

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)  
24 de Setembro de 1996 \*

No processo T-485/93,

**Société Louis Dreyfus & Cie**, sociedade de direito francês, com sede em Paris, representada por Robert Saint-Esteben, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Aloyse May, 31, Grand-rue,

recorrente,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Marie-José Jonczy, consultora jurídica, Nicholas Khan, membro do Serviço Jurídico, e, na audiência, por Berend Jan Drijber, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de anulação da decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993 dirigida ao Vnesheconombank e, por outro, um pedido de indemnização pelos prejuízos pretensamente sofridos pela recorrente,

\* Língua do processo: francês.

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

composto por: C. P. Briët, presidente, B. Vesterdorf e A. Potocki, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Abril de 1996,

profere o presente

**Acórdão**

**Quadro jurídico**

- 1 Tendo concluído pela necessidade de fornecer assistência alimentar e médica à União Soviética e suas repúblicas, o Conselho adoptou, 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, a seguir «Decisão 91/658»), que dispõe:

*«Artigo 1.º*

1. A Comunidade concede à URSS e suas repúblicas um empréstimo a médio prazo num montante máximo em capital de 1 250 milhões de ecus, em três parcelas sucessivas, com uma duração máxima de três anos, a fim de permitir a importação de produtos agrícolas e alimentares e de material médico...

*Artigo 2.º*

Para efeitos do disposto no artigo 1.º, a Comissão tem poderes para contrair empréstimos, em nome da Comunidade Económica Europeia, no montante dos recursos necessários a colocar à disposição da URSS e suas repúblicas sob a forma de um empréstimo.

*Artigo 3.º*

O empréstimo previsto no artigo 2.º será gerido pela Comissão.

*Artigo 4.º*

1. A Comissão tem poderes para negociar com as autoridades da URSS e suas repúblicas... as condições económicas e financeiras inerentes à concessão do empréstimo..., bem como as modalidades de disponibilização dos financiamentos e as garantias necessárias para assegurar o reembolso do empréstimo.

...

3. 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 aquando da aquisição e da entrega dos produtos, que deverão satisfazer as normas de qualidade internacionalmente reconhecidas.»

- 2 Em 9 de Julho de 1992, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1897/92, que estabelece normas de execução relativas à concessão de um empréstimo a médio prazo à União Soviética e suas repúblicas (JO L 191, p. 22, a seguir «Regulamento n.º 1897/92»), que dispõe:

«*Artigo 2.º*

Os contratos de empréstimo serão celebrados com base nos acordos concluídos entre as repúblicas e a Comissão, que incluirão como condições para o pagamento do empréstimo as exigências constantes dos artigos 3.º a 7.º

...

*Artigo 4.º*

1. Apenas serão financiados pelos empréstimos as aquisições e os fornecimentos ao abrigo dos contratos que a Comissão reconheça cumprirem o disposto na Decisão 91/658/CEE e nos acordos referidos no artigo 2.º

2. Os contratos serão apresentados pelas repúblicas ou pelos seus agentes financeiros à Comissão para reconhecimento.

*Artigo 5.º*

O reconhecimento referido no artigo 4.º apenas será concedido se forem satisfeitas, *inter alia*, as condições referidas no presente artigo.

1) O contrato será adjudicado na sequência de um processo que garanta a livre concorrência...

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

- 3 Em 9 de Dezembro de 1992, a CEE, a Federação Russa e o seu agente financeiro, o Vnesheconombank (a seguir «VEB»), assinaram, em aplicação do Regulamento n.º 1897/92, um «Memorandum of Understanding» (a seguir «acordo-quadro»), com base no qual a Comunidade Europeia concederia à Rússia o empréstimo instituído pela Decisão 91/658. Assim, foi previsto que a CEE, na sua qualidade de mutuante, concederia ao VEB, na sua qualidade de mutuário, sob a garantia da Federação Russa, um empréstimo de médio prazo no valor de 349 milhões de ecus, com a duração máxima de três anos. O acordo-quadro dispõe:

«6. O montante do empréstimo, deduzidas as comissões e os encargos suportados pela CEE, será entregue ao mutuário e afectado, em conformidade com as cláusulas e as condições do contrato de empréstimo, exclusivamente à cobertura de créditos documentários irrevogáveis abertos pelo agente do mutuário, segundo os modelos em uso internacionalmente, nos termos de contratos de fornecimento, desde que esses contratos e créditos documentários tenham sido reconhecidos pela Comissão das Comunidades Europeias conformes à decisão do Conselho de 16 de Dezembro de 1991 e ao presente acordo-quadro.»

Segundo o ponto 7 do acordo-quadro, o reconhecimento da conformidade do contrato implicava que estivessem reunidas certas condições. Entre estas, indicava-se que os fornecedores seriam escolhidos pelos organismos russos designados para esse efeito pelo Governo da Federação Russa.

- 4 Em 9 de Dezembro de 1992, a Comissão e o VEB assinaram o contrato de empréstimo previsto pelo Regulamento n.º 1897/92 e o acordo-quadro (a seguir «contrato de empréstimo»). Este contrato define precisamente o mecanismo de desembolso do empréstimo. Estabelece uma facilidade a que é possível recorrer durante o período de saque (15 de Janeiro de 1993-15 de Julho de 1993) e que tem por objecto adiantar as importâncias autorizadas para o pagamento dos fornecimentos.

- 5 O mecanismo de desembolso, baseado nos esquemas clássicos comumente aceites no comércio internacional, encontra-se descrito, na parte III do contrato de empréstimo, do seguinte modo:

## «5. Saque

### 5.1 Procedimento

- a) O mutuário notificará ao mutuante um projecto de utilização dos fundos, enviando-lhe um pedido de aprovação...
- b) Se o período de saque tiver começado e o mutuante concluir, tendo em conta as informações fornecidas no pedido de aprovação, e no âmbito do seu poder discricionário absoluto, que o objecto da utilização dos fundos projectada está em conformidade com o ponto 3 e com o acordo-quadro e que o banco encarregado de avisar/o banco confirmante, indicado no pedido de aprovação, lhe convém, emitirá, em prazo razoável, um aviso de confirmação conforme, no essencial, ao modelo que consta como anexo 3.
- c) Após recepção de um aviso de confirmação relativo a um projecto de utilização, o mutuário apresentará um pedido de desembolso durante o período de desembolso, em conformidade com as disposições do ponto 5.3.

### 5.3 Desembolso

- a) Sem prejuízo do ponto 5.5, um desembolso apenas poderá ser colocado à disposição para saque em conformidade com um pedido de desembolso enviado pelo mutuário ao mutuante a fim de efectuar um pagamento exigível do mutuário a favor de um banco confirmante homologado. Todos os pedidos de

desembolso, uma vez feitos, são irrevogáveis e tornam o mutuário (sem prejuízo dos pontos 10 e 12) devedor do montante indicado no dia fixado, obrigando-o a aceitar as condições de desembolso.

b) O pedido de desembolso deverá:

i) ser conforme ao modelo que consta do anexo 4;

ii) ser assinado pelo mutuário;

iii) solicitar que o pagamento correspondente seja efectuado o mais tardar no último dia útil do período de saque ao banco confirmante homologado, creditando a conta deste banco no montante desse pagamento;

iv) ser acompanhado dos documentos enumerados no anexo 4.»

6 O mecanismo do crédito documentário irrevogável previsto está em conformidade com as «regras e usos uniformes relativos aos créditos documentários», elaborados pela Câmara de Comércio Internacional de Paris e adoptados pela Comunidade como modelo de crédito documentário para uso dos bancos emissores.

7 Em 15 de Janeiro de 1993, em conformidade com o disposto no artigo 2.º da Decisão 91/658, a Comissão celebrou, na qualidade de mutuário, em nome da Comunidade, um contrato de empréstimo com um consórcio de bancos liderados pelo Crédit lyonnais.

## Factos na origem do litígio

- 8 A recorrente, sociedade comercial internacional, foi contactada, com outras sociedades, no âmbito de um concurso informal organizado pela sociedade Exportkhlleb, empresa pública encarregada pela Federação Russa de negociar aquisições de trigo.
- 9 Em 28 de Novembro de 1992, a recorrente assinou um contrato de venda de trigo com a Exportkhlleb, nos termos do qual se comprometia a fornecer 325 000 toneladas de trigo para moagem ao preço de 140,50 USD a tonelada, CIF Free Out-ports do mar Báltico. Este contrato estipulava que a mercadoria seria embarcada antes de 28 de Fevereiro de 1993.
- 10 Após a assinatura do contrato de empréstimo (v., *supra*, n.º 4), o VEB requereu à Comissão a aprovação dos contratos celebrados entre a Exportkhlleb e as sociedades exportadoras de cereais, entre os quais o assinado pela recorrente.
- 11 Após obter da recorrente certas informações complementares indispensáveis, relativas nomeadamente à taxa de câmbio ecus/USD, que não fora fixada no contrato, a Comissão deu finalmente o seu acordo em 27 de Janeiro de 1993, sob a forma de uma nota de confirmação dirigida ao VEB. Segundo a recorrente, essa nota de confirmação alterou o contrato em dois pontos: a duração do embarque, que a Comissão alargou officiosamente até 31 de Março de 1993, e a taxa de câmbio ecus/USD, que não era a proposta pela recorrente à Exportkhlleb em 25 de Janeiro de 1993 (1,1711) nem a acordada entre as duas empresas em 28 de Janeiro de 1993 (1,1714, o que implicava a fixação do preço em 119,94 ecus a tonelada).
- 12 Segundo a recorrente, o crédito documentário foi aberto pelo VEB em 4 de Fevereiro de 1993, mas a carta de crédito só se tornou operacional em 16 de Fevereiro de 1993, ou seja, quinze dias antes do termo do período de embarque previsto nos contratos (28 de Fevereiro de 1993).

- 13 Ora, embora uma parte importante da mercadoria tivesse sido fornecida ou estivesse em vias de ser embarcada, era evidente, segundo a recorrente, que a totalidade não poderia ser fornecida antes de 28 de Fevereiro de 1993.
- 14 Em 19 de Fevereiro de 1993, a sociedade Exportkhleб convocou todos os exportadores para uma reunião em Bruxelas, em 22 e 23 de Fevereiro de 1993. Nessa reunião, a Exportkhleб pediu aos exportadores que apresentassem novas ofertas de preços para o fornecimento do que designava «saldo previsível», ou seja, as quantidades que se poderia razoavelmente admitir que não seriam fornecidas antes de 28 de Fevereiro de 1993. Segundo a recorrente, a cotação do trigo aumentou consideravelmente entre o mês de Novembro de 1992, data em que foi celebrado o contrato de venda, e Fevereiro de 1993, data das novas negociações, uma vez que passou de 132 USD a tonelada em Novembro de 1992 para 149,5 USD em Fevereiro de 1993.
- 15 Na sequência de uma negociação em que as sociedades foram obrigadas a alinhar-se pela melhor oferta, ou seja, 155 USD a tonelada, a Exportkhleб e os seus co-contratantes chegaram a um acordo no que respeita à repartição das novas quantidades a fornecer por cada sociedade. À sociedade Louis Dreyfus foi adjudicado o fornecimento de 185 000 toneladas de trigo para moagem. O mesmo acordo informal previa que o período de embarque terminaria em 30 de Abril de 1993.
- 16 Em razão da urgência resultante da gravidade da situação alimentar na Rússia, foi decidido formalizar essas alterações por simples aditamento ao contrato inicial, que, por comodidade, na opinião da recorrente, foi datado de 23 de Fevereiro de 1993, data da reunião de Bruxelas, embora, conforme admite, apenas tenha sido assinado na terceira semana de Março.
- 17 Em 4 de Março de 1993, com base nas novas condições acordadas com a Exportkhleб e, segundo a recorrente, em razão das garantias verbais dadas pelo organismo russo, segundo as quais a Comissão aceitaria as alterações, a recorrente retomou os fornecimentos de trigo com destino à Rússia.

- 18 Em 9 de Março de 1993, a sociedade Exportkhleb informou a Comissão, por um lado, que os contratos assinados com cinco dos seus fornecedores tinham sido alterados e, por outro, que os fornecimentos futuros se efectuariam ao preço de 155 USD a tonelada (CIF Free Out-ports do mar Báltico), a converter em ecus à taxa de 1,17418 (ou seja, 132 ecus a tonelada).
- 19 Em 12 de Março de 1993, o Sr. Legras, director-geral da Direcção-Geral da Agricultura (DG VI), respondeu à sociedade Exportkhleb, afirmando que desejava chamar a atenção para o facto de que, atendendo a que o valor máximo dos contratos já fora fixado na nota de confirmação da Comissão e que a totalidade dos créditos disponíveis para o trigo já tinha sido afectada, a Comissão só poderia aceitar tal pedido se o valor global dos contratos fosse mantido, o que poderia ser obtido graças a uma redução correspondente das quantidades em curso a fornecer. Acrescentou que o pedido de aprovação das alterações só poderia ser tomado em consideração pela Comissão na condição de ser oficialmente apresentado pelo VEB.
- 20 Segundo a recorrente, estas informações foram interpretadas como valendo confirmação do acordo de princípio da Comissão, sem prejuízo de uma análise para aprovação formal, uma vez o processo transmitido pelo VEB. Foi por esta razão que a recorrente continuou a embarcar os carregamentos de trigo com destino à Rússia.
- 21 Segundo a recorrente, os processos contendo as novas ofertas e os aditamentos ao contrato foram oficialmente transmitidos pelo VEB à Comissão, em 22 e 26 de Março de 1993. A recorrente sustenta que, em 5 de Abril de 1993, foi informada pela Exportkhleb da recusa da Comissão em aprovar os aditamentos ao contrato inicialmente celebrado, recusa constante de uma carta enviada ao VEB pelo membro da Comissão encarregado das questões agrícolas, em 1 de Abril de 1993. Nesse mesmo dia 5 de Abril de 1993, a recorrente decidiu pôr fim aos fornecimentos de trigo.
- 22 O conteúdo da carta de 1 de Abril de 1993 pode ser resumido do seguinte modo. O membro da Comissão R. Steichen informava que, após análise dos aditamentos aos contratos celebrados entre a Exportkhleb e certos fornecedores, a Comissão

podia aceitar os relativos ao adiamento dos prazos de fornecimento e de pagamento. Em contrapartida, afirmava que «a extensão dos aumentos de preços é tal que não podemos considerá-los como uma adaptação necessária, mas como uma modificação substancial dos contratos inicialmente negociados». Prosseguia: «Efetivamente, o nível actual dos preços no mercado mundial (fim de Março de 1993) não é significativamente diferente do que existia na data em que os preços foram inicialmente acordados (fim de Novembro de 1992)». O membro da Comissão recordava que a necessidade de garantir, por um lado, uma concorrência livre entre fornecedores potenciais e, por outro, as condições de compra mais favoráveis, era um dos principais factores para a aprovação pela Comissão. Verificando que, no caso vertente, os aditamentos tinham sido celebrados directamente com as empresas envolvidas, sem concorrência com outros fornecedores, concluía: «a Comissão não pode aprovar alterações tão importantes através de simples aditamentos aos contratos existentes». O membro da Comissão mostrava-se pronto a autorizar os aditamentos relativos ao adiamento dos fornecimentos e dos pagamentos, desde que o processo normal fosse respeitado. Em contrapartida, indicava que «se se julgasse necessário alterar os preços ou as quantidades, conviria negociar novos contratos que deveriam ser submetidos à Comissão para aprovação, em aplicação do processo completo usual (incluindo a apresentação de, pelo menos, três ofertas)».

### Tramitação processual e pedidos das partes

- 23 Foi nestas condições que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Junho de 1993, a recorrente interpôs o presente recurso, que foi inscrito sob o número C-311/93.
- 24 Por despacho de 27 de Setembro de 1993, o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, em aplicação da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21).

- 25 O processo foi registado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância sob o número T-485/93. Por requerimento apresentado na Secretaria em 15 de Setembro de 1993, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade.
- 26 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.
- 27 Foram ouvidas as alegações dos representantes das partes e as suas respostas às perguntas colocadas pelo Tribunal, na audiência pública de 25 de Abril de 1996.
- 28 A recorrente pede ao Tribunal:
- que anule a decisão de 1 de Abril de 1993, na qual a Comissão recusou aprovar os aditamentos ao contrato de fornecimento celebrado com a Exportkhleb;
  - que declare que a Comissão praticou actos ilícitos pelos quais deve ser responsabilizada;
  - que condene a Comissão a pagar-lhe, a título de indemnização pelo dano patrimonial sofrido, 253 991,98 ecus, relativos a juros que deixou de auferir, 1 347 831,56 ecus, correspondentes à diferença de preço entre o contrato inicial e o contrato alterado, 229 969,58 USD, a título de prejuízos que sofreu com a fixação do câmbio ecu/USD, e 1 ecu, a título de danos morais;
  - que condene a Comissão nas despesas.

- 29 Na questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão pede ao Tribunal:
- que julgue o recurso de anulação inadmissível, pelo facto de a recorrente não ser directamente afectada;
  - que declare que a decisão impugnada não é susceptível de dar origem a responsabilidade da Comissão, ou que o pedido é inadmissível, uma vez que se trata de uma demanda em que não é posta em causa a responsabilidade extracontratual da Comissão;
  - que condene a recorrente nas despesas.
- 30 Nas observações que apresentou sobre a questão prévia de inadmissibilidade, a recorrente pede ao Tribunal:
- que julgue a questão prévia de inadmissibilidade improcedente, no que respeita tanto ao pedido de anulação como ao pedido baseado em responsabilidade extracontratual;
  - subsidiariamente, que conheça da questão prévia conjuntamente com a questão de mérito;
  - que tenha em consideração tudo o alegado nas precedentes peças processuais.

### Quanto à admissibilidade do pedido de anulação

#### *Argumentos das partes*

- 31 A Comissão suscita uma questão prévia de inadmissibilidade, alegando que a recorrente não é directamente afectada pelo acto impugnado, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.

- 32 A título preliminar, a Comissão apresenta uma desenvolvida exposição consagrada à descrição dos mecanismos regulamentares e convencionais em causa. Observa que é a própria natureza dos compromissos assumidos que torna o recurso de anulação inadmissível.
- 33 No que respeita ao acordo-quadro, a Comissão sublinha que ele constitui o fundamento do acordo entre a Comunidade e a Federação Russa, para a concessão do empréstimo. O acordo-quadro fixa o montante do empréstimo (349 milhões de ecus) e enumera as condições de aprovação dos contratos.
- 34 Relativamente ao contrato de empréstimo, a Comissão precisa, por um lado, que nada permite pensar que a facilidade nele prevista fosse aplicável a partir de 15 de Janeiro de 1993, uma vez que a cláusula n.º 4 estipula que devem estar preenchidas diversas condições para que ela seja operacional e, por outro, que o contrato de empréstimo não confere à Comissão nenhum papel na conclusão dos contratos de fornecimento, limitando-se a verificar se são elegíveis para a atribuição do empréstimo comunitário.
- 35 Quanto à operação de crédito documentário propriamente dita, a Comissão observa que, embora o crédito irrevogável dê origem a um contrato juridicamente vinculativo entre o banqueiro que o emite e o devedor, tal contrato não contém, porém, nenhum compromisso da Comunidade que implique que o pedido de pagamento do fornecedor será honrado pelas autoridades comunitárias. Além disso, como qualquer crédito não confirmado, o crédito documentário emitido pelo banco emissor apenas cria uma responsabilidade eventual deste banco em relação ao fornecedor, uma vez que o direito de este ser pago só se concretiza quando a sociedade apresenta os documentos comprovativos de que os actos necessários ao pagamento foram realizados, por exemplo, apresentando as facturas do embarque. A Comissão conclui que a Comunidade não assume, deste modo, nenhuma responsabilidade em relação ao fornecedor ou ao seu banco e observa que, embora, na prática, a Comunidade envie ao banco do fornecedor um compromisso de reembolso, quando recebe um pedido de desembolso satisfatório, esse compromisso continua, em qualquer circunstância, condicionado pelos dados essenciais que constam da nota de confirmação, mas, sobretudo, apenas é válido em relação ao banco do fornecedor, ao qual a Comunidade se limita a garantir que a

obrigação do banco emissor será honrada, em conformidade com o crédito documentário. A Comissão sublinha que o direito a pagamento por parte de um fornecedor, com base num crédito documentário não confirmado, só existe em relação ao banco emissor do crédito, neste caso, o VEB.

- 36 No que respeita ao contrato de fornecimento celebrado com a Exportkhleb, a Comissão alega que esse contrato foi assinado antes da conclusão do acordo-quadro e do contrato de empréstimo e que a recorrente não exercia qualquer influência sobre o contrato de empréstimo nem sobre a data em que o banco emissor preencheria as condições exigidas para disponibilizar o empréstimo.
- 37 Em relação à nota de confirmação, a Comissão assinala que este documento é estabelecido segundo as disposições do contrato de empréstimo e não pode alterar as estipulações contratuais acordadas entre a recorrente e a Exportkhleb.
- 38 Ainda a título preliminar, a Comissão sublinha as analogias que este sistema apresenta com o regime que preside ao financiamento dos projectos de desenvolvimento no âmbito da Convenção de Lomé. Como esclareceu o Tribunal de Justiça no acórdão STS/Comissão, de 10 de Julho de 1984 (126/83, Recueil, p. 2769), o artigo 120.º da Convenção de Lomé estabelece o princípio segundo o qual os Estados têm a responsabilidade exclusiva de executar os projectos e programas de acção. Nesses termos, têm a responsabilidade de preparar, negociar e celebrar os contratos correspondentes à execução dessas operações. A Comissão afirma que o mesmo se passa no sistema instituído para financiar as importações de trigo, uma vez que o acordo-quadro prevê que o empréstimo é concedido para cobrir os créditos documentários irrevogáveis abertos pelo mutuário em execução dos contratos de fornecimento. Considera que o seu papel no sistema de Lomé é mesmo mais importante do que no caso do empréstimo russo, na medida em que, no que respeita a este último, não intervém na adjudicação do contrato.
- 39 A Comissão não considera que a recorrente seja directamente afectada, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, pela carta de 1 de Abril de 1993. Esta não teve, nem poderia ter, por objecto alterar os termos do contrato comercial

entre a recorrente e a Exportkhleb. O papel da Comissão consiste exclusivamente em verificar se as condições de financiamento previstas pelos textos aplicáveis estão preenchidas e, na afirmativa, em autorizar o desembolso do empréstimo russo. A Comissão não tem por função «validar» o acordo comercial. A carta da Comissão apenas tem como consequência que o empréstimo não pode servir para pagar os fornecimentos de trigo segundo os termos revistos do contrato.

40 A Comissão remete, neste aspecto, para o acórdão STS/Comissão, já referido, que colocava, em seu entender, problemas comparáveis no quadro da Convenção de Lomé e cuja solução seria, portanto, transponível.

41 A Comissão conclui que, do mesmo modo que é um terceiro no contrato de venda entre a empresa comunitária e a autoridade russa competente, também a empresa é um terceiro no contrato de empréstimo. Nestas condições, a recorrente não é directamente afectada na aceção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.

42 A recorrente sublinha que a Comissão desempenhou um papel preponderante na negociação do contrato que celebrou com a Exportkhleb. De resto, esse papel é expressamente reconhecido pela totalidade dos textos aplicáveis, trate-se do acordo-quadro, do Regulamento n.º 1897/92 ou do contrato de empréstimo, do qual resulta que o financiamento dos contratos de fornecimento de trigo depende da aprovação desses contratos pela Comissão. Deste modo, a Comissão não pode afirmar que não lhe incumbe «validar» os contratos. De resto, a recorrente sublinha que a decisão impugnada de 1 de Abril de 1993 fazia expressamente alusão ao processo de aprovação previsto nos diplomas comunitários e referia em anexo o contrato de fornecimento celebrado pela recorrente. Por conseguinte, incumbe efectivamente à Comissão, nos termos dos textos aplicáveis, aprovar o contrato de fornecimento entre a recorrente e a Exportkhleb; deste modo, a recusa de aprovação dos aditamentos afecta directamente a recorrente.

43 Além disso, na prática, a Comissão desempenhou um papel essencial na negociação do contrato de venda, intervindo tanto em relação à recorrente como em relação à Exportkhleb. Assim, relativamente à recorrente, a Comissão solicitou, em Janeiro

de 1993, certas informações necessárias antes de aprovar o contrato inicial e organizou uma reunião em Bruxelas, em Maio de 1993, com os representantes do Comité do Comércio dos Cereais e dos Alimentos do Gado da CEE (Coceral), de que a recorrente é membro. Em relação à *Exportkhleb*, a recorrente põe em relevo a correspondência trocada em 9 e 12 de Março de 1993 entre a Comissão e a *Exportkhleb*. Ora, se fosse de adoptar a tese da Comissão segundo a qual o agente financeiro russo é o seu único interlocutor, tais intervenções não deveriam ter existido.

- 44 A recorrente contesta a transposição da jurisprudência do Tribunal de Justiça afirmada no âmbito da Convenção de Lomé. No caso vertente, de facto, é a Comissão, e só ela, que recusa aprovar um contrato já celebrado pela empresa e o agente comercial russo, ao passo que, nos processos em questão, os contratos ainda não tinham sido concluídos. Além disso, a Comissão interveio directamente junto dos contraentes.
- 45 Em contrapartida, segundo a recorrente, poderia mais eficazmente estabelecer-se um paralelo com o processo *International Fruit Company e o./Comissão* (acórdão de 13 de Maio de 1971, 41/70, 42/70, 43/70, 44/70, Colect., p. 131); efectivamente, por um lado, em razão de cláusulas suspensivas, o contrato de fornecimento é expressamente sujeito à apreciação da Comissão e, por outro, o VEB encontra-se numa situação análoga à das autoridades nacionais naquele processo, ou seja, não dispõe de nenhuma margem de apreciação relativamente à decisão da Comissão. Nestas condições, esta decisão, que tem como efeito directo em relação à recorrente não validar o acordo e, portanto, não ser paga pelos fornecimentos de trigo efectuados nas condições previstas no contrato, designadamente quanto ao crédito comunitário, afecta directamente a recorrente.

### *Apreciação do Tribunal*

- 46 Nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recurso das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.

- 47 Assim, há que determinar se a recorrente é directa e individualmente afectada pela carta que a Comissão enviou ao VEB em 1 de Abril de 1993.
- 48 O Tribunal assinala, a título preliminar, que a Comissão não contestou que a recorrente tenha sido individualmente afectada. Tendo em conta as circunstâncias do presente caso, o Tribunal considera que só há que analisar a questão de saber se a recorrente é directamente afectada pela decisão impugnada.
- 49 A este propósito, importa ter presente que os actos regulamentares comunitários e os acordos concluídos entre a Comunidade e a Federação Russa estabelecem uma repartição das competências entre a Comissão e o agente mandatado pela Federação Russa para a aquisição do trigo. Efectivamente, compete a este agente, neste caso, a Exportkhleb, escolher, através de concurso, o co-contratante, negociar os termos do contrato e celebrá-lo. O papel atribuído à Comissão consiste unicamente em verificar se as condições do financiamento comunitário estão preenchidas e, eventualmente, em reconhecer a conformidade desses contratos com as disposições da Decisão 91/658 e com os acordos concluídos com a Federação Russa, com vista ao desembolso do empréstimo. Por conseguinte, não compete à Comissão apreciar o contrato comercial à luz de outros critérios para além destes.
- 50 Daqui decorre que a empresa adjudicatária de um contrato de fornecimento só mantém relações jurídicas com o seu co-contratante, a Exportkhleb, mandatada pela Federação Russa a fim de celebrar contratos de compra de trigo. A Comissão, por seu turno, só tem relações jurídicas com o mutuário, ou seja, o agente financeiro da Federação Russa, o VEB, que lhe notifica, com vista ao reconhecimento da conformidade, os contratos comerciais, e que é o destinatário da respectiva decisão da Comissão.
- 51 Em consequência, deve sublinhar-se que a intervenção da Comissão não afecta a validade jurídica do contrato comercial celebrado entre a recorrente e a Exportkhleb, nem altera os termos do contrato, designadamente no que respeita

aos preços acordados entre as partes. Assim, independentemente da decisão da Comissão de não reconhecer a conformidade das convenções com as disposições aplicáveis, o aditamento introduzido pelas partes em 23 de Fevereiro de 1993 ao contrato de 28 de Novembro de 1992 mantém-se perfeitamente válido nos termos entre elas acordados.

- 52 O facto de a Comissão ter tido contactos com a recorrente ou com a Exportkhleb, não modifica esta apreciação dos direitos e obrigações jurídicas que decorrem, para cada uma das partes implicadas, dos actos regulamentares e convencionais aplicáveis. Além disso, para efeitos da admissibilidade do recurso de anulação, o Tribunal sublinha que os contactos a que faz referência a recorrente não demonstram que a Comissão tenha abandonado o seu papel. Assim, a carta enviada pela Comissão à Expotkhleb, em 12 de Março de 1993, indica expressamente que os aditamentos devem ser objecto de um pedido oficial do VEB. Do mesmo modo, os contactos alegados entre a Comissão e a recorrente em Janeiro de 1993 tinham unicamente por objectivo que as partes incluíssem no contrato uma condição cuja existência era indispensável para o reconhecimento da respectiva conformidade, mas deixavam exclusivamente às partes a incumbência de alterar o contrato se considerassem poder beneficiar do financiamento previsto. Finalmente, o facto de a Comissão, várias semanas antes da adopção da decisão, ter organizado uma reunião em Bruxelas com a recorrente, a fim de explicar a sua posição, não pode constituir um elemento demonstrativo de que a recorrente é directamente afectada pela decisão.
- 53 O Tribunal considera, além disso, que, embora seja verdade que o VEB, quando recebe da Comissão uma decisão que declara a não conformidade do contrato com as disposições aplicáveis, não pode emitir um crédito documentário susceptível de beneficiar da garantia comunitária, não é menos exacto, como acima se afirmou, que nem a validade do contrato celebrado entre a recorrente e a Exportkhleb, nem os seus termos são afectados pela decisão. A este propósito, cabe sublinhar que a decisão da Comissão não é tomada em vez de uma decisão das autoridades nacionais russas, uma vez que a Comissão apenas tem competência para apreciar a conformidade dos contratos com vista à concessão do financiamento comunitário.

- 54 Acrescente-se, finalmente, que, para provar que foi directamente afectada pela decisão impugnada, a recorrente não pode invocar a existência, nos contratos comerciais, de uma cláusula suspensiva que sujeita a execução do contrato e o pagamento do preço ao reconhecimento pela Comissão de que as condições para o desembolso do empréstimo comunitário se encontram preenchidas. Efectivamente, tal cláusula é um nexa que as partes decidem criar entre o contrato que celebram e um evento futuro e incerto que só se se realizar conferirá força obrigatória ao acordo. Ora, o Tribunal considera que não se pode sujeitar a admissibilidade de um recurso, nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, à vontade das partes. O argumento da recorrente deve, em consequência, ser afastado.
- 55 Tendo em conta estes elementos, o Tribunal considera que a recorrente não é directamente afectada, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, pela decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993 dirigida ao VEB. O recurso de anulação desta decisão é, em consequência, julgado inadmissível.

## Quanto à admissibilidade do pedido de reparação do dano patrimonial

### *Argumentos das partes*

- 56 A Comissão afirma, em primeiro lugar, que a carta de 1 de Abril de 1993 não ignora as disposições do contrato de empréstimo, pelo que não pode ser acusada de nenhum comportamento ilegal susceptível de a responsabilizar, muito menos em relação a uma pessoa que não é directamente afectada pela decisão.
- 57 Em seguida, segundo a Comissão, se o Tribunal de Justiça consagrou o princípio da autonomia do pedido de indemnização relativamente ao pedido de anulação (acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke, 4/69, Recueil, p. 325, n.º 6, Colect., p. 111, que se afasta da solução do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1985, CMC/Comissão,

118/83, Recueil, p. 2325, n.º 31), o pedido de indemnização é inadmissível quando o que lhe subjaz não é a obtenção de um ressarcimento mas a impugnação da validade do acto. No caso vertente, a recorrente apenas procura obter, pela via da indemnização, o mesmo preço que o que teria obtido se a Comissão tivesse aprovado as alterações introduzidas no contrato, de modo que o pedido de indemnização se apresenta como uma tentativa de contornar as exigências do artigo 173.º do Tratado.

- 58 A Comissão recorda que uma grande parte dos fornecimentos em relação aos quais a recorrente pediu uma indemnização foi efectuada antes mesmo de o VEB solicitar a aprovação dos aditamentos pela Comissão. Só com base nas obrigações contratuais estipuladas com a Exportkholeb é que a recorrente poderia obter desta o pagamento da diferença de preço que reclama. A Comissão não pode ser considerada responsável por um incumprimento contratual da Exportkholeb ou do VEB, quando o próprio crédito documentário não tinha ainda sido objecto de um compromisso da Comunidade.
- 59 A recorrente alega que, no acórdão Lütticke/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça estabeleceu o princípio da autonomia dos pedidos de indemnização e de anulação, que, desde então, tem sido confirmado em diversas ocasiões (nomeadamente acórdão CMC/Comissão, já referido, e acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão, 175/84, Colect., p. 753). Assim, por um lado, a inadmissibilidade do recurso de anulação, ou a não interposição de um recurso de anulação, não impede que se possa apresentar uma acção de indemnização (acórdãos STS/Comissão e Krohn/Comissão, já referidos), por outro, quando um pedido de indemnização é apresentado em simultâneo com um recurso de anulação, a admissibilidade do primeiro não depende da admissibilidade do segundo (acórdão CMC/Comissão, já referido, e acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1990, Sonito e o./Comissão, C-87/89, Colect., p. I-1981).
- 60 No entanto, o Tribunal de Justiça entendeu censurar o «desvio de procedimento», declarando inadmissíveis as acções baseadas em responsabilidade intentadas por uma pessoa que, tendo legitimidade para requerer a anulação do acto causador de prejuízo, não pode interpor o competente recurso (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1966, Schreckenbergh, 59/65, Recueil, p. 785, Colect. 1965-

-1968, p. 535). Seguidamente, o Tribunal de Justiça esclareceu no acórdão Krohn/Comissão, já referido, que a jurisprudência Plaumann invocada pela Comissão apenas se aplicava à situação excepcional em que, numa acção de indemnização, se reclamava o pagamento de uma importância cujo montante correspondia exactamente ao dos direitos pagos pelo recorrente em execução de uma decisão individual, e em que, por esse facto, o pedido de indemnização tinha como verdadeiro objectivo a revogação da decisão individual.

- 61 Ora, no caso vertente, a recorrente entende que o seu pedido de indemnização não pode ser qualificado como um desvio de procedimento, por duas razões.
- 62 Em primeiro lugar, observa que o recurso de anulação da decisão de 1 de Abril de 1993 foi regularmente interposto e que o seu pedido de indemnização não pode ser visto como uma tentativa de contornar as exigências do artigo 173.º do Tratado.
- 63 Em segundo lugar, o pedido de indemnização tem uma causa e prossegue fins autónomos. Assim, contrariamente ao que afirma a Comissão, a falta invocada pela recorrente não reside na inexecução, pela parte russa, das suas obrigações contratuais, mas tem origem no comportamento faltoso da Comissão por ocasião da decisão cuja legalidade é contestada. O pedido de indemnização baseia-se, de facto, por um lado, num grave erro de apreciação da Comissão na aplicação das condições legais fixadas para a aprovação do contrato de fornecimento celebrado entre a Exportkhlleb e a recorrente, e, por outro, na violação pela Comissão do princípio da confiança legítima. O pedido de indemnização tem, assim, fins autónomos relativamente ao recurso de anulação, uma vez que não visa a revogação de uma medida determinada mas a reparação do prejuízo sofrido pela recorrente em razão das duas faltas acima referidas. Finalmente, o carácter autónomo do pedido resulta do facto de a recorrente não solicitar unicamente o pagamento do preço que poderia ter recebido se a Comissão tivesse aprovado o aditamento n.º 4 (1 347 831,56 ecus), mas também uma indemnização pelo prejuízo sofrido com a fixação do câmbio ecu/USD (229 969,56 USD). A recorrente sublinha que a Comissão não respondeu a este ponto.

- 64 A recorrente alega, finalmente, que o argumento da Comissão assente na perfeita legalidade da decisão de 1 de Abril de 1993 não se enquadra no âmbito da admissibilidade do pedido de indemnização, mas do debate sobre o mérito da causa.

### *Apreciação do Tribunal*

- 65 O Tribunal verifica que a Comissão invoca, no essencial, três argumentos em apoio da inadmissibilidade do pedido de indemnização pelo dano patrimonial pretensamente sofrido pela recorrente com a decisão de 1 de Abril de 1993. Em primeiro lugar, considera que esta decisão é perfeitamente legal; em seguida, entende que não pode ser considerada responsável por um incumprimento contratual da Exportkhlleb ou do VEB, num momento em que ainda não havia assumido nenhum compromisso; finalmente, no caso vertente, afirma que o pedido de indemnização não é autónomo relativamente ao recurso de anulação.
- 66 Em primeiro lugar, o Tribunal observa que os argumentos assentes na pretensa legalidade da decisão e num incumprimento contratual de uma das partes russas devem ser discutidos no âmbito da apreciação de mérito e não constituem fundamento de inadmissibilidade.
- 67 Em segundo lugar, o Tribunal recorda que, segundo jurisprudência assente, a acção de indemnização com base nos artigos 178.º e 215.º, segundo parágrafo, do Tratado foi instituída como uma via autónoma que desempenha uma função específica no âmbito do sistema das vias de recurso (acórdão do Tribunal de Justiça, Krohn/Comissão, já referido, n.º 26). Daqui resulta que, em princípio, a inadmissibilidade de um recurso de anulação não acarreta a inadmissibilidade de um pedido de indemnização por um prejuízo pretensamente sofrido.
- 68 Decidiu, no entanto, como excepção ao princípio acima enunciado, que a inadmissibilidade do pedido de anulação provoca a inadmissibilidade do pedido de indemnização, quando este último tem como objectivo, na realidade, a revogação de uma

decisão individual que se tenha tornado definitiva (acórdão do Tribunal de Justiça, Krohn/Comissão, já referido, n.º 33, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 1995, Cobrecaf e o./Comissão, T-514/93, Colect., p. II-621, n.º 59), constituindo, assim, um desvio de procedimento. O ónus da prova de tal desvio de procedimento recai sobre a parte que o invoca.

- 69 Na presente situação, o Tribunal considera que a Comissão não satisfaz esta obrigação. Efectivamente, por um lado, a recorrida limitou-se a afirmar que a recorrente apenas procurava obter o mesmo preço que o que teria obtido se a Comissão tivesse reconhecido a conformidade do aditamento ao contrato. Por outro lado, como decidiu o Tribunal de Justiça no acórdão CMC/Comissão, já referido, em matéria de concursos no âmbito da Convenção de Lomé, não se pode excluir, numa situação como a do caso vertente, a hipótese de actos ou de comportamentos da Comissão, dos seus serviços ou de agentes individuais serem prejudiciais a terceiros. Qualquer pessoa que se considere lesada por tais actos ou comportamentos deve, conseqüentemente, ter a possibilidade de recorrer ao Tribunal, cabendo-lhe provar a existência de elementos geradores de responsabilidade, ou seja, a existência de um prejuízo causado por um acto ou um comportamento ilegal, imputável à Comunidade (acórdão do Tribunal de Justiça, CMC/Comissão, já referido, n.º 31).
- 70 Tendo em conta a globalidade destes elementos, o pedido de indemnização pelo dano patrimonial pretensamente sofrido pela recorrente com a decisão da Comissão deve ser julgado admissível.

### Quanto à admissibilidade do pedido de reparação do dano moral

- 71 Na questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão não se pronunciou sobre o pedido de um ecu de indemnização pelo dano moral alegadamente sofrido pela recorrente em virtude das declarações do director-geral da DG VI, segundo as quais a recorrente teria participado em práticas ilícitas por ocasião da negociação dos aditamentos de Fevereiro de 1993.

- 72 Todavia, na audiência, considerou, por um lado, que este pedido devia ser julgado inadmissível, com o fundamento de que, tal como o pedido de indemnização do dano patrimonial, não tem autonomia em relação ao recurso de anulação, e, por outro, que se tratava de um tipo de pedido novo que poderia levar o Tribunal, se declarasse os demais pedidos inadmissíveis, a pronunciar-se apenas sobre um pedido de atribuição de um ecu.
- 73 O Tribunal verifica, em primeiro lugar, que o pedido de indemnização se baseia num alegado comportamento da Comissão que é distinto do acto cuja anulação é pedida. Nestas condições, o pedido de indemnização não pode, efectivamente, ter como objectivo a revogação desse acto. O argumento da Comissão é, portanto, manifestamente improcedente.
- 74 O Tribunal considera, em segundo lugar, que o carácter pretensamente novo de um tipo de pedido não pode, em si mesmo, constituir um fundamento de inadmissibilidade, desde que, em conformidade com o artigo 215.º, segundo parágrafo, do Tratado, o pedido ponha em causa a responsabilidade da Comunidade em razão de um alegado comportamento da Comissão ou dos seus serviços. Do mesmo modo, o montante da indemnização reclamada pela recorrente não constitui uma causa de inadmissibilidade, antes tendo que ver com a apreciação da importância do prejuízo alegado.
- 75 Daqui decorre que o pedido de indemnização pelo dano moral alegado pela recorrente deve igualmente ser julgado admissível.

### Quanto às despesas

- 76 Por força do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, o Tribunal decide sobre as despesas no acórdão ou despacho que ponha termo à instância.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

- 1) O recurso de anulação é julgado inadmissível.
- 2) A questão prévia de inadmissibilidade é julgada improcedente no que respeita aos pedidos de indemnização pelos danos patrimonial e moral alegados pela recorrente.
- 3) O processo prosseguirá para conhecimento de mérito quanto aos pedidos de indemnização.
- 4) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Briët

Vesterdorf

Potocki

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Setembro de 1996.

O secretário

O presidente

H. Jung

C. P. Briët