

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)  
8 de Novembro de 2000 \*

No processo T-509/93,

Glencore Grain Ltd, anteriormente Richco Commodities Ltd, com sede em Hamilton (Bermudas), representada por M. Slotboom, P. V. F. Bos e J. G. A. van Zuuren, advogados em Roterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado M. Loesch, 11, rue Goethe,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por B. J. Drijber e N. Khan, membros do Serviço Jurídico, e, em seguida, por M.-J. Jonczy, consultora jurídica, e H. van Vliet, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

\* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 12 de Julho de 1993, dirigida ao State Export-Import Bank of Ukraine, e que recusa a aprovação do contrato celebrado entre a recorrente e a Ukrimpex,

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

composto por: J. Pirrung, presidente, A. Potocki e A. W. H. Meij, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de Fevereiro de 2000,

profere o presente

**Acórdão**

**Enquadramento jurídico**

- 1 Tendo concluído pela necessidade de prestar assistência alimentar e médica à União Soviética e às suas repúblicas, o Conselho proferiu, em 16 de Dezembro

de 1991, a Decisão 91/658/CEE relativa à concessão de um empréstimo a médio prazo à União Soviética e suas repúblicas (JO L 362, p. 89). O n.º 3 do artigo 4.º da referida decisão dispõe:

«A importação dos produtos cujo financiamento é assegurado pelo empréstimo efectuar-se-á aos preços do mercado mundial. A liberdade de concorrência deverá ser garantida quando da aquisição e da entrega dos produtos, que deverão satisfazer as normas de qualidade internacionalmente reconhecidas.»

- 2 Pelo Regulamento (CEE) n.º 1897/92, de 9 de Julho de 1992, a Comissão aprovou algumas normas de execução do empréstimo concedido pela Decisão 91/658 (JO L 191, p. 22). Nos termos do artigo 4.º deste regulamento, os empréstimos concedidos pela Comunidade às repúblicas da ex-União Soviética apenas servem para financiar as aquisições e os fornecimentos de produtos mediante contratos que a Comissão reconheça cumprirem o disposto na Decisão 91/658 e os acordos concluídos entre as referidas repúblicas e a Comissão para a concessão dos empréstimos. O artigo 5.º do Regulamento n.º 1897/92 precisa que aquele reconhecimento apenas será concedido se preenchida a seguinte condição:

«2) O contrato proporcionará as condições de aquisição mais favoráveis em relação ao preço normalmente obtido nos mercados internacionais.»

- 3 Em 13 de Julho de 1992, a Comunidade e a Ucrânia assinaram, nos termos do Regulamento n.º 1897/92, um «Memorandum of Understanding» (acordo-quadro). Ali se prevê que a Comunidade, enquanto mutuante, concede à Ucrânia, na qualidade de mutuário, por intermédio do seu agente financeiro, o

State Export-Import Bank of Ukraine (a seguir «SEIB»), um empréstimo a médio prazo de 130 milhões de ecus, por um período máximo de três anos. Este acordo-quadro reproduz, no artigo 7.º, décimo terceiro travessão, a referida disposição do artigo 5.º do Regulamento n.º 1897/92.

- 4 No mesmo dia, a Comunidade, a Ucrânia e o SEIB assinaram o contrato de mútuo previsto no Regulamento n.º 1897/92 e no acordo-quadro acima referido (a seguir «contrato de mútuo»). Este contrato define o mecanismo de desembolso do empréstimo.

### Factos na origem do litígio

- 5 Após pedido de apresentação de propostas informal, feito em 1993, para a compra de trigo, a Ukrimpex, organismo que actuava por conta da Ucrânia, recebeu sete propostas, incluindo a da recorrente. Esta continha, na realidade, quatro, variando os preços segundo, nomeadamente, os prazos de entrega. A Ukrimpex aceitou a primeira proposta da recorrente, a única, após a retirada de uma outra, que garantia a entrega do trigo antes de 15 de Junho de 1993, ainda que não fosse a mais favorável em termos de preço. Por contrato celebrado em 26 de Maio de 1993, a recorrente comprometeu-se a entregar 40 424 toneladas de trigo, ao preço de 137,47 ecus/tonelada, CIF Free Out-porto ucraniano no Mar Negro, com embarque garantido, o mais tardar, em 15 de Junho de 1993.
- 6 Após a notificação do contrato pelo SEIB à Comissão para aprovação e a intervenção pessoal do vice-primeiro-ministro da Ucrânia, insistindo na aprovação do contrato no mais curto prazo, a Comissão informou-o, por carta de 10 de Junho de 1993, que não podia aprovar o contrato que lhe havia sido apresentado pelo SEIB. Em sua opinião, não oferecia as melhores condições de compra, nomeadamente em termos de preço, que ultrapassava o considerado aceitável. Na

mesma carta, a Comissão declarava-se disposta, atenta a urgência da situação alimentar, a pôr à disposição as reservas comunitárias de trigo, para entrega imediata de 50 000 toneladas à Ucrânia, a preço que podia ser inferior em 30 dólares dos Estados Unidos (USD) por tonelada ao proposto pela recorrente. Esta última entrega foi posteriormente objecto de novo pedido de apresentação de propostas, ganho pela recorrente.

7 Em 11 de Junho de 1993, a Ukrimpex informou a recorrente da decisão da Comissão e pediu-lhe para diferir o transporte da mercadoria. Em resposta, a recorrente comunicou que já tinha fretado um navio. Foi desta forma que perto de 40 000 toneladas de cereais foram efectivamente entregues.

8 Por carta de 12 de Julho de 1993, dirigida ao SEIB, o membro da Comissão encarregado dos Assuntos Agrícolas informou oficialmente o SEIB da recusa da Comissão em aprovar o contrato que lhe havia sido apresentado, afirmando, a título de justificação: «a Comissão só pode reconhecer os contratos de fornecimento desde que preencham todos os critérios enumerados na Decisão 91/658 do Conselho, no Regulamento n.º 1897/92 da Comissão e no acordo-quadro. Além disso, o artigo 5.º, 1), b), do contrato de empréstimo concluído com a Ucrânia em 13 de Julho de 1992 prevê que a Comissão emite as notas de confirmação no uso de um 'poder discricionário absoluto'». E prosseguia: «A Comissão concluiu que o contrato submetido com o vosso pedido de aprovação de 31 de Maio não preenchia todos os critérios enunciados e que devia, em consequência, recusar exercer o seu poder de apreciação para emitir uma nota de confirmação.» Esclarecia que o motivo da recusa consistia em o preço acordado no contrato ser «bastante superior ao que a Comissão podia aceitar». Uma vez que se tratava de uma das condições do empréstimo constante da Decisão 91/658 (artigo 4.º, n.º 3) e do Regulamento n.º 1897/92 (artigo 5.º, n.º 2), concluía: «nestas circunstâncias, embora consciente da urgência das necessidades da Ucrânia, a Comissão, tendo em conta o conjunto destes elementos, não pode admitir que o contrato submetido ofereça as condições de compra mais favoráveis...».

## Tramitação processual

- 9 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Setembro de 1993, a recorrente interpôs o presente recurso.
  
- 10 Por acórdão de 24 de Setembro de 1996 (T-509/93, Colect., p. II-1181), o Tribunal julgou o recurso inadmissível.
  
- 11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Dezembro de 1996, a recorrente interpôs recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância.
  
- 12 Por acórdão de 5 de Maio de 1998, Glencore Grain/Comissão (C-404/96 P, Colect., p. I-2435), o Tribunal de Justiça anulou o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, remetendo-lhe o processo para conhecer do fundo e reservou a decisão quanto às despesas.
  
- 13 A fase escrita do processo foi reiniciada no Tribunal de Primeira Instância no estado em que se encontrava, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do respectivo Regulamento de Processo.
  
- 14 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Segunda Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

- 15 Por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Janeiro de 2000, ouvidas as partes, foram apensados para efeitos da fase oral, atenta a conexão entre si, os processos T-485/93, T-491/93, T-494/93, T-61/98 e T-509/93.
- 16 As partes foram ouvidas em alegações e nas respostas às questões formuladas pelo Tribunal na audiência de 23 de Fevereiro de 2000.

### Pedidos das partes

- 17 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão de 12 de Julho de 1993;

— condenar a recorrida nas despesas.

- 18 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— não receber o recurso por ser inadmissível ou, subsidiariamente, negar-lhe provimento por ser infundado;

— condenar a recorrente nas despesas.

## Quanto à admissibilidade

### *Argumentos das partes*

- 19 A Comissão observa que o recurso foi interposto da carta de 12 de Julho de 1993. Ora, esta carta é a mera confirmação da de 10 de Junho de 1993, que não foi impugnada atempadamente pela recorrente. O recurso deste acto confirmativo é por isso inadmissível (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1988, *Irish Cement/Comissão*, 166/86 e 220/86, *Colect.*, p. 6473, n.º 16).
- 20 Além disso, a recorrente já não tem interesse legítimo em agir. Com efeito, pago o empréstimo à Ucrânia, a Comissão já não poderia emitir uma nota de confirmação, ainda que a decisão recorrida fosse anulada. Além disso, a eventual anulação não poderia constituir o fundamento de uma acção de responsabilidade civil, uma vez que esta prescreveu.
- 21 A recorrente objecta que a Comissão não tem o direito, numa fase avançada do processo, de alegar que o recurso foi interposto tardiamente e, por isso, é inadmissível.

- 22 De qualquer modo, a carta de 10 de Junho de 1993 foi enviada ao vice-primeiro-ministro da Ucrânia. Ora, nos termos do contrato de mútuo, a Comissão não tem qualquer relação jurídica com a Ucrânia, mas apenas com o SEIB.

*Apreciação do Tribunal*

- 23 Segundo jurisprudência constante, os prazos de recurso são de ordem pública (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1997, Mutual Aid Administration Services/Comissão, T-121/96 e T-151/96, Colect., p. II-1355, n.º 38). Por isso, o Tribunal pode conhecer oficiosamente da tempestividade do recurso.
- 24 A este respeito, deve recordar-se que o recurso de anulação de uma decisão puramente confirmativa de uma decisão não impugnada no devido prazo é inadmissível (despacho do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1990, Infortec/Comissão, C-12/90, Colect., p. I-4265, n.º 10).
- 25 A comparação das cartas de 10 de Junho de 1993 e de 12 de Julho seguinte, juntas aos actos, leva à conclusão de que a segunda não contém qualquer elemento novo face à primeira, sendo, em particular, os fundamentos idênticos. Além disso, nem dos autos submetidos ao Tribunal nem da carta de 12 de Julho de 1993 resulta que a adopção desta tenha sido precedida de um reexame da questão.

- 26 Todavia, embora resulte dos autos que a recorrente teve conhecimento da existência da carta de 10 de Junho de 1993 no dia seguinte, em contrapartida, dos autos não resulta que tenha sido informada dos fundamentos subjacentes à mesma.
- 27 Além disso, sendo embora verdade, como a Comissão sublinhou, que o contrato de mútuo não refere explicitamente a identidade do destinatário de uma decisão de não aprovação de um contrato, deve salientar-se que, segundo o contrato de mútuo, competia ao SEIB dirigir à Comissão tanto os pedidos de aprovação dos contratos como os de desembolso do empréstimo. Da mesma forma, resulta do contrato de mútuo que uma «nota de confirmação» de um contrato de fornecimento notificado é definida como uma «nota de aprovação dirigida pelo mutuante [a Comunidade Europeia] ao agente [o SEIB]». Daqui terá de concluir-se que o SEIB devia ser também o destinatário da decisão de não emitir uma nota de confirmação. Uma vez que foi apenas pela carta de 12 de Julho de 1993 que a Comissão informou o SEIB, a recorrente podia legitimamente considerar que apenas esta notificação oficial constituía a decisão final.
- 28 Nestas condições, não pode ser recusado o recebimento do recurso por interposição tardia.
- 29 Quanto à pretensa falta de interesse legítimo em agir, deve lembrar-se, antes de mais, que o interesse em agir se avalia por referência ao dia em que o recurso é interposto (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Dezembro de 1963, Forges de Clabecq/Alta Autoridade, 14/63, Recueil, pp. 719, 748, Colect. 1962-1964, p. 365). Ora, àquela data, é incontestável que a recorrente tinha interesse em agir.

- 30 Além disso, admitir a tese da Comissão, equivalia a presumir as consequências que, nos termos do artigo 176.º do Tratado CE (actual artigo 233.º CE), apenas podem ser retiradas do acórdão a proferir.
- 31 Por fim, não pode excluir-se que a anulação de uma decisão como a aqui impugnada seja susceptível, por si, de ter consequências jurídicas, nomeadamente evitando a repetição de tal prática pela Comissão (v. despacho de 1 de Fevereiro de 1999, BEUC/Comissão, T-256/97, Colect., p. II-169, n.º 18, e jurisprudência aí citada).
- 32 As objecções formuladas contra a admissibilidade do recurso devem, por isso, ser desatendidas.

## Quanto ao fundo

### *O fundamento de violação do dever de fundamentação*

#### Argumentos da recorrente

- 33 Segundo a recorrente, a decisão não está adequadamente fundamentada. Com efeito, não indica as razões que levaram a Comissão a considerar que o preço acordado não era aceitável. A mera remessa para o disposto na Decisão 91/658 e no Regulamento n.º 1897/92 é, para o efeito, insuficiente.

- 34 Aliás, o facto de o SEIB, destinatário da decisão, ou ainda a Ukrimpex terem eventualmente conhecimento do nível do preço do mercado mundial não bastaria para concluir que a decisão foi correctamente fundamentada relativamente à recorrente.

### Apreciação do Tribunal

- 35 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado (actual artigo 253.º CE) deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto, de modo a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida tomada e ao tribunal competente exercer o seu controlo. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso, nomeadamente, do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em receber explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, dado que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.ºs 63 e 67).

- 36 No caso em apreço, a decisão recorrida indica explicitamente que o fundamento da decisão da Comissão consiste em o preço acordado entre a Ukrimpex e a recorrente estar muito acima do nível que a Comissão considera aceitável. Tendo em conta a referência expressa aos artigos 4.º, n.º 3, da Decisão 91/658 e ao

artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1897/92, resulta claramente que a Comissão considerou que o preço acordado não correspondia às condições mais favoráveis, nos termos da regulamentação aplicável.

- 37 Ao contrário do que sustenta a recorrente, o dever de fundamentação não impunha à Comissão a indicação do preço que consideraria aceitável.
- 38 Impõe-se, por isso, a conclusão de que a decisão é conforme ao exigido no artigo 190.º do Tratado.
- 39 Aliás, a argumentação da recorrente quanto ao fundamento da decisão mostra que compreendeu perfeitamente as razões da Comissão.
- 40 Deve, por isso, ser desatendido o presente fundamento.

*Quanto à violação da Decisão 91/658 e do Regulamento n.º 1897/92*

Argumentos da recorrente

- 41 A recorrente, que contesta o poder discricionário da Comissão na aprovação de contratos como os ora em causa, sustenta que o preço acordado com a Ukrimpe

obedece às condições de compra mais favoráveis, face aos preços normalmente praticados nos mercados internacionais. O contrato era assim conforme quer à Decisão 91/658 quer ao Regulamento n.º 1897/92, contrariamente ao decidido pela Comissão.

- 42 A este propósito, deverá ter-se em conta que os prazos de embarque acordados eram curtos. Com efeito, em resposta ao desejo expresso pela Ukrimpex de um fornecimento rápido, atenta a urgência alimentar, apenas duas empresas tinham feito uma oferta que previa o embarque no mês de Junho; uma delas renunciou finalmente à sua proposta, constituindo a proposta da recorrente a única atractiva para a Ukrimpex.
- 43 Além disso, a Comissão, ao decidir que os preços acordados não eram aceitáveis, não teve em conta que os preços em Junho de 1993 eram superiores aos de Julho do mesmo ano aplicáveis à nova colheita.
- 44 Os contratos celebrados por empresas terceiras, a que se refere a recorrida, não são comparáveis com o ora em apreço. Com efeito, as condições, nomeadamente as de entrega, eram diversas.

#### Apreciação do Tribunal

- 45 Resulta da decisão recorrida que a Comissão não aprovou o contrato entre a recorrente e a Ukrimpex por este não preencher as condições de compra mais favoráveis, atentos os preços normalmente praticados nos mercados internacionais.

- 46 A Comissão aplicou, assim, um dos critérios previstos nos diplomas legais que regem os mecanismos do empréstimo comunitário. É aceite pelas partes que a condição do preço é essencial para o funcionamento deste empréstimo. Na medida em que constitui uma garantia da utilização óptima dos fundos postos à disposição, visa efectivamente proteger quer a Comunidade, na qualidade de mutuante, quer a Ucrânia, na qualidade de beneficiária da assistência alimentar.
- 47 É de afastar, sem mais, a objecção da recorrente de que a Comissão teve em conta preços de Julho de 1993 e não os, superiores, de Junho do mesmo ano. Com efeito, verifica-se, de imediato, que esta afirmação da recorrente não tem qualquer base na decisão atacada nem nos autos. Além disso, uma vez que, a partir de 10 de Junho de 1993, a Comissão tinha dado a conhecer a sua oposição ao preço acordado, o argumento da recorrente ficou desprovido de fundamento.
- 48 Aliás, a recorrente não contesta que o preço por ela oferecido não reflectia, em si, as condições mais favoráveis, no sentido da regulamentação aplicável. Com efeito, a comparação dos preços oferecidos pelos diversos proponentes demonstra que o acordado entre a recorrente e a Ukrimpex era largamente inferior ao proposto pelas outras empresas.
- 49 Não obstante, a recorrente sustenta que, atento o facto de ser a única proponente a garantir um embarque antes de 15 de Junho de 1993, o preço proposto correspondia efectivamente às condições de compra mais favoráveis.
- 50 Exigindo o Regulamento n.º 1897/92 que os contratos satisfaçam as condições de compra mais favoráveis, o preço proposto deve ser apreciado à luz do conjunto das condições do contrato, nomeadamente das de entrega.

- 51 Neste exame global, a Comissão dispõe de uma margem de apreciação. Em tais condições, o controlo do juiz comunitário deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação, da exactidão material dos factos, da ausência de erro manifesto de apreciação e de desvio do poder (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Fevereiro de 2000, ADT Projekt/Comissão, T-145/98, Colect., p. II-387, n.º 147).
- 52 Há, antes de mais, que ver se a recorrente demonstrou que a Comissão cometeu erro manifesto de apreciação ao considerar que o preço de 137,47 ecus a tonelada, para um embarque garantido antes de 15 de Junho de 1993, não preenchia a condição estabelecida pelo Regulamento n.º 1897/92.
- 53 Ora, deve desde já salientar-se que, se a recorrente afirmou que preços mais elevados se justificavam tendo em conta condições especiais de entrega, não forneceu ao invés qualquer elemento de molde a quantificar aquele aumento nem quaisquer elementos de prova a este respeito. Assim, nada explica como é que uma garantia de embarque antes de 15 de Junho de 1993 justificaria um aumento de preço de 10% relativamente a um embarque garantido no mês de Junho de 1993, como resulta da segunda proposta da recorrente. Da mesma forma, não se explica como é que tal garantia justifica um preço superior de 20% a 25% em relação aos preços oferecidos pelas concorrentes para entregas, segundo as propostas, em «Junho/Julho de 1993», entre 1 e 5 de Julho de 1993 ou entre 1 e 10 de Julho de 1993, conforme o caso.
- 54 Aliás, se forem tidas em conta ofertas da recorrente mais directamente comparáveis às dos seus concorrentes, o preço oferecido por ela é superior ao oferecido por estas. Na realidade, apenas a quarta oferta da recorrente, que apenas prevê uma entrega mais tardia, entre 15 de Julho e 15 de Agosto de 1993, incluindo o transporte até à fronteira húngaro-ucraniana, resulta ligeiramente mais interessante que as ofertas de terceiros. Daqui se conclui que as restantes ofertas apresentadas pela recorrente não contêm as condições de compra mais favoráveis, no sentido da regulamentação aplicável.

- 55 Dos autos submetidos à apreciação do Tribunal não pode por isso concluir-se que a sensível diferença entre o montante da oferta da recorrente e o das ofertas concorrentes correspondia efectivamente a um suplemento de preço necessário para compensar um serviço especial, a saber, uma data mais próxima de embarque das mercadorias.
- 56 Há, assim, que concluir que a recorrente não demonstrou que a Comissão tenha agido com erro manifesto de apreciação ao decidir que o preço acordado de 137,47 ecus por tonelada, para embarques garantidos antes de 15 de Junho de 1993, não preenchia as condições de compra mais favoráveis face aos preços normalmente obtidos nos mercados internacionais.
- 57 Nestas condições, deve ser negado provimento ao recurso no seu conjunto.

### Quanto às despesas

- 58 Nos termos do n.º 3 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas despesas se cada uma obtiver vencimento parcial. Dadas as circunstâncias do caso em apreço, há que decidir que a Comissão suportará o conjunto das despesas feitas até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998. A recorrente suportará o conjunto das despesas feitas após a prolação daquele acórdão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

- 1) **Negar provimento ao recurso.**
- 2) **A Comissão suportará as despesas feitas até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998. A recorrente suportará as despesas feitas após aquela prolação.**

Pirrung

Potocki

Meij

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Novembro de 2000.

O secretário

O presidente

H. Jung

A. W. H. Meij