ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

19 de Março de 2003 *

No processo T-273/01,

Innova Privat-Akademie GmbH, com sede em Berlim (Alemanha), representada por R. Wöstmann, advogado,

demandante,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. de Pauw e B. Martenczuk, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto um pedido de indemnização destinado a obter o ressarcimento do prejuízo alegadamente sofrido pela demandante em consequência do não financiamento de um projecto ao abrigo do instrumento financeiro ECIP (European Community Investment Partners) de um projecto de uma sociedade mista para a formação profissional na Índia,

* Língua do processo: alemão.

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

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

secretário: D. Christensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Dezembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 O instrumento financeiro «EC Investment Partners» (ECIP) era gerido pela Comissão desde 1988. Durante o período que tem interesse para o presente processo, a base jurídica do programa era o Regulamento (CE) n.° 213/96 do Conselho, de 29 de Janeiro de 1996, relativo à execução do instrumento financeiro «EC Investment Partners» destinado a países da América Latina, da Ásia e do Mediterrâneo e à África do Sul (JO L 28, p. 2; a seguir «regulamento ECIP»).

2 Em conformidade com o artigo 1.°, n.° 1, desse regulamento, a Comunidade levava a cabo, no âmbito da cooperação económica com os países da América Latina, da Ásia e do Mediterrâneo e com a África do Sul, durante o período de 1995 a 1999, programas especiais de cooperação que visem a promoção de investimentos de interesse mútuo por parte de operadores comunitários, nomeadamente através de empreendimentos conjuntos com operadores locais nos países elegíveis.

3 Para esse fim, o artigo 2.° do regulamento ECIP previa quatro tipos de facilidades de financiamento. Aquela que interessa no caso em apreço tem o n.° 2 e permitia à Comunidade financiar as seguintes acções:

«De estudos de viabilidade e outras acções por operadores que pretendam criar empreendimentos conjuntos ou investir, através de adiantamentos sem juros, até ao máximo de 50 % do custo, com um limite máximo de 250 000 ecus, podendo as despesas de viagem prévias aos estudos de viabilidade ser financiadas dentro daquele limite máximo através de uma subvenção até um máximo de 10 000 ecus.»

4 Em princípio, os fundos previstos ao abrigo da facilidade n.° 2 eram pagos sob a forma de adiantamentos sem juros. Segundo o artigo 5.°, n.° 2, do regulamento ECIP, os adiantamentos sem juros eram reembolsados segundo regras a fixar pela Comissão, entendendo-se que os prazos para o reembolso final deviam ser tão curtos quanto possível e nunca deveriam exceder cinco anos. Estes adiantamentos não eram reembolsáveis sempre que as acções tivessem resultados negativos.

5 O instrumento financeiro ECIP era aplicado por intermédio de instituições financeiras especializadas que, segundo o artigo 3.°, n.° 1, do regulamento ECIP, deviam ser seleccionadas pela Comissão. Segundo o artigo 4.°, n.° 2, do mesmo

regulamento, os pedidos de obtenção das facilidades n.os 2, 3 e 4 apenas podiam ser apresentados pelas empresas interessadas por intermédio dessas instituições financeiras. Os fundos da Comunidade eram solicitados e entregues às empresas participantes exclusivamente por intermédio da instituição financeira.

6 Em conformidade com o artigo 6.° do regulamento ECIP, a decisão final de financiamento era tomada pela Comissão, que verificava a conformidade com os critérios definidos no regulamento e a compatibilidade com as políticas da Comunidade, em especial a política de cooperação para o desenvolvimento, bem como o interesse mútuo da Comunidade e do país em desenvolvimento em questão.

7 O procedimento seguido pela Comissão quando da apreciação de cada pedido era descrito em detalhe num manual de procedimento ECIP, que estava à disposição de cada instituição financeira.

8 As decisões da Comissão eram preparadas por um comité director composto por funcionários dos diferentes serviços competentes da Comissão. O ponto 8.1.D do manual de procedimento ECIP previa:

«O sector ECIP comunicará à instituição financeira o resultado das consultas do comité director. Quando o comité director propuser a aprovação do projecto, a comunicação à instituição financeira ocorrerá antes da decisão final da Comissão. Por conseguinte, a comunicação destina-se exclusivamente a informar e não constitui uma proposta de financiamento.»

9 No ponto 8.1.E do mesmo manual, acrescentava-se:

«Quando o comité director recomendar a aprovação de um pedido, o sector ECIP empreenderá as diligências necessárias para obter uma decisão final da Comissão sobre o assunto. A eventual decisão da Comissão será transmitida à instituição financeira através do envio à instituição financeira, pelo sector ECIP, das condições específicas relativas ao projecto.»

10 Em conformidade com o seu artigo 11.°, o regulamento ECIP caducou em 31 de Dezembro de 1999. Durante 1999, a Comissão considerou que, em virtude das várias dificuldades surgidas na execução do programa, o instrumento financeiro ECIP não deveria ser prorrogado para além dessa data. Apresentou, assim, ao Parlamento e ao Conselho uma proposta de regulamento relativo ao encerramento e à liquidação dos projectos aprovados pela Comissão ao abrigo do regulamento ECIP.

11 Em 4 de Abril de 2001, o Parlamento e o Conselho adoptaram o Regulamento (CE) n.° 772/2001, relativo ao encerramento e à liquidação dos projectos aprovados pela Comissão em aplicação do regulamento ECIP (JO L 112, p. 1). Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, do referido regulamento, a Comissão tomará as medidas necessárias para assegurar o encerramento e a liquidação dos projectos aprovados ao abrigo do regulamento ECIP.

Factos na origem do litígio

12 Em 10 de Dezembro de 1998, a Innova Privat-Akademie GmbH apresentou à Comissão, por intermédio da instituição financeira Berliner Bank c/o Landesbank

Berlin (a seguir «banco»), um pedido de subvenção destinado a financiar um projecto no âmbito do instrumento ECIP. O projecto em causa consistia num estudo de viabilidade tendo por objectivo a criação de uma sociedade mista para a formação profissional na Índia.

13 Por telecópia de 5 de Janeiro de 1999, enviada pela unidade de assistência técnica do ECIP ao banco, a Comissão acusou a recepção do pedido. Esta telecópia menciona expressamente que não se trata de uma autorização e que a apreciação do projecto seria efectuada posteriormente. O aviso de recepção chegou à demandante por intermédio do banco.

14 Por telecópia de 18 de Janeiro de 1999, o banco informou a demandante de que a partir de 5 de Janeiro de 1999 todas as despesas efectuadas relacionadas com o estudo de viabilidade eram custos elegíveis na acepção do pedido de subvenção apresentado.

15 Por telecópia de 31 de Março de 1999, o banco informou a demandante de que o pedido de subvenção relativo ao estudo de viabilidade no montante de 115 328 euros tinha sido aprovado.

16 Por telecópia de 26 de Agosto de 1999 dirigida ao banco, a Comissão indicou que o pedido de subvenção tinha sido analisado pelo comité director do ECIP em 25 de Março de 1999 e que os seus serviços se tinham pronunciado favoravelmente sobre as condições mencionadas nessa telecópia. No último parágrafo da telecópia, é referido que:

«Esta informação é transmitida sem prejuízo da autorização formal do projecto pela Comissão e, por conseguinte, esta carta não constitui qualquer compromisso

por parte da Comissão. A decisão formal da Comissão ser-vos-á atempadamente transmitida, acompanhada, sendo esse o caso, de um contrato que V. Ex.as deverão assinar.»

17 Todavia, tendo a Comissão decidido submeter o instrumento financeiro ECIP a uma análise de fundo e não propor a prorrogação do programa para além da data de caducidade prevista no regulamento ECIP, deixou de assinar novos acordos de financiamento no âmbito do ECIP. Por conseguinte, não apresentou uma proposta de financiamento do projecto em causa e, portanto, não foi celebrado qualquer acordo de financiamento entre a Comissão e o banco.

18 Por carta de 14 de Abril de 2000, a Comissão comunicou ao banco a sua decisão de não assinar novos acordos de financiamento no âmbito do ECIP.

19 Em 25 de Novembro de 1998, a demandante celebrou um contrato com o gabinete de consultores Berka Investment Consulting Ltd (a seguir «Berka»), relativo ao estudo de viabilidade. A realização deste estudo devia começar em Fevereiro de 1999. Com base nesse contrato, a demandante foi intimada pela Berka em Maio de 2000, nos órgãos jurisdicionais nacionais, para pagar 111 881,46 marcos alemães (DEM).

20 Em 12 de Fevereiro de 2002, o Landgericht Berlin julgou improcedente a acção da Berka. Atendendo às falhas muito importantes do estudo de viabilidade, a demandante apresentou um pedido reconvencional contra a Berka tendo por objecto a sua condenação no pagamento de 78 172,39 DEM, correspondente aos adiantamentos pagos por ela e às despesas de viagem e de pessoal. Por acórdão de 12 de Abril de 2002, o Landgericht Berlin julgou procedente o pedido reconvencional.

Pedidos das partes

21 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 22 de Outubro de 2001, a demandante interpôs a presente acção. Conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— condenar a demandada a pagar-lhe a quantia de 78 172,39 DEM, acrescida de juros;

— condenar a demandada nas despesas.

22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente;

— condenar a demandante nas despesas.

Quanto ao mérito

23 Segundo jurisprudência constante, a existência de responsabilidade extracontratual da Comunidade pressupõe que a parte demandante prove a ilegalidade do comportamento imputado à instituição em causa, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo

alegado (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.° 16; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/ /Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.° 44, de 16 de Outubro de 1996, Efisol/Comissão, T-336/94, Colect., p. II-1343, n.° 30, e de 11 de Julho de 1997, Oleifici Italiani/Comissão, T-267/94, Colect., p. II-1239, n.° 20). Quando uma destas condições não está preenchida, a acção deve ser julgada improcedente na sua totalidade, sem ser necessário apreciar os outros pressupostos da referida responsabilidade (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.° 19, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Fevereiro de 2002, Förde-Reederei/ /Conselho e Comissão, T-170/00, Colect., p. II-515, n.° 37).

Quanto ao comportamento ilegal da Comissão

24 A demandante sustenta que o comportamento ilegal da Comissão resulta da violação do princípio da protecção da confiança legítima. A Comissão teria criado na esfera jurídica da demandante expectativas fundadas ao ter confirmado, na telecópia de 26 de Agosto de 1999, as informações do banco a respeito do pagamento de uma subvenção no âmbito do programa ECIP.

25 A título preliminar, importa referir que não existia qualquer obrigação legal por parte da Comissão de financiar o projecto da demandante. Não decorre do regulamento ECIP tal obrigação, competindo exclusivamente à Comissão a decisão final de financiamento de um projecto (artigo 6.°, n.° 2, do regulamento ECIP). O regulamento ECIP, além disso, não cria um direito ao financiamento de um projecto específico. O direito ao financiamento apenas se constitui quando é celebrado o acordo de financiamento correspondente.

26 Importa recordar em seguida que, segundo jurisprudência constante, o direito de exigir a protecção da confiança legítima, que constitui um dos princípios

fundamentais da Comunidade, estende-se a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulta que a administração comunitária, ao fornecer-lhe garantias precisas, criou na sua esfera jurídica expectativas fundadas. Constituem essas garantias, independentemente da forma em que sejam comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concordantes, que emanem de fontes autorizadas e fiáveis (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Julho de 1998, Mellett/Tribunal de Justiça, T-66/96 e T-221/97, ColectFP, pp. I-A-449 e II-1305, n.os 104 e 107, e a jurisprudência aí citada). Em contrapartida, ninguém pode invocar uma violação deste princípio não havendo garantias precisas fornecidas pela Administração (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Janeiro de 2000, Mehibas Dordtselaan/ /Comissão, T-290/97, Colect., p. II-15, n.° 59).

27 No caso em apreço, há que reconhecer que o conteúdo dos ofícios da Comissão de 5 de Janeiro de 1999 e de 26 de Agosto de 1999 não permite vislumbrar uma garantia de financiamento do projecto em causa.

28 Com efeito, no que diz respeito, em primeiro lugar, à telecópia da unidade de assistência técnica do ECIP enviada ao banco em 5 de Janeiro de 1999, trata-se unicamente do aviso de recepção do pedido. Importa referir, além disso, que essa telecópia menciona expressamente, de forma clara e não ambígua, que não se trata de uma autorização e que a apreciação do projecto será efectuada posteriormente.

29 Em segundo lugar, quanto à telecópia de 26 de Agosto de 1999, há que reconhecer que constitui simplesmente uma comunicação provisória do resultado da apreciação efectuada pelo comité director. Como decorre do último parágrafo dessa telecópia, citado no n.° 16 *supra*, esta comunicação foi transmitida sob reserva da decisão final da Comissão. A telecópia refere expressamente que não contém qualquer compromisso, de forma que não pôde criar expectativas legítimas em relação ao banco ou, *a fortiori*, à demandante.

30 A Comissão sublinha, neste contexto, que esta interpretação da telecópia está plenamente conforme com a prática constante da Comissão quanto à aplicação do regulamento ECIP. Esta prática é, em qualquer caso, confirmada pelo manual de procedimento ECIP, nomeadamente pelos seus pontos 8.1.D e 8.1.E citados nos n.os 8 e 9 *supra*.

31 Cabe observar, a este respeito, que a primeira linha do formulário utilizado para apresentar o pedido de subvenção refere expressamente aquele manual, uma vez que contém a indicação:

«Consulte o manual de procedimento ECIP antes de preencher este formulário.»

32 Importa, por conseguinte, concluir que os factos avançados não revelam garantias precisas por parte da administração comunitária que pudessem ter criado na esfera jurídica da demandante expectativas fundadas que lhe permitam invocar o princípio da protecção da confiança legítima.

33 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da demandante segundo o qual a atitude do banco deve, todavia, ser imputada à demandada. A este respeito, a demandante sustenta, com efeito, que o banco «no presente processo se posiciona ao lado da Comissão» e «constitui o prolongamento da Comissão». Em consequência, quando, como no caso em apreço, uma autorização de subvenção é concedida por intermédio do banco, deve considerar-se que essa decisão emana da própria Comissão. A demandante alega, além disso, que a telecópia da Comissão de 26 de Agosto de 1999 constitui o reconhecimento da concessão de subvenções ao estudo de viabilidade e que, por conseguinte, acreditou legitimamente nas declarações do banco e merece ser protegida por força do princípio da protecção da confiança legítima. Por outro lado, esta confiança legítima teria sido violada pela demandada na medida em que esta não informou a demandante que o programa ECIP tinha sido, entretanto, extinto. Foi

apenas em 14 de Abril de 2000 que a demandante teve conhecimento desse facto, quase seis meses após o termo do programa.

34 Ora, sem que seja necessário apreciar a questão de saber se a atitude do banco pode eventualmente ser imputada à Comissão, basta recordar que a telecópia de 26 de Agosto de 1999 constitui simplesmente uma comunicação provisória do resultado da apreciação efectuada pelo comité director. A informação contida na telecópia foi transmitida sob reserva expressa da decisão final da Comissão e refere expressamente que não contém um compromisso por parte da Comissão.

35 Decorre do que precede que os argumentos da demandante quanto à ilegalidade do comportamento da Comissão são manifestamente desprovidos de todo e qualquer fundamento jurídico.

Quanto ao prejuízo

36 A demandante alega que, confiante no sucesso do projecto, concluiu um contrato com a Berka. Alega ter procedido ao pagamento, por um lado, de seis prestações à Berka no total de 69 600 DEM, e, por outro, de 8 572,39 DEM pelas despesas de viagem e de pessoal (ou seja, um total de 78 172,39 DEM).

37 Importa recordar que a demandante foi intimada pela Berka no Landgericht Berlin a pagar 111 881,46 DEM em execução do contrato relativo ao estudo de viabilidade. O tribunal nacional julgou improcedente a acção da Berka em 15 de Fevereiro de 2002 e, em 12 de Abril de 2002, julgou procedente o pedido reconvencional da demandante que tinha por objecto a condenação da Berka a pagar-lhe 78 172,39 DEM.

38 Para além do facto de a demandante não fornecer a prova concreta desses pagamentos, importa sublinhar que ela própria refere nos seus articulados que o seu pedido de condenação da Comissão numa indemnização tornar-se-ia inútil se esse pedido reconvencional fosse julgado procedente.

39 Por conseguinte, basta reconhecer que o Landgericht Berlin julgou procedente o pedido reconvencional, sem que haja necessidade de apreciar as dificuldades alegadas pela demandante para executar o acórdão desse órgão jurisdicional, para concluir pela inexistência de prejuízo.

Quanto ao nexo de causalidade

40 A demandante alega que o facto de a Comissão não lhe ter atribuído o financiamento solicitado causou-lhe prejuízo. Importa recordar que a demandante sustenta que o comportamento ilegal da Comissão resulta de violação do princípio da protecção da confiança legítima. Por ofício de 26 de Agosto de 1999, a Comissão criou na esfera jurídica da demandante expectativas fundadas na medida em que confirmou as informações do banco a respeito do pagamento de uma subvenção no âmbito do programa ECIP.

41 Todavia, esta telecópia não pode ter estado na origem das despesas invocadas pela demandante. Com efeito, o contrato com a Berka foi celebrado em 25 de Novembro de 1998, ou seja, antes da data da telecópia em causa e antes mesmo de o pedido de subvenção de 10 de Dezembro de 1998 ter chegado à Comissão. Por conseguinte, como o contrato concluído com a Berka era totalmente independente e anterior a qualquer acção da Comissão relativamente ao projecto objecto do pedido de subvenção, o prejuízo alegado não pode ter o seu fundamento num comportamento da Comissão.

42 No que diz respeito às despesas de viagem e de pessoal (8 572,39 DEM), a petição não permite determinar o momento em que a demandante as efectuou. Por conseguinte, a demandante não apresentou provas da existência de um nexo de causalidade com as alegadas garantias fornecidas pela Comissão.

43 Daqui resulta que a demandante não apresentou prova da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento criticado e o prejuízo invocado.

44 Decorre de tudo quanto precede que os argumentos da demandante a respeito de cada uma das três condições exigidas para que se estabeleça a responsabilidade extracontratual da Comunidade são manifestamente infundados. Por conseguinte, cabe julgar a acção improcedente.

Quanto às despesas

45 Por força do disposto no 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, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

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

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

Lenaerts Azizi Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Março de 2003.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts