

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

17 de Janeiro de 2007 *

No processo T-231/04,

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos e V. Kyriazopoulos, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Triantafyllou e F. Dintilhac, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação do acto de 10 de Março de 2004 pelo qual a Comissão procedeu à cobrança por compensação de somas devidas pela República Helénica na sequência da sua participação em projectos imobiliários respeitantes à representação diplomática da Comissão e de alguns Estados-Membros da União Europeia em Abuja (Nigéria),

* Língua do processo: grego.

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

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, J. D. Cooke e I. Labucka, juízes,
secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Maio de 2006,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

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

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

- a) Verifica a existência das dívidas do devedor;

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

c) Verifica as condições de exigibilidade da dívida.

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

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

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

3 Por força do artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro:

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

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

- 4 Segundo o artigo 78.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento Financeiro (JO L 357, p. 1):

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

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

[...]»

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

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

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

- b) Do carácter líquido do crédito, cujo montante deve ser determinado em numerário e com exactidão;
- c) Do carácter exigível do crédito, que não deve estar sujeito a um termo;
- d) Da exactidão da designação do devedor;
- e) Da exactidão da imputação orçamental dos montantes a cobrar;
- f) Da regularidade dos documentos comprovativos;
- g) Da conformidade com o princípio da boa gestão financeira [...]»

6 Segundo o artigo 83.º do Regulamento n.º 2342/2002:

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

Factos na origem do litígio

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

- 8 Em 18 de Abril de 1994, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa e a Comissão (a seguir «partes»), com base no artigo J.6 do Tratado da União Europeia (que passou, após alteração, a artigo 20.º UE), concluíram um memorando de acordo (a seguir «memorando inicial») respeitante à construção, para as suas missões diplomáticas em Abuja, de um complexo comum de embaixadas utilizando serviços de apoio comuns (a seguir «projecto Abuja II»). O memorando inicial foi completado, na sequência da adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia, por um protocolo de adesão.

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

- 10 O artigo 10.º do memorando inicial prevê que a Comissão actua, como coordenadora do projecto Abuja II, «em nome» das outras partes.
- 11 Segundo o artigo 11.º do memorando inicial, a Comissão é responsável pela execução dos estudos de arquitectura quanto à viabilidade do projecto Abuja II, pela estimativa inicial dos custos e pelas fases de concepção do projecto. Este artigo prevê igualmente a conclusão de um memorando de acordo adicional «abrangendo o projecto de construção pormenorizado, a repartição dos custos e a situação jurídica de cada parte participante nas instalações após a conclusão do projecto [Abuja II]» (a seguir «memorando adicional»). Finalmente, o artigo 11.º institui um comité permanente de direcção, composto por representantes de todas as partes e presidido pela Comissão, para coordenar e controlar o projecto Abuja II. O comité permanente de direcção submete relatórios periódicos ao grupo de trabalho «Assuntos administrativos» instituído junto do Conselho no quadro da Política Externa e da Segurança Comum (PESC) (a seguir «grupo assuntos administrativos PESC»).
- 12 O artigo 12.º do memorando inicial tem a seguinte redacção:

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

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

13 O artigo 13.º do memorando inicial estipula:

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

- a) pelos custos totais da área individual de cada parte e
- b) pela participação de cada parte nos custos das áreas comuns e públicas calculada proporcionalmente à parcela que lhe corresponde na soma das áreas individuais.»

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

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

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

- 16 Em 29 de Março de 1995, a Comunidade, representada pela Comissão, celebrou o primeiro contrato com uma empresa comum formada, por um lado, pela Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, vencedora de um concurso de arquitectura organizado pela Comissão para o projecto Abuja II e, por outro, pela COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (a seguir «consultores»). Segundo o artigo 1.º desse contrato, a Comissão confirma a intenção das partes de celebrar um «contrato final» com os consultores. Segundo o artigo 2.º, os consultores comprometem-se a preparar o projecto em causa. O custo dessa preparação ascendia a 212 547,59 euros.
- 17 Em reuniões entre os representantes dos serviços competentes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros em causa e os arquitectos da Dissing & Weitling arkitektfirma, foram determinadas as necessidades reais da representação de cada Estado-Membro e o montante de despesas que cabia a cada um deles.
- 18 Em 26 de Outubro de 1995, reuniu-se o subgrupo de trabalho «Assuntos imobiliários» instituído no quadro da PESC. Resulta da acta da reunião que o subgrupo convidou a Comissão:

«[...]

— a terminar a fase [de concepção do projecto de base];

— a fazer os acordos necessários com o gabinete de arquitectos para elaboração dos [planos da fase de concepção do projecto intermédio] nos prazos previstos pelo [comité permanente de direcção];

- a celebrar os contratos [relativos ao estudo dos solos e à exploração do local, sendo este último [contrato] indispensável para a redacção do memorando adicional;
- bem como a adiantar as despesas ligadas a essas etapas.»

- 19 O subgrupo confirmou que «os montantes pagos pela Comissão [seriam] considerados um adiantamento da sua participação para o fundo *ad hoc* autónomo, que foi previamente considerado a fórmula adequada para o financiamento do projecto [Abuja II]» e que, «[e]m caso de não realização do projecto, as outras partes [reembolsariam] a Comissão segundo as regras aprovadas para as fases precedentes».
- 20 Em 24 de Novembro de 1995, reuniu-se o comité permanente de direcção (v. n.º 11 *supra*). A acta dessa reunião menciona que o contrato «de assistência técnica» com os consultores, no montante de 2 676 369 euros (a seguir «contrato principal») foi submetido à aprovação da Comissão Consultiva de Compras e Contratos da Comissão (CCAM). É igualmente mencionado que, «em caso de não realização do projecto, as outras partes reembolsarão a Comissão».
- 21 Em 27 de Dezembro de 1995, a Comissão celebrou o contrato principal. Este dizia respeito à concepção do projecto de base e à fase intermédia do projecto Abuja II (artigos 4.4 e 4.5), bem como a eventuais planos de pormenor (artigo 4.6).
- 22 Em 19 de Setembro de 1996, o grupo assuntos administrativos PESC aprovou a concepção do projecto intermédio.

23 Em 21 de Novembro de 1996, o grupo assuntos administrativos PESC convidou a Comissão a tomar as medidas *ad hoc* para que os arquitectos começassem a elaboração dos planos de pormenor. O grupo indicou que o contrato formal para essa fase seria celebrado após a finalização do memorando adicional. Nessa reunião, a Comissão indicou ao grupo supramencionado o montante das despesas cujo adiantamento tinha feito até 15 de Novembro de 1996 para a preparação do projecto Abuja II, a saber, cerca de 2,8 milhões de euros.

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

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

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

- 26 Em 12 de Novembro de 1997, a Comissão concluiu com os arquitectos uma adenda ao contrato principal, que tinha por objecto a realização de planos de pormenor e a tomada a cargo de despesas de deslocação, no montante de 1 895 696 euros.
- 27 Em 18 de Junho de 1998, o grupo assuntos administrativos PESC mencionou a eventualidade de uma retirada do Reino da Bélgica do projecto Abuja II. Resulta da acta dessa reunião que o comité permanente de direcção observou que o Reino da Bélgica pagaria a sua parte dos custos tal como fixados após a aprovação da concepção do projecto intermédio.
- 28 Em 10 de Junho de 1998, a Comissão enviou à República Helénica uma ordem de pagamento de 153 367,70 euros, correspondente à parte da República Helénica na fase inicial do projecto, isto é, 5,06% dos custos totais. O prazo de pagamento tinha sido fixado em 31 de Dezembro de 1998.
- 29 Em 9 de Dezembro de 1998, o memorando adicional foi assinado pela República Federal da Alemanha, pela República Helénica, pela República Francesa, pela República Italiana, pelo Reino dos Países Baixos, pela República da Áustria e pela Comissão. O artigo 11.º do memorando adicional prevê a criação de um fundo para o financiamento do projecto.
- 30 Em conformidade com o seu artigo 14.º, o memorando adicional aplica-se provisoriamente a partir do primeiro dia do segundo mês a seguir à sua assinatura e entra em vigor no primeiro dia do segundo mês a seguir à data em que os Estados-Membros e a Comissão declarem que o ratificaram.

- 31 Em 28 de Abril de 1999, a Comissão lançou um anúncio de concurso para a construção das Embaixadas dos Estados-Membros em causa, bem como da delegação da Comunidade (JO 1999, S 82). Nele era mencionado que a Embaixada da Grécia teria uma superfície de 677 m².
- 32 Em 3 de Setembro de 1999, a Comissão «reiterou» o seu apelo de 1998 junto do grupo assuntos administrativos PESC a fim de que os Estados-Membros lhe reembolsassem as somas que tinha pago aos consultores para a fase de concepção do projecto intermédio. Indicou que alguns Estados-Membros tinham já pago os montantes devidos, mas outros, entre os quais a República Helénica, não a tinham reembolsado antes da data de vencimento de 31 de Dezembro de 1998. A Comissão acrescentou que seria enviada outra ordem de pagamento às partes respeitante, por um lado, aos custos dos planos de pormenor e, por outro, aos custos da reorganização implicada pelas retiradas do Reino da Bélgica, do Reino de Espanha e da República Portuguesa.
- 33 Em 20 de Setembro de 1999, o comité permanente de direcção reuniu-se para pré-seleccionar as sociedades de construção. O representante da República Helénica assinou a acta da reunião. O anúncio de concurso para o acompanhamento da construção foi publicado no Jornal Oficial S 54 de 17 de Março de 2000.
- 34 Por ordem de pagamento de 17 de Fevereiro de 2000, a Comissão pediu à República Helénica que pagasse 168 716,94 euros para a organização do processo de anúncio de concurso relativo aos planos de pormenor.
- 35 Em 22 de Junho de 2000, o comité permanente de direcção decidiu adoptar uma nova abordagem do projecto (a seguir «projecto Abuja II reduzido»), tornada necessária pela retirada da República Francesa. O projecto Abuja II reduzido previa, em particular, a supressão dos edifícios e dos serviços de apoio comuns, bem como

uma redução de área. O representante da República Helénica nessa reunião manifestou o seu acordo em relação ao projecto, sob reserva, todavia, da aprovação dos seus superiores. Em 29 de Junho, a Comissão enviou a acta da reunião de 22 de Junho de 2000 à República Helénica e convidou-a a dar uma resposta formal relativa ao projecto Abuja II reduzido.

- ³⁶ Em 5 de Setembro de 2000, a Comissão reiterou o seu pedido aos representantes da República Helénica. Após um novo pedido em 14 de Setembro de 2000, a Comissão, em 25 de Setembro de 2000, enviou à República Helénica uma carta por fax, cujo prazo de resposta expirava em 30 de Setembro de 2000, indicando que o seu silêncio seria interpretado como uma retirada do projecto. Em 2 de Outubro de 2000, as autoridades gregas informaram a Comissão de que não estavam em condições de dar uma resposta em relação ao projecto Abuja II reduzido. Em consequência, a Comissão respondeu, na mesma data, que tinha encarregado os arquitectos de proceder à adaptação do projecto Abuja II reduzido excluindo a República Helénica.
- ³⁷ Por carta de 28 de Janeiro de 2002, a Comissão enviou uma nota de débito de 1 276 484,50 euros à República Helénica respeitante a custos de construção relativos ao projecto Abuja II. A Comissão anulou posteriormente essa nota de débito.
- ³⁸ Após ter aberto a sua própria Embaixada em Abuja, a República Helénica abandonou as instalações provisórias que ocupava no quadro do projecto Abuja I, em 13 de Julho de 2002.
- ³⁹ Por carta de 11 de Outubro de 2002, a Comissão notificou formalmente à República Helénica as notas de débito não pagas respeitantes aos projectos Abuja I e Abuja II, convidando-a a pagar um montante total de 861 813,87 euros e de 11 000 dólares dos Estados Unidos (USD).

- 40 Na sequência de negociações entre as partes, a Comissão recordou à República Helénica, por carta de 31 de Janeiro de 2003, que não tinha pago as dívidas relativas aos projectos Abuja I e Abuja II e convidou-a a pagar uma soma total de 516 374,96 euros e de 12 684,89 USD antes do fim do mês de Fevereiro de 2003. A Comissão acrescentou que, na falta de pagamento na data do vencimento, procederia à cobrança das somas em causa utilizando todas as vias jurídicas disponíveis.
- 41 Nos meses seguintes, a República Helénica e a Comissão discutiram o montante das somas devidas.
- 42 Em 29 de Dezembro de 2003, a República Helénica enviou ao seu Representante Permanente junto da União Europeia uma carta com o seguinte teor:

«Dado que a Comissão Europeia mantém a sua posição quanto à dívida do nosso país relativa ao projecto Abuja II aplicando o procedimento de compensação, pedimos-lhe que siga de perto o procedimento e nos comunique se e em que medida foi executado, para que a República Helénica possa examinar se tenciona interpor um recurso contra a Comissão Europeia.

No que respeita ao projecto Abuja I, recordamos que admitimos a nossa dívida até Maio de 2002, ao passo que o montante reclamado pela Comissão cobre o período que vai até Julho de 2002 e além dessa data. Dado que temos a intenção de pagar a dívida referida, pedimos-lhe que estabeleça contacto com os serviços financeiros competentes da Comissão a fim de verificar os elementos do montante total exacto da nossa dívida em euros até Maio de 2002.»

- 43 Em 16 de Fevereiro de 2004, a Comissão enviou à República Helénica uma carta identificando as dívidas desta última ainda não regularizadas no que respeita aos projectos Abuja I e Abuja II. Resulta do quadro junto a essa carta, que menciona, especificamente, onze notas de débito não pagas relativas aos projectos Abuja I e Abuja II, que a Comissão pedia à República Helénica que pagasse 565 656,80 euros. Nessa carta, a Comissão especificou:

«[A República Helénica transmitiu] à Comissão o seguinte crédito: [...]

2000GR161PO005OBJ 1 GRÈCE CONTINENTALE — Interim payment —
4 774 562,67 euros.

Em aplicação das condições de pagamento como foram fixadas pelo [artigo 73.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento Financeiro], a Comissão procederá à compensação das dívidas e créditos tendo em conta, eventualmente, os juros de mora.

No caso de os créditos enviados ultrapassarem os montantes compensados, o saldo líquido a que a República Helénica tiver direito será pago o mais rapidamente possível [...]

- 44 Em 10 de Março de 2004, a Comissão entregou fundos à República Helénica no quadro do programa operacional regional da Grécia continental. Ora, em vez de pagar o montante de 4 774 562,67 euros (v. n.º 43 *supra*), a Comissão pagou somente 3 121 243,03 euros. Procedeu, assim, à cobrança por compensação do saldo ainda não regularizado pela República Helénica, que era de 565 656,80 euros no que respeita aos projectos Abuja I e Abuja II (a seguir «acto impugnado»).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 45 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Abril de 2004, a República Helénica interpôs o presente recurso. O processo foi registado com a referência C-189/04.
- 46 Por despacho de 8 de Junho de 2004, em aplicação do artigo 2.º da Decisão 2004/407/CE, Euratom do Conselho, de 26 de Abril de 2004, que altera os artigos 51.º e 54.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça (JO L 132, p. 5), o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância.
- 47 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância decidiu iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo, convidou as partes a responder por escrito a uma série de questões. Esse pedido foi satisfeito.
- 48 Nas suas respostas às questões do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão alegou que havia que desentranhar dos autos o parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 26 de Junho de 1998, apresentado pela República Helénica como anexo 12 da sua petição.
- 49 Na audiência de 10 de Maio de 2006 foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.

50 A República Helénica conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- declarar a nulidade do acto de compensação adoptado pela Comissão em relação a um montante de 565 656,80 euros;
- condenar a Comissão nas despesas.

51 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso manifestamente desprovido de fundamento;
- condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao mérito

52 A República Helénica invoca um único fundamento, relativo à violação dos memorandos inicial e adicional, bem como das disposições do Regulamento Financeiro e do Regulamento n.º 2342/2002.

- 53 Este fundamento articula-se em duas partes. Em primeiro lugar, a República Helénica sustenta que a Comissão cometeu erros no tocante às suas obrigações financeiras relativas aos projectos Abuja I e Abuja II e, em particular, que não lhe incumbia nenhuma obrigação financeira no que respeita ao projecto Abuja II. Em segundo lugar e de qualquer forma, alega que a Comissão não estava no direito de proceder à cobrança dos montantes em causa por compensação, dado que os créditos não eram certos e líquidos na acepção do Regulamento Financeiro e do Regulamento n.º 2342/2002.

Quanto à primeira parte do fundamento, relativo à violação dos memorandos inicial e adicional

Argumentos das partes

- 54 Em primeiro lugar, no que respeita ao projecto Abuja I, a República Helénica reconhece que é obrigada a pagar os montantes devidos a título de rendas e de despesas de funcionamento, ou seja, um total (sem juros) de 50 312,67 euros e 11 000 USD. Ora, essas somas não foram pagas imediatamente uma vez que, em primeiro lugar, algumas notas de débito não indicavam com precisão o período a que se reportavam. A República Helénica invoca, a este propósito, uma nota de débito de 9 de Março de 2000 e refere a sua carta de 29 de Dezembro de 2003, em que pediu esclarecimentos relativos às notas de débito. Em segundo lugar, afirma que existia um desacordo quanto à data em que as rendas em causa eram devidas. Finalmente, em terceiro lugar, que a Comissão decidiu unilateralmente proceder à compensação impugnada.
- 55 Em seguida, quanto ao projecto Abuja II, a República Helénica alega que não está sujeita a qualquer obrigação financeira. O facto de não ter ratificado o memorando adicional é determinante a este respeito.

- 56 Resulta, com efeito, do memorando inicial que um participante podia retirar-se do projecto quer não assinando o memorando adicional (artigo 15.º, n.º 1), quer após a entrada em vigor do memorando adicional (artigo 15.º, n.º 2). A República Helénica alega que se retirou do projecto Abuja II utilizando a primeira possibilidade. Com efeito, tinha assinado o memorando adicional, mas nunca o ratificou. Esta não ratificação equivale a uma retirada do projecto Abuja II.
- 57 Ora, segundo o artigo 14.º do memorando adicional (v. n.º 30 *supra*), a ratificação constitui uma condição necessária para a entrada em vigor do referido memorando, que só aconteceu após a retirada da República Helénica.
- 58 Além disso, segundo o artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial (v. n.º 15 *supra*), essa retirada tem por efeito que a República Helénica não está vinculada a qualquer obrigação financeira.
- 59 A República Helénica sustenta que decorre do artigo 12.º do memorando inicial, em particular do seu segundo parágrafo, que o custo dos trabalhos preparatórios do projecto Abuja II devia ser imputado à Comissão. Acrescenta que, se o projecto fosse realizado, esse custo deveria ser reembolsado por contribuições de todas as partes em função da sua parcela no projecto (v. n.º 12 *supra*). Este custo não deve ser assumido por aqueles que se retiraram sem terem ratificado o memorando adicional, pelo menos se se retiraram antes da sua entrada em vigor.
- 60 Segundo a República Helénica, o parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 26 de Junho de 1998 corrobora a sua interpretação a este respeito.

- 61 Com efeito, qualquer outra conclusão desvirtuaria o «espírito do projecto». Embora os Estados-Membros tenham transferido alguns poderes para a Comissão no quadro do projecto Abuja II, mantiveram uma certa autonomia, de modo a que a sua acção não fosse «entravada ou limitada por regras estritas, absolutas e rígidas». Assim, um Estado-Membro poderia retirar-se do projecto se o julgasse financeiramente desvantajoso ou por qualquer outro motivo legítimo.
- 62 Consequentemente, segundo a República Helénica, a Comissão violou o memorando inicial, em particular o seu artigo 15.º, bem como o memorando adicional.
- 63 Na réplica, a República Helénica observa que vários Estados-Membros se retiraram do projecto Abuja II devido ao aumento considerável do custo deste projecto em relação ao orçamento inicial.
- 64 Alega igualmente que o argumento jurídico da Comissão no caso em apreço é surpreendente. Por um lado, admite a inaplicabilidade do memorando adicional e invoca, por isso, a pretensa responsabilidade pré-contratual da República Helénica. Por outro lado, defende, a título subsidiário, que o memorando adicional é juridicamente vinculativo na totalidade. Segundo a República Helénica, um acordo internacional ou está integralmente em vigor ou não está, por não ter sido ratificado. Por conseguinte, essas disposições não podem ser consideradas inaplicáveis a título principal e ser aplicadas a título subsidiário. A este respeito, a questão essencial e determinante é a de saber se o memorando adicional está ou não em vigor.
- 65 No que respeita ao argumento da Comissão segundo o qual há responsabilidade pré-contratual da República Helénica porquanto desencadeou nos outros participantes a expectativa de que assumiria as obrigações contratuais definitivas, esta última alega

que essa expectativa poderia ser fundada se as circunstâncias não se tivessem alterado radicalmente. Ora, devido à retirada de vários Estados, o custo do projecto aumentou de forma considerável. Esse pesado encargo, ao qual acresce uma mudança radical das condições do projecto Abuja II, motivou a sua retirada definitiva e legítima.

- 66 Segundo a República Helénica, só os memorandos inicial e adicional regulam os direitos e obrigações das partes, incluindo as obrigações financeiras. Pressupondo que as decisões eventualmente tomadas durante os trabalhos do comité permanente de direcção fossem contrárias ao enquadramento jurídico já referido, não poderiam em caso algum prevalecer sobre este.
- 67 Finalmente, a República Helénica não sustenta que a Comissão deva assumir o encargo das despesas ligadas ao projecto Abuja II. Uma interpretação correcta das disposições dos memorando inicial (artigos 12.º e 13.º) e adicional (artigo 14.º) mostra que esse encargo incumbe unicamente aos participantes finais, proprietários e beneficiários exclusivos do complexo imobiliário. Aliás, enquanto coordenadora de todo o projecto, a Comissão pode pedir aos participantes finais que assumam os custos em questão.
- 68 A Comissão contesta os argumentos da República Helénica relativos ao projecto Abuja I. Observa que as despesas a cargo da República Helénica foram calculadas até 13 de Julho de 2002, data em que deixou livres as instalações provisórias.
- 69 Quanto ao projecto Abuja II, a Comissão invoca três argumentos para demonstrar a responsabilidade da República Helénica.

- 70 Em primeiro lugar, há responsabilidade contratual da República Helénica no que respeita às despesas cobertas pelo memorando inicial em relação à fase preliminar do projecto, na percentagem que lhe incumbe pagar (v. artigo 12.º, segundo parágrafo, do memorando inicial), dado que assinou e ratificou o referido memorando.
- 71 Em segundo lugar, a Comissão alega que há responsabilidade pré-contratual da República Helénica decorrente do memorando adicional em relação às despesas relativas às fases posteriores, isto é, a maior parte do montante controvertido. Invoca, nomeadamente, o comportamento da República Helénica e o princípio da boa fé em direito internacional.
- 72 Em terceiro lugar e a título subsidiário, a Comissão invoca a responsabilidade contratual da República Helénica resultante da aplicação provisória do memorando adicional por mandato. A este propósito, a Comissão sustenta, em primeiro lugar, que o artigo 14.º do memorando adicional previu a aplicação provisória deste, facto que, sob reserva de ratificação, fez nascer obrigações contratuais. A República Helénica participou, portanto, manifestamente *de facto* nesta aplicação provisória. Em particular, a Comissão alega, em segundo lugar, que as relações entre os Estados participantes e ela própria, coordenadora do projecto, podem ser qualificadas de relações entre mandantes e mandatário. Enquanto mandantes, os Estados-Membros devem reembolsar as despesas que a Comissão realizou enquanto mandatária.

Apreciação do Tribunal

- 73 A título preliminar, deve recordar-se que, no quadro do Tratado UE, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, as competências do Tribunal de Justiça são enumeradas limitativamente pelo artigo 46.º UE. Este não prevê qualquer

competência do Tribunal de Justiça no quadro das disposições do título V do Tratado UE (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Novembro de 2005, Selmani/Conselho e Comissão, T-299/04, não publicado na Colectânea — Colect. 2005, p. II-20*, n.ºs 54 e 55).

- 74 Decorre dos autos do presente processo que as relações entre a Comissão e os Estados-Membros resultantes da sua cooperação no quadro da concepção, da planificação e da execução dos projectos Abuja I e Abuja II são abrangidas pelo título V do Tratado UE (v., em particular, n.º 8 *supra*). Todavia, é claro que a Comissão procedeu à cobrança das somas controvertidas através de um acto adoptado com base no Regulamento Financeiro e no Regulamento n.º 2342/2002, de forma que o acto de compensação faz parte do domínio do direito comunitário. Dado que esse acto é susceptível de recurso de anulação interposto em conformidade com o disposto no artigo 230.º CE, o Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer do presente recurso.
- 75 Deve, em seguida, examinar-se a responsabilidade financeira da República Helénica em relação aos projectos Abuja I e Abuja II.
- 76 Em primeiro lugar, no que respeita ao projecto Abuja I, a República Helénica admitiu a sua responsabilidade de princípio pelas despesas em causa e, mais precisamente, reconheceu uma dívida de 50 312,67 euros e de 11 000 USD, sem juros. Em contrapartida, contesta a sua responsabilidade em relação à soma total de 72 714,47 euros que a Comissão lhe imputou relativa ao projecto Abuja I.
- 77 Deve recordar-se a este propósito que, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo no Tribunal de Primeira Instância em conformidade com o disposto no artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo estatuto, e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a petição referida no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça deve conter o objecto do litígio e uma exposição sumária dos

fundamentos invocados. Segundo jurisprudência constante, essas indicações devem ser suficientemente claras e precisas para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir o recurso, eventualmente sem outras informações em apoio. Para garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que este se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, Colect., p. II-523, n.º 20, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Fevereiro de 2005, Chiquita Brands e o./Comissão, T-19/01, Colect., p. II-315, n.º 64).

78 Embora admita a sua responsabilidade de princípio em relação ao projecto Abuja I, a República Helénica sustenta que não pagou as dívidas em causa devido a um desacordo quanto à data em que as rendas eram devidas (v. n.º 54 *supra*). Todavia, a República Helénica não apresentou este argumento na sua petição, na acepção da jurisprudência referida no n.º 77 *supra*.

79 Deve observar-se que a Comissão imputou à República Helénica um montante de 72 714,47 euros a título do projecto Abuja I, correspondente à locação provisória das instalações por ela ocupadas até 13 de Julho de 2002. A Comissão repartiu essas despesas segundo documentação detalhada e apurou o seu crédito por notas de débito. Daí resulta que o ónus da prova do carácter não fundado ou do cálculo errado do montante em causa recai sobre a República Helénica. Ora, esta não explicou a sua posição quanto à data da exigibilidade das rendas em causa nem quanto à diferença entre a sua posição e a da Comissão. Da mesma forma, a República Helénica não especificou os elementos do seu cálculo dos montantes de 50 312,67 euros e de 11 000 USD nem as razões pelas quais se recusava a aceitar a responsabilidade pela totalidade dos 72 714,47 euros que lhe foram imputados pela Comissão em relação ao projecto Abuja I.

80 Com efeito, a República Helénica não provou que a Comissão cometera um erro quanto ao montante devido. Por isso, o Tribunal encontra-se na impossibilidade de apreciar quer a questão de saber se a Comissão cometeu um erro na determinação do montante devido quer de substituir o montante cobrado pela Comissão pelo que é aceite pela República Helénica.

- 81 A República Helénica alega igualmente que as notas de débito não indicavam com precisão o período a que se reportavam (v. n.º 54 *supra*). Deve referir-se a este respeito que, por um lado, a República Helénica admitiu a sua responsabilidade pela dívida em causa e que, por outro lado, não levantou objecções quando recebeu as várias notas de débito entre 30 de Novembro de 1997 e 31 de Janeiro de 2001. Consequentemente, cabia à República Helénica provar que não era responsável pelas dívidas em causa. Ora, a verdade é que manifestamente não o fez. Além disso e como se indica no n.º 79 *supra*, a República Helénica não explicou porque considerava não ser devedora da diferença entre o montante que admite e o montante pedido pela Comissão. Não especifica também em que é que consiste a alegada falta de precisão nas notas de débito a esse respeito.
- 82 Por conseguinte, o argumento da República Helénica respeitante à sua responsabilidade pelas dívidas relativas ao projecto Abuja I não pode ser acolhido.
- 83 Em segundo lugar, deve examinar-se o argumento da República Helénica segundo o qual não tem qualquer responsabilidade financeira no que respeita ao projecto Abuja II. Embora sublinhando que os direitos e obrigações das partes são fixados unicamente nos memorandos inicial e adicional, a República Helénica sustenta ter-se retirado do projecto, uma vez que nunca ratificou o memorando adicional. Por isso, decorre do artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial que não está sujeita a qualquer obrigação financeira no que respeita ao projecto Abuja II (v. n.ºs 55 a 62 *supra*).
- 84 A este respeito, o Tribunal refere, em primeiro lugar, que a República Helénica não contesta que se comportou como um participante de pleno direito no projecto Abuja II durante mais de seis anos, isto é, de 18 de Abril de 1994 até 30 de Setembro de 2000. Com efeito, a República Helénica, que afirma no caso em apreço ter-se retirado do projecto Abuja II, dado que nunca ratificou o memorando adicional, participou no referido projecto durante quase dois anos após a assinatura do referido memorando em Dezembro de 1998 (v. n.º 29 *supra*). Mesmo após ter recebido a correspondência da Comissão respeitante ao projecto Abuja II reduzido

(v. n.ºs 35 e 36 *supra*), a República Helénica não se retirou formalmente do projecto, mas limitou-se a indicar, na carta de 2 de Outubro de 2000, que não estava em condições de dar uma resposta definitiva sobre a sua participação no projecto Abuja II (v. n.º 36 *supra*). De forma constante entre Abril de 1994 e Setembro de 2000, a República Helénica, através do seu comportamento, deixou entender às outras partes que mantinha a sua participação no projecto Abuja II. Assim, suscitou nos outros participantes a expectativa de que continuaria a assumir a sua responsabilidade financeira relativa ao projecto Abuja II. Por isso, a apreciação das obrigações da República Helénica não pode limitar-se aos memorandos inicial e adicional, mas deve igualmente tomar em conta as expectativas que o referido Estado-Membro criou pelo seu comportamento nos outros participantes.

85 A este propósito, o Tribunal recorda que o princípio da boa fé é uma regra de direito internacional consuetudinário cuja existência foi reconhecida pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional instituído no quadro da Sociedade das Nações (v. acórdão de 25 de Maio de 1926, Interesses alemães na Alta-Silésia polaca, CPJI, série A, n.º 7, pp. 30 e 39) e, mais tarde, pelo Tribunal Internacional de Justiça e que, por consequência, se impõe, no caso em apreço, à Comunidade e aos outros participantes.

86 Este princípio foi codificado no artigo 18.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, celebrada em 23 de Maio de 1969, que estipula:

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

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

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

- ⁸⁷ Há que observar igualmente que o princípio da boa fé é o corolário, em direito internacional público, do princípio da protecção da confiança legítima, que, segundo a jurisprudência, faz parte da ordem jurídica comunitária (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Janeiro de 1997, Opel Austria/Conselho, T-115/94, Colect., p. II-39, n.º 93).
- ⁸⁸ É pacífico que, em 18 de Abril de 1994, a República Helénica assinou o memorando inicial e que também o ratificou. Por conseguinte, segundo o preâmbulo do referido memorando, era um dos participantes do projecto Abuja II que decidiram construir um complexo comum de embaixadas num «espírito de interesse mútuo». Essa qualidade de participante implica certas obrigações acrescidas de cooperação e solidariedade entre participantes.
- ⁸⁹ O memorando inicial diz respeito às fases preliminares do projecto Abuja II. Embora esse memorando, nomeadamente os artigos 11.º a 15.º, possa ser criticado pela sua falta de clareza, é um facto que dele decorre que a Comissão se comprometeu a assumir a responsabilidade pelo custo dos trabalhos preparatórios de 140 000 euros e que esse custo devia ser reembolsado por todas as partes em função da respectiva parcela no projecto caso este se realizasse (v., nomeadamente, o artigo 12.º do memorando inicial, citado no n.º 12 *supra*). As partes confirmaram igualmente, na audiência, que resulta dos artigos 11.º a 15.º do memorando inicial que, após a primeira fase, caracterizada pela concepção inicial do projecto, as partes interessadas no prosseguimento do projecto deviam assinar o memorando adicional relativo à concepção pormenorizada do edifício e ao financiamento detalhado do projecto.

- 90 Na sequência da assinatura do memorando inicial, a Comissão, com a aprovação dos participantes, assinou contratos com os consultores (v. n.º 16 *supra*). Embora resulte dos autos que os custos aumentaram em relação às previsões iniciais, as despesas efectuadas não foram postas em causa, durante as reuniões dos comités responsáveis pelo projecto (v. n.ºs 18 a 23 *supra*), pelos participantes, dos quais fazia parte a República Helénica.
- 91 Deve notar-se que resulta do memorando inicial, assinado e ratificado pela República Helénica, que a participação dos Estados-Membros no projecto foi determinada em função da área pedida para a sua delegação e compreendia uma parte dos custos das zonas comuns e públicas (v. n.º 13 *supra*). A República Helénica não contesta ter pedido uma área de 591 m² para a sua Embaixada, de forma que a sua participação no projecto, tendo em conta a dos catorze participantes, foi inicialmente fixada em 5,06%.
- 92 Após a fase de concepção inicial do projecto e contrariamente ao que estava previsto no memorando inicial (v. n.º 11 *supra*), os participantes decidiram prosseguir o projecto e suportar as despesas relativas à concepção pormenorizada do edifício, antes de o memorando adicional ser elaborado. Em particular, o grupo assuntos administrativos PESC, na sua reunião de 24 de Fevereiro de 1997, em que participaram dois representantes da República Helénica, autorizou a Comissão a fazer os acordos necessários com os arquitectos para elaborar os planos de pormenor sem esperar pelo memorando adicional (v. n.º 24 *supra*). Foi previsto que, «como nos casos precedentes, os adiantamentos assim pagos pela Comissão [seriam] reembolsados posteriormente pelos outros participantes segundo os procedimentos previstos para esse efeito no memorando inicial».
- 93 Trata-se de um elemento importante. Ao decidir elaborar os planos de pormenor sem esperar pela elaboração do memorando adicional, os participantes foram além das fases preliminares, concluindo assim necessariamente um acordo tácito de realizar o projecto. No que respeita aos custos gerados por essa decisão, os

participantes não puderam evidentemente invocar os procedimentos previstos pelo memorando adicional, que não tinha sido aprovado (v. n.º 13 *supra*). Por isso, ao fazerem referência ao reembolso posterior dos adiantamentos previstos pelo memorando inicial, as partes referiram-se efectivamente ao seu artigo 12.º, segundo o qual, se o projecto fosse realizado, os participantes reembolsariam o montante dos trabalhos de preparação adiantado pela Comissão (v. n.º 12 *supra*). Ora, tendo os participantes decidido durante a reunião de 24 de Fevereiro de 1997 realizar o projecto, já não eram livres de se retirar sem reembolsar a sua parte das despesas preliminares e das despesas posteriores.

- 94 Embora alguns Estados-Membros se tenham posteriormente retirado do projecto (v. n.ºs 25 e 27 *supra*), a República Helénica não adoptou qualquer comportamento susceptível de criar dúvidas sobre a sua participação. Além disso, não levantou qualquer objecção quanto às despesas relativas ao contrato principal, no montante de 1 895 696 euros, celebrado com os consultores em 12 de Novembro de 1997 (v. n.º 26 *supra*).
- 95 Em 9 de Dezembro de 1998, a República Helénica e os outros participantes que não se tinham retirado do projecto assinaram o memorando adicional (v. n.º 29 *supra*). Além disso, nos meses seguintes, a República Helénica comportou-se como uma parte de pleno direito no projecto. Foi só durante o Verão de 2000 que manifestou, pela primeira vez, reticências quanto ao prosseguimento da sua participação, o que levou a Comissão a concluir que se tinha retirado do projecto (v. n.º 36 *supra*).
- 96 É claro que a República Helénica tinha o direito de se retirar do projecto. Todavia, tendo presente nomeadamente a evolução dos compromissos desde a fase inicial e apesar da não ratificação do memorando adicional, o Tribunal considera que não podia retirar-se sem ser responsável pelas despesas ligadas à sua participação no projecto Abuja II.

97 A República Helénica, enquanto signatária do memorando adicional, era obrigada a agir de boa fé em relação às outras partes. Essa obrigação era reforçada pelo facto de a República Helénica ter assinado e ratificado o memorando inicial e de ser, de 18 de Abril de 1994 a 30 de Setembro de 2000, uma «parte participante» no projecto. A este propósito, por um lado, deve referir-se que a República Helénica participou nas reuniões dos comités responsáveis pelo projecto e aprovou as despesas da Comissão. Por outro, pediu que a área da sua Embaixada no complexo fosse de 591 m² e aceitou, após a retirada de alguns Estados-Membros do projecto, aumentar esse valor para 677 m² (v. anúncio de concurso de 28 de Abril de 1999). De facto, esteve plenamente associada ao procedimento respeitante ao anúncio de concurso relativo ao projecto em 1999 e em 2000 e o seu representante participou na avaliação das sociedades de construção (v. n.ºs 31 e 33 *supra*).

98 Além disso, a República Helénica não manifestou dúvidas no que respeita à sua participação no projecto entre 18 de Abril de 1994 e 30 de Setembro de 2000. Se considerava não ter qualquer responsabilidade financeira antes da ratificação do memorando adicional, deveria ter-se oposto às ordens de pagamento de 10 de Junho de 1998 e de 17 de Fevereiro de 2000 que a Comissão lhe enviou no que respeita ao projecto Abuja II (v. n.ºs 28, 32 e 34 *supra*). Além disso, nunca manifestou a intenção de se retirar do projecto ou de não ratificar o memorando adicional, apesar da retirada de vários Estados-Membros e da consequente modificação da sua própria parcela do projecto. Deve notar-se a esse propósito que, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (v. n.º 86 *supra*), uma parte que queira retirar-se de um acordo internacional é obrigada a informar as outras partes (artigos 65.º e 67.º).

99 O Tribunal considera que resulta do que precede que a República Helénica se comportou como um participante de pleno direito no projecto. Deixou entender às outras partes, pelo seu comportamento, que aceitava e aprovava os compromissos assumidos pela Comissão em nome das partes. Assim, suscitou nas outras partes a confiança de que assumiria as suas obrigações relativas ao projecto. Além disso, há que reconhecer que a sua participação no projecto, em particular a sua Embaixada de 677 m², teve um efeito directo no custo total do projecto. Por isso, em razão do princípio da boa fé, a República Helénica não podia eximir-se aos seus

compromissos financeiros invocando que não tinha ratificado o memorando adicional.

100 Por outro lado, as obrigações da República Helénica decorrem igualmente dos termos do memorando inicial. Como a República Helénica reconheceu (v. n.º 56 *supra*), resulta expressamente do artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial que uma parte participante que não assinou o memorando adicional pode eximir-se às obrigações financeiras relativas ao projecto (v. n.º 15 *supra*). Ora, é claro que a República Helénica assinou o memorando adicional. Nas circunstâncias do caso em apreço, o artigo 15.º, n.º 1, do memorando inicial deve ser lido em sentido estrito, contrariamente à interpretação que dele dá a República Helénica.

101 A República Helénica sustenta que a ratificação do memorando adicional constitui uma condição necessária para a sua entrada em vigor (v. n.º 57 *supra*). O Tribunal refere, a este propósito, que, por força do artigo 14.º do memorando adicional, este se aplica provisoriamente a partir do primeiro dia do segundo mês a seguir à sua assinatura. Tendo o referido memorando sido assinado pelas partes em 9 de Dezembro de 1998, aplicava-se provisoriamente a partir de 1 de Fevereiro de 1999. O memorando adicional aplicou-se, portanto, a título provisório à República Helénica até Outubro de 2000. Esta não pode ignorar essa aplicação provisória invocando o facto de não ter ratificado o memorando.

102 Por outro lado, deve salientar-se que os outros oito Estados-Membros que se retiraram do projecto pagaram a sua parte das despesas, apesar de nem todos terem ratificado o memorando adicional.

103 Resulta de tudo o que precede que a República Helénica deve ser considerada responsável por todas as despesas relativas à sua participação no projecto Abuja II.

- 104 A República Helénica admite que as outras partes só podiam legitimamente esperar que ela assumisse as suas obrigações contratuais definitivas se as circunstâncias «não se tivessem alterado fundamentalmente» (v. n.º 65 *supra*). Ora, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, no que respeita a um projecto de construção de um edifício, o aumento do custo de um projecto não pode ser considerado uma «alteração fundamental de circunstâncias». Além disso, a República Helénica aceitou o aumento do custo do projecto, conhecido desde as origens do projecto Abuja II (v. n.º 90 *supra*), e não suscitou qualquer objecção quando a sua parcela foi aumentada na sequência da retirada de vários Estados-Membros entre 1997 e 1999.
- 105 Resulta de tudo o que precede que deve rejeitar-se a primeira parte do fundamento único.

Quanto à segunda parte do fundamento, relativo à violação do Regulamento Financeiro e do Regulamento n.º 2342/2002

Argumentos das partes

- 106 A República Helénica alega que, ao proceder à cobrança por compensação dos montantes em causa, a Comissão violou o Regulamento Financeiro e o Regulamento n.º 2342/2002.
- 107 A República Helénica sustenta que, contrariamente ao que refere a Comissão, existe manifestamente uma incerteza quanto ao montante e à justificação das somas reclamadas, tanto em relação ao projecto Abuja I como em relação ao projecto Abuja II. Por três cartas sucessivas de 29 de Maio e 11 de Outubro de 2002 e de 31 de Janeiro de 2003, a Comissão convidara-a a pagar três montantes totalmente

diferentes em relação aos projectos em causa (respectivamente, 1 276 484,50 euros, 861 813,87 euros e 516 374,96 euros). O atraso no pagamento do montante devido explica-se, portanto, pela falta de clareza de alguns dados que figuram nas notas de débito e pelas grandes disparidades das somas correspondentes (v. n.º 54 *supra*). A este propósito, a República Helénica lembra que a dívida de 1 276 484,50 euros foi anulada por ser indevida.

- 108 A República Helénica acrescenta que a Comissão violou os princípios que regem as operações de cobrança por compensação previstos nos artigos 77.º a 89.º do Regulamento n.º 2342/2002. Em particular, as condições de aplicação do artigo 83.º do Regulamento n.º 2342/2002, segundo o qual o crédito deve ser certo e líquido para que haja compensação válida, não estão preenchidas.
- 109 Além disso, o Regulamento Financeiro e o Regulamento n.º 2342/2002 contêm disposições que visam proteger os interesses financeiros das Comunidades (artigos 78.º, n.º 1, e 80.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2342/2002). Ora, no caso em apreço, o montante da compensação, em particular no que se refere ao projecto Abuja II, não diz respeito a créditos das Comunidades face à República Helénica, mas a créditos eventualmente detidos pelas partes no projecto Abuja II, unicamente no quadro das disposições do memorando inicial. A República Helénica conclui que a Comissão não pode validamente invocar os procedimentos previstos pelo Regulamento Financeiro.
- 110 A Comissão considera que foi sem razão que a recorrente contestou os referidos créditos, que são certos, estão apurados e são exigíveis.

Apreciação do Tribunal

- 111 Deve salientar-se, em primeiro lugar, que resulta do âmbito de aplicação do Regulamento Financeiro, em especial do artigo 1.º, que o procedimento de cobrança

por compensação previsto pelo artigo 73.º, n.º 1 (v. n.º 3 *supra*), apenas se aplica às somas que provêm do orçamento comunitário. Ora, não é contestado que a Comissão estava habilitada, nos termos do artigo 268.º CE, que prevê a inscrição no orçamento tanto das despesas da Comunidade como de certas despesas ocasionadas às instituições pelas disposições do Tratado da União Europeia relativas à política externa e de segurança comum, a imputar ao orçamento comunitário as despesas realizadas em relação aos projectos Abuja I e Abuja II.

- 112 Segundo a República Helénica, a Comissão violou o Regulamento Financeiro e o Regulamento n.º 2342/2002 uma vez que os créditos em causa não eram «certos e líquidos» na acepção dos referidos regulamentos. A República Helénica salienta nomeadamente que a incerteza rodeou o montante e a justificação das somas reclamadas (v. n.ºs 106 a 108 *supra*).
- 113 Deve salientar-se, a este propósito, que o Regulamento Financeiro e o Regulamento n.º 2342/2002 contêm regras detalhadas relativas ao direito da Comissão de proceder a uma cobrança por compensação.
- 114 O artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro prevê que o contabilista procederá à cobrança por compensação junto de qualquer devedor que seja simultaneamente titular de um crédito certo, líquido e exigível perante as Comunidades, até ao limite das dívidas desse devedor às Comunidades (v. n.º 3 *supra*).
- 115 Quanto ao procedimento aplicável, o artigo 71.º do Regulamento Financeiro prevê que o gestor orçamental competente deve, em primeiro lugar, apurar um crédito, isto é, verificar a existência das dívidas do devedor, determinar ou verificar a veracidade e o montante da dívida e verificar as condições de exigibilidade da dívida (v. n.º 1 *supra*). O artigo 79.º do Regulamento n.º 2342/2002 exige que o gestor

orçamental se assegure, nomeadamente, do «carácter certo» do crédito que não deve estar sujeito a qualquer condição. É igualmente obrigado a assegurar-se do «carácter líquido» do crédito, cujo montante deve ser determinado em numerário e com exactidão, bem como do seu «carácter exigível», isto é, o crédito não deve estar sujeito a qualquer condição (v. n.º 5 *supra*). Além disso, o artigo 80.º do Regulamento n.º 2342/2002 dispõe que qualquer apuramento de créditos deve basear-se em documentos que comprovem os direitos das Comunidades.

- 116 Qualquer crédito apurado como «certo, líquido e exigível» deve ser objecto de uma ordem de cobrança emitida ao contabilista e elaborada pelo gestor orçamental competente (artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro). A ordem de cobrança é uma operação pela qual o gestor orçamental dá ao contabilista instruções para cobrar o crédito apurado (artigo 78.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2342/2002).
- 117 No caso em apreço, a República Helénica não demonstrou que o gestor orçamental tivesse cometido um erro ao concluir que o crédito em causa era «certo, líquido e exigível».
- 118 Deve observar-se, a este propósito, que uma compensação nos termos do artigo 73.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro não está excluída quando uma das dívidas for contestada ou quando haja negociações entre a Comissão e o devedor no que respeita às referidas dívidas. Caso contrário, o devedor poderia adiar indefinidamente a recuperação de uma dívida.
- 119 De facto, na sua carta de 29 de Dezembro de 2003, a República Helénica pediu ao seu Representante Permanente junto da UE que se certificasse de que a Comissão procederia à compensação, pelo menos no que respeita ao projecto Abuja II (v. n.º 42 *supra*).

- 120 Apesar da sua carta de 29 de Dezembro de 2003, a República Helénica alega, no caso em apreço, que os créditos não eram certos e líquidos com o fundamento de que a Comissão a convidou a pagar três montantes totalmente diferentes em relação aos projectos em causa (v. n.º 107 *supra*). Embora possam ter existido incertezas em 2002 no que respeita aos créditos, o Tribunal considera que, na sequência de comunicações entre as partes e de um novo exame dos elementos do processo, a Comissão chegou a uma conclusão certa no que diz respeito aos montantes devidos em 2004 quando procedeu à cobrança.
- 121 A Republica Helénica admite que a Comissão anulou a nota de débito de 1 276 484,50 euros mais de um ano antes da cobrança por via de compensação em Março de 2004 (v. n.º 107 *supra*). Esta nota de débito dizia respeito a custos de construção relativos ao projecto Abuja II e é claro, no caso em apreço, que a Comissão não procurou cobrar essa soma pelo acto impugnado. Conclui-se que a nota de débito em causa é desprovida de pertinência no caso em apreço.
- 122 No que respeita à carta de 11 de Outubro de 2002, pela qual a Comissão pediu o pagamento de 861 813,87 euros e de 11 000 USD relativos aos projectos Abuja I e Abuja II, a Comissão reduziu esse montante muito antes da decisão de cobrança. Com efeito, na carta de 31 de Janeiro de 2003, a Comissão pediu o pagamento de 516 374,96 euros e de 12 684,89 USD.
- 123 Na sequência da última nota de débito de 28 de Março de 2003 e da imposição de juros na falta de pagamento, a Comissão, na sua carta de 16 de Fevereiro de 2004, fixou o montante em 565 656,80 euros (v. n.º 43 *supra*). Anexou as onze notas de débito correspondentes ao período de 20 de Agosto de 1997 a 28 de Março de 2003 e manifestou a intenção de proceder à cobrança de compensação.

124 Além disso, resulta dos autos que, ao adoptar o acto impugnado, a Comissão se baseou em documentos comprovativos que demonstram os direitos das Comunidades em conformidade com o disposto no artigo 71.º do Regulamento Financeiro e no artigo 80.º do Regulamento n.º 2342/2002. Esses documentos comprovativos compreendiam o memorando inicial assinado e ratificado pela República Helénica, o memorando adicional assinado pela República Helénica, as actas das reuniões no decurso das quais a Comissão foi autorizada pelas partes, entre as quais a República Helénica, a prosseguir o projecto Abuja II sem esperar pela finalização do memorando adicional, os documentos respeitantes à associação da República Helénica ao procedimento de anúncio de concurso em relação ao projecto em 1999 e em 2000, bem como vários documentos relativos às despesas ligadas ao projecto Abuja I e efectuadas pela República Helénica até 13 de Julho de 2002.

125 Além disso, cada uma das onze notas de débito enviadas pela Comissão à República Helénica e anexadas à carta de 16 de Fevereiro de 2004 fixava uma data de vencimento, tal como o artigo 78.º do Regulamento n.º 2342/2002 prevê, e é pacífico que a República Helénica não pagou as suas dívidas nos prazos assim fixados.

126 A República Helénica não aduziu qualquer elemento susceptível de demonstrar que a Comissão não seguiu o procedimento previsto pelos regulamentos em causa e que não tinha o direito de concluir que o crédito era «certo, líquido e exigível». Em particular, a República Helénica não demonstrou que as dívidas fossem condicionais nem que o montante devido não foi determinado com exactidão (v. n.º 115 *supra*).

127 Com efeito, relativamente ao projecto Abuja II, a República Helénica não alegou que o crédito não era certo e líquido. Limitou-se a sustentar que não tinha qualquer obrigação financeira no que respeita a esse projecto, argumento rejeitado pelo Tribunal no quadro da primeira parte do fundamento único.

128 No que respeita ao projecto Abuja I, a República Helénica sustenta que a Comissão não deveria ter procedido à cobrança apesar das negociações em curso. Ora, como o Tribunal referiu no n.º 118 *supra*, a existência de negociações não podia impedir a Comissão de proceder à cobrança. Resulta nomeadamente de uma carta da Comissão de 12 de Junho de 2003 que esta estava ao corrente da objecção da República Helénica respeitante ao projecto Abuja I desde essa data. O Tribunal considera que a Comissão tinha o direito de rejeitar a objecção em causa e, prossequindo os procedimentos previstos pelo Regulamento Financeiro e pelo Regulamento n.º 2342/2002, de proceder, em Março de 2004, à cobrança por compensação.

129 Segundo a República Helénica, a Comissão não estava habilitada a proceder à cobrança por compensação porque os regulamentos supramencionados visam proteger os interesses financeiros das Comunidades. Ora, os créditos em causa são supostamente detidos pelas partes e não pela Comunidade (v. n.º 109 *supra*).

130 O Tribunal considera que os créditos em causa são os da Comunidade. No que respeita ao projecto Abuja I, é pacífico que a Comissão, com o acordo dos Estados-Membros, arrendou o edifício em causa e subarrendou escritórios a estes. A Comissão prestou igualmente alguns serviços aos Estados-Membros. Estes, entre os quais a República Helénica, utilizaram as instalações com pleno conhecimento do facto de que a Comissão se comprometeu perante o proprietário do edifício em nome de todos os ocupantes. A Comissão era, com efeito, o mandatário dos Estados-Membros para esses fins.

131 Quanto ao projecto Abuja II, a Comissão era igualmente o mandatário das partes participantes (v., por exemplo, os artigos 11.º e 12.º do memorando inicial, n.ºs 11 e 12 *supra*). Decorre dos autos que a Comissão adiantou os montantes contestados por conta dos Estados-Membros e como adiantamento da sua própria participação total no projecto. Por isso, era à Comunidade e não às partes que os montantes em causa eram devidos.

- 132 Por conseguinte, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, as condições previstas para a cobrança por compensação estavam preenchidas à data do acto impugnado.
- 133 A segunda parte do fundamento único deve, portanto, ser julgada infundada.

Quanto ao pedido da Comissão para que o parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 26 de Junho de 1998 seja desentranhado dos autos

- 134 Quanto à objecção levantada pela Comissão em relação ao parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 26 de Junho de 1998 (v. n.º 48 *supra*), deve recordar-se que seria contrário ao interesse público, que exige que as instituições possam beneficiar dos pareceres do seu Serviço Jurídico dados com toda a independência, admitir que tais documentos internos pudessem ser apresentados por outras pessoas que não os serviços a pedido dos quais foram elaborados num processo perante o Tribunal, sem que a sua apresentação tivesse sido autorizada pela instituição em causa ou ordenada pelo órgão jurisdicional (despacho do Tribunal de Justiça de 23 de Outubro de 2002, Áustria/Conselho, C-445/00, Colect., p. I-9151, n.º 12, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Janeiro de 2005, Gollnisch e o./Parlamento, T-357/03, Colect., p. II-1, n.º 34).
- 135 No caso em apreço, a República Helénica não alegou que o Conselho tivesse autorizado a apresentação do parecer em causa. Nestas condições, deve deferir-se o pedido da Comissão e desentranhar o referido parecer dos autos.
- 136 Resulta do que precede que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

¹³⁷ Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) O parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 26 de Junho de 1998, apresentado pela República Helénica como anexo 12 da petição, é desentranhado dos autos.**
- 2) É negado provimento ao recurso.**
- 3) A República Helénica é condenada nas despesas.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Janeiro de 2007.

O secretário

O presidente

E. Coulon

J. D. Cooke