

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 14 de Dezembro de 1999 *

I — Contexto factual e jurídico do processo que correu os seus trâmites no Tribunal de Primeira Instância

dade no que diz respeito ao Iraque e ao Kuwait² (a seguir «regulamento»).

1. Através de um recurso interposto em 6 de Julho de 1998, a sociedade de direito alemão Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH (a seguir «DCI») solicitou ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1998, Dorsch Consult/Conselho e Comissão¹, e que julgue procedente o pedido que apresentou em primeira instância ou, a título subsidiário, que devolva o processo ao Tribunal de Primeira Instância. Através do acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao pedido de indemnização pelo prejuízo que a DCI alega ter sofrido devido à adopção do Regulamento (CEE) n.º 2340/90 do Conselho, de 8 de Agosto de 1990, que impede as trocas comerciais da Comuni-

2. A recorrente é titular de um crédito sobre o Governo iraquiano ao abrigo de um contrato de prestação de serviços relativos à organização e acompanhamento dos trabalhos ligados à construção da Iraq Express Way n.º 1, celebrado em 30 de Janeiro de 1975, com o Ministry of Works and Housing da República do Iraque, por um período de seis anos e, em seguida, diversas vezes renovado (a seguir «contrato»). A DCI afirma que a cobrança dessa

2 — JO L 213, p. 1 (rectificação: JO 1990, L 216, p. 28). O regulamento foi adoptado pelo Conselho, mediante proposta da Comissão, tendo em atenção a grave situação resultante da invasão do Kuwait pelo Iraque e na sequência da resolução n.º 661 (1990) de 6 de Agosto de 1990, pela qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança») — declarando-se «consciente das responsabilidades que lhe incumbem nos termos da Carta das Nações Unidas no que respeita à manutenção da paz e da segurança internacionais» e declarando que a República do Iraque não tinha procedido, em execução da resolução n.º 660 (1990) de 2 de Agosto de 1990, à retirada imediata e incondicional das suas forças armadas do território do Kuwait — decidiu instituir um embargo comercial contra o Iraque e o Kuwait. O artigo 1.º do regulamento proíbia, a partir de 7 de Agosto de 1990, a introdução no território da Comunidade de qualquer produto originário ou proveniente do Iraque ou do Kuwait bem como a exportação para esses países de qualquer produto originário ou proveniente da Comunidade. Nos termos do artigo 2.º do regulamento foram proibidas, além disso, a partir dessa data: a) qualquer actividade ou transacção comercial, incluindo qualquer operação relativa a transacções já celebradas ou parcialmente executadas, que tenha por objecto ou por efeito favorecer a exportação de qualquer produto originário ou proveniente do Iraque ou do Kuwait; b) a venda ou o fornecimento de qualquer produto, seja qual for a sua origem ou proveniência, a toda e qualquer pessoa singular ou colectiva que se encontre nesses países ou a toda e qualquer outra pessoa singular ou colectiva para efeitos de actividade comercial de qualquer natureza, conduzida no ou a partir do território do Iraque ou do Kuwait, bem como c) qualquer actividade que tenha por objecto ou por efeito favorecer essas vendas ou esses fornecimentos.

* Língua original: italiano.

1 — T-184/95, Colect., p. II-667, a seguir «acórdão». V. igualmente o despacho de 16 de Setembro de 1998 (não publicado na Colectânea), através do qual o Tribunal de Primeira Instância procedeu, ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, à rectificação dos n.ºs 80, 81 e 83 do acórdão.

dívida se tornou impossível na sequência da adopção da Lei n.º 57 relativa à protecção do património, dos interesses e dos direitos iraquianos no interior e exterior do Iraque (a seguir «Lei n.º 57»)³ pelo Conselho Superior da Revolução da República do Iraque. Assim, a DCI sustentou no Tribunal de Primeira Instância que — como a Lei n.º 57 representava a resposta das autoridades iraquianas ao embargo comunitário que contra esse Estado fora decretado e, por esse motivo, tinha a sua origem na adopção do regulamento — a Comunidade era obrigada a indemnizá-la pelo prejuízo que sofrera devido à recusa do Governo iraquiano em honrar a sua dívida. Segundo a DCI, a responsabilidade da Comunidade pelo prejuízo assim sofrido deve ser reconhecida, a título principal, com base no princípio da responsabilidade da Comunidade por actos lícitos, em virtude de uma violação aos direitos patrimoniais da recorrente equivalente a uma expropriação. Essa responsabilidade decorre em seguida, a título subsidiário, do princípio da responsabilidade da Comunidade por actos ilícitos, na medida em que o legislador comunitário não previu, aquando da adopção do regulamento, uma indemnização pelos prejuízos que esse diploma causaria às empresas interessadas⁴.

II — O acórdão

3. No acórdão, o Tribunal de Primeira Instância recordou, em primeiro lugar, que

quem pretenda invocar a responsabilidade extracontratual da Comunidade é obrigado a fazer prova da existência tanto do prejuízo que alega ter sofrido como de um nexo de causalidade entre o prejuízo e o acto imputável à Comunidade (v. n.º 59). Por esta razão, segundo o Tribunal de Primeira Instância, nas circunstâncias do caso em apreço, cabia à recorrente demonstrar, em especial, que a adopção da Lei n.º 57 constituía, enquanto medida de retorsão, uma consequência objectivamente previsível, de acordo com a evolução normal dos acontecimentos, da adopção do referido regulamento. De resto, o acórdão excluiu a existência tanto de um prejuízo real e certo, sofrido pela recorrente (v. n.ºs 60 a 68), como de um nexo de causalidade directa entre a adopção do regulamento e o referido prejuízo (v. n.ºs 71 a 74).

4. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, os elementos apresentados pela DCI não faziam prova bastante de que as autoridades iraquianas se tinham definitivamente recusado a pagar-lhe as suas dívidas, em virtude da adopção do regulamento. Por conseguinte, não se podia excluir que a não liquidação dos seus créditos fosse devida a um simples atraso de natureza administrativo, a uma recusa temporária de pagamento ou a uma insolvência temporária ou permanente do Iraque. Em especial, o Tribunal observou que, mesmo admitindo que a recusa de pagamento pelo Iraque tivesse na verdade a sua origem na adopção da Lei n.º 57, como essa lei fora revogada em 3 de Março de 1991, ao menos a partir dessa data deixaram de existir obstáculos que impedisse as autoridades iraquianas de proceder ao pagamento da dívida controvertida. Por último, a melhor prova de que, em definitivo, a recorrente não considerava que esse

3 — A Lei n.º 57 foi adoptada em 16 de Setembro de 1990 e entrou em vigor retroactivamente em 6 de Agosto de 1990.

4 — A DCI solicitou ao Tribunal de Primeira Instância que condenasse a Comunidade a pagar-lhe a quantia de 2 279 859,69 DEM, acrescida de juros à taxa anual de 8%, a partir de 9 de Agosto de 1990 (data de entrada em vigor do regulamento), a título de preço pela cessão do saldo do crédito do mesmo montante que detém sobre o Iraque.

crédito era incobrável era fornecida pela proposta constante da petição (v. nota 4), de cessão do próprio crédito ao Conselho e à Comissão em contrapartida do pagamento do montante correspondente.

5. O Tribunal de Primeira Instância sublinhou em seguida que a recorrente também não tinha conseguido demonstrar que a adopção da Lei n.º 57 constituía uma medida de retorsão à adopção do regulamento, de natureza objectivamente previsível. Em especial, a Lei n.º 57 não continha qualquer referência nem à Comunidade nem ao regulamento; do seu preâmbulo resultava apenas que esse acto legislativo fora adoptado na sequência da adopção de «decisões arbitrárias» contra a República do Iraque por «determinados governos». De resto, de acordo com o Tribunal de Primeira Instância, a lei aqui invocada deixara de poder ser considerada a causa da recusa de liquidação dos créditos da DCI, pelo menos a partir da data da sua revogação (n.º 4, *supra*). Também se sublinhou, no acórdão, que, se se proceder a um exame correcto, se conclui que o embargo contra o Iraque foi decretado por uma resolução do Conselho de Segurança. O alegado prejuízo resultante das contramedidas adoptadas pelo Governo iraquiano não resultava, portanto, da adopção do regulamento, mas antes da referida resolução. Quanto ao regulamento, o Tribunal de Primeira Instância observou que fora justamente adoptado para garantir uma aplicação unificada na Comunidade das medidas relativas às trocas comerciais com o Iraque e o Koweit decididas pelo Conselho de Segurança. É verdade que, nos termos do artigo 25.º da Carta das Nações Unidas, os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas são obrigados a aceitar e a aplicar as resoluções do Conselho de Segurança e devem, portanto, no nosso caso,

tomar todas as medidas necessárias para pôr em prática o embargo comercial decretado por esse organismo. Todavia, os Estados que, além desta, também possuam a qualidade de Estados-Membros da Comunidade devem cumprir a obrigação decidida no quadro da Organização das Nações Unidas em conformidade com o Tratado relativo e que regula essa Comunidade: todas as medidas de política comercial comum, como a instituição de um embargo comercial, integram, com efeito, nos termos do artigo 113.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 133.º CE), a competência exclusiva da Comunidade.

6. Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância declarou, sem tomar posição sobre se o princípio da responsabilidade da Comunidade por actos lícitos devia ser reconhecido nos termos do direito comunitário, que essa responsabilidade só podia existir se o prejuízo invocado, admitindo-se «efectivo e actual»: i) decorrer de um acto regulamentar não justificado pelo interesse geral; ii) afectar uma categoria específica de operadores económicos de modo desproporcionado em relação aos restantes operadores (prejuízo *especial*), e iii) ultrapassar os limites dos riscos económicos inerentes às actividades do sector em causa (prejuízo *anormal*) (v. n.ºs 59 e 76 a 80).

Em aplicação dos referidos critérios, o Tribunal de Primeira Instância excluiu que se pudesse qualificar de «especial» o prejuízo sofrido por uma empresa comunitária cujos créditos sobre o governo de um Estado terceiro se tornaram incobráveis na sequência da instituição, através de um regulamento comunitário, de um embargo comercial contra esse Estado, e isto na

medida em que não são apenas os créditos da empresa em causa que foram afectados pela medida de retorsão adoptada pelo país devedor, mas também os de qualquer outra empresa comunitária ainda não liquidados aquando da aplicação do embargo. Além disso, segundo o Tribunal de Primeira Instância, o facto de os créditos da DCI remontarem a um contrato celebrado em 1975 e não estarem cobertos pelas garantias posteriormente instituídas na Alemanha para cobrir os riscos comerciais existentes em países de «alto risco» como o Iraque ainda não basta para estabelecer uma distinção entre a situação da recorrente e a das empresas que efectivamente beneficiaram dessas garantias. A recorrente, de acordo com o que o Tribunal de Primeira Instância considerou, não demonstrou ser a única empresa ou pertencer a uma categoria limitada de operadores económicos que não puderam beneficiar da cobertura em questão (v. n.^{os} 81 e 82).

Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que o prejuízo decorrente da interrupção dos pagamentos pelo mesmo Estado não podia ser considerado um prejuízo «anormal», e por isso como ultrapassando os riscos previsíveis inerentes a qualquer actividade de prestação de serviços num Estado terceiro de «alto risco». Ao recordar a jurisprudência *Grands Moulins de Paris e Bosphorus*⁵, o Tribunal de Primeira Instância observou que uma regulamentação cujo objectivo, através da instituição de um embargo comercial contra um país terceiro, é a manutenção da paz e da segurança internacionais comporta, por definição, efeitos que afectam o livre exer-

cício das actividades económicas, causando assim prejuízo às partes que não têm qualquer responsabilidade na situação que levou à adopção das sanções. O Tribunal de Primeira Instância chegou, todavia, à conclusão de que esses prejuízos não podiam implicar a responsabilidade da Comunidade em virtude de os objectivos de interesse geral prosseguidos por essa regulamentação serem de tal importância que são susceptíveis de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinados operadores (v. n.^{os} 83 a 88).

7. Por último, o Tribunal de Primeira Instância também negou provimento ao pedido subsidiário de indemnização pelo prejuízo alegadamente sofrido em virtude de um acto ilícito (v. n.^o 2, *supra*). No acórdão refere-se que, por um lado, o referido pedido pressupunha que a DCI tivesse um direito à indemnização e, por outro, que do exame do pedido principal resultava não ser possível reconhecer à recorrente um direito a uma qualquer indemnização pois esta não conseguira demonstrar, designadamente, que tinha sofrido um prejuízo real e certo (v. n.^{os} 96 a 100).

III — Análises dos fundamentos do recurso interposto pela DCI e dos argumentos das partes

8. O presente recurso assenta em dezoito fundamentos. Embora a DCI tenha indicado com precisão, na sua petição, os pontos do acórdão impugnados, os argu-

5 — V. acórdãos de 13 de Junho de 1972, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit e Grands Moulins de Paris/Comissão* (9/71 e 11/71, Recueil, p. 391, n.^o 46, Colect., p. 131), e de 30 de Julho de 1996, *Bosphorus* (C-84/95, Colect., p. I-3953).

mentos jurídicos em que se baseia o seu pedido de anulação nem sempre estão claramente definidos. Não recorrendo sempre ao critério que consiste em considerar um fundamento inadmissível, na acepção dos artigos 51.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo⁶, tentámos, dentro do possível, interpretar os argumentos da recorrente, sublinhando em cada caso, como exporemos, as violações do direito comunitário que invoca ou os vícios do processo que o Tribunal de Primeira Instância teria cometido.

Quanto à existência de um prejuízo real e certo (primeiro a terceiro fundamentos)

9. Com os *primeiro e segundo fundamentos*, a DCI critica, em substância, a conclusão, que figura no n.º 68 do acórdão, segundo a qual não demonstrou de forma bastante o carácter real e certo do prejuízo sofrido. Segundo a recorrente, a partir dos factos apurados pelo Tribunal de Primeira Instância, impunha-se a solução contrária e isto porque: i) a existência de um prejuízo real e certo em detrimento do credor não depende do carácter definitivo da recusa de pagamento pelo devedor e a impossibilidade de cobrar o crédito litigioso de que resulta o prejuízo que a recorrente afirma ter suportado devia, justamente, ser consi-

derada temporária; ii) um simples atraso na liquidação de um crédito vencido já constitui um prejuízo real de valor igual à perda dos juros sobre o capital, e iii) o prejuízo invocado é certo pois o Conselho e a Comissão reconheceram o montante durante a audiência. A DCI acrescenta que a afirmação constante do n.º 66 do acórdão — segundo a qual poderia ter legalmente recorrido a advogados iraquianos, pagando-lhes os serviços prestados, a fim de pôr em execução as cláusulas contratuais previstas no contrato em causa e assim obter uma tomada de posição definitiva, por parte das autoridades iraquianas, sobre a não liquidação dos seus créditos — se baseia numa interpretação errónea, pelo Tribunal de Primeira Instância, do Regulamento (CEE) n.º 3155/90 do Conselho, de 29 de Outubro de 1990, que amplia e altera o Regulamento n.º 2340/90⁷. Por último, os elementos dos autos e as outras conclusões constantes do acórdão⁸ contrariavam a afirmação segundo a qual a recorrente não provou ter efectivamente contactado, ou pelo

7 — JO L 304, p. 1 (retificação: JO 1990, L 317, p. 63). Nos termos do artigo x do contrato, em caso de divergências entre as partes quanto à interpretação ou à execução do contrato, estas deviam tentar encontrar uma solução aceitável através da concertação e, na falta da mesma, submeter o diferendo ao Planning Board, sem prejuízo de poderem submeter a questão aos tribunais iraquianos competentes.

8 — A recorrente remete para os documentos seguintes: i) ofício de 10 de Outubro de 1990, que as autoridades iraquianas lhe enviaram por ocasião da declaração de união entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã, contendo declarações de natureza geral relativas à contribuição das empresas alemãs para o «desenvolvimento de uma cooperação bilateral frutuosa» entre a Alemanha e o Iraque e aos prejuízos causados a essas relações pelo embargo e «as ameaças que pairam sobre o Iraque» (v. n.º 63 do acórdão); ii) determinados relatórios confidenciais elaborados pelo director adjunto da sua sucursal no Iraque, de onde resulta que as autoridades iraquianas continuam a recusar o pagamento das suas dívidas devido à manutenção do embargo (v. n.º 64 do acórdão); iii) a decisão do Banco Central do Land da Baviera de não autorizar a recorrente a efectuar um pagamento em dinares iraquianos destinado a financiar a prossecução das acções legais necessárias à cobrança da dívida, e iv) uma troca de correspondência entre a DCI e o ministro federal da Economia, contendo afirmações gerais a propósito dos efeitos do embargo a nível do pagamento, pelo Iraque, das dívidas às empresas alemãs.

6 — Como já foi fixado pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 29 de Maio de 1997, De Rijk/Comissão, C-153/96 P, Colect., p. I-2901, n.º 15). V. igualmente acórdão de 9 de Setembro de 1999, Lucaccioni/Comissão (C-257/98 P, Colect., p. I-5251, n.ºs 61 e 62), segundo o qual não satisfaz as condições constantes das disposições enunciadas no texto e é, por isso, inadmissível um fundamento nos termos do qual a recorrente, ao mesmo tempo que critica uma conclusão constante do acórdão impugnado, não precisa a base jurídica por força da qual o Tribunal de Primeira Instância deveria chegar a uma conclusão distinta.

menos tentado contactar, as autoridades estatais iraquianas em causa ou o Banco Rafidian a fim esclarecer as razões que levaram a que as ordens de pagamento dessas dívidas, dadas pelo ministro competente ao referido banco em Fevereiro de 1990, não fossem executadas (v. n.º 61 do acórdão).

10. Em seguida, a título subsidiário, através do *terceiro fundamento*, a DCI criticou o Tribunal por este, sem qualquer justificação, não ter retirado todas as consequências de uma série de elementos de prova que apresentara (testemunhos dos seus colaboradores e relatórios de peritagem) sobre a questão da existência de um prejuízo real e certo. Por essa razão, o acórdão sofria de uma violação das regras elementares em matéria de prova e da falta de fundamentação correspondente.

11. Nenhum dos fundamentos supra-referidos nos convence. Evocar, como a recorrente pretende, um prejuízo real e certo a propósito de uma impossibilidade apenas temporária de execução por parte das autoridades iraquianas — admitindo mesmo que se trata de uma verdadeira «impossibilidade»⁹ — não é, de certo, um

argumento válido. Por outro lado, não existe qualquer obstáculo a que a futura e eventual liquidação do crédito abranja igualmente os juros vencidos desde a data do termo dos prazos contratuais de pagamento.

Mesmo o argumento relativo ao alegado erro de interpretação do Regulamento n.º 3155/90 se revela improcedente. Esta disposição — como o Tribunal justamente sublinhou — introduziu, a partir de 29 de Outubro de 1990, a proibição «na Comunidade, incluindo no seu espaço aéreo, ou a partir do seu território ou ainda por intermédio de aeronaves ou de navios que arvozem pavilhão de um Estado-Membro, bem como a qualquer nacional da Comunidade, [d]a prestação de serviços não financeiros que tenham por objectivo ou por efeito favorecer a economia do Iraque ou do Koweit»¹⁰, mas não proibiu a prestação de serviços no Iraque a terceiros por parte de pessoas singulares ou colectivas aí estabelecidas. Por conseguinte, contrariamente ao que a DCI afirma, o embargo comunitário relativo à prestação de serviços no Iraque e no Koweit não impedia, de forma alguma, o recurso a advogados ou a representantes legais iraquianos.

Por último, consideramos que a crítica relativa ao n.º 61 do acórdão e o terceiro fundamento do recurso são inadmissíveis ao abrigo do artigo 168.º-A do Tratado CE (actual artigo 225.º CE) e do artigo 51.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, com efeito, um recurso só pode basear-se em fundamentos decorrentes da

9 — Como resulta dos n.ºs 61 a 66 do acórdão, a DCI não utilizou as vias jurídicas convencionais para obter uma tomada de posição definitiva das autoridades iraquianas a propósito da não liquidação dos seus créditos. Além disso, nenhum dos documentos invocados pela recorrente prova que contactou efectivamente as autoridades iraquianas ou o Banco Rafidian a fim de clarificar as razões que levaram este último a não executar as ordens de pagamento recebidas (v., *supra*, n.º 9). Pelo contrário, a recorrente declarou expressamente que considerara inoportuno tentar acelerar a execução administrativa interna das ordens em questão, e isto também na sequência da revogação da Lei n.º 57. Nas referidas circunstâncias, é, em nosso entender, arbitrário sustentar que a execução tardia da obrigação de pagamento, por parte do Iraque, se tinha tornado impossível, mesmo a título temporário. Nada parece, portanto, indicar que o crédito controvertido se tenha tornado incobrável.

10 — V. artigo 1.º do Regulamento n.º 3155/90 (sublinhado por nós).

violação de normas jurídicas e não pode ter por objecto o apuramento dos factos ou a apreciação dos elementos de prova apresentados ao Tribunal de Primeira Instância, salvo se provar que este cometeu um erro de direito¹¹. Por essa razão, importa, portanto, excluir igualmente que o juiz de primeira instância, *dominus* da apreciação dos meios de prova apresentados, seja obrigado a fundamentar expressamente a conclusão a que sobre eles chegou quando considera que alguns desses elementos são desprovidos de interesse ou impertinentes.

12. A conclusão a que aqui chegamos, segundo a qual os fundamentos de recursos relativos ao prejuízo real e certo não podem

ser acolhidos, já bastaria para determinar a improcedência da totalidade do recurso. Já recordámos o princípio do carácter *cumulativo* das condições da existência da responsabilidade aquiliana da Comunidade¹². O referido princípio implica que os pedidos da DCI — tanto o principal como o subsidiário, que tem por objecto a indemnização do prejuízo que a recorrente alega ter sofrido em virtude de um acto ilícito — devem ser julgados improcedentes independentemente da procedência dos outros fundamentos relativos ao nexo de causalidade e à natureza do prejuízo alegado. Por conseguinte, é apenas com a preocupação de proceder a uma análise completa que também abordaremos os quinze outros fundamentos, para o caso de o Tribunal de Justiça não se associar à nossa proposta de improcedência dos fundamentos decorrentes da alegada existência de prejuízo.

11 — V., em último lugar, os acórdãos de 9 de Janeiro de 1997, Comissão/Socürte e o. (C-143/95 P, Colect., p. I-1, n.º 36), e Lucaccioni/Comissão (já referido, nota 6), n.º 31. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância tem competência exclusiva para, por um lado, apurar os factos do processo, salvo quando uma inexactidão material das conclusões a que chegou resultar dos elementos dos autos que lhe foram apresentados, e, por outro, para apreciar os factos apurados, dado que esta apreciação não constitui uma questão de direito sujeita ao controlo do Tribunal de Justiça no quadro de um recurso para este, sem prejuízo da eventual desnaturação de elementos de prova submetidos ao Tribunal de Primeira Instância (v., designadamente, acórdãos de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, C-390/95 P, Colect., p. I-769, n.º 29, e de 4 de Março de 1999, Ufex e o./Comissão, C-119/97 P, Colect., p. I-1341, n.º 66). Por conseguinte, a partir do momento em que as provas que o Tribunal de Primeira Instância aceitou em apoio dos factos apurados foram obtidas regularmente, que os princípios gerais de direito e as regras de processo aplicáveis em matéria de ónus e produção da prova foram respeitados, só ao Tribunal de Primeira Instância cabe apreciar o valor que importa atribuir aos elementos que lhe foram submetidos (v., designadamente, despacho de 17 de Setembro de 1996, San Marco/Comissão, C-19/95 P, Colect., p. I-4435, n.º 40, e acórdão de 16 de Setembro de 1997, Blackspur e o./Conselho e Comissão, C-362/95 P, Colect., p. I-4775, n.º 26 a 30). Importa, portanto, declarar inadmissível, na medida em que visa a obtenção de uma nova apreciação, pelo Tribunal de Justiça, dos factos já apurados pelo Tribunal de Primeira Instância, um fundamento de recurso baseado na violação do direito a ser ouvido, em especial sobre a não tomada em consideração de determinadas partes dos argumentos da recorrente pelo Tribunal de Primeira Instância, na medida em que esse fundamento não comporta nenhuma questão de direito, antes fazendo apenas referência a simples desacordos sobre os factos apurados pelo órgão jurisdicional de primeira instância, e não se provou que a alegada omissão influenciou o resultado do processo e, desse modo, pôs em causa os interesses da recorrente (v. acórdão de 10 de Dezembro de 1998, Schröder e o./Comissão, C-221/97 P, Colect., p. I-8255, n.ºs 25 e 26).

Quanto à existência de um nexo de causalidade directo e previsível (quarto a sexto fundamentos)

13. Com os *quarto e quinto fundamentos*, a DCI, em substância, contesta a parte do acórdão (v. n.ºs 70 a 74) em que o Tribunal de Primeira Instância declarou não ter ficado provada a existência de um nexo de causalidade entre o prejuízo invocado e a adopção do regulamento. Segundo a recorrente, se o Tribunal de Primeira Instância tivesse procedido a uma qualificação correcta dos factos apurados, teria de ter concluído que a recusa de cumprimento por parte das autoridades iraquianas estava directa e previsivelmente associada ao

12 — V., designadamente, acórdão Lucaccioni/Comissão (já referido, nota 6), n.ºs 13 e 14.

embargo comunitário. A DCI sublinha, a este propósito, que foi o regulamento que tornou obrigatória, *erga omnes*, a resolução n.º 661 (1990) do Conselho de Segurança, por si só não vinculante para os operadores económicos. Em seguida, a recorrente sustenta que a recusa do Tribunal de Primeira Instância em recorrer a uma peritagem para efeitos da interpretação da Lei n.º 57, proposta pela DCI, constitui uma violação dos princípios elementares em matéria de prova e que está na origem de uma falta de fundamentação do acórdão. Esta prova teria permitido ao Tribunal de Primeira Instância concluir que a adopção da Lei n.º 57 constituía, enquanto medida de retorsão, uma consequência objectivamente previsível, de acordo com a evolução normal dos acontecimentos, da adopção do regulamento.

Com o *sexto fundamento*, formulado a título subsidiário, a recorrente alega mais uma violação das regras elementares em matéria de prova e a insuficiência da fundamentação do acórdão no que respeita à existência do nexo de causalidade. Injustificadamente, o Tribunal de Primeira Instância não retirara as devidas consequências do conjunto de elementos de prova apresentados pela DCI (testemunhos dos presidentes do Conselho e da Comissão na época dos factos, relatório de peritagem sobre o direito iraquiano e peritagem histórica).

14. Quanto às críticas relativas à apreciação que o Tribunal de Primeira Instância fez da pertinência e do interesse dos meios de prova apresentados pela recorrente, só podemos concluir pela sua inadmissibilidade, recordando as observações expostas anteriormente a este propósito (v. n.º 11,

supra). Sublinhamos, por outro lado, a inexistência de qualquer indício convincente acerca de eventuais erros de direito, constantes dos n.ºs 70 a 74 do acórdão (v. n.º 5, *supra*), nos outros argumentos aduzidos pela DCI no quadro dos fundamentos em questão. Propomos, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça, caso considere necessário proceder à sua análise (v. n.º 12, *supra*), que também rejeite os fundamentos do recurso correspondentes ao nexo de causalidade.

Quanto à existência de um prejuízo anormal e especial (sétimo a décimo sexto fundamentos) e do direito à reparação do prejuízo causado por um acto lícito (décimo sétimo fundamento)

15. Como o Conselho e a Comissão observaram, o *sétimo fundamento*, pelo qual a DCI criticou o erro de «inversão» na utilização dos conceitos de prejuízo «especial» e de prejuízo «anormal» no acórdão, deve passar a considerar-se sem objecto na sequência da pronúncia, pelo Tribunal de Primeira Instância, do referido despacho rectificativo (v. nota 1) ¹³.

16. No que respeita aos *oitavo a décimo sexto fundamentos*, a recorrente, em resumo, contesta a conclusão do Tribunal de Primeira Instância (v. n.ºs 81 a 88 do acórdão) segundo a qual o prejuízo que invocou, mesmo que fosse considerado

13 — O despacho em questão dispõe que no n.º 80 do acórdão se deve ler «prejuízo especial» em vez de «prejuízo anormal» e vice-versa, e que nos n.ºs 81 e 83 se deve ler «carácter especial» em vez de «carácter anormal» e vice-versa.

efectivo e causado de forma directa e previsível pela adopção do regulamento, não possui o carácter de especialidade e anormalidade a que a jurisprudência do Tribunal de Justiça subordina a indemnização, pela Comunidade, dos prejuízos causados por um acto lícito, indemnização essa, aliás, que só teoricamente é aceite¹⁴. Em especial, segundo a DCI, o Tribunal de Primeira Instância desnaturara os factos que estão na origem do processo na parte do acórdão onde afirma que a recorrente não integra uma categoria de operadores económicos afectados nos seus interesses patrimoniais de uma forma que os distingue de qualquer outro operador cujos créditos se tenham tornado incobráveis devido à instituição do embargo comunitário (v. n.º 6, *supra*). A recorrente sustenta que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância considerou, a sua incapacidade em obter, aquando da celebração do contrato controvertido, uma garantia estatal que cobrisse os riscos contratualmente assumidos fora devida não a uma recusa geral da República Federal da Alemanha de cobrir os riscos inerentes às actividades comerciais no Iraque, mas antes ao objecto (actividade de consultadoria) e à duração (superior a cinco anos) do contrato em causa.

Quanto ao carácter anormal do prejuízo alegado, a DCI critica a afirmação do Tribunal de Primeira Instância (v. n.º 83 do acórdão) segundo a qual o Iraque, já muito antes da invasão do Koweit, era considerado um «país de alto risco» por estar envolvido em operações de guerra

contra o Irão. Esta observação, de acordo com a recorrente, era impertinente na medida em que o contrato invocado fora celebrado em 1975, ou seja, quatro anos antes do surgimento do actual regime iraquiano e cinco anos antes do início da guerra contra o Irão.

Por outro lado, o acórdão Bosphorus — citado pelo Tribunal de Primeira Instância (v. n.º 87 do acórdão) a fim de excluir que o prejuízo invocado pela DCI, mesmo que fosse julgado considerável, pudesse implicar a responsabilidade da Comunidade (v. n.º 6, *supra*) — confirmava que os limites fixados pelo regime de propriedade no direito comunitário também devem ser respeitados no âmbito de uma política legal de embargo. Por último, segundo a recorrente, mesmo a remissão para a jurisprudência Grand Moulins de Paris (v. n.º 6, *supra*) é errónea nas circunstâncias do caso em apreço, na medida em que: i) a responsabilidade por prejuízos anormais e especiais causados por um acto lícito foi prevista exactamente para o caso de o acto em questão prosseguir um objectivo de interesse geral, e ii) nesse processo, diferentemente do que se passa no presente litígio, a Comunidade tinha espontaneamente aceite pagar subvenções aos recorrentes a título de indemnização, embora estes não as tenham aceite por as considerarem de montante insuficiente.

Com o *décimo sétimo fundamento*, a DCI, em substância, retirando as conclusões dos argumentos desenvolvidos em apoio dos fundamentos anteriores, critica o acórdão em virtude de o Tribunal de Primeira Instância não ter reconhecido, ilegalmente, a existência do direito da recorrente a ser indemnizada pelas recorridas pelos prejuí-

14 — V. acórdãos Grands Moulins de Paris (já referido, nota 5), n.ºs 45 e 46; de 6 de Dezembro de 1984, Biovilac/Comunidade Económica Europeia (59/83, Recueil, p. 4057, n.º 28); de 24 de Junho de 1986, Développement e Clemessy/Comissão (267/82, Colect., p. 1907, n.º 33), e de 29 de Setembro de 1987, De Boer Buizen/Conselho e Comissão (81/86, Colect., p. 3677, n.ºs 16 e 17).

zos que lhe foram causados com a adopção do regulamento (acto lícito).

17. Em nosso entender, os fundamentos supra-recordados também não podem ser acolhidos. Como o Conselho observou, os argumentos da recorrente não demonstram que as conclusões a que o Tribunal de Primeira Instância chegou, ao excluir o carácter especial e anormal do prejuízo invocado, padecem de erros de direito. Em primeiro lugar, a recorrente não conseguiu provar que teve de suportar um sacrifício especial ou desproporcionado relativamente aos outros operadores em benefício do interesse geral. Tal como o Tribunal de Primeira Instância atempadamente apurou, a DCI não é, na verdade, o único operador económico cujos créditos sobre as autoridades iraquianas, ainda não liquidados aquando da adopção da Lei n.º 57, foram afectados por essa medida. Por outro lado, a recorrente também não conseguiu demonstrar ser a única empresa, ou ter pertencido a uma categoria restrita de operadores, que não beneficiou de garantias estatais pelos riscos comerciais, pelo que a sua situação era susceptível de a distinguir do conjunto das empresas cujos créditos ficaram cobertos por esse tipo de garantias. Face a tal conclusão, o verdadeiro motivo que esteve na origem do facto de não lhe ter sido possível dispor, na Alemanha, desse sistema de garantias pelos riscos decorrentes de um contrato como o ora em causa, no momento em que foi celebrado e ulteriormente renovado, revelou-se desprovido de qualquer interesse.

18. Por outro lado, consideramos que a afirmação do Tribunal de Primeira Instân-

cia, segundo a qual as empresas como a recorrente, que não puderam obter garantias oferecidas por organismos públicos ou por companhias de seguro destinadas a cobrir os riscos decorrentes de operações comerciais com países considerados de «alto risco», mais não fizeram do que conscientemente aceitar os riscos acrescidos que daí decorrem, como a interrupção dos pagamentos pelo Estado devedor, também não sofre de qualquer vício. Como a Comissão observou, o facto de o Iraque poder não ter sido um país «de alto risco» comercial em 1975 revela-se, independentemente da sua exactidão, irrelevante pois o contrato em causa foi, em seguida, diversas vezes renovado.

19. Quanto ao fundamento relativo à errónea aplicação, pelo Tribunal de Primeira Instância, da jurisprudência *Bosphorus* e *Grands Moulins de Paris*, já referida, invocada no acórdão a propósito da condição de interesse geral que deve justificar o acto normativo de que resulta o prejuízo invocado, observamos, para o caso de ser necessário, que foi precisamente a recorrente que interpretou incorrectamente esses dois acórdãos. No processo *Bosphorus*, já referido, o Tribunal de Justiça, na verdade, aplicou ao caso em apreço uma jurisprudência constante segundo a qual mesmo os direitos fundamentais (*in casu*, o direito de propriedade e a liberdade de iniciativa) não constituem prerrogativas absolutas, de forma que o seu exercício pode ser objecto de restrições justificadas pela realização de objectivos de interesse geral¹⁵. Por outro lado, no acórdão *Grand Moulins de Paris*, já referido, o Tribunal de Justiça afirmou sem ambiguidades que se o acto normativo que está na origem do alegado prejuízo se

15 — V. acórdão *Bosphorus* (já referido, nota 5), n.º 21.

justifica por um interesse geral fundamental (*in casu*, o interesse económico que visa atenuar as consequências resultantes, designadamente para o conjunto dos importadores franceses, da decisão do Governo francês de proceder a uma desvalorização da moeda nacional), por essa mesma razão se exclui, mesmo em presença de prejuízos anormais e especiais, que esse acto possa implicar a responsabilidade patrimonial da Comunidade¹⁶.

Com base nas observações que acabamos de expor, propomos, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça que, caso considere necessário proceder à sua análise (v. n.º 12, *supra*), negue igualmente provimento aos fundamentos de recurso decorrentes do carácter anormal e especial do prejuízo invocado pela recorrente.

Quanto ao pedido subsidiário de indemnização pelos prejuízos sofridos devido a um acto ilícito (décimo oitavo fundamento)

20. Por último, com o *décimo oitavo e último fundamento*, a DCI contesta a parte

dó acórdão (v. n.º 99) em que o Tribunal de Primeira Instância declarou que, como a recorrente não conseguira demonstrar que devia ser indemnizada pelos prejuízos que lhe foram causados por um acto lícito da Comunidade, o pedido subsidiário — que, na verdade, segundo o Tribunal de Primeira Instância, visava obter «a reparação de um único e mesmo prejuízo» — apresentado pela recorrente para obter a reparação dos prejuízos que suportou devido a um acto *ilícito* também não podia ser acolhido. Segundo a DCI, este pedido subsidiário devia ter sido acolhido pois, aquando da instituição do embargo por via regulamentar, o legislador comunitário não exerceu o seu poder de apreciação quanto à adopção das medidas de indemnização em favor da recorrente e dos operadores económicos que se encontravam em situação análoga.

21. Consideramos que o Tribunal de Primeira Instância não infringiu as disposições comunitárias quando negou provimento ao pedido subsidiário de indemnização da recorrente, designadamente porque esta não conseguiu demonstrar, com base nos fundamentos apresentados em apoio do seu pedido principal, ter sofrido um prejuízo real e certo. O não acolhimento dos primeiro a terceiro fundamentos do presente recurso, relativos à existência de um prejuízo real e certo, que anteriormente propusemos ao Tribunal de Justiça (v. n.º 11, *supra*), impõe-nos aqui a sugestão de uma solução análoga no que respeita ao último fundamento suscitado pela recorrente.

16 — V. acórdão Grands Moulins de Paris (já referido, nota 5), n.ºs 46 e 47.

IV — Conclusões

22. Atento o que precede, sugerimos ao Tribunal de Justiça que:

- negue provimento ao recurso que a Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH interpôs do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Abril de 1998, Dorsch Consult/Conselho e Comissão (T-184/95), e
- condene a recorrente nas despesas.