



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 6 de novembro de 2014¹

Processo C-564/13 P

**Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion
contra**

Comissão Europeia

«Recurso — Artigo 272.º TFUE — Cláusula compromissória — Ação declarativa — Interesse em agir»

I — Introdução

1. O presente recurso, interposto de um despacho do Tribunal Geral² (a seguir «despacho recorrido»), suscita, no essencial, questões processuais de grande importância prática.
2. No fundo, trata-se da questão de saber se pode ser intentada nos órgãos jurisdicionais da União uma ação declarativa e, no caso de resposta afirmativa, quais os seus pressupostos, quando estes órgãos jurisdicionais são competentes com fundamento em cláusula compromissória, nos termos do artigo 272.º TFUE, para decidir de litígios entre a Comissão Europeia e uma empresa privada.

II — Antecedentes do litígio e despacho recorrido

3. A então demandante, uma empresa grega, recebeu diversos pagamentos da Comissão Europeia no âmbito da execução de três projetos [Ontology enabled E-Gov Service Configuration (ONTOGOV), Fostering self-adaptive e-government service improvement using semantic technologies (FIT) e Risk Assessment for Customs in Western Balkans (RACWeb)].
4. Na origem da execução dos projetos e dos pagamentos estavam contratos celebrados entre a demandante e a Comissão. As partes acordaram que a esses contratos deveria aplicar-se o direito belga. Os contratos estipulavam que a Comissão devia suportar determinadas despesas elegíveis, devidamente justificadas, incorridas pela demandante. Os contratos previam expressamente um controlo *a posteriori* por parte da Comissão, a fim de verificar se os seus pagamentos foram efetivamente efetuados em relação a despesas elegíveis.
5. Em virtude de cláusulas compromissórias correspondentes, os órgãos jurisdicionais da União tinham competência para conhecer de litígios em matéria de validade, de execução ou de interpretação desses contratos.

1 — Língua original: alemão.

2 — Despacho Planet/Comissão (T-489/12, EU:T:2013:496).

6. Em 2008, após o termo do projeto e de acordo com o contratualmente previsto, a Comissão incumbiu uma sociedade de auditoria externa de verificar se as despesas declaradas pela demandante constituíam efetivamente despesas elegíveis e, por conseguinte, constituíam, do ponto de vista da Comissão, pagamentos efetuados com base num fundamento jurídico. Na sequência desse controlo, o examinador teve dúvidas quanto à questão de saber se todos os pagamentos teriam sido efetuados com base em fundamento jurídico. Em particular, criticava-se que dirigentes máximos da recorrente (com despesas consideravelmente elevadas) teriam participado de forma significativa nos projetos. Uma longa troca de opiniões entre a demandante e o organismo competente da Comissão para auditorias externas, que durou vários anos (até maio de 2012), também não permitiu chegar a qualquer consenso relativamente à elegibilidade de um montante total de 547 653,42 euros (a seguir «despesas controvertidas») ³.

7. Não obstante a Comissão continuar a demonstrar a sua disponibilidade para dialogar extrajudicialmente ⁴ e ainda não ter apresentado um pedido de reembolso à demandante, esta última intentou, em novembro de 2012, uma ação no Tribunal Geral, na qual requereu que se declarasse que a Comissão não cumpriu as obrigações contratuais ao não reconhecer as despesas controvertidas, e ainda que as referidas despesas eram elegíveis e não deviam ser reembolsadas à Comissão ⁵. Em apoio da sua ação, a demandante invocou os artigos 272.º TFUE e 340.º TFUE.

8. A Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade em relação a essa ação.

9. O despacho recorrido seguiu, no essencial, a tese da Comissão e julgou a ação da demandante inadmissível. Segundo o despacho recorrido, enquanto a Comissão não apresentar um pedido de reembolso à demandante, a questão de saber se esta última chegou a sofrer, de algum modo, um prejuízo, reveste um carácter hipotético. Por conseguinte, segundo o referido despacho, a ação intentada pela demandante carece de um interesse em agir suficientemente concreto e atual ⁶.

III — Recurso

10. A ora recorrente impugna o despacho recorrido, alegando, no essencial, que o interesse em agir existe mesmo antes de a Comissão apresentar um pedido concreto de recuperação. Esta última não teve em conta, por diversas vezes, os argumentos apresentados pela recorrente relativamente às despesas controvertidas. A questão de saber se a recorrente pode conservar de forma permanente as despesas controvertidas ainda não foi esclarecida. A insegurança daqui decorrente afeta de forma concreta e atual a situação patrimonial da recorrente. Consequentemente, a sua ação destinada a obter o reconhecimento de um direito contratual era admissível ⁷.

11. Pelo contrário, a Comissão considera que o despacho recorrido não está viciado por erros de direito e solicita que seja negado provimento ao presente recurso.

3 — Despacho recorrido (n.ºs 7 a 22).

4 — Despacho recorrido (n.ºs 39 e 40).

5 — Despacho recorrido n.ºs 23 a 27; literalmente, a demandante pede em primeira instância «que o Tribunal Geral se digne declarar que a Comissão Europeia, ao proibir despesas pessoais para os dirigentes máximos da demandante, violou os contratos ONTOGOV, FIT e RACWeb, e que as despesas com pessoal, relativas aos dirigentes máximos, apresentadas à Comissão referentes aos contratos acima referidos, num montante de 547 653,42 euros, são, consequentemente, despesas elegíveis, e não devem ser reembolsadas pela demandante à Comissão».

6 — Despacho recorrido (n.ºs 44 a 50).

7 — Recurso (n.ºs 14 a 16).

IV — *Apreciação jurídica*

12. O presente processo leva o Tribunal de Justiça a explorar espaços jurídicos ainda por explorar. Há que esclarecer duas questões: em primeiro lugar, a questão de saber se uma ação declarativa pode, afinal, ser intentada no contexto do artigo 272.º TFUE, e, em segundo lugar, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, se, em circunstâncias como as do presente processo, se deve considerar que existe um interesse em agir suficientemente forte por parte da recorrente. Ao analisar ambas as questões, será determinante saber qual é a lei que rege a apreciação da propositura de uma ação declarativa e os seus pressupostos de admissibilidade.

A — Qualificação do pedido formulado em primeira instância de pedido de declaração

13. Antes de mais, há que esclarecer se o pedido de proteção jurídica apresentado pela recorrente pode, afinal, ser qualificado de ação declarativa.

14. Esta questão coloca-se, designadamente, por, em primeira instância, a recorrente ter baseado o seu pedido no sentido de «[d]eclarar que [...] as despesas com pessoal relativas aos dirigentes máximos [...] são [...] despesas elegíveis, e não devem ser devolvidas pela demandante à Comissão», não só no artigo 272.º TFUE mas também no artigo 340.º, n.º 1, TFUE⁸, o que, à primeira vista, leva a qualificá-lo de pedido de indemnização e, por conseguinte, a considerar que se trata de uma ação de condenação.

15. A este respeito, a Comissão defendeu que o pedido apresentado pela recorrente visa, em última análise, poder conservar os pagamentos efetuados e, deste modo, obter um resultado que normalmente é alcançado por meio de uma ação de condenação. Por conseguinte, o pedido da recorrente deveria ser qualificado de ação de condenação.

16. Todavia, esta argumentação não convence, desde logo porque o pedido apresentado pela recorrente, após análise razoável dos pedidos, o que incumbe aos órgãos jurisdicionais da União⁹, visa não uma prestação da Comissão, mas sim que se declare judicialmente que os pagamentos *já efetuados* foram realizados com base num fundamento jurídico. A recorrente não requer da Comissão uma ação nem uma omissão, mas sim, em última análise, como a própria Comissão reconhece, uma declaração judicial que a autorize a conservar os pagamentos efetuados pela Comissão. Por conseguinte, o objeto do litígio consiste na apreciação judicial das relações jurídicas existentes entre as partes à luz da questão de saber se das referidas relações decorre um direito ao reembolso a favor da Comissão. Nesta medida, a recorrente pretende que se declare a inexistência de direitos ao reembolso.

17. Uma ação deste tipo deve ser considerada não uma ação de condenação, mas sim uma ação de declaração (negativa), cuja propositura e cujos pressupostos de admissibilidade serão examinados a seguir no âmbito do artigo 272.º TFUE.

B — Propositura da ação declarativa no âmbito do artigo 272.º TFUE

18. O recurso apenas pode obter provimento se, no âmbito do artigo 272.º TFUE, os órgãos jurisdicionais da União forem competentes para conhecer de um pedido de declaração. Por conseguinte, importa começar por esclarecer esta questão.

8 — V. n.º 1 da petição inicial.

9 — V., a este respeito, despacho Verein Deutsche Sprache/Conselho (C-93/11 P, EU:C:2011:429, n.º 18).

1. Artigo 272.º TFUE como regra de competência *sui generis*

19. Nem o artigo 272.º TFUE, nem as regras processuais dos órgãos jurisdicionais da União preveem, relativamente a um eventual recurso com fundamento em cláusula compromissória, um catálogo exaustivo dos tipos de ações possíveis. Por conseguinte, o facto de a propositura de uma ação declarativa não estar regulamentada no direito positivo não pode, em termos gerais, significar a sua exclusão.

20. Muito pelo contrário: se o artigo 272.º TFUE deixa ao critério das partes submeter os seus litígios à decisão dos órgãos jurisdicionais da União, estes últimos devem, em princípio, ser igualmente competentes para decidir todos os pedidos que possam ser apresentados no contexto desses litígios, incluindo eventuais pedidos de declaração¹⁰. Esta situação resulta do princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

21. Por conseguinte, sem que se tenha abordado expressamente a problemática da propositura da ação declarativa, encontram-se na jurisprudência (em especial do Tribunal Geral) decisões em que os pedidos de declaração *com fundamento em cláusulas compromissórias* não foram indeferidos por inadmissibilidade, mas sim apreciados quanto ao mérito¹¹.

22. O acima exposto em nada contradiz o facto de os órgãos jurisdicionais da União terem rejeitado pedidos de declaração *fora do âmbito de aplicação do artigo 272.º TFUE*, na medida em que estes «não integra[vam] nenhuma das categorias de recurso da competência do Tribunal de Justiça»¹². Com efeito, ao passo que o Tratado FUE regula de modo exaustivo, nomeadamente, os tipos de ações possíveis na relação das instituições com os Estados-Membros¹³, o mesmo não se pode dizer no que se refere ao domínio das cláusulas compromissórias. Pelo contrário, o artigo 272.º TFUE é uma disposição aberta, que permite o acesso aos órgãos jurisdicionais da União, em virtude de uma cláusula compromissória acordada com base na autonomia privada, a «um contrato de direito público ou de direito privado» não especificado em termos de conteúdo. Assim, contrariamente ao que sucede no domínio do direito institucional da União, não é à luz do referido possível *ex ante* prever quais são os pedidos que poderão ser submetidos aos órgãos jurisdicionais da União no âmbito do artigo 272.º TFUE. O certo é que estes órgãos jurisdicionais, visto que são «competentes para decidir com fundamento em cláusula compromissória» nos termos do artigo 272.º TFUE, devem garantir às partes uma tutela jurisdicional plena e efetiva. Compreendendo esta situação, no caso concreto, um pedido de declaração, os órgãos jurisdicionais de União devem, portanto, estar obrigados a se pronunciarem igualmente sobre o mesmo e, no contexto do artigo 272.º TFUE, não se podem declarar incompetentes por referência à falta de regulamentação no direito positivo da ação declarativa (ou à sua inadmissibilidade noutros domínios do direito da União).

23. Contudo, permanece por esclarecer a questão de saber se os pressupostos de admissibilidade da ação declarativa, que pode, nesta medida, ser em princípio intentada, devem ser apreciados de forma autónoma à luz do direito da União ou se é a lei aplicável ao contrato (regra geral, o direito nacional) que é relevante.

10 — O mesmo sucede com o presente pedido de declaração que diz respeito à execução dos contratos controvertidos e que, por conseguinte, é abrangido pela cláusula compromissória referida no ponto 5.

11 — V., nomeadamente, acórdãos ELE.SIA/Comissão (T-312/10, EU:T:2012:512, n.º 58) e EMA/Comissão (T-116/11, EU:T:2013:634, n.º 64).

12 — Despacho Itália/Comissão (C-224/03, EU:C:2003:658, n.º 21), relativo a um pedido da República Italiana no sentido que se declarasse que a Comissão não tinha competência em relação a determinadas medidas; v., além disso, quanto a pedidos de declaração em direito da função pública, acórdão Jaenicke Cendoya/Comissão (108/88, EU:C:1989:325, n.ºs 8 e 9).

13 — Despacho Itália/Comissão (C-224/03, EU:C:2003:658, n.º 21).

2. Critério de apreciação dos pressupostos de admissibilidade de uma ação declarativa no âmbito do artigo 272.º TFUE

24. Três razões militam a favor de uma solução autónoma em direito da União.

a) Relevância da *lex fori* para a admissibilidade de uma forma de proteção jurídica¹⁴

25. Em primeiro lugar, a questão relativa ao tipo de ação possível e aos seus pressupostos de admissibilidade é, pela sua natureza, inerente ao direito processual — e, conseqüentemente, não é abrangida pela lei aplicável ao contrato, devendo antes ser apreciada à luz das disposições (no caso em apreço, de direito da União) aplicáveis ao órgão jurisdicional ao qual é submetido o litígio. Deste modo, no caso do artigo 272.º TFUE, recorrer-se-ia ao direito da União, por assim dizer, como *lex fori*, relativamente à questão da propositura de uma ação declarativa e dos seus pressupostos de admissibilidade.

26. Salvo exceções pouco convincentes¹⁵, esta abordagem parece corresponder igualmente à posição da doutrina e à prática dos órgãos jurisdicionais nacionais. A necessidade de proteção jurídica é considerada essencialmente como parte do direito de acesso à justiça, que não pode depender do direito aplicável. A *lex fori* é, por isso, relevante para a admissibilidade de uma forma de proteção jurídica como a ação declarativa¹⁶.

27. Uma questão a tratar em separado consistiria, contudo, em saber se num caso concreto, com fundamento num *pactum de non petendo* celebrado segundo a autonomia privada, uma parte pode ser impedida de propor uma ação, no fundo, admissível, e em conformidade com que direito se deve apreciar a validade de um acordo desse tipo. Boas razões apontariam aqui para um recurso não à *lex fori*, mas sim à *lex causae* do pedido em causa. No entanto, uma vez que esta questão não é objeto do presente litígio, não é necessário proceder à sua análise.

b) Autonomia e aplicação uniforme do direito da União

28. Em segundo lugar, os princípios da autonomia e da aplicação uniforme do direito da União militam a favor de uma solução autónoma em direito da União.

29. Um recurso à respetiva lei aplicável ao acordo na origem do litígio em causa conduziria a uma colorida manta de retalhos na aplicação do direito pelos órgãos jurisdicionais da União: consoante a escolha pelas partes da lei aplicável — que, possivelmente, poderia também conduzir à aplicação do direito de um Estado terceiro — uma ação declarativa seria ora admissível, ora inadmissível e o processo perante os órgãos jurisdicionais da União neste domínio crucial dependeria de considerações de direito nacional em evolução constante. Além disso, uma solução nesse sentido (que se baseia, em última análise, na escolha do direito aplicável ao contrato que cabe às partes) seria dificilmente compatível com a ideia fundamental de que o processo perante os órgãos jurisdicionais nacionais não se encontra à disposição das partes¹⁷.

14 — V., a este respeito, Dasser, F., «Feststellungsinteresse in internationalen Verhältnissen», Jusletter de 29 de setembro de 2003 n.º 16 a 18; este artigo encontra-se disponível na Internet no endereço <http://www.homburger.ch/fileadmin/publications/FESTSTLL.pdf>.

15 — Quanto à posição divergente dos tribunais suíços, baseada na *lex causae*, sem relação, todavia, com o direito da União, v. comentário crítico de Dasser (já referido na nota 14).

16 — V., nomeadamente, Schack, H., Internationales Zivilverfahrensrecht, 6.ª edição, Ed. C.H. Beck, Munique 2014, n.º 591 com remissões.

17 — Quanto ao caráter imperativo dos prazos dos recursos, v., designadamente, despacho Micşa (C-573/10, EU:C:2011:479, n.º 47).

30. Além disso, se devesse ser apreciada à luz do direito nacional, a questão da admissibilidade levaria, em termos práticos, a problemas na determinação e na análise da situação jurídica relevante num caso concreto¹⁸, assim como levaria, de resto, às profundezas do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, se a apreciação da referida situação jurídica pelo órgão jurisdicional fosse impugnada por via de recurso.

31. De acordo com esta disposição, só o direito da União pode, em princípio, ser objeto de uma fiscalização completa por parte do Tribunal de Justiça no quadro de um recurso. Por conseguinte, se o Tribunal de Justiça estivesse privado do controlo completo da questão de saber se o Tribunal Geral aplicou, em primeira instância, incorretamente o direito nacional quanto aos pressupostos de admissibilidade da ação declarativa¹⁹, verificar-se-ia uma lacuna na proteção jurídica, inaceitável do ponto de vista de uma boa administração da justiça. O Tribunal de Justiça deveria refletir sobre esta problemática, caso venha a ponderar, no presente processo, em relação aos pressupostos de admissibilidade da ação declarativa, recorrer ao direito nacional da *lex causae*.

32. É certo que o Tribunal de Justiça já admitiu — precisamente no contexto de processos que têm por objeto cláusulas compromissórias, sem, porém, abordar expressamente a temática da resistência ao recurso do direito nacional e sem dissipar a relação de tensão que desta forma surge face ao acórdão Edwin/IHMI²⁰ -, contrariamente à letra do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, uma fiscalização em sede de recurso de disposições de *direito material* originariamente nacionais e aplicáveis ao contrato²¹. A posição especial do artigo 272.º TFUE na sistemática das regras de competência do Tratado FUE e o princípio da tutela jurisdicional efetiva podem apontar nesse sentido. No entanto, esta abertura não deve chegar ao ponto de as partes, para além da escolha da lei aplicável ao contrato, poderem determinar *igualmente o direito processual* aplicável nos órgãos jurisdicionais da União. Com efeito, a sua estrutura autónoma e uniforme a nível da União subtrai-se inteiramente à ação da autonomia privada.

33. Se, mesmo no processo perante os órgãos jurisdicionais da União, fosse conferida liberdade total à autonomia das partes *por meio* da escolha da lei aplicável no quadro da cláusula compromissória, abrir-se-ia a caixa de Pandora. Com efeito, se se aceitasse que a admissibilidade de uma ação dependesse da lei escolhida pelas partes e, por conseguinte, em última análise, da sua vontade, seria perfeitamente lógico reconhecer também, para além disso, no processo ao abrigo do artigo 272.º TFUE, a vontade das partes como determinante para todas as questões processuais, como a composição da formação do julgamento ou o desenrolar concreto do processo. Esta situação não seria conforme às exigências dos regulamentos de processo dos órgãos jurisdicionais da União.

34. Por último, contra o recurso ao direito nacional milita o facto de, no âmbito do artigo 272.º TFUE, as partes terem a faculdade de não submeter o seu litígio quanto ao mérito a um determinado direito nacional, podendo antes fazer uso de um conjunto de regras de outra natureza. Porém, estas regras poderão não dar qualquer resposta à questão relativa aos pressupostos de admissibilidade de uma ação declarativa, quando digam essencialmente respeito apenas a aspetos de direito material, como por exemplo a Convenção das Nações Unidas sobre os Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias ou os princípios de Unidroit relativos aos contratos de comércio internacional. No entanto, mesmo nesses casos, o Tribunal de Justiça deve poder apreciar a admissibilidade de uma

18 — Quanto ao princípio da apreciação oficiosa dos factos pelo Tribunal Geral no que se refere igualmente ao direito nacional, v. acórdão IHMI/National Lottery Commission (C-530/12 P, EU:C:2014:186, n.º 44).

19 — Este aspeto não é, pela sua natureza, abrangido pelos vícios de incompetência e processuais impugnáveis sem restrição em sede de recurso nos termos do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, visto que a questão da competência resulta, afinal, do artigo 272.º TFUE, lido em conjugação com a cláusula compromissória, e a questão relativa aos pressupostos de admissibilidade da ação declarativa não afeta o desenrolar do processo enquanto tal.

20 — Acórdão Edwin/IHMI (C-263/09 P, EU:C:2011:452, n.ºs 48 a 53).

21 — O acórdão Commune de Millau e SEMEA/Comissão (C-531/12 P, EU:C:2014:2008) não analisou com maior detalhe esta questão; v. as minhas conclusões apresentadas nesse processo (C-531/12 P, EU:C:2014:1946).

ação declarativa que lhe foi submetida. Caso se pretenda apreciar os casos em que as partes escolheram um direito nacional como *lex causae* e os casos em que não o fizeram segundo critérios uniformes no que toca à questão da admissibilidade, não resta, por conseguinte, outra possibilidade do que determinar esses critérios com base no direito da União.

c) Aptidão do conceito de direito da União de interesse em agir para determinar os pressupostos de admissibilidade de uma ação declarativa

35. Em terceiro lugar, não é necessária tão-pouco uma solução baseada na respetiva *lex causae*.

36. Com efeito, o direito processual da União dispõe de um catálogo exaustivo de princípios de aplicação geral e concretizados através de jurisprudência constante, que podem ser aplicados *mutatis mutandis* à ação declarativa. No centro da problemática da admissibilidade encontra-se a questão do interesse em agir, cuja ausência acarreta a inadmissibilidade da ação, independentemente da forma que assumir. Isto aplica-se igualmente e precisamente à ação declarativa.

37. A questão de saber se, relativamente à ação declarativa intentada pela recorrente, se deve afirmar que existe um interesse suficiente em agir, será analisada em seguida.

38. Não obstante, a título de conclusão provisória, pode constatar-se, desde logo, que, em primeiro lugar, a ação declarativa é, em princípio, intentada no âmbito do artigo 272.º TFUE e que, em segundo lugar, os seus pressupostos de admissibilidade são apreciados à luz de princípios autónomos de direito da União.

C — Interesse em agir da recorrente?

39. Como o Tribunal Geral observa a justo título, devia negar-se o interesse em agir da recorrente em relação à ação que intentou em novembro de 2012, se, no caso de ser considerada procedente, a referida ação não lhe proporcionasse qualquer benefício apreciável e, assim sendo, faltasse à recorrente um interesse efetivo e atual na proteção jurisdicional²². A este respeito, o ónus de alegação e de prova incumbe à recorrente²³.

40. A petição inicial carece de alegações concretas por parte da recorrente em relação ao seu pretense interesse em agir. O recurso limita-se igualmente a expor considerações pouco precisas que, no essencial, se centram na «insegurança» da situação patrimonial da recorrente, enquanto esta última não tiver qualquer certeza de poder conservar de forma permanente os fundos que lhe foram concedidos²⁴. No entanto, a recorrente não explica até que ponto seria benéfico, em termos concretos, para ela ver a situação jurídica esclarecida logo à data da propositura da ação, nem explica, muito menos, que, de outra forma, correria o risco de sofrer desvantagens jurídicas e económicas graves, nem em que consistiriam exatamente essas desvantagens. Questionada igualmente sobre este ponto na audiência, a recorrente não carrou nenhum elemento substancial a este respeito, pelo que não há que colocar a questão de saber se uma argumentação nesse sentido, apresentada em sede de recurso, deveria ser qualificada de tardia e, por conseguinte, não deveria ter sido tomada em consideração.

22 — V., quanto à jurisprudência constante, nomeadamente, acórdãos Cañas/Comissão (C-269/12 P, EU:C:2013:415, n.º 15), Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 61) e acórdão Wunenburger/Comissão (C-362/05 P, EU:C:2007:322, n.º 42).

23 — V., a este respeito, conclusões do advogado-geral Y. Bot apresentadas no processo Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:30, n.ºs 51 e 55).

24 — A este respeito, as observações apresentadas pela recorrente lembram vagamente o conceito de «intérêt de sécurité juridique» desenvolvido na doutrina francesa, conceito que, todavia, não encontrou qualquer eco claro na jurisprudência (v., a respeito da jurisprudência Grayot-Dix, S., «Une action en justice peut-elle naître indépendamment d'un litige?», Recueil Dalloz 2011, 2311), e ainda menos no Code de procédure civile que foi recentemente objeto de uma nova codificação. V., a respeito deste conceito, Guinchard, S., Chainais, C., e Ferand, F., *Procédure civile*, 31.ª edição Dalloz, Paris 2012, n.º 134. Não é necessário desenvolver mais este ponto, atendendo a que, nos termos do que foi referido *supra*, para o interesse no pedido de declaração é relevante não o direito nacional, mas sim o direito da União.

41. O ponto fraco do pedido de declaração da recorrente reside neste aspeto. Com efeito, ainda que se possa, em princípio, intentar uma ação declarativa ao abrigo do artigo 272.º TFUE, o direito da União exige, precisamente num caso como o da recorrente, uma exposição circunstanciada no que se refere à questão de saber por que razão se impõe uma proteção jurisdicional mesmo antes de uma reivindicação por parte da Comissão. De facto, ao passo que nas ações de condenação, que visam a execução de pedidos concretos, o interesse em agir pode, regra geral, deduzir-se facilmente do contexto do próprio pedido do demandante, o interesse legítimo da recorrente em obter uma declaração judicial abstrata no que diz respeito à existência ou não de uma relação jurídica — ou de um determinado direito — necessita geralmente de uma fundamentação especial. Com efeito, não compete aos órgãos jurisdicionais da União emitir pareceres jurídicos abstratos.

42. É certo que não é difícil imaginar situações em que, do ponto de vista da tutela jurisdicional efetiva, a recorrente deve conservar a faculdade de proceder, por meio de uma ação declarativa, ao esclarecimento judicial de uma situação jurídica mesmo antes de uma reivindicação por parte da cocontratante.

43. Poder-se-ia, por exemplo, pensar na situação em que a administração da recorrente, existindo um direito ao reembolso, seria obrigada, mesmo antes de uma reivindicação por parte da credora, a apresentar um pedido de insolvência ou a constituir reservas consideráveis nos relatórios anuais, o que poderia afetar de forma negativa e duradoura a solvabilidade, o valor económico ou as perspetivas de sucesso da empresa em concursos públicos.

44. No entanto, a recorrente não apresentou alegações nesse sentido, limitando-se antes a fazer observações de carácter geral. Contudo, este tipo de observações não satisfaz, porém, a exigência em demonstrar que o recurso à proteção jurisdicional representa um benefício concreto e atual para a recorrente.

45. Tanto mais assim é que, no caso da recorrente, a via judicial foi seguida não só anteriormente a uma ordem de pagamento concreta, como mesmo antes da conclusão definitiva do procedimento da Comissão, cuja execução tinha sido estipulada contratualmente e, no decurso do qual, a Comissão se mantinha manifestamente aberta à discussão. Não é possível depreender que, nestas circunstâncias, a recorrente já corria o risco, em termos legais, de uma injustiça cuja constatação era, desde logo, relevante, ainda que eventualmente — por exemplo, no caso de um procedimento da Comissão sem fundamento e interminável — uma ação declarativa se pudesse justificar através do direito fundamental a uma boa administração, mesmo antes de o procedimento de inspeção da Comissão estar concluído²⁵. No entanto, a recorrente não invocou nenhum argumento concreto a este respeito. A sua impressão subjetiva, segundo a qual, extrajudicialmente, a Comissão não daria ouvidos à sua argumentação, não é suscetível, por si só, de justificar um interesse na declaração. Em particular, a ação declarativa não deve ser desviada do seu objetivo para ser utilizada como meio de pressão para acelerar procedimentos extrajudiciais e contratualmente previstos.

46. Em face do que precede, o Tribunal Geral declarou, com razão, que se devia negar o interesse em agir da recorrente e julgar a sua ação improcedente por inadmissível.

47. Consequentemente, deve negar-se provimento ao recurso.

25 — V., a este respeito, as minhas conclusões apresentadas no processo *Commune de Millau e SEMEA/Comissão* (C-531/12 P, EU:C:2014:1946).

D — *Quanto às despesas*

48. É verdade que, face ao exposto, a recorrente foi vencida em todas as suas pretensões e deveria, com base num pedido nesse sentido, ser condenada nas despesas em aplicação do artigo 184.º, n.ºs 1 e 2, lido em conjugação com o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Contudo, não tendo a Comissão apresentado um pedido relativo às despesas nesse sentido e não permanecendo válido em sede de recurso o pedido então apresentado perante o Tribunal Geral, cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

V — **Conclusão**

49. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

- 1) Negar provimento ao recurso.
- 2) Condenar a recorrente e a Comissão Europeia nas suas próprias despesas.