

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

27 de Junho de 2000 \*

No processo T-72/99,

**Karl L. Meyer**, residente em Uturoa (ilha de Raiatea, Polinésia Francesa), representado por J.-D. des Arcis, advogado no foro de Papeete, e C. A. Kupferberg, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de H. Pakowski, embaixador da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue Émile Reuter,

demandante,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por X. Lewis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo Serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

\* Língua do processo: francês.

que tem por objecto a reparação dos danos alegadamente sofridos pelo demandante na sequência da falta de pagamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento de uma subvenção que este último se terá comprometido a conceder no âmbito de um programa respeitante à plantação de árvores e de plantas frutíferas tropicais na ilha de Raiatea,

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

composto por: K. Lenaerts, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, juízes,  
secretário: G. Herzig, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Março de 2000,

profere o presente

**Acórdão**

**Programa de microprojectos**

- 1 A Decisão 80/1186/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1980, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 361, p. 1; EE 11 F14 p. 3), prevê, no seu artigo 125.º, que o

Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) pode participar no financiamento de microprojectos nos países e territórios ultramarinos (PTU). A Decisão 80/1186 já não está em vigor. Actualmente, as relações entre a União e os PTU são reguladas pela Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO L 263, p. 1), com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 97/803/CE do Conselho, de 24 de Novembro de 1997, respeitante à revisão intercalar da Decisão 91/482 (JO L 329, p. 50).

- 2 Em 25 de Novembro de 1987, uma convenção para o financiamento de um programa de microprojectos (a seguir «Convenção») a efectuar na ilha de Raiatea foi celebrada entre a Comunidade Económica Europeia e o território da Polinésia Francesa. A Convenção baseia-se na Decisão 80/1186.
- 3 O artigo 3.º das cláusulas específicas da Convenção dispõe:

«O programa comporta a realização de 40 plantações, de 1,5 a 2,5 hectares cada uma, de ananás e outros frutos.

O FED financia 50% dos custos de realização das plantações, bem como a compra de dois veículos...»

- 4 Por força da Convenção (cláusulas específicas, artigo 2.º e anexo IB), a participação do FED foi fixada em 300 000 ecus. A mesma Convenção prevê uma intervenção das autoridades polinésicas num montante de 380 000 ecus e uma contribuição pessoal, num montante de 810 000 ecus, por parte dos agricultores que participam no programa (anexo IB das cláusulas específicas).

- 5 Quanto à execução do programa, a Convenção previa, no seu artigo 4.º, alínea c), das cláusulas específicas, que «a direcção da obra [seria] confiada ao Serviço da Economia Rural do território».
- 6 O artigo VIII das cláusulas gerais da Convenção prevê:

«O território pode, com o acordo da Comissão, renunciar parcial ou totalmente à execução de um programa.

As modalidades desta renúncia serão determinadas por troca de cartas.

Os créditos ainda não utilizados referentes ao programa abandonado podem ser afectados a outros projectos financiados pelo [FED] no território.»

### Factos na origem do litígio

- 7 O demandante explora uma plantação de frutos tropicais na ilha de Raiatea.
- 8 Em Outubro de 1991, participou numa reunião organizada na ilha de Tahaa, na qual participaram representantes da Comissão, entre os quais o Sr. Alexandrakis, chefe de delegação, bem como cinco ministros do Governo da Polinésia Francesa. Durante esta reunião, o Sr. Alexandrakis terá apresentado programas de

microprojectos referentes à plantação de ananás e de outros frutos na ilha de Raiatea incluídos no objecto da Convenção (a seguir «programa de plantação»).

- 9 O demandante apresentou a seguinte declaração do Sr. Tetuanui, conselheiro territorial e presidente do município de Tahaa, respeitante à reunião de Outubro de 1991:

«... tinha convidado em Outubro de 1991, na qualidade de conselheiro territorial e presidente do município da Tahaa, [o demandante] a participar numa reunião com três funcionários da delegação da Comissão Europeia, colocados em Suva, Fiji.

O chefe da delegação, Sr. Alexandrakis, estava acompanhado de cinco ministros do então governo do território. Propôs uma subvenção de 35 milhões de francos pacíficos [FCP] aos agricultores de Raiatea para a realização de um microprojecto frutífero, sob o controlo directo do Sr. Avaearii Colomes, agente técnico do Serviço da Economia Rural em Uturoa, Raiatea...»

- 10 Segundo o demandante, «[o] Serviço da Economia Rural de Raiatea foi mandatado para a execução e a fiscalização da concretização deste microprojecto. O demandante, sendo proprietário de uma plantação de 44 hectares, deu o seu acordo para a sua participação. Em 1992, plantou a sua quota de árvores frutíferas suplementares e o Serviço da Economia Rural de Raiatea inscreveu-o como beneficiário de 3,3 milhões de FCP [= 181 518 francos franceses (FRF)] de entre os 35 milhões [de] FCP colocados à disposição para os agricultores de Raiatea pelo FED».
- 11 Também afirma que «o Serviço da Agricultura, dependente do governo do território, indicou-lhe, não apenas as árvores e os frutos a plantar [mas] forneceu-lhe e vendeu-lhe ainda estas plantas, atribuindo-lhe uma quantia de 3,3 milhões de FCP a partir da subvenção concedida pelo FED». Assim, em execução do

programa de plantação, o demandante terá plantado 380 goiabeiras, 65 anoneiras, 280 mangueiras, 65 000 ananaseiros e 1 000 papaieiras.

- 12 O demandante afirma ainda que, «após ter cumprido as suas obrigações no termo do acordo assumido, reclamou naturalmente o pagamento da parte que lhe tinha sido atribuída a partir da subvenção do FED».
- 13 Apesar de, segundo o demandante, «ter honrado as suas obrigações nos termos do pactuado, nunca chegou a receber o pagamento». Ter-lhe-ão sido dadas várias explicações para justificar esta falta de pagamento da subvenção, nomeadamente a da utilização dos fundos para outro fim pelas autoridades locais.
- 14 Em Setembro de 1997, na sequência dos contactos havidos com representantes do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, o demandante tomou conhecimento de que os fundos colocados à disposição das autoridades locais pelo FED terão sido utilizados para a compra de veículos e que este último terá obtido o reembolso destes fundos.
- 15 O demandante não recebeu a mínima subvenção no que toca às árvores e plantas frutíferas tropicais que terá plantado em 1992.

#### Tramitação processual e pedidos das partes

- 16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Março de 1999, o demandante intentou a presente acção.

- 17 Por alegações de 4 de Junho de 1999, apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 7 de Junho de 1999, a Comissão suscitou a questão prévia da admissibilidade nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.
- 18 Por despacho de 17 de Setembro de 1999, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu pronunciar-se em sede do mérito sobre a questão prévia de inadmissibilidade suscitada.
- 19 O demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar admissíveis todos os seus pedidos;
  - declarar que o prazo de prescrição só começou a correr a partir de Setembro de 1997, data da verificação dos factos pelo Tribunal de Contas;
  - declarar que a Comissão/FED culposamente não cumpriu, por omissão, uma sua obrigação, incumprimento este agravado por uma violação da confiança legítima;
  - declarar e decidir que a Comissão/FED não cumpriu a sua obrigação, resultante do artigo 155.º do Tratado CE (actual artigo 211.º CE), de zelar pela aplicação das disposições por ela própria adoptadas;
  - declarar e decidir que o demandante sofreu um prejuízo que excede 181 518 FRF e ordenar à Comissão o pagamento deste montante, que é devido desde 1992, acrescido de juros de mora;

— condenar ainda a Comissão a pagar-lhe o montante de 20 000 FRF pelas despesas, cuja repetição é impossível, a que teve de fazer face para a defesa dos seus interesses.

20 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção inadmissível;

— a título subsidiário, julgar a acção improcedente;

— condenar o demandante nas despesas.

21 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral. As partes foram convidadas a responder por escrito a várias questões e a apresentar certos documentos.

22 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência pública de 30 de Março de 2000.



## Quanto à admissibilidade

### *Argumentos das partes*

- 23 Na questão prévia de admissibilidade suscitada, a Comissão considera que a petição não reúne as condições impostas pelo artigo 19.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e pelo artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. A petição, que comporta um pedido de indemnização por perdas e danos, não identifica o acto ilegal ou a omissão ilegal censurados à Comissão, nem o prejuízo sofrido pelo demandante, nem o nexo de causalidade entre o comportamento ilegal e o prejuízo. A Comissão recorda na mesma ocasião as condições necessárias à verificação da responsabilidade extracontratual da Comunidade (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1990, *Sonito e o./Comissão*, C-87/89, Colect., p. I-1981, n.º 16, do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Junho de 1997, *Perillo/Comissão*, T-7/96, Colect., p. II-1061, n.º 41, e de 29 de Outubro de 1998, *TEAM/Comissão*, T-13/96, Colect., p. II-4073, n.º 68).
- 24 Em primeiro lugar e no que toca à ilegalidade, a Comissão apresenta dois argumentos.
- 25 Por um lado, refere que a petição não contém qualquer indicação quanto à implicação da Comissão no processo de financiamento do projecto do demandante. Sublinha que a escolha de um projecto para financiamento por parte do FED, bem como a sua gestão concreta e as modalidades de pagamento ao beneficiário, são da competência exclusiva das autoridades dos PTU. Na realidade, o demandante critica uma violação de obrigações contratuais por parte das autoridades dos PTU que têm a direcção da execução do projecto. Ora, em tal hipótese, o pedido do demandante deverá ser considerado como inadmissível, uma vez que não está estabelecido que o comportamento da Comissão lhe tenha causado um prejuízo extracontratual distinto do prejuízo contratual cuja reparação lhe cabe pedir à direcção do projecto (v. acórdão *Perillo/Comissão*, já referido no n.º 23 anterior, n.º 45).

- 26 Por outro lado, a Comissão sublinha que a petição não indica em que medida a alteração do destino dos fundos denunciada pelo demandante, constitui um acto ilegal, tal como não precisa a que título deveria a Comissão fiscalizar, ou mesmo impedir, tal alteração. O facto na origem do prejuízo alegado pelo demandante só poderá, portanto, ser um dos actos das autoridades locais que foi adoptado no âmbito das suas próprias competências (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Fevereiro de 1998, Laga/Comissão, T-93/95, Colect., p. II-195, e Landuyt/Comissão, T-94/95, Colect., p. II-213, n.º 47).
- 27 Em segundo lugar, a Comissão afirma que a petição não apresenta qualquer elemento de prova no que toca à existência de umnexo de causalidade, seja de que natureza for, entre uma eventual falta de fiscalização por parte da Comissão e o prejuízo alegado. O demandante também não terá demonstrado que o prejuízo alegado teria podido ser evitado caso a Comissão tivesse exercido a fiscalização que reivindica.
- 28 Em terceiro lugar, e no que toca ao prejuízo, a Comissão explica que, como o montante das perdas e danos reclamados corresponde exactamente ao montante do financiamento de que não terá beneficiado devido às actuações das autoridades nacionais, o seu pedido deve ser julgado inadmissível, uma vez que, caso tivesse sido interposto contra a Comissão nas circunstâncias do presente processo um recurso de anulação, este seria inadmissível, o que de igual modo acarretaria a inadmissibilidade da acção de indemnização (v. acórdãos Laga/Comissão, já referido no n.º 26 anterior, n.º 48, e Landuyt/Comissão, já referido no n.º 26 anterior, n.º 48).
- 29 O demandante contesta a tese defendida pela Comissão e reivindica a admissibilidade da sua acção.

*Apreciação do Tribunal*

- 30 Há que recordar que, segundo o artigo 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo no Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 46.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto, e o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a petição deve, designadamente, indicar o objecto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Para preencher estas exigências, uma petição que vise a reparação de danos causados por uma instituição comunitária deve conter elementos que permitam identificar o comportamento que o demandante reprova à instituição, as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que sustenta ter sofrido, bem como a natureza e a extensão deste prejuízo (v. acórdão TEAM/Comissão, já referido no n.º 23 anterior, n.º 27).
- 31 Ora, no caso em apreço, a petição comporta os elementos que permitem identificar o comportamento que é censurado à Comissão, o nexo de causalidade entre este último e o prejuízo alegado, bem como a sua extensão.
- 32 Assim, o demandante censura à Comissão, em primeiro lugar, ter violado o princípio da protecção da confiança legítima, na medida em que, apesar das garantias que lhe terão sido dadas pela Comissão, nunca chegou a receber a subvenção por parte do FED no que toca à sua participação no programa de plantação. Também censura à Comissão ter omitido fiscalizar o destino final dos fundos entregues pelo FED.
- 33 O demandante sustenta que o prejuízo que sofreu corresponde ao montante da subvenção que não recebeu, ou seja, 181 518 FRF.
- 34 Também sustenta que a intervenção de um funcionário da Comissão durante a reunião de Outubro de 1991 e a inacção da Comissão estão na origem do prejuízo que sofreu.

- 35 Donde resulta que as exigências impostas pelas disposições dos artigos 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância estão preenchidas no caso em apreço.
- 36 O argumento que a Comissão retira da inadmissibilidade de um eventual recurso de anulação que acarretaria a inadmissibilidade do presente pedido de indemnização também deve ser rejeitado. Com efeito, a acção de indemnização com base nos artigos 178.º do Tratado CE (actual artigo 235.º CE) e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 288.º, segundo parágrafo, CE) foi instituída como uma via autónoma que desempenha uma função específica no âmbito do sistema das vias de recurso, pelo que, em princípio, a inadmissibilidade de um recurso de anulação não acarreta a inadmissibilidade de um pedido de indemnização por um prejuízo pretensamente sofrido em virtude do acto cuja anulação podia ser pedida. O mesmo não se passa quando a acção de indemnização tem como objectivo, na realidade, a revogação de uma decisão individual que se tenha tornado definitiva, constituindo, assim, um desvio de procedimento (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Setembro de 1996, Dreyfus/Comissão, T-485/93, Colect., p. II-1101, n.ºs 67 e 68). Ora, a presente acção não pode ser considerada como tendo por objectivo que sejam extintos os efeitos jurídicos de uma decisão da Comissão tornada definitiva.
- 37 Donde resulta que a presente acção é admissível.

## Quanto ao mérito

### *Argumentos das partes*

- 38 O demandante invoca, em primeiro lugar, que o facto de o Sr. Alexandrakis ter proposto, em Outubro de 1991, o programa de plantação lhe confere uma confiança legítima relativamente ao recebimento de uma subvenção num montante de 181 518 FRF (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Fevereiro de 1975, Compagnie Continentale France/Conselho, Colect., p. 59, de 14 de

Maio de 1975, CINTA/Comissão, 74/74, Recueil, p. 533, de 12 de Abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho, 281/82, Recueil, p. 1969, de 29 de Setembro de 1987, De Boer Buizen/Conselho e Comissão, 81/86, Colect., p. 3677, e de 28 de Abril de 1988, Mulder, 120/86, Colect., p. 2321). A demandada não terá, todavia, executado a sua obrigação de subvenção contraída a favor dos agricultores de Raiatea, que terão, estes, respeitado a sua parte do acordo. Além disso, a demandada será culpada de uma omissão ilegal. A Comissão não terá cumprido a sua obrigação resultante do artigo 155.º do Tratado de fiscalizar a correcta utilização dos fundos concedidos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1961, Meroni e o./Alta Autoridade, 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 e 1/61, Recueil, p. 319, Colect., 1954-1961, p. 615).

- 39 Na sua réplica, o demandante sustenta que a Decisão 91/482 se baseia numa parceria entre a Comissão e os PTU. Remete, em especial, para o artigo 145.º, n.º 3, desta decisão, que refere a responsabilidade conjunta das autoridades competentes dos PTU e da Comunidade. Por força dos artigos 221.º e 223.º da Decisão 91/482, o delegado da Comissão terá mesmo poderes de execução e de fiscalização específicos. A argumentação da Comissão de que não intervém nas relações entre as autoridades locais e os beneficiários individuais deve, portanto, ser rejeitada. Além disso, o demandante sublinha que o chefe da delegação da Comissão apresentou pessoalmente, no exercício das suas funções, o programa de plantação aos beneficiários individuais na presença de cinco ministros do governo do território. A Comunidade será responsável pelos prejuízos resultantes desta intervenção (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1969, Sayag e o., 9/69, Recueil, p. 329; Colect. 1969-1970, p. 123). Os artigos 145.º, n.º 3, alínea f), e 223.º da Decisão 91/482 determinarão indiscutivelmente a responsabilidade da Comunidade (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil, p. 325, Colect., p. 111, e de 8 de Abril de 1992, Cato/Comissão, C-55/90, Colect., p. I-2533). Mesmo após o reembolso dos fundos pelas autoridades locais à Comissão, a Comunidade continuará a ser responsável nos termos do artigo 225.º, n.º 8, da Decisão 91/482.

- 40 Quanto à violação pela Comunidade da sua obrigação de fiscalização, o demandante remete ainda para um artigo publicado nas *Nouvelles de Tahiti* em 30 de Setembro de 1999.

- 41 O demandante alega, em segundo lugar, que existe um nexo de causalidade entre o não respeito do compromisso do FED e o seu prejuízo, correspondente ao montante da subvenção prometida, ou seja, 181 518 FRF. Acrescenta que, o projecto em questão era, em conformidade com as disposições da Decisão 91/482, da responsabilidade conjunta da Comissão e das autoridades locais. Remetendo para o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão (175/84, Colect., p. 753), considera que o nexo de causalidade com o comportamento das autoridades comunitárias não foi quebrado.
- 42 A Comissão replica, em primeiro lugar, que não adoptou, nem por acção nem por omissão, um comportamento susceptível de engendrar a sua responsabilidade relativamente ao demandante. A escolha de um microprojecto para financiamento por parte do FED será da competência exclusiva das autoridades dos PTU. As autoridades em causa terão a responsabilidade exclusiva, não apenas da celebração das convenções com os beneficiários do projecto, mas também da gestão e da execução do projecto em causa. Não existirá qualquer nexo jurídico entre o FED e os beneficiários do projecto em causa e a Comissão não intervirá nas relações entre as autoridades locais do PTU em causa e os beneficiários individuais.
- 43 Com a sua presença em Outubro de 1991 na apresentação do programa de plantações, os representantes da Comissão terão assistido as autoridades locais do PTU em causa, as quais, todavia, terão continuado a ter a direcção e a responsabilidade dos projectos individuais.
- 44 Como reconhece o demandante, a subvenção em questão foi concedida pelo Serviço da Agricultura dependente do Governo da Polinésia Francesa. Portanto, o demandante põe em causa, através da presente acção, a eventual violação das obrigações contratuais que vinculam as autoridades do PTU. Ora, resulta de jurisprudência constante (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Setembro de 1985, Murri frères/Comissão, 33/82, Recueil, p. 2759, n.º 38, e acórdão Perillo/Comissão, já referido no n.º 23, *supra*, n.º 45) que a Comissão não é responsável por uma eventual violação das obrigações contratuais que ligam o beneficiário de um projecto seleccionado e a autoridade local.

- 45 A Comissão observa ainda que o demandante não apresentou qualquer prova formal de um compromisso assumido pelas autoridades da Polinésia Francesa de lhe pagar a quantia de 181 518 FRF nos termos de um projecto financiado pelo FED.
- 46 Em segundo lugar, a Comissão sustenta que o demandante não apresentou qualquer prova de umnexo de causalidade directo entre um acto ou uma omissão da Comissão e o não pagamento da subvenção pelas autoridades da Polinésia Francesa.

### *Apreciação do Tribunal*

- 47 As partes são concordes em que não existe qualquernexo contratual entre o demandante e a Comissão no que respeita à sua participação no programa de plantação. Com efeito, por força do artigo 4.º, alínea c), das cláusulas específicas da Convenção, a execução do programa foi confiado às autoridades da Polinésia Francesa (v. n.º 5, *supra*).
- 48 Quando não exista uma relação contratual entre a Comissão e o demandante, resulta da jurisprudência que a Comunidade pode ser demandada, nos termos do artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, para indemnizar os danos sofridos por terceiros em resultado de actos por si praticados no desempenho das suas funções (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1985, CMC e o./Comissão, 118/83, Recueil, p. 2325, n.º 31, e do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Novembro de 1994, San Marco/Comissão, T-451/93, Colect., p. II-1061, n.º 43).
- 49 Todavia, a responsabilidade da Comunidade pressupõe que o demandante prove não só a ilegalidade do comportamento imputado à instituição em causa e a realidade do prejuízo mas igualmente a existência de umnexo de causalidade entre este comportamento e esse prejuízo (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de

17 de Dezembro de 1981, Ludwigshafener Walzmühle e o./Conselho e Comissão, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.º 18, e de 14 de Janeiro de 1993, Italsolar/Comissão, C-257/90, Colect., p. I-9, n.º 33; acórdão Perillo/Comissão, já referido no n.º 23, *supra*, n.º 41). Além disso e segundo jurisprudência constante, o dano deve resultar de modo suficientemente directo do comportamento censurado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Outubro de 1979, Dumortier frères e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 271/79, 28/79 e 45/79, Recueil, p. 3091, n.º 21; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 1996, International Procurement Services/Comissão, T-175/94, Colect., p. II-729, n.º 55, e Perillo/Comissão, já referido no n.º 23, *supra*, n.º 41).

Quanto ao pretendo comportamento ilegal

- 50 Há que recordar que o demandante critica à Comissão duas «ilegalidades». Por um lado, terá violado o princípio da protecção da confiança legítima no quadro do programa de plantações e, por outro, exercido uma fiscalização insuficiente da correcta utilização dos fundos concedidos pelo FED para a execução do programa.
- 51 O demandante sustenta, em primeiro lugar, que a Comissão, representada pelo Sr. Alexandrakis, violou o princípio da confiança legítima, ao ter criado na sua esfera jurídica, na reunião de Outubro de 1991, a expectativa de que iria receber uma subvenção por parte do FED caso participasse no programa de plantações. Todavia, a Comissão não terá «cumprido [a sua] obrigação de subvenção».
- 52 A Comissão reconhece que «é sem dúvida exacto que agentes ou representantes do FED participaram na apresentação de um microprojecto de plantação de árvores frutíferas tropicais em Outubro de 1991». Além disso, a presença destes representantes, e nomeadamente do Sr. Alexandrakis, à época funcionário da Comissão, resulta da declaração do Sr. Tetuanui (v. n.º 9, *supra*).



- 53 Há que recordar que a possibilidade de se invocar o princípio da protecção da confiança legítima é dada a qualquer operador económico a quem uma instituição tenha criado esperanças fundadas (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Dezembro de 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e o./Comissão*, T-481/93 e T-484/93, *Colect.*, p. II-2941, n.º 148). Contudo, ninguém pode invocar uma violação do princípio da confiança legítima na falta de garantias precisas fornecidas pela administração (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, *Lefebvre e o./Comissão*, T-571/93, *Colect.*, p. II-2379, n.º 72).
- 54 Há, pois, que examinar se resulta dos elementos dos autos ter o Sr. Alexandrakis fornecido ao demandante durante a reunião de Outubro de 1991 garantias precisas, de natureza a criar na sua esfera jurídica esperanças fundadas na concessão de uma subvenção do FED para a sua participação no programa de plantações.
- 55 Com base no único elemento de prova fornecido pelo demandante e respeitante à reunião de Outubro de 1991, ou seja, a declaração do Sr. Tetuanui, pode-se concluir que o Sr. Alexandrakis se referiu, durante esta reunião, a uma subvenção global de 35 milhões de FCP para o programa de plantações (v. n.º 9, *supra*).
- 56 Todavia, este elemento de prova não contém qualquer indício de que tenham sido fornecidas garantias precisas ao demandante pelo funcionário da Comissão de que iria receber uma subvenção no quadro do programa de plantações.
- 57 Pelo contrário, resulta de vários elementos dos autos que a Comissão não pôde criar no decurso da reunião de Outubro de 1991 tais esperanças.
- 58 Em primeiro lugar, há que considerar que a declaração do Sr. Tetuanui (v. n.º 9, *supra*) demonstra que o Sr. Alexandrakis declarou na reunião de Outubro de

1991 que o «microprojecto de frutíferas [estava] sob o controlo directo do Sr. Avaearii Colomes, agente técnico do Serviço da Economia Rural em Uturoa, Raiatea». Esta declaração deve ser posta em relação com o artigo 4.º, alínea c), das cláusulas específicas da Convenção, que prevê, em conformidade com o disposto no artigo 90.º, n.º 2, da Decisão 80/1186 (actualmente, o artigo 145.º, n.º 2, da Decisão 91/482), que a execução do projecto seria confiada às autoridades da Polinésia Francesa, designadamente, ao Serviço da Economia Rural do território (v. n.º 5, *supra*).

- 59 Há, seguidamente, que considerar que o demandante afirma que, após a reunião de Outubro de 1991, se dirigiu às autoridades locais. O Serviço da Economia Rural de Raiatea tê-lo-á, assim, inscrito como beneficiário de 3,3 milhões de FCP (181 518 FRF) a partir dos 35 milhões FCP postos à disposição dos agricultores de Raiatea pelo FED (v. n.º 10, *supra*). O demandante refere ainda que «o Serviço da Agricultura, dependente do governo do território, indicou-lhe, não apenas as árvores e os frutos a plantar, [mas] forneceu-lhe e vendeu-lhe ainda estas plantas, atribuindo-lhe uma quantia de 3,3 milhões de FCP a partir da subvenção concedida pelo FED» (v. n.º 11, *supra*).
- 60 Interrogado sobre este ponto na audiência, o mandatário do demandante afirmou que, apesar de não existir um contrato escrito entre o seu mandante e as autoridades da Polinésia Francesa, estas autoridades terão dado oralmente a este último a garantia, em conformidade com os usos locais, de que iria receber uma subvenção por parte do FED.
- 61 Donde se conclui que, a ter o demandante recebido, em determinado momento, garantias precisas de que preenchia as condições para poder beneficiar de uma subvenção do FED para a sua participação no programa de plantações, estas garantias foram dadas pelas autoridades da Polinésia Francesa e não pela Comissão.

- 62 Em segundo lugar, resulta da declaração do Sr. Tetuanui que a apresentação que foi feita pelo Sr. Alexandrakis não produziu resultados relativamente a 47 dos 50 agricultores presentes. A declaração menciona, com efeito, que «cerca de 50 agricultores manifestaram o seu interesse em participar na concretização do projecto proposto pelo Sr. Alexandrakis, mas apenas três pessoas procederam à plantação das plantas e das árvores, segundo as indicações do Sr. Colomes, sem aguardarem pela subvenção: entre estas [o demandante]».
- 63 Esta afirmação constitui um indício suplementar relativamente ao facto de o Sr. Alexandrakis não ter fornecido qualquer garantia precisa aos participantes da reunião de Outubro de 1991 no que toca à eventual subvenção que iriam receber pela sua participação no programa de plantações.
- 64 Na audiência, o mandatário do demandante sublinhou a desconfiança deste relativamente às autoridades locais. Terá sido precisamente devido à participação do FED no programa e à presença do Sr. Alexandrakis, funcionário da Comissão, na reunião de Outubro de 1991 que o demandante alimentou a esperança de receber a subvenção a que afirma ter direito.
- 65 Todavia, o demandante não demonstra de forma alguma que a sua confiança repousava em garantias precisas que lhe tenham sido dadas pela demandada. O cofinanciamento pelo FED de um programa de plantações e a apresentação deste programa por um funcionário da Comissão no decurso de uma reunião não bastam, enquanto tais, para criar uma confiança legítima na esfera jurídica de um operador económico prudente e avisado que tenha participado na reunião relativamente ao seu direito a uma subvenção por parte do FED. Com efeito, como demonstra o comportamento dos outros 47 agricultores interessados, tal operador económico não teria dado início aos trabalhos sem aguardar por uma decisão formal das autoridades competentes de lhe conceder a subvenção no quadro do programa (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Outubro de 1996, Afisol/Comissão, T-336/94, Colect., p. II-1343, n.º 34).

- 66 Em terceiro lugar, e caso o Sr. Alexandrakis tivesse dado ao demandante garantias precisas a respeito de uma subvenção do FED, o demandante deveria ter normalmente reclamado à Comissão o pagamento da subvenção após ter executado a sua contribuição para o programa. Todavia, deve-se considerar que o processo não contém qualquer indício de uma correspondência trocada entre o demandante e a Comissão.
- 67 Em quarto e último lugar, o facto de as indicações avançadas pelo demandante no que toca ao montante da subvenção que lhe terá sido prometida terem variado no decurso do processo tramitado no Tribunal constitui outro indício de que a Comissão nunca lhe terá dado garantias precisas quanto a esta eventual subvenção.
- 68 Com efeito, há que considerar que o demandante afirmou num primeiro momento, sem apresentação de elementos de prova em apoio desta afirmação, que foi «inscrito como beneficiário de 3,3 milhões de FCP (= 181/ 518 FRF) a partir dos 35 milhões FCP postos à disposição dos agricultores de Raiatea pelo FED». Seguidamente, em resposta a uma questão escrita do Tribunal sobre este ponto, o demandante explicou, por carta de 10 de Março de 2000, que «a indicação de uma subvenção de 3,3 milhões de FCP [na petição] foi aproximativa [e] o cálculo exacto resulta da nota de serviço da reunião de 26 de Novembro de 1990».
- 69 Ora, a referida nota de serviço revela que as autoridades da Polinésia Francesa tinham calculado que, em média, os 40 agricultores que participassem no programa de plantações receberiam uma subvenção de 750 000 FCP. Como esta média foi calculada a partir da base de dois hectares de plantações subvencionadas, o demandante calculou, na sua carta de 10 de Março de 2000, que o seu prejuízo real seria do montante de 5 325 000 FCP, ou seja, 292 743 FRF, pois tinha efectuado plantações numa superfície total de 14,2 hectares.
- 70 Todavia, na audiência, o mandatário do demandante afirmou que este último terá recebido a garantia de que a sua participação no programa de plantações lhe

daria direito a uma subvenção de 181 518 FRF, o que é contrariado pelos cálculos do montante do prejuízo que o demandante avança na sua carta de 10 de Março de 2000.

- 71 Além disso e no que respeita ao conteúdo da nota de serviço referida no n.º 69, *supra*, há que sublinhar que o programa de plantações respeitava, nos termos do artigo 3.º da Convenção, a plantações de uma superfície máxima de 2,5 hectares. Contrariamente ao que afirma o demandante, a lista junta em anexo à sua carta de 10 de Março de 2000 e mencionando, para cada um de 30 nomes citados, as superfícies plantadas, não constitui um indício de que o limite de 2,5 hectares tenha sido suprimido. Com efeito, não se demonstra de forma alguma que o documento em questão apresente qualquer relação com o programa de plantações. Na falta de elementos que demonstrem que o limite do artigo 3.º da Convenção foi alterado, as afirmações, de resto não comprovadas, do demandante de que efectuou plantações numa superfície de 14,2 hectares não são de natureza a demonstrar que uma qualquer autoridade lhe tenha prometido uma subvenção de 181 518 FRF, ou eventualmente de 292 743 FRF, no âmbito da execução do programa de plantações.
- 72 Há, pois, que concluir que o demandante não demonstrou que a Comissão tenha criado na sua esfera jurídica esperanças fundadas na concessão de uma subvenção por parte do FED pela sua participação no programa de plantações.
- 73 Em segundo lugar, o demandante invoca a violação, pela Comissão, da sua obrigação de fiscalização que lhe incumbe. Invoca, a este respeito, o artigo 155.º do Tratado e os artigos 145.º, n.º 3, alínea f), 221.º e 223.º da Decisão 91/482, que sublinharão a responsabilidade da Comunidade na execução dos projectos financiados pelo FED.
- 74 Há, todavia, que recordar que a Convenção se baseia na Decisão 80/1186. O artigo 90.º, n.º 2, alínea e), desta decisão dispõe que as autoridades do PTU em causa têm a responsabilidade de «executar os projectos e programas de acção

financiados pela Comunidade». Em plena conformidade com esta disposição, o artigo 4.º, alínea c), das cláusulas específicas da Convenção menciona: «a direcção da obra é confiada ao Serviço da Economia Rural do território».

- 75 Sendo a Polinésia Francesa responsável pela execução do programa de plantações, era a ela que incumbia estabelecer as relações contratuais com os agricultores interessados no programa em questão.
- 76 Seguidamente, resulta de vários documentos fornecidos pela Comissão em resposta às questões escritas do Tribunal que esta última fiscalizou o andamento da execução do programa de plantações. Assim, o relatório de uma missão da Comissão na Polinésia Francesa, que decorreu de 2 a 7 de Abril de 1990, menciona: «Para além... da aquisição dos veículos previstos, este projecto ainda não foi iniciado».
- 77 Por carta de 14 de Novembro de 1990, o Sr. Alexandrakis informou ao presidente do Governo da Polinésia Francesa: «Na minha carta n.º 134 de 27.7.90 tinha... pedido um relatório sobre o programa [de plantações]. Recordei isto aos vossos serviços quando da minha missão do mês passado. Apesar do projecto ainda não ter sido iniciado, precisamos, pelo menos, de um relatório que explique o que foi efectuado, a razão pela qual se verificaram tantas dificuldades para lhe dar início e, por último, que indique se o projecto pode continuar ou deve ser abandonado».
- 78 Resulta do relatório da Polinésia Francesa de 26 de Fevereiro de 1991 que respondeu ao pedido formulado na carta de 14 de Novembro de 1990 que, no quadro do programa de plantações, as autoridades da Polinésia Francesa compraram três veículos, em vez dos dois inicialmente previstos na Convenção, e que esta alteração dos termos da Convenção foi aceite pelo delegado da Comissão. O relatório expõe seguidamente as razões pelas quais o programa de plantações não foi ainda realizado.

- 79 Por carta de 7 de Maio de 1991, o Sr. Alexandrakis apresentou propostas «para sair do beco sem saída».
- 80 Num relatório de 16 de Setembro de 1991, que remete para a carta de 7 de Maio de 1991, as autoridades da Polinésia Francesa informam à Comissão o seguinte: «Actualmente, há 51 agricultores (dos quais 25 na área de Faaroa) que estão prontos a subscrever o programa de [plantações]. Continuam a estar previstos, como no processo anteriormente transmitido, 86 hectares de plantações frutíferas».
- 81 Há, seguidamente, que considerar que, por carta de 11 de Setembro de 1992, as autoridades da Polinésia Francesa pediram à Comissão, em conformidade com o disposto no artigo VIII das cláusulas gerais da Convenção, «que procedesse ao encerramento definitivo [do programa de plantações]» e que afectasse os créditos não utilizados a um outro projecto.
- 82 Por carta de 4 de Dezembro de 1992, a Comissão declarou-se favorável ao encerramento do projecto e à reafecção dos créditos, na condição de as autoridades da Polinésia Francesa procederem ao reembolso da subvenção que tinham recebido para o financiamento da compra dos três veículos. Resulta ainda desta carta que o financiamento da compra dos três veículos constituiu «a única despesa efectuada [pelo FED] relativamente a um projecto que não chegou a ser iniciado». As partes estão de acordo em que o reembolso da subvenção recebida pelas autoridades da Polinésia Francesa para a compra dos veículos em questão se verificou efectivamente.
- 83 Resulta das precedentes considerações que o demandante não pode criticar à Comissão uma falta de fiscalização relativamente à utilização dos fundos do FED. Com efeito, a Comissão informou-se do andamento do programa de plantações e verificou que, para além da compra de três veículos, o programa não chegou a ser iniciado e não gerou qualquer despesa.

- 84 Neste contexto, não surpreende que o demandante, na sequência de uma questão escrita do Tribunal, não tenha podido apresentar qualquer elemento de prova que demonstrasse que celebrou um contrato com as autoridades da Polinésia Francesa no respeitante à participação na execução do programa de plantações.
- 85 Todavia, o demandante afirma ter recebido o compromisso verbal por parte das autoridades locais de que a sua participação no programa de plantações lhe daria direito a uma subvenção de 181 518 FRF. Portanto, terá existido um contrato verbal entre o demandante e as autoridades da Polinésia Francesa, cuja boa execução teria incumbido à Comissão fiscalizar.
- 86 Supondo a existência de um tal contrato verbal entre o demandante e as autoridades da Polinésia Francesa, há que examinar se as disposições pertinentes, correspondentes às que foram incorrectamente invocadas pelo demandante — ou seja, o artigo 155.º do Tratado e os artigos 145.º, n.º 3, alínea f), 221.º e 223.º da Decisão 91/482 —, prevêm que incumbe à Comissão um dever de fiscalização da execução dos contratos individuais celebrados pelo PTU em causa no quadro de um programa financiado pelo FED e se, eventualmente, a Comissão não respeitou este dever de fiscalização.
- 87 Há que considerar que as disposições invocadas pelo demandante apenas prevêm uma fiscalização, pela Comissão, da boa utilização dos fundos comunitários pelas autoridades do PTU em causa. Assim, o artigo 90.º, n.º 4, alínea d), da Decisão 80/1186, que é a disposição que corresponde ao artigo 145.º, n.º 3, alínea f), da Decisão 91/482 actualmente em vigor, refere que «é da responsabilidade conjunta das autoridades competentes dos países e territórios e da Comunidade assegurar a conformidade de realização dos projectos e programas de acção financiados pela Comunidade com as afectações decididas, bem como com as disposições da presente decisão». Os artigos 103.º e 104.º da Decisão 80/1186 — matérias actualmente reguladas pelos artigos 221.º e 223.º da Decisão 91/482, para os quais remete o demandante — versam respectivamente sobre as missões do ordenador territorial e do delegado da Comissão, que apenas exercem, no quadro dos programas financiados pelo FED,



as competências respectivas dos PTU e da Comissão. Quanto ao artigo 155.º do Tratado, esta disposição tem por objectivo fixar, de forma geral, as competências da Comissão (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Junho de 1998, *British Airways e o. e British Midland Airways/Comissão*, T-371/94 e T-394/94, *Colect.*, p. II-2405, n.º 453). No caso em apreço, o artigo 155.º do Tratado não impõe, nas relações da União com os PTU, qualquer obrigação que vá além das obrigações de fiscalização que estão previstas no quadro da Decisão 80/1186.

- 88 Donde resulta que, mesmo na hipótese de o demandante ter demonstrado, o que não é o caso, ter celebrado um contrato com as autoridades da Polinésia Francesa relativamente à sua participação no programa de plantações, o demandante não demonstrou a existência de um comportamento ilícito por parte da Comissão. Esta, por um lado, exerceu uma fiscalização suficiente da boa utilização, pelas autoridades da Polinésia Francesa, dos fundos comunitários concedidos no quadro do programa de plantações (v. n.ºs 76 a 83, *supra*) e, por outro, não tem qualquer obrigação de zelar por que cada projecto eventualmente seleccionado e aprovado pelas autoridades locais de um PTU seja executado em conformidade com as estipulações negociadas entre estas autoridades e as pessoas singulares ou colectivas que participem na realização do programa financiado pelo FED.
- 89 Resulta do conjunto das precedentes considerações que o demandante não estabeleceu a existência de um comportamento ilícito por parte da Comissão.
- 90 Sem que seja preciso examinar se o demandante demonstrou a realidade do prejuízo alegado e se podia existir um nexo de causalidade entre o prejuízo e o comportamento ilícito alegados, há que julgar a presente acção improcedente.

Quanto às despesas

- 91 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o demandante sido vencido, há que condená-lo 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) O demandante é condenado nas despesas.

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Junho de 2000.

O secretário

H. Jung

O presidente

K. Lenaerts