ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

28 de Junho de 2007 *

No processo C-331/05 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 2 de Setembro de 2005,

Internationaler Hilfsfonds eV, com sede em Rosbach (Alemanha), representada por H. Kaltenecker e S. Krüger, Rechtsanwälte,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. -J. Jonczy e S. Fries, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada em primeira instância,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

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

advogada-geral: V. Trstenjak,

secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Novembro de 2006,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 28 de Março de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Através do presente recurso, a Internationaler Hilfsfonds eV (a seguir «IH») pede a anulação do despacho do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 11 de Julho de 2005, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (T-294/04, Colect., p. II-2719, a seguir «despacho recorrido»), no qual este último julgou manifestamente improcedente a sua acção, intentada ao abrigo do artigo 288.°, segundo parágrafo, CE, destinada a obter a condenação da Comissão das Comunidades Europeias a indemnizar o prejuízo alegadamente sofrido, prejuízo constituído pelas despesas com advogado efectuadas com três queixas apresentadas ao Provedor de Justiça Europeu.

Quadro jurídico

2 Em 9 de Março de 1994, o Parlamento Europeu adoptou a Decisão 94/262/CECA, CE, Euratom relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO L 113, p. 15).

3 Por força do artigo 1.º, n.º 3, da Decisão 94/262, o Provedor de Justiça não pode intervir em processos instaurados num órgão judicial nem pôr em causa o bom fundamento das decisões judiciais.

4 Em conformidade com o disposto no artigo 2.º, n.º 6, desta decisão, as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça não interrompem os prazos de interposição de recursos judiciais ou administrativos.

5 Por outro lado, por força do artigo 2.º, n.º 7, da referida decisão, quando, por haver um processo judicial em curso ou terminado relativo aos factos alegados, o Provedor de Justiça tiver de declarar não admissível uma queixa ou pôr fim à sua análise, os resultados dos inquéritos a que tenha eventualmente procedido anteriormente serão arquivados.

Antecedentes do litígio

6 Os factos que deram origem ao litígio encontram-se expostos no despacho recorrido nos seguintes termos:

«6 A demandante é uma organização não governamental (ONG) de direito alemão que apoia refugiados, vítimas de guerra e de catástrofes. Entre 1993 e 1997, apresentou seis pedidos de co-financiamento de acções à Comissão.

7 Ao analisarem os primeiros pedidos, os serviços da Comissão concluíram que, na medida em que não preenchia as condições gerais para o co-financiamento de projectos, a demandante não era elegível para beneficiar dos auxílios concedidos às ONGs. A demandante foi disso informada por ofício de 12 de Outubro de 1993. Por ofício de 29 de Julho de 1996, a Comissão explicou as principais razões que a tinham levado a concluir que a demandante não podia ser considerada uma ONG elegível.

8 Em 5 de Dezembro de 1996, a demandante submeteu à Comissão um novo projecto. Uma versão alterada deste projecto foi submetida à Comissão através de um novo pedido, em Setembro de 1997. A Comissão não decidiu sobre estes novos pedidos de co-financiamento, considerando que a decisão de 12 de Outubro de 1993 sobre a não elegibilidade da demandante se mantinha válida.

9 A demandante apresentou então três queixas ao Provedor de Justiça: uma em 1998 [queixa n.º 338/98/VK] e as duas outras em 2000 [queixas n.ºs 1160/2000/ /GG e 1613/2000/GG]. Estas queixas tinham por objecto essencialmente dois aspectos, a saber, a questão do acesso da demandante ao processo e a questão de saber se a Comissão tinha examinado devidamente os pedidos da demandante.

10 Quanto ao acesso ao processo, o Provedor de Justiça concluiu, numa decisão de 30 de Novembro de 2001, que a lista de documentos que a Comissão propôs à demandante para consulta não estava completa, que a Comissão tinha retido documentos sem razão e que, consequentemente, esta atitude da Comissão

podia constituir um caso de má administração. Propôs à Comissão que autorizasse um acesso adequado ao processo. O acesso ao processo teve lugar nos serviços da Comissão em 26 de Outubro de 2001. O Provedor de Justiça constatou, por outro lado, um caso de má administração no facto de não ter sido dada à demandante a oportunidade de ser ouvida formalmente sobre as informações recebidas de terceiros pela Comissão, informações que foram utilizadas para tomar uma decisão [...] contra a demandante.

11 No que respeita à questão de saber se os pedidos da demandante foram objecto de um exame correcto, o Provedor de Justiça concluiu, por outra decisão também proferida em 30 de Novembro de 2001, em relação ao facto de a Comissão ter tomado em conta determinadas informações provenientes de terceiros, que esse exame não foi efectuado. Por outro lado, na sua decisão de 11 de Julho de 2000, o Provedor de Justiça fez uma observação crítica a respeito do facto de a Comissão ter deixado passar um período de tempo excessivo antes de fornecer por escrito as razões que a tinham levado em 1993 a concluir pela não elegibilidade da demandante. Por último, no que respeita ao facto de a Comissão não ter tomado uma decisão formal relativamente aos pedidos da recorrente apresentados em Dezembro de 1996 e Setembro de 1997, o Provedor de Justiça, na sua decisão de 19 de Julho de 2001, recomendou à Comissão que se pronunciasse sobre esses pedidos antes de 31 de Outubro de 2001.

12 Para dar cumprimento à recomendação do Provedor de Justiça, a Comissão enviou à demandante um ofício de 16 de Outubro de 2001 rejeitando os dois projectos apresentados em Dezembro de 1996 e em Setembro de 1997 em razão da não elegibilidade para o co-financiamento da demandante.

13 Por petição entrada em 15 de Dezembro de 2001, a demandante interpôs recurso de anulação do ofício de 16 de Outubro de 2001. Por acórdão de 18 de Setembro de 2003, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (T-321/01, Colect., p. II-3225), o Tribunal anulou a decisão da Comissão de 16 de Outubro de 2001 que indeferiu os pedidos de co-financiamento da demandante de Dezembro de 1996 e de Setembro de 1997 e condenou a recorrida nas despesas.

14 No seu recurso, a demandante pedia igualmente o reembolso, pela recorrida, das despesas efectuadas com o processo perante o Provedor de Justiça. No seu acórdão, o Tribunal decidiu que as despesas relativas aos processos no Provedor de Justiça não podiam ser consideradas despesas indispensáveis na acepção do artigo 91.°, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e, portanto, não eram reembolsáveis.»

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e despacho recorrido

7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Julho de 2004, a IH propôs uma acção destinada a obter a condenação da Comissão a pagar-lhe 54 037 euros para reparar o dano material sofrido, constituído pelas despesas com advogado efectuadas com três queixas ao Provedor de Justiça.

8 No despacho recorrido, o Tribunal de Primeira Instância julgou a acção da IH manifestamente improcedente.

9 O Tribunal fundamentou essencialmente a sua decisão no facto de não existir nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado porque, por um lado, a decisão de se dirigir ao Provedor de Justiça antes de solicitar a intervenção do Tribunal era uma escolha livre da IH e, por outro, os serviços de um advogado não eram necessários para accionar os procedimentos no Provedor de Justiça.

10 No despacho recorrido, o Tribunal começou a sua análise observando que, através da instituição do Provedor de Justiça, o Tratado CE abriu aos cidadãos da União uma via alternativa à do recurso para o juiz comunitário para defender os seus interesses. Essa via alternativa extrajudicial corresponde a critérios específicos e não

tem necessariamente o mesmo objectivo que um recurso judicial. Além disso, essas duas vias não podem ser prosseguidas em paralelo. Com efeito, embora as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça não interrompam o prazo de recurso aplicável ao processo submetido ao juiz comunitário, o Provedor de Justiça deve, contudo, pôr termo ao seu exame e declarar uma queixa inadmissível se o cidadão em causa tiver interposto simultaneamente um recurso para o juiz comunitário respeitante aos mesmos factos. Incumbe, por isso, ao cidadão apreciar qual das duas vias disponíveis pode servir melhor os seus interesses.

11 Em seguida, o Tribunal observou que as despesas com os procedimentos no Provedor de Justiça não podem ser consideradas despesas indispensáveis, na acepção do artigo 91.º, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, e, portanto, não são reembolsáveis ao abrigo desta disposição. Considerou que, no caso em apreço, a IH procurava cobrar, através de uma acção de indemnização, essas mesmas despesas com advogado efectuadas com os procedimentos no Provedor de Justiça e que o reconhecimento dessas despesas como prejuízos era contrária à jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância relativa ao carácter não reembolsável das referidas despesas a título das despesas da instância.

12 Neste contexto, o Tribunal considerou que, contrariamente aos processos instaurados nos órgãos jurisdicionais comunitários, o procedimento desencadeado no Provedor de Justiça é concebido de modo a não ser necessária a intervenção de um advogado. Basta apresentar os factos numa queixa sem que seja necessário argumentar quanto ao direito. Nestas circunstâncias, a livre escolha pelo cidadão de se fazer representar por um advogado no quadro do procedimento no Provedor de Justiça implica que tenha de suportar pessoalmente as despesas.

13 Além disso, o Tribunal de Primeira Instância deduziu do acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1978, Herpels/Comissão (54/77, Recueil, p. 585, n.os 45 a 50, Colect., p. 235), que o facto de contratar um advogado antes de dar início a um processo nas jurisdições comunitárias é uma opção dos interessados que não pode, em caso algum, ser imputada à instituição recorrida. Em tais circunstâncias, não existia, juridicamente, qualquer nexo de causalidade entre o alegado prejuízo, isto é, as despesas efectuadas com advogado, e a acção proposta nos órgãos jurisdicionais comunitários.

14 O Tribunal sublinhou, por outro lado, que a IH podia optar por se dirigir ao Provedor de Justiça antes de recorrer ao Tribunal de Primeira Instância.

15 Por consequência, o Tribunal decidiu que as despesas com advogado efectuadas nos procedimentos instaurados no Provedor de Justiça não são reembolsáveis como prejuízos no quadro de uma acção de indemnização e decidiu julgar a acção manifestamente improcedente.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

16 Por carta recebida no Tribunal de Justiça em 12 de Abril de 2007, a IH pediu, ao abrigo do disposto nos artigos 61.º e 118.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a reabertura da fase oral do processo. Esse pedido baseia-se na pretensa incoerência das conclusões da advogada-geral.

17 A este respeito, o Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que o processo deve ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre as partes (v. despacho de 4 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Colect., p. I-665, n.º 18, e acórdão de 14 de Dezembro de 2004, Swedish Match, C-210/03, Colect., p. I-11893, n.º 25).

18 Ora, tal não sucede no presente caso. Com efeito, por um lado, a IH limita-se, no essencial, a comentar as conclusões da advogada-geral, sem invocar elementos de facto ou disposições legais em que esta última se teria baseado e que não terão sido

debatidos entre as partes. Por outro lado, o Tribunal de Justiça considera que dispõe, neste caso, de todos os elementos que lhe são necessários para se pronunciar. Por isso, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto ao presente recurso

19 No seu recurso, a IH pede ao Tribunal de Justiça que anule o despacho recorrido e que remeta o processo ao Tribunal de Primeira Instância ou condene a Comissão a pagar-lhe 54 037 euros. A IH solicita também a condenação da Comissão nas despesas.

20 A Comissão pede que seja negado provimento ao recurso e a condenação da IH nas despesas.

21 A IH invoca três fundamentos que, por estarem estreitamente ligados, devem ser examinados em conjunto. No essencial, o Tribunal de Primeira Instância, segundo a IH, exigiu um grau de intensidade excessivo do nexo de causalidade requerido para envolver a responsabilidade extracontratual da Comunidade. Considera, assim, que o Tribunal de Primeira Instância verificou o mérito da argumentação exposta pela recorrente para explicar as razões materiais e jurídicas que a obrigaram a requerer a assistência de um advogado nas queixas que apresentou.

22 É verdade, como a IH alegou com razão, que o facto de as despesas efectuadas nos procedimentos instaurados no Provedor de Justiça não serem reembolsáveis ao abrigo do artigo 91.º, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância é, em princípio, irrelevante para a questão de saber se essas despesas

podem ser reembolsadas ao abrigo do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE. Como o próprio Tribunal de Primeira Instância declarou, no despacho recorrido, o referido artigo só é aplicável exclusivamente às despesas ocasionadas pelo processo no Tribunal de Primeira Instância, com exclusão da fase precedente. Ora, o direito ao reembolso de despesas processuais e o direito de indemnização por perdas e danos estão, em princípio, sujeitos a condições diferentes e são independentes um do outro.

23 No que respeita ao nexo de causalidade requerido, é ponto assente que tanto o Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça como o do Tribunal de Primeira Instância dispõem que as despesas processuais efectuadas pelas partes só são reembolsáveis se tiverem sido necessárias para efeitos do processo. Em contrapartida, o nexo de causalidade requerido no quadro do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE constitui-se desde que o prejuízo seja a consequência directa do acto danoso em causa (v., neste sentido, acórdãos de 4 de Outubro de 1979, Dumortier frères e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 3091, n.º 21, e de 30 de Janeiro de 1992, Finsider e o./Comissão, C-363/88 e C-364/88, Colect., p. I-359, n.º 25).

24 Quanto a um pedido de reparação do dano material que a recorrente afirmava ter sofrido devido às despesas que fizera para assegurar os conselhos de um advogado na fase pré-contenciosa prevista pelo artigo 90.º do Estatuto dos Funcionários, o Tribunal de Justiça declarou que, atendendo nomeadamente a que o conteúdo das reclamações administrativas apresentadas na acepção da referida disposição deve ser interpretado e compreendido pela administração com toda a diligência que uma grande organização bem equipada deve às pessoas sob a sua jurisdição, incluindo os membros do seu pessoal, embora não possa ser proibido aos interessados assegurarem, logo nessa fase, os conselhos de um advogado, trata-se de uma opção dos mesmos, que não pode, por conseguinte, ser imputada à instituição em causa. Assim, não existe um nexo de causalidade entre o alegado prejuízo, isto é, as despesas com advogado, e o acto da instituição em causa (v., neste sentido, acórdão Herpels/Comissão, já referido, n.os 47 a 49).

25 Da mesma forma, há que distinguir as despesas efectuadas com as queixas ao Provedor de Justiça das efectuadas com o processo judicial.

26 A queixa ao Provedor de Justiça, por um lado, permite identificar e procurar eliminar os casos de má administração em nome do interesse geral e, por outro, pode permitir evitar um recurso jurisdicional se o Provedor de Justiça conseguir resolver o diferendo entre o queixoso e a instituição em causa.

27 A queixa é uma opção dos interessados. As despesas, efectuadas livremente pelo queixoso, não podem, por isso, ser consideradas um prejuízo imputável à instituição em causa.

28 Não se pode dizer o mesmo quanto às despesas efectuadas por um demandante que decidiu instaurar um processo jurisdicional, que pode dar lugar, eventualmente através de uma decisão que tem autoridade de caso julgado, ao reconhecimento dos seus direitos e obriga a instituição demandada a agir em conformidade.

29 Por isso, do ponto de vista jurídico, não existe qualquer nexo de causalidade entre o alegado prejuízo sofrido pela IH e a actuação da Comissão.

30 Assim, por esse motivo e sem cometer um erro de direito, o Tribunal de Primeira Instância julgou acertadamente improcedente a acção da IH mediante despacho, de resto suficientemente fundamentado.

31 Esta conclusão não pode ser infirmada pela simples circunstância, suscitada pela IH, de o despacho recorrido ter sido proferido não obstante um acórdão recente do Tribunal de Primeira Instância que condenou a Comissão na reparação de um prejuízo resultante, entre outros, das despesas da parte contrária no quadro de queixas ao Provedor de Justiça (acórdão de 17 de Março de 2005, AFCon Management Consultants e o./Comissão, T-160/03, Colect., p. II-981, n.^{os} 104 a 107).

32 Assim, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

33 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.° do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão concluído pela condenação da IH 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 Internationaler Hilfsfonds eV é condenada nas despesas.

Assinaturas