseguinte, a este propósito, as exigências do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

43 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado no carácter contratual do prejuízo sofrido

44 O demandado alega que, se o prejuízo decorrente da não adjudicação de um contrato devesse ser considerado como de origem contratual, o pedido de reparação baseado, no caso vertente, na responsabilidade extracontratual é inadmissível.

45 O Tribunal de Primeira Instância salienta que o prejuízo alegado consiste na não adjudicação pela Comissão de um contrato à demandante. Esta imputa ao demandado o facto de, ao publicar o RE 1/96, ter levado a Comissão a não lhe adjudicar o contrato em questão. Daqui resulta que o prejuízo é alheio à execução

de obrigações contratuais. A responsabilidade dele decorrente é, por conseguinte, de natureza extracontratual.

46 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na falta da imputabilidade do prejuízo ao demandado

47 O demandado defende que a acção é inadmissível uma vez que o prejuízo invocado, a saber, a não adjudicação do contrato, tinha sido causado pela Comissão. Com efeito, o RE 1/96 não apresentava qualquer carácter vinculativo e não tinha limitado, portanto, de forma alguma a autonomia de acção desta última.

48 O Tribunal de Primeira Instância salienta que este fundamento visa sustentar que a autonomia de acção da Comissão tinha interrompido o alegado nexo de causalidade entre o facto do demandado, a saber, a publicação do RE 1/96, e o alegado prejuízo, a saber, a não adjudicação do mercado. Põe em causa a existência do nexo de causalidade, ou seja uma das condições de fundo da responsabilidade extracontratual da Comunidade. Nesta medida, tal fundamento prende-se não com o exame da admissibilidade, mas do mérito do litígio.

49 O demandado cita em apoio do fundamento dois acórdãos do Tribunal de Justiça (acórdãos de 27 de Março de 1980, Sucrimex e Westzucker/Comissão, 133/79, Recueil, p. 1299, n.os 22 e 23, e de 10 de Junho de 1982, Interagra/Comissão, 217/81, Recueil, p. 2233, n.º 8), que declaram inadmissíveis acções de indemnização com o fundamento de que o facto lesivo não pode ser imputado à instituição demandada. Todavia, estes acórdãos foram adoptados em processos

nos quais a acção de indemnização tinha sido proposta contra a Comunidade, quando a decisão lesiva tinha sido adoptada por um organismo nacional que agia para assegurar a execução de uma regulamentação comunitária. As disposições conjugadas dos artigos 178.° e 215.° do Tratado conferem competência ao órgão jurisdicional comunitário apenas para reparar danos susceptíveis de pôr em jogo a responsabilidade extracontratual da Comunidade, a imputação de um dano a um organismo nacional acarreta a incompetência do referido órgão e, portanto, a inadmissibilidade da acção (v. também, neste sentido, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, Krhon/Comissão, 175/84, Colect., p. 753, n.os 18 e 19, e de 7 de Julho de 1987, L'Étoile commerciale e CNTA/Comissão, 89/86 e 91/86, Colect., p. 3005, n.os 17 e 18).

50 Em contrapartida, no caso vertente, a questão da imputabilidade do prejuízo coloca-se exclusivamente entre duas instituições comunitárias. Ora, a responsabilidade decorrente do seu comportamento é da competência do órgão jurisdicional comunitário.

51 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Pedido de reparação de um prejuízo patrimonial resultante da rescisão de um contrato com a ARCI

52 A demandante invoca, a título de prejuízo, a rescisão, em 16 de Julho de 1997, de um contrato celebrado em 23 de Dezembro de 1996 com a ARCI.

53 O demandado invoca a inadmissibilidade do pedido destinado a obter a reparação deste prejuízo com o fundamento de que, por um lado, tal prejuízo não podia ser-lhe imputado e, por outro lado, a petição não tinha indicado, com o grau de clareza e precisão exigido, qual era o nexo de causalidade entre o pretenso facto gerador de responsabilidade e o dano.

54 Por uma questão de coerência, deve examinar-se em primeiro lugar o segundo fundamento.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na indicação insuficiente na petição do nexo de causalidade entre a falta e o prejuízo alegados

55 O demandado considera que a demandante não indicou, com o grau de clareza e precisão exigido, qual era o nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal, por um lado, e o prejuízo decorrente da rescisão de um contrato com a ARCI, por outro.

56 O demandado salienta a este respeito que a carta apresentada pela demandante não precisa o motivo da rescisão. Além disso, a demandante tinha concordado em que fosse posto termo ao contrato. Por último, este contrato fora celebrado com a demandante em 23 de Dezembro de 1996, ou seja, numa data posterior à da publicação do RE 1/96, o que tornava completamente improvável, se não impossível, qualquer nexo de causalidade entre o RE 1/96 e um eventual prejuízo resultante da rescisão.

57 Daqui o demandado conclui que a petição é inadmissível.

58 O Tribunal de Primeira Instância salienta que, no caso vertente, a petição expõe que a publicação do RE 1/96 pelo demandado tinha levado a ARCI a rescindir o contrato em causa. Indica, portanto, de uma forma coerente e compreensível qual é, segundo a demandante, o nexo de causa e efeito entre o comportamento censurado ao demandado e o alegado prejuízo. Deve recordar-se (v., *supra*, n.º 31) que a existência no *dossier* de elementos que contradizem a tese defendida pela demandante é de natureza a por em causa não a admissibilidade da petição, mas apenas, eventualmente, o mérito da acção.

59 Daqui resulta que a petição satisfaz as exigências formais dos textos acima citados nos n.os 28 a 30 pelo que o fundamento deve ser rejeitado.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na falta de imputabilidade do prejuízo ao demandado

60 O demandado alega que a acção é inadmissível pois o prejuízo invocado, a saber, a rescisão do contrato, tinha sido provocado pela ARCI, quer por sua própria iniciativa, quer na sequência da intervenção da Comissão. Em qualquer caso, o demandado não tivera qualquer possibilidade de obrigar a ARCI a tomar aquela medida. Com efeito, o RE 1/96 não apresenta nenhum carácter vinculativo e, portanto, não podia ter limitado de forma alguma a autonomia de acção da Comissão e da ARCI.

61 O Tribunal de Primeira Instância salienta que este fundamento, idêntico ao que foi analisado nos n.os 47 a 51 *supra*, visa sustentar que a autonomia de acção da ARCI e da Comissão interrompeu o alegado nexo de causalidade entre o facto do demandado, a saber, a publicação do RE 1/96, e o alegado prejuízo, a saber, a rescisão do contrato. Põe, assim, em causa a existência do nexo de causalidade, ou seja, uma das condições de fundo da responsabilidade extracontratual da Comunidade. Nesta medida, tal fundamento prende-se não com o exame da admissibilidade, mas do mérito do litígio.

62 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Pedido de reparação de um prejuízo patrimonial decorrente de lucros cessantes

63 O demandado suscita a inadmissibilidade da petição com o fundamento de que esta última não indicava, com o grau de clareza e precisão exigido, quais eram,

por um lado, o prejuízo e, por outro, o nexo de causalidade entre o pretenso facto gerador de responsabilidade e o prejuízo.

— Quanto ao fundamento de inadmissibilidade baseado na indicação insuficiente do prejuízo na petição

64 O demandado refere que, na falta de indicação, quer do montante do prejuízo, quer pelo menos de elementos de facto que permitam apreciar a natureza e a extensão do mesmo, o pedido destinado à indemnização do dano originado por uma pretensa redução da actividade comercial da demandante é inadmissível (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, Automec/ /Comissão, T-64/89, Colect., p. II-367, n.os 73 a 77).

65 O Tribunal de Primeira Instância, ao mesmo tempo que remete para os princípios acima expostos nos n.os 28 a 30, recorda que um pedido destinado a obter uma indemnização carece da necessária precisão e deve, por isso, ser julgado inadmissível (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfarik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375, n.° 9; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Automec/Comissão, já referido, n.° 73, e de 29 de Outubro de 1998, TEAM/Comissão, T-13/96, Colect., p. II-4073, n.° 27).

66 No caso vertente, a demandante indicou na sua petição que o prejuízo sofrido a título de lucros cessantes resultava da não adjudicação do contrato CHI/B7- -3011/94/172 (v., *supra*, n.os 38 a 51), da privação da possibilidade de participar em outros concursos lançados pela Comunidade e, portanto, da perda de posteriores oportunidades profissionais. Traduzia-se numa afectação dos elementos incorpóreos do seu fundo de comércio e na impossibilidade de adquirir novas experiências profissionais. Acrescentou que o seu balanço apresentava um

volume de negócios que variava entre 2 000 e 2 500 milhões de LIT. Indicou, por fim, que era com referência a estes dados que o prejuízo causado pelo RE 1/96 devia ser avaliado em termos de redução da sua actividade comercial.

67 Daqui o Tribunal de Primeira Instância conclui que, embora a demandante não tenha quantificado o alegado prejuízo, indicou os elementos que permitem apreciar a natureza e a extensão. Por conseguinte, o demandado pôde assegurar a sua defesa e o Tribunal de Primeira Instância está em situação que lhe permite julgar a acção. Nestas condições, a ausência de dados quantificados na petição não afecta os direitos da defesa, tanto mais que a demandante reproduziu os referidos dados na sua réplica, permitindo assim ao demandado discuti-los tanto na sua tréplica como na audiência (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Dezembro de 1965, Laminoirs de la Providence e o./Alta Autoridade, 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 e 51/63, Recueil, p. 1123, p. 1155; Colect. 1965-1968, p. 247).

68 Assim, no caso vertente, a demandante apresenta, na sua réplica, um quadro do qual resulta que o seu volume de negócios, que aumentara cerca de 8% todos os anos de 1993 a 1995, sofreu uma forte diminuição, da ordem de 55% em 1996 e 1997 relativamente a 1995. Esta perda podia ser quantificada em 683 742 ecus por ano.

69 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto ao fundamento da inadmissibilidade baseado na indicação insuficiente na petição do nexo de causalidade entre o acto ilícito e o prejuízo alegados

70 O demandado sustenta que a demandante não indicou, com o grau de clareza e de precisão exigido, o nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal que lhe censura, por um lado, e os lucros cessantes, por outro. Com efeito, a

demandante limitava-se a alegar que tinha sofrido uma redução no seu volume de negócios, mas não dava qualquer explicação sobre a origem dessa redução.

71 Por um lado, se se admitisse que a rescisão do contrato FEDER e do contrato celebrado com a ARCI contribuiu para a redução do seu volume de negócios, a demandante estaria na realidade a pedir duas vezes reparação pelo mesmo prejuízo.

72 Por outro lado, a tese da demandante segundo a qual, por causa do RE 1/96, não poderia mais trabalhar como antes no domínio da assistência e avaliação de programas comunitários, devia ser contestada. Com efeito, em primeiro lugar, os dois contratos já referidos foram celebrados após o RE 1/96 ter sido publicado, e portanto conhecido por todos os intervenientes. Em segundo lugar, aquando de um controlo das despesas no quadro do Fundo Social Europeu, efectuado por auditores do demandado entre 2 e 6 de Fevereiro de 1998 em Itália, tinha-se verificado que a demandada obteve em Setembro e Outubro de 1997, conjuntamente com outra empresa, dois contratos de consultoria no valor de 800 milhões e 1 200 milhões de LIT, financiados integralmente por fundos comunitários. Ora, o montante global destes dois contratos era importante em relação ao volume de negócios anual da demandante.

73 Daqui o demandado conclui que o pedido é igualmente inadmissível no que respeita a esta questão.

74 O Tribunal de Primeira Instância salienta que a petição expõe em que é que o prejuízo correspondente a lucros cessantes tinha origem no RE 1/96, este último, desfavorável à demandante e proveniente de uma instituição comunitária de grande prestígio, tendo sido objecto de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e tendo assim beneficiado de uma difusão geral em

todos os Estados-Membros e nomeadamente nos meios que assumem um papel importante a nível político e económico.

75 Seguidamente, a petição distingue claramente entre o prejuízo devido a lucros cessantes e aquele que decorre da rescisão dos contratos celebrados com a Comissão e com a ARCI. Estes dois tipos de prejuízo são aí objecto de descrições e avaliações distintas. São distinguidos segundo o seu grau de certeza, sendo o prejuízo decorrente da rescisão dos contratos qualificado de «perda», por oposição ao simples lucro cessante.

76 O Tribunal de Primeira Instância considera, portanto, que estas indicações são suficientemente claras e precisas para permitir ao demandado preparar a sua defesa e para poder julgar a acção.

77 Por outro lado, o argumento invocado pelo demandado na sua tréplica, segundo o qual a demandante tinha obtido, em Setembro e Outubro de 1997, importantes contratos financiados por fundos comunitários, é inoperante para efeitos de exame da admissibilidade do pedido. Com efeito, não coloca em causa a coerência interna e, portanto, a regularidade formal deste, respeitando antes, eventualmente, ao mérito do litígio.

78 Daqui resulta que a petição respeita os requisitos do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

79 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Quanto à admissibilidade do pedido de reparação do prejuízo moral

80 O demandado invoca a inadmissibilidade do pedido com o fundamento de que este não indica, com o grau de clareza e precisão exigido, a importância e a natureza do alegado prejuízo moral. Além disso, a quantificação da pretensão, na réplica, em 200 000 ecus, constituía um novo pedido inadmissível e não era suficientemente precisa.

81 O Tribunal de Primeira Instância remete para os princípios acima expostos nos n.os 28 a 30 e 65 e acrescenta que um pedido de reparação de um prejuízo moral, quer seja feito a título simbólico ou se destine à obtenção de uma verdadeira indemnização, deve especificar a natureza do prejuízo alegado relativamente ao comportamento censurado à parte demandada e quantificar, mesmo que aproximativamente, esse prejuízo no seu conjunto (v., neste sentido, o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Fevereiro de 1995, Moat/Comissão, T-112/94, ColectFP, p. II-135, n.° 38, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Janeiro de 1998, Affatato/Comissão, T-157/96, ColectFP, p. II-97, n.° 49).

82 No caso vertente, a demandante indicou, na sua petição, que o prejuízo moral sofrido consiste numa ofensa à sua honra e à sua notoriedade provocada pela publicação do RE 1/96, que qualifica de difamatório. Sublinha, tal como foi acima referido no n.° 74, que esta ofensa emana de uma instituição comunitária de grande prestígio e foi objecto de uma publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, que tem autoridade de fonte oficial, beneficiando de uma difusão geral em todos os Estados-Membros e dirigindo-se, nomeadamente, aos meios que assumem um papel importante a nível político e económico. Sublinha que tal ofensa à honra e à notoriedade perturba seriamente o bom funcionamento de uma empresa que, como a sua, tem a dimensão de uma pequena ou média empresa.

83 Daqui o Tribunal de Primeira Instância conclui que a demandante, embora não tenha quantificado o montante do alegado prejuízo, indica os elementos que permitem apreciar as respectivas natureza e extensão. Por conseguinte, a

demandante pôde assegurar a sua defesa e o Tribunal de Primeira Instância está em situação de julgar a acção. Nestas condições, tal como foi explicado no n.º 67 *supra*, a ausência de dados quantificados na petição não afecta os direitos da defesa, tanto mais que a demandante reproduziu os referidos dados na sua réplica, permitindo assim ao demandado discuti-los quer na sua tréplica quer na audiência (v., neste sentido, acórdãos Laminoirs de la Providence e o./Alta Autoridade, já referido, e TEAM/Comissão, já referido, n.º 29).

84 Assim, no caso vertente a demandante apresentou, na réplica, uma análise exaustiva do seu prejuízo moral. Em primeiro lugar, expôs três critérios de avaliação, baseados respectivamente na extensão do prejuízo, na sua gravidade, no seu carácter evitável, na capacidade patrimonial do seu autor e na qualidade da pessoa lesada. Em seguida, propôs, inspirando-se no acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Outubro de 1993, Caronna/Comissão (T-59/92, Colect., p. II-1129, n.º 107), um valor estimado de 200 000 ecus. Por fim, acrescentou estar disposta a aceitar a soma que o Tribunal de Primeira Instância entender equitativa.

85 O fundamento baseado na indicação insuficiente, na petição, do valor do prejuízo deve, por conseguinte, ser rejeitado.

86 Seguidamente, resulta desta apresentação dos argumentos desenvolvidos pela demandante que a proposta de avaliação quantificada, constante da réplica, tem apenas como objectivo precisar o pedido de reparação do prejuízo moral apresentado na petição, sem constituir ela mesma um novo pedido.

87 Daqui resulta que o fundamento baseado na inadmissibilidade da avaliação do prejuízo moral em 200 000 ecus por constituir um novo pedido deve ser rejeitado.

88 O demandado contesta, a seguir, que os problemas de saúde sofridos pelo dirigente da demandante possam ser invocados por esta última a título de

prejuízo moral. Daqui conclui que esta parte do pedido é inadmissível, por falta de indicação suficiente.

89 O Tribunal de Primeira Instância entende, porém, que esta argumentação do demandado ignora que as exigências formais do artigo 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 44.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância têm como único objectivo permitir à parte demandada preparar a respectiva defesa e ao órgão jurisdicional julgar. Ora, parte do pedido em causa respeita estas exigências. A circunstância de poder ser infundado não o torna por isso inadmissível.

90 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

91 O demandado contesta, finalmente, que os pedidos de indemnização não distinguem de forma suficiente o prejuízo moral do prejuízo patrimonial. Refere-se aos n.^{os} 68 e 72 da réplica.

92 É certo que, no n.° 68 da réplica, a demandante remete para os n.^{os} 58 a 61 e 64 da mesma, para apreciação do prejuízo moral. Os n.^{os} 58 a 61 referem-se ao nexo de causalidade existente entre o RE 1/96 e o conjunto de prejuízos; no n.° 64, a demandante alega que indicou todos os elementos necessários à sua avaliação. Dizem, portanto, respeito também ao prejuízo moral. Por outro lado, os nove números que se seguem ao n.° 68 em questão têm como objectivo precisar e avaliar este prejuízo.

93 No n.° 72 da réplica, a demandante expõe em que medida a sua qualidade e as suas funções devem pesar na avaliação do prejuízo moral. Sublinha que é uma entidade prestigiada em termos profissionais e que parte considerável da sua actividade é desenvolvida junto das instituições comunitárias. É certo que acrescenta que o prejuízo patrimonial sofrido em caso de ofensa à honra se

agrava se o facto gerador dessa ofensa for tornado público no meio em que a vítima exerce a sua actividade. Todavia, esta referência ao prejuízo patrimonial é feito apenas a título incidental.

94 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

Quanto ao mérito

95 A existência da responsabilidade da Comunidade no quadro do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado está subordinada à reunião de um conjunto de condições no que respeita à ilegalidade do comportamento censurado às instituições comunitárias, à efectividade do prejuízo e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e prejuízo alegado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1990, Grifoni/CEEA, C-308/87, Colect., p. I-1203, n.° 6, e do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Blackspur e o./Conselho e Comissão, T-168/94, Colect., p. II-2627, n.° 38).

96 A demandante considera que o demandado teve um comportamento ilegal na medida em que, por um lado, tinha violado o princípio do contraditório e, por outro, tinha emitido no RE 1/96 críticas difamatórias a seu respeito.

Quanto à violação do princípio do contraditório

97 A demandante salienta que o RE 1/96 contém apreciações críticas severas acerca dela. Daí conclui que, em aplicação do princípio do contraditório, o demandado

devia ter-lhe dado uma oportunidade de fazer os seus comentários antes da adopção do relatório e reexaminá-lo à luz dos que fez após a publicação deste.

98 O demandado alega, a título principal, que o fundamento é desprovido de objecto, uma vez que a demandada tinha tido a possibilidade de exprimir o seu ponto de vista tanto antes como após a adopção do RE 1/96. A título subsidiário, alega que o fundamento não seria procedente, uma vez que o princípio do contraditório só seria aplicável nos processos judiciais e nos processos administrativos susceptíveis de conduzir a sanções. Ora, o RE 1/96 não tinha carácter decisório, limitando-se a exprimir um parecer. A título ainda mais subsidiário, o demandado refere que o fundamento é desprovido de pertinência, uma vez que a violação do princípio do contraditório não podia ter causado o prejuízo alegado.

99 O Tribunal de Primeira Instância decide analisar em primeiro lugar este último argumento da demandante.

100 Um acto ilícito não conduz, enquanto tal, a uma responsabilidade da Comunidade susceptível de conceder ao demandante um direito à reparação dos danos que o mesmo invoca. A este respeito, deve recordar-se que a responsabilidade da Comunidade pressupõe que o demandante prova não apenas a ilegalidade do comportamento censurado à instituição em causa e a realidade de um prejuízo, mas igualmente a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e esse prejuízo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80, 198/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.° 18, e de 14 de Janeiro de 1993, Italsolar/Comissão, C-257/90, Colect., p. I-9, n.° 33; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão, T-481/93 e T-484/93, Colect., p. II-2941, n.° 80). Além disso, segundo jurisprudência constante, o prejuízo deve decorrer de modo suficientemente directo do comportamento censurado (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, Dumortier Frères e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/76, 239/76, 27/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 3091, n.° 21; acórdãos do tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.° 55, e de 25 de Junho de 1997, Perillo/Comissão, T-7/96, Colect., p. II-1063, n.° 41).

101 No caso vertente, o prejuízo invocado pela demandante resulta da adopção e da publicação pelo demandado do RE 1/96. Admitindo que o demandado estivesse obrigado a dar à demandante uma oportunidade de expor o seu ponto de vista antes da adopção e da publicação daquele documento ou a examinar mais em detalhe as observações feitas pela mesma, está todavia excluído, nas circunstâncias do caso vertente, que essa consulta ou esse exame tivessem podido levar à alteração ou à rectificação do conteúdo do relatório tal como foi publicado.

102 Com efeito, o demandado teria, não obstante a existência e a aplicação do princípio do contraditório, conservado o seu poder de apreciação e a faculdade de decidir manter o seu ponto de vista. Ora, a apreciação por parte do demandado dos argumentos apresentados pela demandante resulta da sua resposta de 7 de Março de 1997, citada no n.° 16 *supra*, ao pedido do advogado desta última, citado no n.° 15 *supra*, para publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* uma rectificação ao RE 1/96. Nela o demandado refuta, detalhadamente e ponto por ponto, as observações da demandante acerca do carácter inexacto de passagens do RE 1/96 que lhe dizem respeito e informa-a de que não há lugar à rectificação do relatório. Admitindo que a demandante tivesse podido apresentar estas mesmas observações antes da adopção do RE 1/96, o demandando não teria, por conseguinte, adoptado uma posição diferente. De igual modo, o teor desta troca de correspondência atesta com suficiência bastante que o demandado, após um exame ainda mais exaustivo das observações da demandante, não teria procedido a uma rectificação do RE 1/96.

103 Do mesmo modo, admitindo que o demandado tivesse sido obrigado a reexaminar o relatório à luz das observações da demandante e que a sua carta de 7 de Março de 1997 não revela um cumprimento satisfatório desta obrigação, o teor dessa carta demonstra com suficiência bastante que o demandado não teria, mesmo após um exame ainda mais exaustivo das observações da demandante, procedido a uma rectificação do RE 1/96.

104 Daqui decorre que nem a omissão do demandado de convidar a demandante a apresentar as suas observações antes da adopção e da publicação do RE 1/96,

nem o exame insuficiente das observações desta última puderam causar ou agravar o prejuízo alegado na petição.

105 O fundamento baseado em violação do princípio do contraditório deve, por conseguinte, ser rejeitado, sem necessidade de nos interrogarmos acerca da questão de saber se, no caso vertente, a demandante podia ou não invocar este princípio.

Quanto ao carácter difamatório das críticas formuladas pelo demandado a respeito da demandante

Quanto ao princípio da difamação

106 A demandante alega que o demandado, no RE 1/96, emitiu a seu respeito críticas infundadas. Era a primeira vez que o demandado formulava no texto de um relatório especial, dirigido ao Parlamento, críticas graves visando directa e nomeadamente pessoas estranhas às instituições comunitárias. Estas acusações basear-se-iam numa interpretação parcial e deformada da verdade.

107 Considera que uma afirmação pode ser difamatória independentemente do carácter fundado ou infundado do facto relatado. Uma afirmação podia ser difamatória mesmo que o facto exposto fosse total ou parcialmente verídico. Assim, em direito italiano, eram considerados susceptíveis de ofender a reputação de outrem ou de colocá-la em perigo não apenas as afirmações falsas ou não objectivas, mas também as insinuações.

108 O Tribunal de Primeira Instância verifica que, nos termos do artigo 188.°-C, n.° 2, primeiro parágrafo, do Tratado, o Tribunal de Contas é obrigado a examinar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas da Comunidade e assegurar a boa gestão financeira. Segundo o n.° 4, ele exprime as suas apreciações no quadro, ou do relatório anual, ou de relatórios especiais.

109 A preocupação de uma execução efectiva desta missão pode levar o Tribunal de Contas, a título excepcional, e nomeadamente em caso de disfuncionamento grave que afecte seriamente a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, ou as necessidades da boa gestão financeira, a denunciar os factos verificados de uma forma completa e, por conseguinte, a designar as terceiras pessoas directamente implicadas. Tal designação impõe-se mais particularmente quando o anonimato pode prestar-se a confusões ou ainda lançar dúvidas acerca da identidade dos implicados, o que é susceptível de prejudicar os interesses de pessoas abrangidas pelo inquérito do Tribunal de Contas mas não visadas pelas suas apreciações críticas.

110 As apreciações feitas nestas condições sobre terceiras pessoas estão submetidas a um controlo completo do Tribunal de Primeira Instância. Elas são de natureza a constituir um ilícito e portanto a dar origem, eventualmente, à responsabilidade extracontratual da Comunidade, quer se os factos relatados não forem materialmente exactos, quer se a interpretação dada a factos materialmente exactos for errónea ou parcial.

Quanto às acusações específicas de difamação

111 A demandante contesta que se tivesse conferido uma posição privilegiada por meio de uma confusão de interesses e que tivesse resistido aos pedidos da Comissão. Acresce que o demandado não tinha levado em conta importantes resultados dos trabalhos para os quais ela tinha contribuído.

— Quanto à confusão de interesses

112 O princípio da igualdade de tratamento em matéria de contratos de direito público, a preocupação de uma boa gestão financeira dos fundos comunitários e a prevenção da fraude tornam altamente criticável, e o direito penal de vários Estados-Membros incrimina, o facto de vir a ser adjudicado um contrato a uma pessoa que contribui para avaliar e seleccionar as propostas relativas ao respectivo concurso público.

113 O Tribunal de Contas, que, no quadro da execução da sua missão, verifica tais disfuncionamentos graves, é obrigado a denunciá-los.

114 No caso vertente, o RE 1/96 expõe, nos seus n.^{os} 50 a 55 e no seu anexo 3, que a demandante participou no conselho de administração da ARTM, sendo o seu dirigente um dos quatro administradores desta última, bem como na concepção dos programas MED, até à fase da preparação dos projectos de financiamento, e no seu acompanhamento. Ora, simultaneamente, via serem-lhe atribuídos enquanto GAT contratos no quadro destes programas no montante total de 2 088 700 ecus.

115 A demandante, que não contesta a materialidade dos factos, aliás amplamente documentada pelo demandado, defende que não podia existir nesse caso conflito de interesses. Com efeito, a Comissão tinha conservado o poder decisório e a ARTM desempenhara apenas um papel de preparação e de execução.

116 Todavia, este argumento não é pertinente. Com efeito, mesmo admitindo que esta afirmação seja correcta, não é menos verdade que a demandante participou em reuniões onde foram tomadas decisões sobre a avaliação e a selecção de projectos que lhe foram confiados.

117 Deste modo, o contrato de assistência técnica para implementação do programa MED-Campus, mencionado no n.° 52, alínea a), do RE 1/96, celebrado em 21 de Dezembro de 1992 entre a ARTM e a demandante e envolvendo uma remuneração de 748 900 ecus, foi proposto por esta agência de que a demandante era membro fundador e o seu dirigente um dos quatro administradores.

118 Acresce que o contrato mencionado no n.° 52, alínea b), do RE 1/96, celebrado em 12 de Julho entre a ARTM e a demandante e envolvendo uma remuneração de 405 000 ecus, foi ajustado directamente, sem qualquer abertura de concurso ou processo de selecção.

119 Daqui decorre que a demandante estava numa situação que lhe permitia influenciar o processo de tomada de decisão e, portanto, favorecer através da sua posição e a do seu dirigente os seus interesses privados. Encontrava-se, por conseguinte, numa situação de confusão de interesses.

120 Deve acrescentar-se que, se é verdade, como alega a demandante, que a Comissão dispunha de um direito de veto no seio do comité de autorização, não o é menos que o dirigente da demandante beneficiava por seu lado de um direito de voto no seio do conselho de administração da ARTM. Ora, nos exemplos acima dados, os projectos propostos pela demandante foram adoptados sem oposição da Comissão.

121 A demandante salienta ainda que durante a fase experimental dos programas MED, a Comissão celebrou contratos por ajuste directo com as empresas de consultoria que lhe davam assistência, que estas empresas foram em seguida convidadas a participar na ARTM recém-criada, que ela mesma aceitou essa

carga de trabalho suplementar por espírito de colaboração e que nunca procurou aproveitar-se da vantagem que daí podia resultar.

122 Está provado que, durante uma fase experimental, a Comissão teve de celebrar contratos por ajuste directo com empresas de consultoria, uma das quais a demandante. A este respeito, o RE 1/96 remete, no seu n.º 51, para o contrato celebrado em 10 de Agosto de 1992 entre a Comissão e a demandante, prevendo uma remuneração de 199 960 ecus e tendo por objecto a preparação de projectos de propostas de financiamento no quadro do programa MED-Campus. A celebração deste contrato precedeu a constituição da ARTM, de que a demandante era um dos membros fundadores, ocorrida em 24 de Setembro de 1992.

123 Todavia, este argumento não é pertinente. Com efeito, a confusão de interesses constitui em si e objectivamente um disfuncionamento grave, sem que seja necessário ter em conta, para a sua qualificação, as intenções dos interessados e a sua boa ou má fé. Ora, a presença dos GAT, como a demandante, no conselho de administração da ARTM, era objectivamente injustificável. O demandado era, por conseguinte, obrigado a denunciá-la sem ter de interrogar-se acerca da questão de saber se essa anomalia séria era consequência de uma simples imprevidência ou de uma intenção fraudulenta caracterizda. Esta questão, sem pertinência no que diz respeito ao controlo financeiro efectuado pelo Tribunal de Contas, é, em contrapartida, importante no que diz respeito a eventuais seguimentos a dar ao RE 1/96 pela Comissão.

124 Daqui decorre que o demandado não cometeu qualquer acto ilícito nem deu uma interpretação errada ou parcial dos factos ao denunciar, no RE 1/96, a existência de uma confusão de interesses implicando a demandante.

125 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto à resistência da demandante aos pedidos da Comissão

126 A demandante critica o facto de o RE 1/96 relatar (no n.º 56) o seguinte:

«[...] As actas das reuniões do conselho de administração da agência [...] mostram bem a resistência dos interessados em acatar os pedidos da Comissão. Foi necessário mais de um ano e meio para que finalmente os acatassem e em condições mesmo assim contestáveis.»

127 A demandante considera que esta menção constitui uma verdadeira desnaturação dos factos. Não tinha havido resistência dos interessados em demitir-se e as demissões não ocorreram em condições criticáveis.

128 O Tribunal de Primeira Instância sublinha que em 28 de Maio de 1993 a Comissão informara a ARTM do seu desejo de que os dirigentes dos GAT deixassem o conselho de administração desta agência, uma vez que a sua presença constituía, segundo aquela, um factor de ambiguidade e dava lugar a questões cada vez mais insistentes por parte de terceiros.

129 Numa primeira fase, este pedido foi acolhido favoravelmente pela ARTM. Assim, uma nota interna desta agência de 14 de Junho de 1993 propunha para o efeito um plano previsional e um calendário preciso, devendo a recomposição prevista ficar concluída em Janeiro de 1994. Esta intenção foi confirmada pelo conselho de administração da ARTM aquando das suas reuniões de 1 de Julho de 1993 e de 5 de Outubro de 1993. A partir de 18 de Junho de 1993 foram feitas diligências com vista a recrutar os novos membros do conselho de administração.

130 Seguidamente, porém, não só o calendário previsto não foi respeitado, como a ARTM manifestou reticências em alterar a composição do seu conselho de administração tendo sujeitado esta recomposição à satisfação de diversas condições, apresentadas sucessivamente.

131 Deste modo, em 18 de Maio de 1994, por ocasião da apresentação da proposta da ARTM ao concurso público lançado com vista à implementação e acompanhamento dos programas MED, o presidente desta agência comunicava à Comissão que o conselho de administração só se demitiria se este contrato fosse atribuído à ARTM.

132 Todavia, não obstante o contrato lhe ter sido atribuído e assinado em 1 de Setembro de 1994, a ARTM não procedeu à prometida recomposição do seu conselho de administração. Pelo contrário, a assembleia geral da ARTM de 11 de Outubro de 1994 renovou o mandato do dirigente da demandante por dois anos. A acta dessa assembleia salienta que este último estava disposto a demitir-se na condição, por um lado, que a demandante fosse reconduzida como GAT para o programa MED-Campus e, por outro, em caso de demissão, este dirigente pudesse propor um candidato da sua escolha. Esta tomada de posição foi confirmada por um documento interno da ARTM de 12 de Janeiro de 1995.

133 Não restam dúvidas de que esta dupla condição foi, por sua vez, integralmente respeitada. Por um lado, a missão da demandante como GAT do programa MED-Campus foi renovada para o ano de 1995 mediante contrato assinado com a Comissão em 18 de Janeiro de 1995. Por outro lado, resulta das observações da ARTM de 12 de Janeiro de 1996 acerca do projecto do RE 1/96, que um dos seus novos administradores é um antigo colaborador da demandante.

134 Foi nestas circunstâncias que o dirigente da demandante se demitiu, finalmente, do conselho de administração da ARTM em Abril de 1995.

135 A demandante alega que o RE 1/96 dá uma interpretação errada ao comportamento da ARTM a partir do ano de 1994 na medida em que a Comissão tinha

renunciado, em Janeiro de 1994, à demissão do conselho de administração daquela. Remete a este respeito para a acta do conselho de administração da ARTM de 21 de Janeiro de 1994, que menciona, no ponto 3.6. «Evolução do conselho de administração»:

«A Comissão tinha pedido há alguns meses atrás que o conselho de administração fosse alterado de forma a que os gabinetes de assistência técnica dos programas não participassem simultaneamente no conselho de administração. A Comissão e os administradores entendem que tal pedido deixou actualmente de ter sentido».

136 O Tribunal de Primeira Instância sublinha, em primeiro lugar, que a credibilidade deste documento é duvidosa. Com efeito, não especifica por que motivos o pedido da Comissão já não tinha sentido. Não indica que representante da Comissão teria manifestado esse ponto de vista e a que título. Por fim, tal documento emana da ARTM e não da Comissão.

137 Em segundo lugar, é contrariado por outros documentos posteriores emanados quer pela própria ARTM quer pela Comissão.

138 Assim, a menção na referida carta de 18 de Maio de 1994 do presidente do ARTM à Comissão do problema da presença de representantes dos GAT no conselho de administração da ARTM e o anúncio da sua demissão em caso de atribuição do contrato à ARTM seriam desprovidos de sentido se a Comissão tivesse efectivamente renunciado, desde Janeiro de 1994, a obter essas demissões. Além disso, esta carta foi dirigida à Sr.ª Y., da DG I, que, segundo o relatório da reunião do conselho de administração da ARTM de 21 de Janeiro de 1994, onde figura a passagem em questão, assistiu a esta reunião. É, por conseguinte, incoerente que quatro meses após a mesma ter tido lugar, a ARTM lhe escreva

sem invocar essa pretensa alteração de atitude e lhe proponha acatar, sob certas condições, o desejo a que a Comissão teria, entretanto, renunciado.

139 Por outro lado, a ARTM, nas suas observações acerca do projecto do RE 1/96, recorda que a Comissão tinha desejado ver os representantes dos GAT abandonar o conselho de administração da agência e que ela mesma tinha inicialmente consentido nesse abandono. Todavia, não só não invoca uma renúncia da Comissão a esta demissão, como indica claramente que o adiamento desta última resulta da sua própria iniciativa.

140 Quanto à Comissão, nas suas observações anexas ao RE 1/96, considera que o grande atraso registado até à demissão dos representantes dos GAT do conselho de administração da ARTM, não obstante lhe terem sido dadas garantias nesse sentido, era inaceitável. Não confirma, portanto, de forma alguma a observação constante do documento em causa.

141 Deve acrescentar-se que a demandante explica a pretensa renúncia por parte da Comissão a uma recomposição do conselho de administração da ARTM pela circunstância de que as missões desempenhadas até então por esta última, a saber, a gestão dos programas MED, deviam ser reatribuídas em 1994 através de um concurso público no qual a ARTM tinha a possibilidade de participar. Esta justificação não é, todavia, coerente, como alega a justo título o demandado. A confusão de interesses criada pela presença no conselho de administração da ARTM de representantes dos GAT não é evitada nem ultrapassada pela participação da ARTM num concurso público destinado à atribuição da gestão daqueles programas. Com efeito, este problema continua a colocar-se da mesma forma a partir do momento em que a ARTM conseguiu que o respectivo contrato lhe fosse atribuído.

142 Em conclusão, as afirmações contidas no n.º 56 do RE 1/96 não só fazem referência a factos materialmente provados, como também os interpretam de uma forma objectiva e completa, sublinhando que as condições em que se verificou a demissão do dirigente da demandante eram criticáveis. Esta demissão, justificada

por uma situação de confusão de interesses, foi, com efeito, sujeita sucessivamente a novas condições. Numa primeira fase, foi subordinada à atribuição à ARTM da gestão dos programas MED. Em seguida, foi sujeita à dupla condição de a demandante ser reconduzida como GAT do programa MED-Campus e de o dirigente da demandante poder propor em sua substituição um candidato de sua escolha. Só após estas condições terem sido satisfeitas é que o dirigente da demandante finalmente se demitiu em Abril de 1995. Ora, entre a data em que a Comissão manifestou o desejo desta demissão, em Maio de 1993, e o momento em que a mesma ocorreu, em Abril de 1995, a demandante viu serem-lhe atribuídos dois contratos de GAT do programa MED-Campus, o primeiro em 1 de Janeiro de 1994, respeitante ao ano de 1994, envolvendo uma remuneração de 610 800 ecus, e o segundo, em 18 de Janeiro de 1995, para o ano de 1995, envolvendo uma remuneração de 720 000 ecus.

143 O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado.

— Quanto à não tomada em consideração pelo demandado dos resultados dos trabalhos para os quais a demandante contribuiu

144 A demandante censura ao demandado o facto de se ter totalmente abstido de mencionar no RE 1/96 os resultados obtidos pelos programas MED durante a fase experimental. Ora, a mesma considera que estes eram muito positivos. Fundamenta esta conclusão nos resultados de uma sondagem efectuada a pedido da Comissão junto dos participantes nas redes, mencionada na resolução do Parlamento de 17 de Julho de 1997 sobre o RE 1/96. Acrescenta que as conclusões de auditores independentes, chamados a avaliar as actividades desenvolvidas durante a fase experimental, tinham mesmo insistido na necessidade de reforçar as suas funções enquanto GAT.

145 O Tribunal de Primeira Instância sublinha que o Tribunal de Contas é, nos termos do artigo 188.°-C, n.° 2, do Tratado, competente para examinar a legalidade e a

regularidade das receitas e das despesas e para assegurar a boa gestão financeira da Comunidade. A sua competência está, por conseguinte, circunscrita ao domínio da gestão financeira. Sem que haja necessidade de responder à questão de saber se esta competência podia também estender-se à apreciação de escolhas políticas fundamentais, há que reconhecer que este abarca manifestamente, sob o ponto de vista da boa gestão financeira, o controlo dos meios de execução dessas escolhas.

146 No caso vertente, o demandado demonstrou graves disfuncionamentos na gestão financeira dos programas MED, traduzidos nomeadamente numa confusão de interesses que envolviam a demandante. Ora, a confusão de interesses em matéria de contratos públicos constitui em si um atentado à sã gestão dos fundos comunitários e à igualdade de todos face a esses contratos sem que seja necessário que essa confusão tenha causado um prejuízo material quantificável. A apreciação da qualidade do trabalho realizado pela demandante e dos resultados que esta permitiu obter não constitui, portanto, um critério susceptível de pôr em causa a pertinência das constatações efectuadas pelo demandado.

147 O fundamento deve por, conseguinte, ser rejeitado.

148 Resulta do acima exposto que a presente acção deve ser julgada improcedente na totalidade.

Quanto às despesas

149 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a

demandante sido vencida nos seus pedidos, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o requerido pelo demandado.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **A demandante é condenada nas despesas.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Junho de 1999.

O secretário

H. Jung

O presidente

M. Jaeger