ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

26 de Abril de 2007 *

No processo C-195/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 29 de Abril de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Huttunen e K. Wiedner, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Finlândia, representada por T. Pynnä e E. Bygglin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: finlandês.

apoiada por:

Reino da Dinamarca, representado por J. Molde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República Federal da Alemanha, representada por A. Tiemann e M. Lumma, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e C. M. Wissels, bem como por P. van Ginneken, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (relator) e G. Arestis, juízes,

advogada-geral: E. Sharpston,

secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de Junho de 2006,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 18 de Janeiro de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Através da sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao permitir à Senaatti-kiinteistöt (anteriormente Valtion kiinteistölaitos), autoridade competente na Finlândia pela gestão dos edifícios públicos, violar, no âmbito de um contrato relativo a equipamentos de restauração

colectiva, regras fundamentais do Tratado CE e, em particular, o princípio da não discriminação, que implica a obrigação de transparência, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE.

Factos do litígio e fase pré-contenciosa

2 Em Março de 1998, no âmbito de um processo de adjudicação limitado, a Senaatti-kiinteistöt publicou no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e no *Virallinen lehty* (*Jornal Oficial da República da Finlândia*) um concurso relativo a um contrato para a renovação e alteração das instalações da Administração regional de Turku (a seguir «concurso inicial»).

3 Este contrato estava dividido em lotes, cujo valor individual variava entre 1 000 000 FIM e 22 000 000 FIM. As propostas podiam incidir sobre um lote, vários lotes ou sobre a totalidade destes. Um destes lotes dizia respeito ao fornecimento e à instalação de equipamentos de restauração colectiva destinados à cozinha do restaurante da referida administração.

4 As partes discordam quanto à questão de saber se, nesta fase do processo de adjudicação, foi feita uma proposta à entidade adjudicante no que respeita ao referido lote. Segundo a República da Finlândia, apenas foi apresentada uma proposta pela sociedade Kopal Markkinointi Oy, enquanto que, segundo a Comissão, não é esse o caso.

5 No início de 2000, a entidade adjudicante dirigiu-se directamente a quatro empresas, convidando-as a apresentar propostas para o fornecimento e a instalação de equipamentos de restauração colectiva.

6 Por carta de 14 de Fevereiro de 2000, a entidade adjudicante informou os respectivos destinatários que, devido aos preços demasiado elevados das propostas recebidas, tinha decidido recusá-las a todas. A República da Finlândia e a Comissão discordam quanto à questão de saber se a referida carta foi dirigida a todas as empresas que apresentaram propostas para o fornecimento e a instalação de equipamentos de restauração colectiva no âmbito do concurso público inicial.

7 Nessa mesma carta, a entidade adjudicante indica igualmente que tinha incumbido a sociedade Amica Ravintolat Oy, locatária do restaurante da Administração regional de Turku, de proceder, por conta da referida entidade e até ao montante máximo de 1 050 000 FIM, à compra dos equipamentos de restauração colectiva e convida os destinatários da referida carta a apresentarem as suas propostas directamente a essa sociedade.

8 A Amica Ravintolat Oy comprou finalmente os equipamentos em questão à sociedade Hackman-Metos Oy.

9 Na sequência de uma denúncia relativa à regularidade do processo seguido pela Senaatti-kiinteistöt, a Comissão, por carta de 17 de Julho de 2002, notificou a República da Finlândia para lhe apresentar as suas observações no prazo de dois meses a contar da recepção dessa carta.

10 As autoridades finlandesas responderam à referida notificação para cumprir por carta de 3 de Setembro de 2002.

11 Considerando que a República da Finlândia não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 28.º CE, a Comissão enviou-lhe, em 19 de Dezembro de 2002, um parecer fundamentado convidando-a a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 Por carta de 12 de Fevereiro de 2003, as autoridades finlandesas contestaram o incumprimento censurado pela Comissão e defenderam que, no caso vertente, tanto o artigo 28.º CE como o princípio da não discriminação e a obrigação de transparência que dele resultam tinham sido respeitados.

13 Não ficando convencida com as explicações fornecidas pelas autoridades finlandesas, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

14 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 2004, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha e o Reino dos Países Baixos foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos da República da Finlândia.

Quanto à admissibilidade da acção

15 A República da Finlândia alega que a acção da Comissão é inadmissível.

16 Com efeito, segundo esse Estado-Membro, o parecer fundamentado não tem por objecto as mesmas acusações que figuram na petição. Assim, no referido parecer, a Comissão indicou que a entidade adjudicante devia ter tido o cuidado de efectuar uma publicidade suficiente e que o incumprimento censurado resultava do facto de a locatária do restaurante da Administração regional de Turku ter, na qualidade de agente da referida entidade, celebrado o contrato relativo ao fornecimento de equipamentos de restauração colectiva, quando, na sua petição, alega que a entidade adjudicante devia ter organizado um concurso público e que o incumprimento resulta do facto de o concurso público inicial não ter sido bem sucedido e, por esse motivo, o contrato em causa não ter sido objecto de um concurso público publicado.

17 Desta forma, a Comissão ampliou o objecto do litígio tal como tinha sido definido no âmbito da fase pré-contenciosa.

18 A este respeito, há que recordar que, embora seja verdade que o objecto da acção intentada ao abrigo do artigo 226.º CE é circunscrito pela fase pré-contenciosa prevista nesta disposição e que, por conseguinte, o parecer fundamentado da Comissão e a acção devem basear-se em acusações idênticas, esta exigência não pode, todavia, ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita

entre as formulações, quando o objecto do litígio não tenha sido ampliado ou alterado, mas, pelo contrário, simplesmente limitado (acórdãos de 12 de Junho de 2003, Comissão/Finlândia, C-229/00,Colect., p. I-5727, n.os 44 e 46; de 14 de Julho de 2005, Comissão/Alemanha, C-433/03, Colect., p. I-6985, n.º 28; e de 30 de Janeiro de 2007, Comissão/Dinamarca, C-150/04, ainda não publicado na Colectânea, n.º 67). Assim, a Comissão pode especificar as suas acusações iniciais na petição, desde que, no entanto, não altere o objecto do litígio (acórdãos de 11 de Setembro de 2001, Comissão/Irlanda, C-67/99, Colect., p. I-5757, n.º 23; de 12 de Outubro de 2004, Comissão/Grécia, C-328/02, não publicado na Colectânea, n.º 32; e de 26 de Abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colect., p. I-3331, n.º 38).

19 Ora, há que concluir que, no caso vertente, a Comissão não ampliou, não alterou nem limitou o objecto do litígio tal como definido no parecer fundamentado de 19 de Dezembro de 2002.

20 Com efeito, não só resulta da redacção dos pedidos do parecer fundamentado e da acção da Comissão, cuja formulação é quase idêntica, que estes se baseiam nas mesmas acusações mas também que, ao alegar, na sua petição, que a entidade adjudicante devia ter organizado um concurso público, a Comissão apenas precisou a acusação inicialmente invocada no seu parecer fundamentado, a saber, que o contrato relativo ao fornecimento de equipamentos de restauração colectiva destinados à Administração regional de Turku deveria ter sido objecto de uma publicidade suficiente.

21 No entanto, o Tribunal de Justiça pode conhecer oficiosamente do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 226.º CE para a propositura de uma acção por

incumprimento (acórdãos de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, C-362/90, Colect., p. I-2353, n.º 8; de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália, C-439/99, Colect., p. I-305, n.º 8; e de 4 de Maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-98/04, Colect., p. I-4003, n.º 16).

22 A este respeito, há que recordar que resulta do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e da jurisprudência a ele relativa que a petição inicial deve indicar o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido, e que esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda uma acção devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição (acórdãos de 9 de Janeiro de 2003, Itália/Comissão, C-178/00, Colect., p. I-303, n.º 6; de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Espanha, C-55/03, não publicado na Colectânea, n.º 23; e de 15 de Setembro de 2005, Irlanda/Comissão, C-199/03, Colect., p. I-8027, n.º 50) e que os pedidos desta última devem ser formulados de forma inequívoca a fim de o Tribunal de Justiça não correr o risco de decidir *ultra petita* ou de se abster de decidir quanto a uma acusação (acórdãos de 20 de Novembro de 2003, Comissão/França, C-296/01, Colect., p. I-13909, n.º 121, e de 15 de Junho de 2006, Comissão/França, C-255/04, Colect., p. I-5251, n.º 24).

23 Ora, no caso vertente, a petição da Comissão não cumpre essas exigências.

24 Através da sua acção, a Comissão visa obter a declaração de que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que o artigo 28.º CE lhe impõe, pelo facto de a

Senaatti-kiinteistöt ter violado, no âmbito de um contrato relativo a equipamentos de restauração colectiva, regras fundamentais do Tratado e, nomeadamente, o princípio da não discriminação, que implica a obrigação de transparência.

25 Como a advogada-geral observou no n.º 45 das suas conclusões, como estão formulados, os pedidos da petição são equívocos e não permitem identificar de forma clara e precisa o que a Comissão censura à República da Finlândia, uma vez que referem, simultaneamente, o artigo 28.º CE, disposições fundamentais do Tratado, o princípio da não discriminação e a obrigação de transparência.

26 Por outro lado, mesmo supondo que a acção da Comissão tenha por objectivo obter a declaração de violação do artigo 28.º CE, nem os pedidos da petição nem o próprio texto desta última indicam com clareza e precisão qual a medida que, no caso vertente, constitui uma restrição quantitativa à importação ou uma medida de efeito equivalente na acepção do referido artigo.

27 Com efeito, a Comissão limita-se a pôr em causa a atitude da entidade adjudicante «no âmbito de um contrato relativo a equipamentos de restauração colectiva».

28 Além disso, a Comissão não conseguiu apresentar, em nenhum momento do processo, uma exposição coerente e precisa dos elementos de facto em que se baseiam as acusações que invoca em apoio da sua acção.

29 Assim, na sua petição, não fornece qualquer indicação precisa a respeito do concurso público inicial, limitando-se apenas a referir que «não teve sucesso no que respeita à aquisição de equipamentos de restauração colectiva».

30 A este respeito, nem o texto da petição nem as respostas da Comissão às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça na audiência permitem determinar com certeza se foi apresentada à entidade adjudicante uma proposta relativa ao fornecimento e à instalação de equipamentos de restauração colectiva no âmbito do referido concurso público.

31 De igual modo, a Comissão afirma na sua réplica, sem contudo o demonstrar, que, por um lado, pelo menos uma das empresas que apresentaram tal proposta não fazia parte das quatro empresas contactadas pela entidade adjudicante em 2000 e que, por outro, o lote relativo ao fornecimento e à instalação de equipamentos de restauração colectiva, que fazia parte do contrato anunciado no âmbito do concurso público inicial, não tinha o mesmo objecto que o contrato que originou os contactos efectuados no decurso do mesmo ano.

32 Nestas condições, o Tribunal de Justiça não dispõe de elementos suficientes que lhe permitam apreender exactamente o alcance da violação do direito comunitário imputada à República da Finlândia e verificar assim a existência do incumprimento alegado pela Comissão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido, n.º 18).

33 Por conseguinte, a acção deve ser julgada inadmissível.

Quanto às despesas

34 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República da Finlândia pedido a condenação da Comissão e tendo a acção desta última sido julgada inadmissível, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) A acção é julgada inadmissível.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas