

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
15 de Junho de 1994 *

No processo C-137/92 P,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Timmermans, director-geral adjunto do Serviço Jurídico, J. Amphoux, consultor jurídico principal, G. Marengo e G. zur Hausen, consultores jurídicos, J. Currall e B. J. Drijber, membros do Serviço Jurídico, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de G. Kremis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrente,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 27 de Fevereiro de 1992 nos processos T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89 (Colect., p. II-315), e a sua remessa àquele Tribunal para que se pronuncie sobre os fundamentos apresentados pelas recorrentes que não foram abordados no acórdão,

sendo recorridas:

BASF AG, com sede em Ludwigshafen (República Federal da Alemanha), representada por F. Hermanns, advogado em Düsseldorf, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch & Wolter, 11, rue Goethe,

* Línguas de processo: alemão, inglês, francês, italiano e neerlandês.

Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM), com sede em Tessenderlo (Bélgica), representada por I. G. F. Cath, advogado no foro da Haia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado L. H. Dupong, 14 A, rue des Bains,

DSM NV e DSM Kunststoffen BV, com sede em Heerlen (Países Baixos), representadas por I. G. F. Cath, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado L. H. Dupong, 14 A, rue des Bains,

Hüls AG, com sede em Marl (República Federal da Alemanha), representada por H. J. Herrmann, advogado em Colónia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch & Wolter, 11, rue Goethe,

Elf Atochem SA, antigamente Atochem SA, com sede em Puteaux (França), representada por X. de Roux e Ch.-H. Léger, advogados no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Hoss & Elvinger, 15, Côte d'Eich,

Société artésienne de vinyle SA, com sede em Paris, representada por B. van de Walle de Ghelcke, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch & Wolter, 11, rue Goethe,

Wacker Chemie GmbH, com sede em Munique (República Federal da Alemanha), representada por H. Hellmann, advogado no foro de Colónia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch & Wolter, 11, rue Goethe,

Enichem SpA, com sede em Milão (Itália), representada por M. Siragusa, advogado no foro de Roma, e G. Scassellati Sforzolini, advogado no foro de Bolonha, com

domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Arendt & Medernach, 4, avenue Marie-Thérèse,

Hoechst AG, com sede em Frankfurt am Main (República Federal da Alemanha), representada por H. Hellmann, advogado no foro de Colónia, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch & Wolter, 11, rue Goethe,

Imperial Chemical Industries plc (ICI), com sede em Londres, representada por D. A. J. Vaughan, QC, D. W. K. Anderson, barrister, e V. O. White e R. J. Coles, solicitors, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado L. H. Dupong, 14 A, rue des Bains,

Shell International Chemical Company Ltd, com sede em Londres, representada por K. B. Parker, QC, e J. W. Osborne, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado J. Hoss, 15, Côte d'Eich,

Montedison SpA, com sede em Milão (Itália), representada por G. Aghina e G. Celona, advogados no foro de Milão, bem como por P. A. M. Ferrari, advogado no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado G. Margue, 20, rue Philippe II,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini (relator), J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Março de 1993, no decurso da qual Enichem SpA foi representada por M. Siragusa e F. Moretti, advogado no foro de Bolonha,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Junho de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Abril de 1992, a Comissão das Comunidades Europeias interpôs recurso, nos termos do artigo 49.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Fevereiro de 1992, BASF e o./Comissão (T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, Colect., p. II-315), que declarou a inexistência do acto intitulado «Decisão 89/190/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um processo de aplicação do artigo 85.º do Tratado CEE (IV-31.865, PVC)», notificado às recorrentes e publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 74 de 17 de Março de 1989 (p. 1), e rejeitou por inadmissibilidade os recursos de anulação interpostos contra aquela decisão.

Matéria de facto e tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

- 2 Resulta do acórdão do Tribunal de Primeira Instância que as recorridas no presente recurso, empresas que desenvolvem actividades no sector do policloreto de vinilo (PVC), pediram a anulação da referida Decisão 89/190, na qual a Comissão declarou que tinham infringido o artigo 85.º do Tratado ao participar num acordo e/ou numa prática concertada. Com efeito, de acordo com a decisão, os produtores que abastecem o território do mercado comum em PVC assistiram a reuniões periódicas destinadas a fixar preços «objectivo» e quotas «objectivo», planificar iniciativas concertadas com a finalidade de elevar o nível de preços e controlar o funcionamento dos referidos acordos colusórios (artigo 1.º). Por outro lado, foi dirigida às referidas empresas a injunção de pôr fim às infracções verificadas, abster-se para futuro de repetir as práticas de que são acusadas (artigo 2.º) e pagar coimas individuais (artigo 3.º).

- 3 Tendo as recorrentes contestado em vários aspectos o processo de aprovação e notificação da decisão, o Tribunal procedeu a uma instrução aprofundada e pediu à Comissão, num primeiro momento, que apresentasse a acta da reunião do colégio dos comissários de 21 de Dezembro de 1988, bem como o texto da decisão, tal como foi aprovada naquela data.

- 4 A Comissão apresentou as páginas 41 a 43 da referida acta, bem como três projectos de decisão, datados de 14 de Dezembro de 1988 e redigidos em alemão, inglês e francês. No seguimento dos debates que tiveram lugar perante o Tribunal a propósito daqueles documentos, este ordenou à Comissão que apresentasse uma cópia certificada conforme ao original da decisão em litígio, tal como aprovada em 21 de Dezembro de 1988 e autenticada nas condições previstas no regulamento interno da Comissão, e nas diferentes versões linguísticas em que a decisão foi aprovada.

- 5 A Comissão apresentou então as seguintes peças, certificadas conformes ao original pelo seu secretário-geral:
- as páginas 41 a 43 da acta da reunião da Comissão de 21 de Dezembro de 1988, COM(88) PV 945;
 - a página de capa da referida acta, com as assinaturas do presidente e do secretário-geral da Comissão;
 - os projectos de decisão, datados de 14 de Dezembro de 1988, em alemão, inglês e francês;
 - um documento intitulado «Modificações a introduzir no n.º 27-PVC e no n.º 34-PEDB», que estava apenso à acta da reunião especial de chefes de gabinete, datada de 19 de Dezembro de 1988, e foi referido na acta da reunião da Comissão.
- 6 Segundo o certificado passado pelo secretário-geral da Comissão e a carta que acompanhava os documentos, assinada por um dos agentes que representavam aquela instituição perante o Tribunal de Primeira Instância, o texto da decisão de 21 de Dezembro de 1988 deve ser deduzido da leitura combinada do conjunto dos documentos referidos.
- 7 O exame das peças apresentadas, bem como os debates a seu respeito, permitiram ao Tribunal verificar um certo número de factos e deles retirar as consequências jurídicas seguintes.

O acórdão do Tribunal de Primeira Instância

Violação do princípio da inalterabilidade do acto adoptado

- 8 Em primeiro lugar, o Tribunal verificou (n.^{os} 39 a 49 do acórdão):
- a) que a decisão aprovada em língua alemã apresentava discordâncias com a decisão aprovada nas línguas francesa e inglesa, por um lado, e com a decisão tal como foi notificada e publicada, por outro;
 - b) que uma alínea que não constava dos projectos de decisão aprovados pelo colégio, em qualquer das três versões linguísticas referidas, tinha sido acrescentada ao n.º 27 da decisão notificada e publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*;
 - c) que tinha desaparecido da parte decisória do acto notificado e publicado a referência ao facto de a Société artésienne de vinyle SA pertencer ao grupo da Entreprise chimique et minière («grupo EMC»), constante dos projectos aprovados pelo colégio em 21 de Dezembro de 1988.
- 9 O Tribunal de Primeira Instância, apoiando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, dito «das galinhas poedeiras», Reino Unido/Conselho (131/86, Colect., p. 905), retirou do facto de todas estas modificações terem sido introduzidas após 21 de Dezembro de 1988 a conclusão de ter sido violado o princípio da inalterabilidade dos actos administrativos. De acordo com aquele princípio, após a aprovação do acto pela autoridade competente segundo o procedimento previsto só poderão ser-lhe introduzidas alterações seguindo o mesmo processo, com excepção das correcções gramaticais ou ortográficas. De outra forma, as modificações terão que ser consideradas inválidas, independentemente do seu alcance, importância ou natureza material (n.^{os} 40, 42, 47 e 49).

Incompetência ratione materiae e ratione temporis do comissário encarregado das questões da concorrência

- 10 Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância verificou que o colégio dos comissários só tinha aprovado a decisão em litígio nas suas versões alemã, francesa e inglesa, confiando ao comissário, que na altura estava encarregado das questões da concorrência, P. Sutherland, a tarefa de aprovar o texto da decisão nas outras línguas oficiais da Comunidade.
- 11 Ora, segundo aquele Tribunal, resulta da interpretação combinada do artigo 3.º do Regulamento n.º 1 do Conselho, de 15 de Abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 1958, 17, p. 385; EE 01 F1 p. 8), e do n.º 1 do artigo 12.º do regulamento interno da Comissão de 9 de Janeiro de 1963 (JO 1963, 17, p. 181, a seguir «regulamento interno») que compete ao colégio aprovar o acto em todas as línguas em que faz fé, sempre que se trate de decisão destinada a várias pessoas colectivas com regimes linguísticos diferentes e vinculativa em relação a estas. Segundo a primeira daquelas disposições, «Os textos dirigidos pelas instituições... a pessoa sujeita à jurisdição de determinado Estado-membro são redigidos na língua desse Estado». A segunda prevê que «Os actos adoptados pela Comissão, em sessão ou através de procedimento escrito, são autenticados, na ou nas línguas em que faz fé, pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo». Em consequência, no presente caso, a decisão devia ter sido aprovada pelo colégio, também, nas versões italiana e neerlandesa, sendo P. Sutherland manifestamente incompetente *ratione materiae* para o fazer (n.ºs 54, 55 e 60).
- 12 Segundo o Tribunal de Primeira Instância, para demonstrar a competência de P. Sutherland, a Comissão invocou, sem razão, o artigo 27.º do seu regulamento interno, na redacção da Decisão 75/661/Euratom, CECA, CEE da Comissão, de 23 de Julho de 1975 (JO L 199, p. 43; EE 01 F2 p. 27), nos termos do qual «A Comissão pode, desde que o princípio da sua responsabilidade colegial seja plenamente respeitado, autorizar os seus membros a tomar, em seu nome e sob o seu controlo, medidas de gestão ou de administração claramente definidas». Com efeito, «uma decisão que declare verificada uma violação do artigo 85.º do Tratado,

determine injunções em relação a diversas empresas, lhes aplique sanções pecuniárias importantes e constitua título executivo para o efeito, afecta de forma específica os direitos e as obrigações das empresas, bem como o seu património. Não pode ser considerada uma simples medida de administração ou de gestão e, por conseguinte, um único comissário não tem competência para a adoptar, sem desrespeitar directamente o princípio da colegialidade expressamente recordado no artigo 27.º, já referido» (n.º 59).

- 13 Por outro lado, o Tribunal verificou que os actos notificados tinham em baixo a menção dactilografada «pela Comissão, Peter Sutherland, membro da Comissão». Admite que embora o comissário encarregado das questões da concorrência não seja competente para aprovar sozinho, nas línguas em que faz fé, decisões de aplicação do n.º 1 do artigo 85.º do Tratado, tem, em contrapartida, competência para assinar as cópias do acto aprovado pelo colégio, para efeitos da sua notificação aos destinatários (n.º 61).
- 14 No presente caso, contudo, verificou-se que não havia qualquer texto pronto para notificação e publicação antes de uma data compreendida entre 16 e 31 de Janeiro de 1989, enquanto o mandato de P. Sutherland expirou em 5 de Janeiro de 1989. Daqui decorre a incompetência *ratione temporis* deste último para proceder à assinatura dos actos notificados às recorrentes (n.ºs 61 a 63).

A inexistência do acto em litígio

- 15 Nesta fase do raciocínio, o Tribunal de Primeira Instância considerou (n.º 65) que «todos os vícios que afectam o acto, tal como acabam de ser descritos, a saber, as alterações, posteriores à adopção do acto pelo colégio dos comissários, conforme resulta da acta n.º 945, dos seus fundamentos e da sua parte decisória, e a incompetência do seu autor, deveriam provocar a anulação da decisão impugnada por incompetência e violação de formalidades essenciais». Contudo, o Tribunal entendeu que «antes de proferir esta anulação, deve examinar o último fundamento invocado pelas recorrentes e baseado na inexistência do acto. Com efeito, se este

fundamento proceder, os recursos devem ser julgados inadmissíveis (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1957, *Société des usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridade*, 1/57 e 14/57, *Recueil*, p. 201)».

- 16 Depois de ter recordado que «o juiz comunitário, inspirando-se nos princípios que resultam das ordens jurídicas nacionais, declara inexistentes os actos que enfermem de vícios especialmente graves e evidentes» e que este fundamento, sendo de ordem pública, «pode ser invocado pelas partes durante o processo independentemente dos prazos, e ser conhecido officiosamente pelo juiz» (n.º 68), o Tribunal declarou (n.º 70) que, no caso concreto, a Comissão devia ter admitido que não podia apresentar uma cópia dos actos originais e autenticados nas condições previstas pelo seu regulamento interno, cujo artigo 12.º, além de exigir a autenticação dos actos, dispõe, no segundo parágrafo, que o texto daqueles «será anexado à acta da Comissão na qual se faça menção da sua adopção».
- 17 Ora, segundo o Tribunal de Primeira Instância, «o processo de autenticação de actos previsto nestas normas do regulamento interno da Comissão, o qual em termos jurídicos se baseia directamente nos artigos 15.º e 16.º do tratado de fusão de 8 de Abril 1965, que prevêm, além disso, a publicidade desse regulamento, constitui um factos essencial de segurança jurídica e de estabilidade das situações jurídicas na ordem normativa comunitária. Só este processo é susceptível de garantir que os actos da instituição foram adoptados pela autoridade competente com respeito das regras de forma previstas no Tratado e nos diplomas adoptados em sua execução, especialmente com respeito pela obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.º do Tratado. Ao garantir a inalterabilidade do acto adoptado, que apenas pode ser modificado com respeito por essas obrigações, esse processo permite aos interessados, quer se trate de pessoas singulares ou colectivas, Estados-membros ou outras instituições comunitárias, conhecerem com certeza e em qualquer momento o exacto alcance dos seus direitos ou das suas obrigações e as razões pelas quais a Comissão adoptou uma decisão a seu respeito» (n.º 72).

- 18 Por outro lado, «todo este formalismo rigoroso na elaboração, adopção e autenticação dos actos é necessário para garantia da estabilidade da ordem jurídica e para segurança jurídica das pessoas a que se impõem os actos das instituições comunitárias. Esse formalismo é estritamente necessário para a manutenção de um sistema jurídico que repousa na hierarquia das normas. Garante simultaneamente o respeito pelos princípios da legalidade, da segurança pública e da boa administração (acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Dezembro de 1963, Lemmerz/Alta Autoridade, 53/63 e 54/63, Recueil p. 487, e Usines Émile Henriot/Alta Autoridade, 23/63, 24/63 e 52/63, Recueil, p. 439). Qualquer desrespeito destas regras teria por efeito criar um sistema essencialmente precário em que a designação das pessoas a que se impõem os actos das instituições, a extensão dos seus direitos e obrigações e o autor dos actos apenas poderiam ser conhecidos com relativa aproximação, susceptível de pôr em causa o próprio exercício do poder jurisdicional» (n.º 76).
- 19 O Tribunal de Primeira Instância entendeu finalmente que «no caso de actos que, como no presente processo, aplicam uma sanção pecuniária, o conceito de acto executório assume, por força do artigo 192.º do Tratado, especial significado» (n.º 80). Ora, o Tribunal constata que «quando a instrução prove ser impossível qualquer autenticação do acto, em conformidade com o disposto no artigo 12.º, primeiro parágrafo, do regulamento interno da Comissão, não é possível pôr em causa, nesse caso, o processo de controlo da autenticidade do título, ou seja, do acto original e autenticado, previsto no artigo 192.º, segundo parágrafo, do Tratado» (n.º 81).
- 20 O Tribunal de Primeira Instância chegou assim à conclusão de que «um acto, relativamente ao qual não pode fixar com suficiente certeza a data exacta a partir da qual é susceptível de produzir efeitos jurídicos e, por conseguinte, de ser incorporado na ordem jurídica comunitária nem, em razão das alterações de que foi objecto, determinar com segurança o conteúdo preciso da fundamentação que deve conter por força do artigo 190.º do Tratado, nem definir e controlar sem ambiguidade o alcance das obrigações que impõe aos seus destinatários ou a designação destes últimos, nem identificar com certeza qual o autor da sua versão definitiva, e em relação ao qual se provou ter sido o processo de autenticação previsto pela regulamentação comunitária totalmente desrespeitado e ao qual não é possível aplicar o processo previsto no artigo 192.º, segundo parágrafo, do Tratado, não pode ser qualificado decisão na acepção do já referido artigo 189.º do Tratado. Esse acto

enferma de vícios particularmente graves e evidentes, que o tornam juridicamente inexistente» (n.º 96).

- 21 O Tribunal de Primeira Instância declarou, assim, inexistente a decisão em litígio e, em consequência, julgou inadmissíveis os recursos.

O recurso da Comissão

- 22 A Comissão declara, *in limine*, que não contesta que a instrução efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância revelou certas fraquezas no processo administrativo de aprovação da decisão PVC, que se explicam, nomeadamente, pela pressão do tempo a que a Comissão estava sujeita, devido ao termo iminente do seu mandato e, em particular, da partida do comissário encarregado das questões de concorrência. A Comissão entende, porém, que o acórdão não reflecte correctamente a importância real dos diversos pontos em litígio. Entende, além disso, que as conclusões daí retiradas pelo Tribunal, e que culminaram na declaração de inexistência do acto, são de qualquer modo excessivas e desproporcionadas.
- 23 A Comissão apresenta quatro fundamentos em apoio do recurso.

Primeiro fundamento

- 24 Em primeiro lugar, o acórdão impugnado encontrar-se-ia inquinado por erros de direito e de fundamentação no respeitante à aplicação do princípio da inalterabilidade dos actos administrativos e, particularmente, à apreciação das modificações de que a decisão em litígio foi alvo.

- 25 O Tribunal de Primeira Instância começou por cometer um erro de direito ao considerar não ser necessário examinar a natureza material das modificações verificadas na versão alemã da decisão notificada e que tais modificações afectam a legalidade da decisão no seu conjunto, em relação a todas as recorrentes.
- 26 Além disso, o Tribunal cometeu um erro de fundamentação ao entender que o parágrafo acrescentado ao n.º 27 da decisão em todas as versões linguísticas dos actos notificados não tinha sido aprovado pelo colégio dos comissários, e que é incontestável a natureza material daquele parágrafo. Também cometeu um erro de direito ao decidir não ser necessário examinar a natureza material do parágrafo em questão e que a sua inclusão afecta a legalidade da decisão no seu todo.
- 27 Finalmente, o Tribunal cometeu um erro de fundamentação ao entender que a supressão, na parte decisória das decisões notificadas, da menção de pertença da Société artésienne de vinyle SA ao grupo EMC é susceptível de modificar o alcance da decisão, e um erro de direito ao considerar que tal supressão afecta a legalidade da decisão no seu todo, em relação a todas as recorrentes.

Segundo fundamento

- 28 Em segundo lugar, o acórdão impugnado encontra-se inquinado por um erro de direito no que respeita às exigências do Tratado relativas às condições de aprovação dos actos da Comissão, na medida em que não reconhece competência ao comissário P. Sutherland para aprovar as versões neerlandesa e italiana do acto.
- 29 Segundo a Comissão, exigir que o colégio aprove todas as versões linguísticas em que o acto faz fé releva de formalismo manifestamente excessivo em relação às exi-

gências do Tratado quanto ao princípio da colegialidade. É indispensável uma certa elasticidade de funcionamento para o cumprimento das tarefas múltiplas e de envergadura que lhe são confiadas. Tal elasticidade encontra expressão na possibilidade de recorrer a três tipos diferentes de processo, concretamente, a aprovação formal em sessão, o processo escrito e a delegação no comissário competente. O Tribunal de Justiça já reconheceu a compatibilidade deste último sistema com o princípio da colegialidade e, portanto, a sua legitimidade face ao direito comunitário, nomeadamente no acórdão de 23 de Setembro de 1986, AKZO Chemie/Comissão (5/85, Colect., p. 2585).

- 30 Por outro lado, o Tribunal de Primeira Instância ignorou o facto de, em cada decisão, ser necessário distinguir o elemento intelectual ou de princípio, que se encontra na base da formação da vontade colectiva e que pertence ao colégio, e o elemento formal, necessariamente posterior, que engloba a redacção do texto da decisão, a sua tradução, a sua redacção definitiva e a sua notificação ou a sua publicação, todas tarefas de simples execução. Tais operações devem poder ser realizadas sem intervenção do colégio e sem delegação expressa e específica, sob a autoridade do membro responsável da Comissão, sem que sejam de algum modo postos em causa os direitos e garantias das pessoas afectadas.

Terceiro fundamento

- 31 Em terceiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância teria cometido um erro de direito quanto ao alcance e à interpretação do artigo 12.º do regulamento interno da Comissão, que respeita à autenticação dos actos aprovados por esta instituição.
- 32 Segundo a Comissão, o acórdão do Tribunal faz mais uma vez prova de formalismo excessivo e ignora o sentido e o alcance da autenticação dos actos previstos naquele artigo, que, aliás, caiu em desuso há já muito tempo. Formalidades como a aprovação e a autenticação das actas das sessões não constituem condições essenciais da adopção e da existência dos actos, sendo sua função apenas assegurar a memória da Comissão.

- 33 A Comissão, finalmente, sustenta que o Tribunal não entendeu a letra e a finalidade do artigo 192.º do Tratado CEE, na medida em que considerou que a existência do original de determinado acto é condição indispensável da sua execução. Com efeito, tal leitura conduz a que a verificação da autenticidade do título executivo, regulada pelo referido artigo, imponha a apresentação sistemática do original, quando devia ser simplesmente formal e incidir apenas sobre a presença e autenticidade dos selos e assinaturas apostos no título em nome da Comissão.

Quarto fundamento

- 34 Em quarto lugar, a Comissão censura ao Tribunal ter aplicado incorrectamente a teoria da inexistência dos actos administrativos.
- 35 Segundo a Comissão, é ponto assente que a maior parte dos direitos dos Estados-membros admitem a possibilidade de os actos irregulares não produzirem qualquer efeito jurídico, nem sequer provisório, caso o vício de que enfermam seja particularmente grave, pelo que nem o destinatário nem o autor estão obrigados a respeitá-lo, sem ser sequer necessária a intervenção prévia do juiz. Além disso, o reconhecimento de ausência de efeitos do acto pode ter lugar para além dos prazos para recurso.
- 36 Contudo, dada a gravidade daquelas consequências, para poder recorrer à teoria da inexistência não basta que a irregularidade verificada seja particularmente grave; é ainda necessário que seja manifesta, no sentido de que salta imediatamente aos olhos de quem quer que seja. Não é o que acontece no presente caso, dado que os destinatários da decisão não se encontram em condições de conhecer o processo interno de elaboração de que ela constitui o resultado.

Quanto à admissibilidade do recurso

- 37 Todas as recorridas no recurso, à excepção da Shell International Chemical Industries plc e da Montedison SpA, arguíram a questão prévia de inadmissibilidade do recurso, por ultrapassagem do prazo de dois meses previsto no primeiro parágrafo do artigo 49.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça. Sustentam a este respeito que, tendo o acórdão do Tribunal de Primeira Instância sido notificado à Comissão em 28 de Fevereiro de 1992, o recurso deveria ter sido apresentado, o mais tardar, em 28 de Abril de 1992, nos termos do artigo 80.º alínea b), do Regulamento de Processo. Ora, a Comissão só apresentou o requerimento na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Abril de 1992.
- 38 Segundo as recorridas, a Comissão não pode beneficiar das disposições da decisão do Tribunal de Justiça sobre os prazos de dilação que constam do Anexo II do Regulamento de Processo. Com efeito, o artigo 1.º daquela decisão exclui do benefício da referida dilação as partes com residência habitual no Grão-Ducado do Luxemburgo. Não tendo a questão da sede das instituições sido ainda decidida no momento da interposição do recurso, será necessário considerar como residência habitual das instituições os respectivos «locais de trabalho provisórios», tal como estipulados no artigo 1.º da decisão dos representantes dos governos dos Estados-membros de 8 de Abril de 1965 relativa à instalação provisória de certas instituições e certos serviços das Comunidades (JO 1967,152, p. 18), concretamente, Luxemburgo, Bruxelas e Estrasburgo.
- 39 Daqui decorre que, à data da interposição do recurso, a Comissão também tinha residência habitual no Luxemburgo, onde aliás exerce uma parte importante das suas funções e dispõe de vários serviços que empregam um número considerável de funcionários.
- 40 A este respeito observar-se-á que os prazos processuais respondem a exigências de segurança jurídica, enquanto os diversos prazos adicionais previstos na referida decisão sobre os prazos de dilação tomam em conta as dificuldades em que se

encontram as partes devido ao maior ou menor afastamento em relação à sede do Tribunal de Justiça e, assim, a colocá-las em pé de igualdade. Assim, a atribuição dos prazos de dilação deve ser efectuada em função do local onde as partes se encontram habitualmente instaladas e onde são tomadas as decisões relativas à sua actividade.

- 41 No presente caso, deve notar-se que, antes de a decisão tomada de comum acordo pelos representantes dos governos dos Estados-membros relativa à fixação das sedes das instituições e de determinados organismos e serviços das Comunidades Europeias (JO 1992, C 341, p. 1) ter fixado a sede da Comissão em Bruxelas, aquela já era efectivamente dirigida a partir desta localidade, que constituía um dos locais provisórios de trabalho das instituições. O facto de alguns dos seus serviços estarem e continuarem instalados no Luxemburgo não tem relevo para esta questão.
- 42 Resulta do que precede que a Comissão devia beneficiar, para a apresentação do requerimento, dos dez dias suplementares atribuídos às pessoas com residência habitual na Bélgica pela referida decisão sobre os prazos de dilação.
- 43 A apresentação do requerimento teve lugar em 29 de Abril de 1992, sendo o último dia útil do prazo global, determinado por aquela forma, o dia 30 do mesmo mês, pelo que a questão prévia de inadmissibilidade por ultrapassagem dos prazos suscitada pelas recorrentes deve ser julgada improcedente.

Quanto ao mérito do recurso da Comissão

- 44 A leitura do acórdão impugnado mostra que o raciocínio do Tribunal se desenrola por fases progressivas até à declaração de inexistência da decisão em causa, passando pela afirmação de que certas irregularidades, como a violação do princípio da inalterabilidade do acto e a incompetência do seu autor, bastariam por si para justificar a anulação da referida decisão, por incompetência e violação de formalidades essenciais.

- 45 A declaração final de inexistência do acto impugnado vem na sequência da verificação de outra irregularidade a somar às restantes, concretamente, a falta de autenticação do acto em conformidade com o artigo 12.º do regulamento interno da Comissão. Dado que as consequências de tal declaração são mais amplas e radicais do que as da anulação, também considerada pelo Tribunal de Primeira Instância, começar-se-á por examinar o quarto fundamento da Comissão, que incide precisamente sobre tal declaração de inexistência.
- 46 Segundo a Comissão, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao fazer derivar uma sanção totalmente excepcional, a declaração de inexistência, da simples verificação de irregularidades, consideradas particularmente graves, que viciariam a decisão em litígio. Ao fazê-lo negligenciou, no seu raciocínio, a outra exigência essencial a que se encontra submetida a aplicação da teoria da inexistência de actos administrativos tal como desenvolvida nos direitos nacionais de diversos Estados-membros: a evidência *ictu oculi*, particularmente para os destinatários do acto, daquelas irregularidades.
- 47 Baseando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1987, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão* (15/85, Colect., p. 1005), a Comissão sublinha que as irregularidades em causa, supondo que possam ser consideradas como tais, só respeitam ao processo interno de elaboração da decisão em litígio, pelo que os seus destinatários não poderiam tê-las reconhecido pela simples leitura do texto que lhes foi devidamente notificado. As alegadas irregularidades encontram-se assim desprovidas da característica de evidência necessária para que a decisão em litígio possa ser considerada inexistente.
- 48 Recorde-se a este respeito que os actos das instituições comunitárias gozam, em princípio, da presunção de legalidade, produzindo assim efeitos jurídicos, ainda que viciados de irregularidades, enquanto não forem anulados ou revogados.

- 49 Este princípio encontra todavia uma excepção quanto aos actos inquinados por irregularidade cuja gravidade seja tão evidente que não pode ser tolerada pela ordem jurídica comunitária; estes actos devem ser considerados insusceptíveis de produzir qualquer efeito jurídico, ainda que provisório, ou seja, devem ser considerados juridicamente inexistentes. Esta excepção destina-se a manter o equilíbrio entre duas exigências fundamentais, mas por vezes antagónicas, que qualquer ordem jurídica deve satisfazer: a estabilidade das relações jurídicas e o respeito pela legalidade.
- 50 A gravidade das consequências associadas à declaração de inexistência de um acto das instituições comunitárias determina, por razões de segurança jurídica, que tal declaração seja reservada a hipóteses extremas.
- 51 No presente caso, o Tribunal de Primeira Instância não pôs em dúvida que a Comissão tenha efectivamente decidido aprovar, na reunião de 21 de Dezembro de 1988, a parte decisória constante da acta da reunião, como esta comprova, independentemente dos vícios de que tal decisão possa padecer.
- 52 Por outro lado, as irregularidades de competência e de forma relativas ao processo de aprovação da decisão da Comissão apontadas pelo Tribunal de Primeira Instância, consideradas isoladamente ou mesmo no seu conjunto, não parecem ser de uma gravidade de tal modo evidente que a referida decisão deva ser considerada juridicamente inexistente.
- 53 O Tribunal de Primeira Instância cometeu assim um erro de direito ao declarar inexistente a Decisão 89/190.
- 54 Em consequência, o acórdão impugnado deve ser anulado.

- 55 Nos termos do primeiro parágrafo, segundo período, do artigo 54.º do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, este, em caso de anulação de decisão do Tribunal de Primeira Instância, pode decidir definitivamente sobre o litígio, se este estiver em condições de ser julgado. O Tribunal de Justiça entende que tal se verifica no presente caso.

Quanto aos recursos de anulação da decisão da Comissão interpostos perante o Tribunal de Primeira Instância

- 56 Nos recursos de anulação, as sociedades recorrentes apresentaram diversos fundamentos que podem ser resumidos da seguinte forma: a fase pré-contenciosa do processo sofreu de diversos vícios; a decisão impugnada não está fundamentada, ou só o está insuficientemente; os direitos da defesa não foram respeitados; o sistema de prova escolhido pela Comissão é contestável; a decisão impugnada é contrária ao artigo 85.º do Tratado e aos princípios gerais do direito comunitário; a decisão viola as regras da prescrição; está inquinada por desvio de poder; as multas impostas são irregulares.
- 57 Em apoio, nomeadamente, do fundamento relativo à falta ou insuficiência de fundamentação da decisão em causa, as sociedades recorrentes afirmam, essencialmente, que os fundamentos da decisão que lhes foi notificada deviam provavelmente diferir em vários pontos, alguns dos quais essenciais, da decisão aprovada pelo colégio dos comissários na reunião de 21 de Dezembro de 1988. Esta convicção baseia-se, nomeadamente, na constatação de ter decorrido um período importante entre a adopção da decisão e da sua notificação e de a apresentação tipográfica da decisão notificada revelar claramente que tinham sido acrescentadas ou corrigidas passagens essenciais.
- 58 Por outro lado, algumas recorrentes deduziram da defesa da Comissão que a decisão não tinha sido aprovada em duas das línguas em que faz fé, concretamente,

o italiano e o neerlandês, pois só foram submetidos ao colégio projectos redigidos em alemão, inglês e francês.

- 59 Nestas circunstâncias, a pedido das sociedades recorrentes e tendo a Comissão, ela própria, formulado uma proposta nesse sentido, o Tribunal de Primeira Instância, entendendo serem sérios e convincentes os indícios de irregularidade apresentados, ordenou a comunicação dos documentos relativos à aprovação da decisão em litígio. Face aos documentos apresentados pela Comissão, as recorrentes afirmaram não ser certo que a decisão tivesse sido autenticada segundo as regras do artigo 12.º do regulamento interno da Comissão. O Tribunal ordenou nessa altura à Comissão que apresentasse uma cópia certificada conforme ao original da decisão em litígio, o que a Comissão não teve possibilidade de fazer. Nesta última fase da respectiva argumentação, as sociedades recorrentes sustentaram que tinha sido desrespeitado o artigo 12.º do regulamento interno da Comissão.
- 60 Este fundamento, embora só tenha sido apresentado, na sua formulação completa, no decurso da instância, é admissível, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, na medida em que assenta em elementos de facto revelados durante o processo.
- 61 Convém, assim, examinar o mérito daquele fundamento.
- 62 A este respeito, como foi já salientado pelo Tribunal de Justiça no acórdão AZKO Chemie/Comissão, já referido, n.º 30, há que recordar que o funcionamento da Comissão se rege pelo princípio da colegialidade, decorrente do artigo 17.º do Tratado de 8 de Abril de 1965, que cria um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (JO 1967,152, p. 2, a seguir «tratado de fusão»), nos termos do qual «As deliberações da Comissão são tomadas por maioria do número de membros previsto no artigo 10.º A Comissão só pode reunir validamente se estiver

presente o número de membros fixado no seu regulamento interno», disposição actualmente substituída pelo artigo 163.º do Tratado CE.

- 63 No mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça precisou (n.º 30) que o princípio da colegialidade assim estabelecido assenta na igualdade dos membros da Comissão relativamente à participação na tomada de decisões e implica, nomeadamente, por um lado, que as decisões sejam tomadas em comum e, por outro, que todos os membros do órgão colegial sejam colectivamente responsáveis, no plano político, pelo conjunto das decisões tomadas.
- 64 O respeito por este princípio, e particularmente a necessidade de as decisões serem deliberadas em comum pelos membros da Comissão, interessa necessariamente os sujeitos de direito afectados pelos efeitos jurídicos por aquelas produzidos, na medida em que devem poder estar seguros de que as decisões foram efectivamente aprovadas pelo colégio e correspondem exactamente à vontade deste.
- 65 É o que acontece, particularmente — tal como no presente caso —, com os actos qualificados expressamente como decisões e que a Comissão tem que aprovar, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º e do n.º 2, alínea a), do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE (JO 1962,13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), em relação a empresas ou associações de empresas, para assegurar o respeito das regras de concorrência e que têm por objecto a verificação de infracções àquelas regras, pronunciar injunções em relação a essas empresas e aplicar-lhes sanções pecuniárias.
- 66 Tais decisões devem obrigatoriamente ser fundamentadas, por força do artigo 190.º do Tratado CEE. De acordo com jurisprudência constante, aquele preceito exige que a Comissão exponha as razões que a levaram a tomar uma decisão, de modo a

permitir ao Tribunal de Justiça exercer o seu controlo e a dar a conhecer aos Estados-membros e aos respectivos nacionais interessados as condições em que fez aplicação do Tratado.

- 67 A parte decisória e o alcance de decisões deste tipo só podem ser compreendidos à luz dos respectivos fundamentos. Assim, a parte decisória e a fundamentação das decisões constituem um todo indissociável, pelo que compete unicamente ao colégio, por força do princípio da colegialidade, aprovar uma e outra.
- 68 Tal implica que, como foi afirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão dito «das galinhas poedeiras», após a aprovação formal do acto pelo colégio só poderão ser-lhe introduzidas correcções puramente gramaticais ou ortográficas, cabendo qualquer outra alteração exclusivamente ao colégio.
- 69 Resulta do que precede que não pode ser aceite a argumentação da Comissão, segundo a qual, no processo de decisão, o colégio se pode limitar a manifestar a sua vontade de agir de determinado modo, sem ter que intervir na redacção do acto que é o seu termo nem na sua apresentação na forma definitiva.
- 70 Com efeito, basta observar que, constituindo os elementos intelectual e formal um todo indissociável, a apresentação na forma escrita do acto é a expressão necessária da vontade da autoridade que o aprova.

- 71 Acrescente-se por outro lado que, ao invés do que acontece com as decisões que ordenam a determinada empresa que se submeta a diligências de instrução que, enquanto medidas instrutórias, podem ser consideradas simples medidas de gestão (v. acórdão AKZO Chemie/Comissão, já referido, n.º 38), as decisões que declarem existir uma infracção ao artigo 85.º não podem ser objecto de autorização, na acepção do artigo 27.º do Regulamento interno, passada ao comissário responsável pela política da concorrência, sem violação do princípio da colegialidade.
- 72 No que respeita às regras processuais, note-se que o artigo 16.º do tratado de fusão (actualmente substituído pelo n.º 2 do artigo 162.º do Tratado CE) determina que a Comissão deverá estabelecer o seu regulamento interno, de forma a garantir o seu funcionamento e o dos seus serviços nas condições previstas nos tratados, e proceder à sua publicação.
- 73 Daqui resulta que a Comissão tem o dever, nomeadamente, de tomar as medidas adequadas para permitir identificar com exactidão o texto completo dos actos aprovados pelo colégio.
- 74 Para este efeito, o primeiro parágrafo do artigo 12.º do regulamento interno, em vigor à data, determinava que «Os actos adoptados pela Comissão, em reunião ou através de procedimento escrito, serão autenticados, na ou nas línguas em que façam fé, pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo.»
- 75 Longe de ser uma simples formalidade destinada a assegurar a sua memória, como pretende a Comissão, a autenticação dos actos prevista no primeiro parágrafo do referido artigo 12.º tem por finalidade garantir a segurança jurídica ao cristalizar o texto aprovado pelo colégio nas línguas em que faz fé. Permite assim verificar, em caso de contestação, a correspondência perfeita entre os textos notificados ou publicados e o texto aprovado e, por esta forma, a vontade do seu autor.

- 76 Daqui resulta que a autenticação dos actos referida no artigo 12.º, primeiro parágrafo, constitui uma formalidade essencial na aceção do artigo 173.º do Tratado CEE, cuja violação pode dar lugar a um recurso de anulação.
- 77 No presente caso verifica-se que a Comissão, como ela própria confessa, violou as disposições do primeiro parágrafo do artigo 12.º do seu regulamento interno, ao não proceder à autenticação da decisão em litígio, nos termos previstos naquele preceito.
- 78 A decisão deve assim ser anulada por violação de formalidades essenciais, sendo desnecessário o exame dos outros fundamentos invocados pelas recorrentes.

Quanto aos pedidos de indemnização

- 79 Os pedidos de indemnização apresentados pela Montedison SpA devem ser julgados improcedentes, dado que aquela sociedade não apresentou qualquer argumentação, nem estimativa quantificada, ainda que aproximativa, do prejuízo alegado.

Quanto às despesas

- 80 Nos termos do artigo 122.º do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida no essencial, deve ser condenada a suportar, além das suas próprias despesas, a totalidade das despesas efectuadas pelas recorridas no presente recurso, quer no processo perante o Tribunal de Primeira Instância, quer no processo perante o Tribunal de Justiça.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É anulado o acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 27 de Fevereiro de 1992 nos processos T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89.
- 2) É anulada a Decisão 89/190/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um processo de aplicação do artigo 85.º do Tratado CEE (IV-31.865, PVC).
- 3) A Comissão suportará as suas próprias despesas e a totalidade das despesas efectuadas pelas recorridas no presente recurso, quer no processo perante o Tribunal de Primeira Instância, quer no processo perante o Tribunal de Justiça.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	
Díez de Velasco	Edward	Kakouris	
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	Grévisse
Zuleeg	Kapteyn	Murray	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Junho de 1994.

O secretário

O presidente

R. Grass

O. Due