CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 29 de Junho de 1993 *

Índice

I — **Contexto do litígio** ..... I - 2561

II — **Questão prévia da inadmissibilidade por ultrapassagem de prazos** ..... I - 2563

III — **Questão prévia da inadmissibilidade suscitada a propósito dos factos novos invocados pela Comissão** ..... I - 2565

IV — **Apreciação pelo Tribunal de Primeira Instância das modificações introduzidas na decisão** ..... I - 2567

A — Modificações introduzidas no texto alemão da decisão ..... I - 2567

A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes ..... I - 2567

O acórdão Reino Unido/Conselho no processo 131/86 ..... I - 2569

Diferenças entre o presente processo e o processo 131/86 ..... I - 2569

Obrigação imposta pelo artigo 190.° do Tratado CEE de fundamentar as decisões individuais nos processos de concorrência ..... I - 2571

Aplicação da referida jurisprudência às modificações em litígio ..... I - 2574

A título subsidiário: a legalidade da decisão no seu conjunto encontra-se comprometida relativamente a todos os destinatários? ..... I - 2576

B — Modificações introduzidas em todas as versões linguísticas da decisão ..... I - 2578

A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes ..... I - 2578

Questão prévia da inadmissibilidade baseada na alegação de factos novos? ... I - 2578

Exame das acusações relativas ao aditamento de um novo parágrafo ..... I - 2580

Exame das acusações relativas à omissão da menção «(EMC-Group)» no dispositivo da decisão ..... I - 2584

V — **Exigências do Tratado CEE no que toca à aprovação dos actos da Comissão, especialmente das versões linguísticas que fazem fé de uma decisão** ..... I - 2586

A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes ..... I - 2586

Princípio da colegialidade e critérios para a concessão de delegações na jurisprudência do Tribunal de Justiça ..... I - 2589

Os diferentes níveis do poder de decisão ..... I - 2592

* Língua original: neerlandês.

Aplicação da diferença de nível da decisão ao caso em apreço ..... I - 2594

VI — Âmbito e interpretação do artigo 12.° do Regulamento interno da Comissão relativo à autenticação das decisões ..... I - 2597

A — Estatuto dos regulamentos internos na jurisprudência do Tribunal de Justiça e possibilidade que os terceiros têm de o invocar ..... I - 2598

Disposições do Tratado e precedentes na jurisprudência ..... I - 2598

A jurisprudência «constante» do Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se as disposições dos regulamentos internos das instituições comunitárias podem ser invocadas por pessoas singulares ou colectivas ..... I - 2600

Análise do acórdão Nakajima ..... I - 2603

B — Significado jurídico da autenticação das decisões da Comissão, em conformidade com o artigo 12.° do regulamento interno ..... I - 2605

Concepção do Tribunal de Primeira Instância ..... I - 2605

Análise circunstanciada das disposições controvertidas do Regulamento interno da Comissão ..... I - 2606

O processo de autenticação tem por função garantir que o acto foi adoptado pela autoridade competente com respeito pelos requisitos de forma e, em especial, pela obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado CEE? ..... I - 2608

Exame circunstanciado dos artigos 191.° e 192.° do Tratado CEE ..... I - 2609

Exame, na perspectiva desses artigos do Tratado, das outras funções que o Tribunal de Primeira Instância atribui ao processo de autenticação ..... I - 2611

O processo de autenticação destina-se a confirmar que o conteúdo de um acto corresponde à vontade do colégio dos comissários? ..... I - 2612

Conclusão ..... I - 2615

VII — Aplicação incorrecta da teoria da inexistência? ..... I - 2616

Declarações das partes e argumentação do Tribunal de Primeira Instância ... I - 2616

A teoria da inexistência na jurisprudência do Tribunal de Justiça ..... I - 2618

Aplicação desses critérios ao acórdão PVC ..... I - 2623

Conclusão ..... I - 2628

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo diz respeito a um recurso interposto pela Comissão, em conformidade com o artigo 49.° do Estatuto do Tribunal de Justiça CEE, do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância, em 27 de Fevereiro de 1992, nos processos PVC (a seguir «acórdão PVC») [1]. Nesse acórdão, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a Decisão 89/190/CEE da Comissão, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um processo de aplicação do artigo 85.° do Tratado CEE (IV/31.865, PVC) (a seguir «decisão») [2], que tinha sido notificada às ora recorridas, era inexistente. A Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão PVC e que dessa anulação extraia todas as consequências jurídicas necessárias, ou seja, a devolução do processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie sobre os restantes fundamentos apresentados pelos então recorrentes, que não foram abordados no acórdão PVC.

O plano da nossa exposição é o seguinte: num primeiro momento, abordaremos a questão prévia da inadmissibilidade por ultrapassagem dos prazos, suscitada pelas ora recorridas, bem como, de um modo geral, a questão da inadmissibilidade do recurso por a Comissão nele invocar factos novos. A seguir, examinaremos as acusações formuladas pela Comissão a propósito do acórdão PVC, bem como a argumentação das ora recorridas em resposta a cada uma dessas acusações, ou seja, i) a apreciação pelo Tribunal de Primeira Instância das modificações introduzidas na decisão, ii) as exigências do Tratado no que se refere às condições de aprovação dos actos da Comissão e, em especial, às condições de adopção das versões linguísticas que fazem fé de uma decisão, iii) o alcance e a interpretação do artigo 12.° do Regulamento interno da Comissão e iv) a aplicação da teoria da inexistência dos actos administrativos. A título prévio, vamos recordar sucintamente os antecedentes do litígio.

I — Contexto do litígio

2. Na sequência de diligências de instrução efectuadas no mês de Outubro de 1993, junto de empresas do sector do polipropileno, em conformidade com o artigo 14.° do Regulamento n.° 17 [3], a Comissão iniciou um inquérito sobre o policloreto de vinilo (PVC). Efectuou então diversas diligências de instrução nas instalações das empresas em causa e enviou-lhes vários pedidos de informações. Em conformidade com o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17, a Comissão decidiu, em 25 de Março de 1988, instaurar

1 — Acórdão 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).

2 — JO 1989, L 74, p. 1.

3 — Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos 85.° e 86.° do Tratado (JO 1962,13, p. 204; EE 08 F1 p. 22).

um processo contra catorze produtores de PVC [4]. Após ter dado às partes a possibilidade de apresentar o seu ponto de vista sobre as acusações que formulou [5] na comunicação das acusações de 5 de Abril de 1988, e após o comité consultivo em matéria de acordos, decisões, práticas concertadas e posições dominantes ter dado o seu parecer com base num anteprojecto de decisão, em 1 de Dezembro de 1988, a Comissão adoptou a decisão cuja data oficial é de 21 de Dezembro de 1988 e que foi notificada às empresas destinatárias em Fevereiro de 1989. O texto da decisão faz fé em alemão, inglês, francês, italiano e neerlandês.

Na decisão, os catorze produtores de PVC foram considerados culpados de uma violação do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado CEE, que teriam cometido — durante os períodos referidos na decisão — ao participarem num acordo e/ou numa prática concertada, com início por volta de Agosto de 1980, segundo os quais os produtores de PVC abastecedores do território do mercado comum assistiram a reuniões regulares para fixar objectivos de preços e de quotas, planear iniciativas concertadas de aumento dos níveis de preços e controlar o funcionamento dos referidos acordos colusórios (artigo 1.°). Para além de lhes ter sido ordenado que pusessem imediatamente termo às infracções constatadas e que se abstivessem de, no futuro, ter o mesmo tipo de actuação (artigo 2.°), foi aplicada a cada um dos catorze produtores uma coima individual (artigo 3.°).

3. Quase todas as empresas em causa [6] recorreram dessa decisão para o Tribunal de Justiça, que, em 15 de Novembro de 1989, remeteu esses processos ao Tribunal de Primeira Instância [7]. Todos os recorrentes solicitaram, a título principal, a anulação da decisão e, a título subsidiário, a anulação ou, pelo menos, a redução da coima que lhes foi aplicada pelo artigo 3.° da decisão [8].

No que se refere à fundamentação do Tribunal de Primeira Instância no acórdão PVC, remete-se para o relatório para audiência. Penso que aqui bastará referir que o Tribunal de Primeira Instância decidiu declarar que a decisão da Comissão era juridicamente inexistente, pois tinha-se verificado i) o cometimento de uma «violação especialmente grave e manifesta do princípio da inalterabilidade do acto adoptado» [9], ii) que o Comissário encarregado das questões de concorrência que assinou o acto era incompetente *ratione materiae* e *ratione temporis* [10] e iii) que o acto em questão não tinha sido autenticado.

4 — A saber: Atochem SA, BASF AG, NV DSM e DSM Kunststoffen BV, Enichem SPA, Hoechst AG, Hüls AG, Imperial Chemical Industries PLC, NV Limburgse Vinyl Maatschappij, Montedison SpA, Norsk Hydro AS, Société artésienne de vinyle SA, Solvay et C^ie^, Shell International Chemical Company Ltd e Wacker Chemie GmbH.

5 — E isto em conformidade com o artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17 e com o Regulamento n.° 99/63/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições referidas nos n.^os^ 1 e 2 do artigo 19.° do Regulamento n.° 17 do Conselho (JO 1963,127, p. 2268; EE 08 F1 p. 62).

6 — Com excepção da Solvay et C^ie^.

7 — Essa remessa foi efectuada em conformidade com os artigos 3.°, n.° 1, e 14.° da decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988, que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias [Decisão 88/591/CECA, CEE, EURATOM (JO L 319, p. 1, e JO 1989, L 241, p. 4) (rectificações)].

8 — Acórdão PVC (n.° 9).

9 — Acórdão PVC (n.^os^ 32-50). A expressão é utilizada no n.° 49 do acórdão PVC.

10 — Acórdão PVC (n.^os^ 51-65).

II — Questão prévia da inadmissibilidade por ultrapassagem de prazos

4. Todas as recorridas no presente recurso, com excepção das Shell, ICC e Montedison, suscitaram a questão prévia da sua inadmissibilidade por ultrapassagem dos prazos. A este propósito, sustentam que, como o acórdão do Tribunal de Primeira Instância foi notificado à Comissão em 28 de Fevereiro de 1992 e o recurso devia ter sido interposto no prazo de dois meses, em conformidade com o artigo 49.°, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça CEE, a data-limite era, nos termos do artigo 80.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento de Processo [11], o dia 28 de Abril de 1992. Ora, o recurso da Comissão só deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Abril de 1992.

No entender das recorridas, a Comissão não podia beneficiar das disposições da decisão sobre os prazos de dilação em razão da distância [12]. Com efeito, o artigo 1.° desta decisão estabelece que os prazos judiciais não podem ser acrescidos em razão da distância para as partes que tiverem a sua residência habitual no Grão-Ducado do Luxemburgo. Enquanto não existir uma decisão definitiva sobre a sede das Instituições das Comunidades, são os seus locais de trabalho provisórios que devem ser considerados como a sua residência habitual. Daqui se infere que a Comissão também tem residência habitual no Luxemburgo, porque aí desenvolve uma parte importante das suas funções habituais e aí dispõe de diversos serviços onde trabalham um número considerável de funcionários.

5. Não podemos subscrever este ponto de vista. É exacto que, de acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «a aplicação estrita das normas comunitárias relativas aos prazos processuais corresponde à exigência de segurança jurídica e à necessidade de se evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça» [13]. Sabe-se igualmente que a questão de saber — para efeitos da aplicação dos prazos processuais em razão das distâncias — o que é a residência habitual de uma parte no processo, é considerada pelo Tribunal de Justiça como uma questão de facto: nos acórdãos Fonzi, o Tribunal de Justiça já tinha declarado que «o prazo em razão da distância releva apenas da situação de facto, quer dizer, da residência do recorrente» [14]. Todavia, relativamente às pessoas colectivas ou instituições, o critério a adoptar para determinar o local da sua residência habitual é o do local onde está instalada a sua *sede*. Com efeito, no que se refere ao prazo que uma sociedade destinatária de uma decisão tem para interpor recurso, o Tribunal de Justiça considerou expressamente que o início desse prazo começa no dia da notifi-

11 — Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19 de Junho de 1991 (JO L 176, p. 7).

12 — Decisão sobre os prazos de dilação, adoptada em 19 de Junho de 1991, pelo Tribunal de Justiça, com base no artigo 81.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, que constitui o anexo II do Regulamento de Processo publicado no JO 1991, L 176, p. 32.

13 — V., designadamente, acórdãos de 12 de Julho de 1984, Valsabbia/Comissão (209/83, Recueil, p. 3089, n.° 14); de 26 de Novembro de 1985, Cockerill-Sambre/Comissão (42/85, Recueil, p. 3749, n.° 10); de 15 de Janeiro de 1987, Misset/Conselho (152/85, Colect., p. 223, n.° 11); de 4 de Fevereiro de 1987, Cladakis/Comissão (276/85, Colect., p. 495, n.° 11); e despacho de 5 de Fevereiro de 1992, França/Comissão (C-59/91, Colect., p. I-525, n.° 8).

14 — Acórdãos de 15 de Dezembro de 1966, Fonzi/Comissão (28/65, Recueil, pp. 689, 711), e (31/65, Recueil, pp. 741, 751). Nestes processos, o Tribunal declarou que, tendo em conta que na data em que o prazo de recurso começou a correr e que, durante todo esse período, o recorrente exercia efectivamente as suas funções em Bruxelas, a sua residência habitual era na Bélgica.

cação na sede dessa sociedade [15]. Esta é a razão pela qual o elemento determinante para efeitos do cálculo dos prazos processuais a que uma instituição, como a Comissão, tem direito é o local a partir do qual essa instituição é efectivamente dirigida, quer dizer, o local onde são tomadas as decisões relativas à actividade da instituição e a partir do qual é impulsionada [16].

6. Ninguém pode contestar que, no caso da Comissão, esse centro nervoso está situado em Bruxelas. É verdade que quando a Comissão interpôs o presente recurso, a sede das instituições comunitárias ainda não tinha sido definitivamente fixada [17], e a decisão de 8 de Abril de 1965 dos representantes dos governos dos Estados-membros, relativa à instalação provisória de certas instituições e de certos serviços das Comunidades [18], se encontrava ainda em vigor. Todavia, em nosso entender, nada nessa decisão autoriza a conclusão de que a Comissão tinha a sua «residência habitual» no Luxemburgo. Os artigos 7.°, 8.° e 9.° dessa decisão estabelecem apenas que um certo número de serviços da Comissão ficarão instalados no Luxemburgo. Quanto ao demais, a decisão não afecta, como é declarado no seu artigo 12.°, «os locais de trabalho provisórios das Instituições e serviços das Comunidades Europeias», situando-se esses locais de trabalho provisórios, nos termos do artigo 1.° da decisão, no Luxemburgo, em Bruxelas e em Estrasburgo. Embora isto não tenha sido expressamente declarado na decisão, toda a gente sabe que a sede da Comissão *enquanto órgão de decisão* tinha sido provisoriamente fixada em Bruxelas [19] e que o estabelecimento de um certo número dos seus *serviços* no Luxemburgo devia constituir, para o Grão-Ducado do Luxemburgo, uma compensação pela partida da Alta Autoridade da CECA, cuja sede, anteriormente situada no Luxemburgo, tinha sido transferida para Bruxelas [20] em aplicação do tratado de fusão [21]. Este regime foi definitivamente ratificado pela decisão tomada de comum acordo, em 12 de Dezembro de 1992, pelos representantes dos governos dos Estados-membros, relativa à fixação das sedes das instituições e de determinados organismos e serviços das Comunidades Europeias [22]. Nos termos do artigo 1.°, alínea c), da decisão, a Comissão tem sede em Bruxelas e os serviços enumerados nos supra-

15 — Acórdão Cockerill-Sambre/Comissão (já referido na nota 13, n.° 11). V. também, entre outros, de forma mais implícita, acórdão de 5 de Abril de 1979, Ala e Alfer/Comissão (220/78 e 221/78, Recueil, p. 1963), bem como o acórdão Valsabbia/Comissão (já referido na nota 13). No acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1957, ALMA/Alta Autoridade (8/56, Recueil, pp. 179,183), o Tribunal declarou que a partir do momento em que uma carta da Alta Autoridade é entregue a um funcionário da empresa no local da sua sede social, essa carta entrou na esfera interna da empresa.

16 — V. a definição do conceito de «sede real», dada pelo advogado-geral M. Darmon nas conclusões que apresentou no processo Daily Mail (81/87, Colect. 1988, p. 5501, n.° 5).

17 — Os artigos 77.° do Tratado CECA, 216.° do Tratado CEE e 189.° do Tratado EURATOM impõem aos governos dos Estados-membros a obrigação de fixarem, de comum acordo, a sede das instituições da Comunidade. O Tribunal de Justiça já por várias vezes declarou o incumprimento desta obrigação: acórdãos de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento (230/81, Recueil, p. 255, n.° 36); de 22 de Setembro de 1988, França/Parlamento (358/85 e 51/86, Colect., p. 4821, n.° 29); e de 28 de Novembro de 1991, Luxemburgo/Parlamento (C-213/88 e C-39/89, Colect., p. I-5643, n.° 52).

18 — JO 1967, L 152, p. 18.

19 — Ainda que de forma incidental, o Tribunal de Justiça já fez referência a este facto: v. acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento (já referido na nota 17, n.° 3), e no qual declara que«os Conselhos e as Comissões previstas por esses Tratados (ou seja, os Tratados CECA, CEE e EURATOM) têm sede em Bruxelas...».

20 — V. artigo 37.° do tratado de fusão, com base no qual os Estados-membros adoptaram a decisão de 8 de Abril de 1965. V., a este propósito, designadamente, Schweitzer, M. — «Artikel 216», in Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München, Beck, p. 1, n.° 3; V., igualmente, para a história das sedes provisórias das instituições, desde a declaração de 7 de Janeiro de 1958 dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-membros originários, G.-E zur Hausen — «Artikel 216», in Groeben-Thiesing-Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, IV, Baden-Baden, Nomos, 1991, pp. 5462-5464; Dewost, J.-L. — «Artikel 216», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, XV, Brussel, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1987, pp. 267 e segs.

21 — Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (JO 1967, L 152, p. 2).

22 — JO C 341, p. 1. O texto da decisão foi igualmente reproduzido no Boletim CE, 12/92, p. 25.

referidos artigos da decisão de 1965 ficam estabelecidos no Luxemburgo.

7. Em virtude do que acabamos de referir, concluímos que, para efeitos da aplicação dos prazos processuais no Tribunal de Justiça, a Comissão tem a sua residência habitual em Bruxelas, o que já acontecia sob o regime provisório. Daqui inferimos portanto que, em conformidade com o artigo 1.° da decisão sobre os prazos de dilação, a Comissão tem direito a um acréscimo de dois dias dos prazos processuais. A sua petição foi, portanto, apresentada atempadamente, pelo que a questão prévia da inadmissibilidade por ultrapassagem dos prazos deve ser julgada improcedente.

III — Questão prévia da inadmissibilidade suscitada a propósito dos factos novos invocados pela Comissão

8. A maioria das recorridas alega, igualmente, que o recurso é inadmissível em virtude de a Comissão apresentar uma nova versão dos factos sobre os quais Tribunal de Primeira Instância não se pronunciou. Como o recurso perante o Tribunal de Justiça só pode incidir sobre questões de direito, a Comissão devia ter-se limitado a recordar todos os factos essenciais tais como constam do acórdão proferido em primeira instância. Todavia, a Comissão teria omitido determinados elementos de facto fundamentais que o Tribunal considerou provados e indicado um certo número de elementos novos e não teria tomado em consideração a maior parte das conclusões a que se chegou no termo das medidas de instrução ordenadas em primeira instância. Além disso, a Comissão não teria feito uma descrição exacta de algumas partes fundamentais do processo que correu os seus termos perante o Tribunal de Primeira Instância.

9. Basta referir a este respeito que, no que se refere à matéria de facto, o Tribunal de Primeira Instância é soberano [23]. Como o controlo que o Tribunal de Justiça pode exercer no âmbito de um recurso interposto de um acórdão do Tribunal de Primeira Instância está limitado a *questões de direito* (artigo 168.°-A, n.° 1, do Tratado CEE, e artigo 51.° do Estatuto do Tribunal de Justiça CEE), o Tribunal de Justiça não se pode pronunciar sobre factos novos. Com efeito, isso implicaria um nova apreciação dos factos, o que se encontra excluído por uma jurisprudência constante:

«O recurso só pode basear-se em fundamentos relativos à violação das normas jurídicas, com exclusão de qualquer apreciação da matéria de facto e, consequentemente, só é admissível na medida em que a petição cen-

23 — V. Joliet, R.; Vogel, W. — «Le Tribunal de première instance des Communautés européennes», *Revue du Marché commun*, 1989, (423), p. 430.

sure ao Tribunal ter decidido com desrespeito das normas jurídicas cujo cumprimento devia assegurar» [24].

É esta a razão por que partimos do princípio de que, para apreciar as acusações formuladas pela Comissão na sua petição — mas igualmente os argumentos das recorridas [25] —, apenas a matéria de facto dada como provada pelo Tribunal de Primeira Instância pode ser tomada em consideração. Por conseguinte, a descrição que a Comissão faz, na petição, dos elementos de facto que constituem os antecedentes do processo PVC não tem, juridicamente, qualquer valor probatório e só pode ser considerada como uma declaração unilateral. Não temos, portanto, necessidade de nos debruçar sobre essa descrição.

Em contrapartida, pretendemos de imediato sublinhar que, quando, nos «fundamentos» da sua petição, a Comissão contesta os fundamentos do acórdão PVC *por* o Tribunal de Primeira Instância extrair consequências jurídicas de factos que não ficaram suficientemente provados, invoca uma *violação do direito* que, enquanto acusação, deve, em princípio, ser declarada admissível. Com efeito, o fundamento relativo à «violação do direito comunitário», com base no qual, nos termos do artigo 51.° do Estatuto do Tribunal de Justiça CEE, se pode interpor recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, deve ser interpretado em sentido amplo [26]: tal como resulta do acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu no processo Vidrányi, este conceito abrange não só as normas escritas do direito comunitário mas também os princípios gerais (não escritos) que fazem parte da ordem jurídica comunitária. No citado acórdão, o Tribunal de Justiça aceitou, como fundamentos de recurso, a violação do princípio geral do respeito dos direitos da defesa, bem como a violação da obrigação de o juiz fundamentar as suas decisões [27]. Ora, extrair consequências jurídicas de factos que não foram provados, ou que não o foram suficientemente, constitui incontestavelmente uma violação dessa obrigação de fundamentação, de forma que um fundamento baseado num tal comportamento é relativo à violação do direito comunitário e deve, portanto, em princípio, ser aceite pelo Tribunal de Justiça [28]. Abordaremos a questão de saber se os fundamentos da Comissão a propósito dos quais foi suscitada

24 — Acórdãos de 8 de Abril de 1992, F./Comissão (C-346/90 P, Colect., p. I-2691, n.° 7); de 1 de Outubro de 1991, Vidrányi/Comissão (C-283/90 P, Colect., p. I-4339, n.os 12-13); e de 28 de Novembro de 1991, Schwedler/Parlamento (C-132/90 P, Colect., p. I-5745, n.° 10); v., igualmente, despacho de 20 de Março de 1991, Turner/Comissão (C-115/90 P, Colect., p. I-1423, n.° 13). Noutros termos, um recurso em que o recorrente se limita a contestar a apreciação do Tribunal de Primeira Instância relativa aos factos e que não implica, por si só, aplicação de qualquer norma jurídica, é inadmissível: v. o já referido acórdão Schwedler/Parlamento (n.° 11), que é muito claro a este respeito. Neste sentido, v., igualmente, acórdãos de 17 de Janeiro de 1992, Hochbaum/Comissão (C-107/90 P, Colect., p. I-157, n.os 9 e 16); de 2 de Abril de 1992, Pitrone/Comissão (C-378/90 P, Colect., p. I-2375, n.os 12-13); e acórdão F./Comissão (já referido, n.os 10, 14 e 18).

25 — É a razão por que não podemos abordar as modificações em determinadas versões linguísticas da decisão, que foram denunciadas na sua resposta por um certo número de recorrentes (a saber, BASF, Hoechst e a Société Artésienne de Vinyle), modificações que não foram constatadas pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão PVC.

26 — A formulação ampla do artigo 51.° do Estatuto do Tribunal de Justiça CEE, no que se refere ao fundamento do recurso relativo à «violação do direito comunitário», apenas o pode confirmar. V. igualmente, a este propósito, Schermers, H.; Waelbroeck, D. — *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, Kluwer Law & Taxation, 1992, p. 515, parágrafo 893: «By its wide formulation, it prevents all doubt about whether all aspects of Community law can be controlled by the Court of Justice». (Em virtude da sua formulação ampla, evita a existência de dúvidas quanto à questão de saber se todos os aspectos do direito comunitário podem ser objecto de um controlo pelo Tribunal de Justiça).

27 — Acórdão Vidrányi/Comissão (já referido na nota 24, n.os 19 e 29).

28 — V., a este respeito, as conclusões que apresentámos no citado processo Costacurta/Comissão (Colect. 1991, p. I-5459, n.° 3), em que nos referimos à experiência que as mais altas instâncias judiciárias dos Estados-membros adquiriram sobre a questão.

a questão prévia da inadmissibilidade satisfazem essas condições quando nos debruçarmos sobre esse ponto preciso (n.° 24, *infra*).

IV — Apreciação pelo Tribunal de Primeira Instância das modificações introduzidas na decisão

10. O primeiro fundamento de anulação do acórdão PVC invocado pela Comissão é relativo à violação do direito e a uma incorrecta fundamentação, designadamente no que se refere à apreciação feita pelo Tribunal de Primeira Instância das modificações introduzidas na decisão entre o momento em que o colégio dos comissários adoptou a decisão e o momento em que esta foi notificada aos seus destinatários. As acusações da Comissão dizem respeito i) às modificações introduzidas no texto alemão da decisão e ii) às modificações introduzidas em todas as versões linguísticas, designadamente o parágrafo aditado ao n.° 27 da decisão e a modificação introduzida na parte decisória.

Para bem compreender o teor do fundamento e o comentário que dele vamos fazer, importa recordar, a título prévio, o n.° 35 do acórdão PVC. Com efeito, esse número refere os elementos em que o Tribunal se baseou para analisar as modificações introduzidas na decisão. Partindo do acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu em 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (a seguir «acórdão Reino Unido/Conselho») [29] — sobre o qual nos tornaremos a debruçar nos n. ^{os} 13 e 14 —, o Tribunal de Primeira Instância fez a seguinte reflexão:

«... o princípio da inalterabilidade do acto, uma vez adoptado pela autoridade competente, constitui um factor essencial de segurança jurídica e de estabilidade das situações jurídicas na ordem comunitária, tanto para as instituições comunitárias como para os particulares que vêem a sua situação jurídica e material afectada por uma decisão dessas instituições. Apenas o respeito rigoroso e absoluto deste princípio permite ter a certeza de que, após a sua adopção, o acto apenas poderá ser alterado de acordo com as regras de competência e de processo e de que, por conseguinte, o acto notificado ou publicado constitui cópia exacta do acto adoptado, reflectindo assim fielmente a vontade da autoridade competente».

A — *Modificações introduzidas no texto alemão da decisão*

11. *A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes.* A Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância violou o direito ao considerar i) não ser necessário examinar a questão de saber se as modificações observadas na versão alemã da decisão eram ou não de natureza substancial e ii) que essas modificações feriam de ilegalidade a decisão no seu conjunto relativamente a todos os recorrentes em primeira instância. Abordaremos, antes de mais, a primeira

29 — 131/86, Colect., p. 905.

questão. Todavia, recordemos de forma sucinta a passagem em causa do acórdão PVC.

O Tribunal declarou que a decisão adoptada pelo colégio dos comissários na sua reunião de 21 de Dezembro de 1988 comportava, na versão alemã, «discordâncias sensíveis de natureza diversa da gramatical ou sintáctica» relativamente às versões inglesa e francesa da decisão — trata-se das três versões linguísticas aprovadas durante a reunião — e relativamente à versão alemã, tal como foi notificada e publicada no Jornal Oficial de 17.3.1989 [30]. Após ter referido todas as modificações em causa (n.° 14, *infra*), o Tribunal de Primeira Instância declarou o seguinte no n.° 42:

«Na medida em que as alterações assim introduzidas, por um lado, são posteriores à adopção do acto em 21 de Dezembro de 1988 e, por outro, não apresentam um carácter meramente ortográfico ou sintáctico, elas foram necessariamente introduzidas por uma pessoa sem competência para o fazer e, por conseguinte, afectam o carácter inalterável do acto adoptado pelo colégio dos comissários, sem que haja necessidade de examinar o alcance, a importância ou o carácter substancial dessas alterações, conforme resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, já referido.»

30 — Acórdão PVC (n.° 40).

12. A Comissão afirma que o Tribunal de Primeira Instância, na interpretação que deu do acórdão Reino Unido/Conselho, analisou incorrectamente o artigo 190.° do Tratado CEE, que é a disposição que serve de base a esse acórdão. Nos termos desse artigo, «Os regulamentos, as directivas e as decisões do Conselho e da Comissão serão fundamentados e referir-se-ão às propostas ou pareceres obrigatoriamente obtidos por força do... Tratado». Para se poder considerar que houve uma violação deste artigo, era necessário demonstrar que as modificações introduzidas no acto após a sua adopção tinham natureza *substancial*. Todavia, no caso que aqui nos importa, só se tratava de correcções de natureza linguística que não interferem, de forma alguma, com as prerrogativas dos membros da Comissão nem, *a fortiori*, com os direitos dos destinatários da decisão. Por último, a Comissão alega que lhe devia ser possível corrigir uma versão linguística de uma decisão, mesmo que essa versão seja autêntica, a fim de a pôr em completa concordância com a versão linguística em que o acto foi redigido.

As recorridas retorquem que as diferenças observadas entre o texto submetido ao colégio dos comissários e o texto notificado na versão alemã excedem em muito as simples correcções de natureza sintáctica ou ortográfica, as únicas correcções que, em seu entender, podiam ser introduzidas no acto após a sua adopção, tal como resulta do acórdão Reino Unido/Conselho. A distinção que a Comissão faz entre as modificações substanciais e as modificações que não têm essa natureza não tem qualquer apoio na jurisprudência e não assenta em nenhum critério objectivo.

13. *O acórdão Reino Unido/Conselho no processo 131/86.* Isto leva-nos a analisar mais de perto o acórdão Reino Unido/Conselho. Neste processo, o Reino Unido tinha solicitado ao Tribunal de Justiça que anulasse a Directiva 86/113/CEE do Conselho, de 25 de Março de 1986, que estabelece as normas mínimas relativas à protecção das galinhas poedeiras em bateria [31]. O segundo fundamento de anulação assentava no facto de o *preâmbulo* da directiva se afastar, em três pontos, do projecto que tinha sido submetido ao Conselho. O Tribunal de Justiça, com base no Regulamento interno do Conselho e no artigo 190.° do Tratado CEE, considerou esse fundamento procedente. Após ter recapitulado as disposições aplicáveis do citado regulamento interno, o Tribunal de Justiça declarou — e nós citamos *in extenso:*

«Todavia, o Regulamento interno do Conselho não autoriza nem o secretário-geral nem o pessoal do Secretariado-Geral a introduzir modificações ou correcções nos textos aprovados pelo Conselho. Embora faça claramente parte das funções do Secretariado-Geral do Conselho efectuar rectificações de natureza ortográfica ou gramatical, essa faculdade não pode alargar-se ao próprio conteúdo do acto em questão.

No presente caso, as alterações introduzidas pelo Secretariado-Geral do Conselho dizem apenas respeito à fundamentação da directiva, sem afectar o corpo do acto. Todavia, a fundamentação foi elaborada em função do artigo 190.° do Tratado, que exige que os regulamentos, as directivas e as decisões do Conselho e da Comissão contenham uma exposição das razões que levaram a instituição a adoptá-las, de modo a permitir a sua fiscalização pelo Tribunal e para que tanto os Estados-membros como os nacionais interessados possam conhecer as condições em que as instituições comunitárias aplicaram o Tratado (ver acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, 158/80, Recueil, p. 1805).

Daqui resulta que a fundamentação de um acto constitui parte essencial do mesmo. Por conseguinte, nem o secretário-geral do Conselho nem o pessoal do Secretariado têm competência para alterar a fundamentação dos actos aprovados pelo Conselho» [32].

Como ficou provado que as modificações introduzidas na directiva eram muito mais do que simples correcções de natureza gramatical ou ortográfica, o Tribunal de Justiça anulou a directiva em causa [33].

14. *Diferenças entre o presente processo e o processo 131/86.* Parece-nos que o Tribunal de Primeira Instância ignorou com demasiada facilidade algumas diferenças importantes entre a situação em causa no processo Reino Unido/Conselho e a situação que aqui nos interessa (v. *infra), bem como* a questão de saber (n.os 15 e 17, *infra),* à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao

31 — JO L 95, p. 45.

32 — Acórdão Reino Unido/Conselho (n.os 35-37).

33 — Acórdão Reino Unido/Conselho (n.os 38-39 e n.° 1 do dispositivo).

artigo 190.° do Tratado CEE, qual é o critério preciso que permite determinar se certas modificações introduzidas, após a sua aprovação oficial, numa decisão individual tomada em matéria de concorrência, são ou não ilegais.

No que se refere ao primeiro ponto, ou seja, as diferenças consideráveis de circunstâncias, os dois processos distinguem-se, em primeiro lugar, pela *natureza* das modificações. Daqui resulta que nada permite, em nosso entender, que do acórdão Reino Unido/Conselho se retire a conclusão de que se pode desprezar «o alcance, a importância ou o carácter substancial ou não» das modificações. Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma distinção entre *modificações do conteúdo* de um acto, o que inclui igualmente o preâmbulo, e *rectificações de natureza puramente linguística* [34]. As divergências no texto do preâmbulo com que o Tribunal de Justiça se viu confrontado neste processo relevavam incontestavelmente da primeira categoria: diziam respeito, designadamente, à base jurídica da directiva em questão (tinha sido acrescentada, no preâmbulo, uma referência adicional a um artigo do Tratado) e à supressão de todo um considerando no preâmbulo [35]. Se for necessário admitir, no presente processo, que as divergências referidas pelo Tribunal de Primeira Instância que surgem na versão alemã da decisão não constituem simples rectificações«ortográficas ou gramaticais», na acepção do acórdão Reino Unido/Conselho, pensamos, no entanto, que examinando-as mais de perto, essas divergências também não são susceptíveis de modificar o*conteúdo,* quer dizer, o alcance da fundamentação da decisão. É manifesto que as modificações só foram introduzidas para que a versão alemã da decisão concordasse com as versões inglesa e francesa (trata-se das modificações citadas nos primeiro e segundo travessões do n.° 41 do acórdão [36]) ou para eliminar um erro ortográfico que tinha a sua origem na versão inglesa (trata-se agora da terceira modificação, referida no terceiro travessão [37]). De qualquer forma, essas modificações são de tal modo limitadas e pontuais que não podiam ter qualquer incidência sobre a apreciação jurídica da violação do artigo 85.° do Tratado CEE, nem sobre o direito dos destinatários da decisão a uma protecção jurídica tão completa quanto possível (n.° 17, *infra).*

Uma segunda diferença importante entre o processo Reino Unido/Conselho e o presente processo é que, pelo menos no que se refere a esta parte do primeiro fundamento, se trata apenas de *divergências numa única*

34 — Acórdão Reino Unido/Conselho (n.° 35).

35 — Acórdão Reino Unido/Conselho (n.° 33).

36 — As modificações referidas no*primeiro travessão* do n.° 41 do acórdão dizem respeito a dois aditamentos menores que foram introduzidos no n.° 7 da versão alemã da decisão que foi notificada e publicada, aditamentos por referência à versão do projecto de decisão (datado de 14 de Dezembro de 1988): i) aditamento da nota dois, cujo conteúdo é o seguinte: «De qualquer modo, tanto a Hüls como a Hoechst foram identificadas pela ICI e pela BASF como tendo participado nas reuniões», e ii) aditamento, no próprio texto, da frase «A Hoechst, a única alternativa possível, era apenas um pequeno produtor de PVC». A modificação referida no*segundo travessão* é ainda mais insignificante: trata-se da substituição da fórmula «Die Unternehmen streiten offensichtlich nicht ab» (as empresas não contestam manifestamente) por «Die Unternehmen bestreiten zwar nicht» (com efeito, as empresas não negam).

37 — Trata-se de uma modificação introduzida no n.° 41, primeiro parágrafo, da decisão e que consiste na omissão de uma palavra, ou seja,«Rationalisierungsprozeß» (processo de racionalização), no texto notificado e publicado da versão alemã da decisão com o seguinte sentido (citamos o texto do projecto de decisão): «Die europäische Petrochemie-Industrie einschließlich des PVC-Sektors hat in dem von dieser Entscheidung erfaßten Zeitraum einen grundlegenden Umstrukturierungs-und Rationalisierungsprozeß durchlaufen, der von der Kommission unterstützt worden ist» (A indústria petroquímica da Europa Ocidental — incluindo o sector do PVC — sofreu, durante o período abrangido pela presente decisão, um importante processo de reestruturação e de racionalização, o qual mereceu o apoio da Comissão).

versão linguística, ou seja, a versão alemã, enquanto, no primeiro processo, as modificações observadas surgiam em todas as versões linguísticas. Isto parece confirmar que, tal como a Comissão sustenta, as modificações introduzidas na versão alemã da decisão tinham fundamentalmente por objecto tornar esta versão idêntica às redigidas nas outras línguas.

Assinalamos, por último, uma outra diferença, fundamental em nosso entender, entre a situação a que se refere o acórdão Reino Unido/Conselho e a situação sobre que nos debruçamos. No primeiro processo, um *Estado-membro,* que tem assento *enquanto membro* da instituição comunitária em causa, ou seja, o Conselho (v. artigo 2.° do tratado de fusão), considerava-se — correctamente — lesado nos seus direitos, porque, após a aprovação da directiva em litígio pelo Conselho, foram introduzidas algumas modificações sem que para isso se tenha cumprido o processo previsto para a adopção das decisões, o que impediu esse Estado-membro de participar nesse processo. É incontestável que esse Estado-membro, com base no regulamento interno da instituição, de que faz parte, podia invocar a incompetência do Secretariado-Geral para introduzir modificações num texto que já tinha sido adoptado [38]. É igualmente incontestável que a questão de saber se essa violação tinha causado um prejuízo ao Reino Unido não tem qualquer importância para efeitos da apreciação do Tribunal de Justiça: de facto, tal como o Tribunal de Justiça recordou nesse mesmo acórdão [39], o artigo 173.° do Tratado CEE atribui aos Estados-membros o direito de pôr em causa a legalidade de uma directiva, sem que tenha de provar ter interesse em agir. Completamente diferente é a situação ora em análise, que trata de uma decisão em que a Comissão, actuando com base no artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17, verificou uma violação ao artigo 85.° do Tratado CEE: nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, *os particulares* — que não podem evidentemente invocar a qualidade de membro da instituição comunitária interessada e invocar, nessa qualidade, o direito a um processo correcto de decisão [40] — só podem impugnar a legalidade de uma tal decisão desde que sejam seus destinatários ou que lhes diga directa e individualmente respeito [41].

15. *Obrigação imposta pelo artigo 190.° do Tratado CEE de fundamentar as decisões individuais nos processos de concorrência.* Isto conduz-nos à nossa segunda crítica. O acórdão Reino Unido/Conselho que, como já referimos, está conexionado com uma *directiva,* não é o único a poder ser invocado quando a questão que se põe é a de saber se se encontra satisfeita a condição de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado CEE. Sobretudo, não é o único a poder ser invocado num caso como o em apreço, em que se trata de uma *decisão individual* num processo de concorrência. Neste domínio, com efeito, o Tribunal de Justiça consagrou uma jurisprudência abundante a esta condição, que o acórdão PVC culposamente

38 — A aplicação do critério que o Tribunal de Justiça desenvolveu a este respeito, no acórdão de 7 de Maio de 1991, Nakajima/Conselho (C-69/89, Colect., p. I-2069), conduz igualmente a esse resultado; v. n.os 48, 53 e 54, *infra.*

39 — Acórdão Reino Unido/Conselho (n.° 6).

40 — Quanto à influência deste aspecto sobre a questão de saber se as disposições do Regulamento interno da Comissão podem ser invocadas por particulares, v. n.° 55, *infra.*

41 — Trata-se, aliás, de uma jurisprudência constante: v. acórdão de 11 de Julho de 1968, Zuckerfabrik/Conselho (6/68, Recueil, pp. 569, 579).

não refere. Esta crítica, aliás, vai além do fundamento que ora examinamos, já que, igualmente noutros pontos, o Tribunal de Primeira Instância assenta o seu acórdão na citada interpretação do artigo 190.° do Tratado CEE e do acórdão Reino Unido/Conselho [42].

16. De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a obrigação de fundamentar uma *decisão individual* tem por finalidade

«... permitir ao Tribunal o exercício da fiscalização da legalidade da decisão e fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão é legítima ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade» [43].

É esta a razão pela qual a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve revelar de uma forma clara e inequívoca os fundamentos que guiaram a autoridade comunitária autora do acto impugnado [44]. O alcance exacto da obrigação de fundamentação depende, no entanto, da natureza do acto em questão e das circunstâncias em que foi adoptado [45]. Designadamente, deve-se ter em consideração, para esse efeito, o contexto em que a decisão foi tomada, as possibilidades materiais e as condições técnicas bem como o prazo em que devia ser adoptada [46]; importa igualmente tomar em consideração o eventual interesse que a decisão pode ter para os seus destinatários ou outras pessoas a que diga directa e individualmente respeito, na acepção do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE [47].

No que toca especialmente aos *processos de concorrência,* o Tribunal de Justiça considera que a Comissão cumpriu a obrigação de fundamentação que lhe é imposta pelo artigo 190.°, quando indica, na sua decisão, os elementos de facto e de direito que legalmente a

42 — Acórdão PVC (n.° 47, relativo ao aditamento de um novo parágrafo no n.° 27 da decisão, n.os 49 e 50, relativos à alteração do dispositivo da decisão, n.° 61, relativo à competência *ratione temporis* do comissário encarregado das questões de concorrência, n.° 72, relativo ao significado, em termos de direito comunitário, dos processos de autenticação previstos no regulamento interno, n.° 96, relativo à qualificação da decisão como uma decisão na acepção do artigo 189.° do Tratado CEE, e n.° 98, relativo à aparência dos actos notificados e publicados).

43 — V., em último lugar, o acórdão de 4 de Junho de 1992, Consorgan/Comissão (C-181/90, Colect., p. I-3557, n.° 14); v. antes, designadamente, acórdãos de 8 de Novembro de 1983, IAZ/Comissão (96/82 a 102/82, 104/82, 105/82 e 110/82, Recueil, p. 3369, n.° 37); de 28 de Março de 1984, Bertoli/Comissão (8/83, Recueil, p. 1649, n.os 12-13); de 7 de Abril de 1987, Sisma/Comissão (32/86, Colect., p. 1645, n.° 8); e de 7 de Abril de 1992, Compagnia Italiana Alcool/Comissão (C-358/90, Colect., p. I-2457, n.° 40). Este princípio ficou consagrado muito cedo no acórdão que o Tribunal proferiu em 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Recueil, pp. 1081, 1096).

44 — Acórdãos de 30 de Dezembro de 1982, Amylum/Conselho (108/81, Recueil, p. 3107, n.° 19), e de 25 de Outubro de 1984, Rijksuniversiteit Groningen (185/83, Recueil, p. 3623, n.° 38). V., mais recentemente, acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre/Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 15), e de 1 de Abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (C-260/91 e C-261/91, Colect., p. I-1885, n.° 11).

45 — Acórdão Consorgan/Comissão (já referido, n.° 14); acórdão Sisma/Comissão (já referido, n.° 8). V., igualmente, acórdãos de 11 de Janeiro de 1973, Países Baixos/Comissão (13/72, Recueil, p. 27, n.° 11), e de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão (819/79, Recueil, p. 21, n.° 19). No que se refere à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio de que o alcance exacto da obrigação de fundamentação deve ser apreciado em função da natureza do acto em questão, v. Le Tallec, G.; Ehlermann, C. D. — «La motivation des actes des Communautés européennes», *Revue du Marché commun,* 1967, pp. 179 e segs.; v., igualmente, Hen, C. — «La motivation des actes des institutions communautaires», *Cahiers de droit européen* , 1977, (49), pp. 73-78.

46 — Acórdão Schwarze (já referido na nota 43, p. 1096); v., igualmente, acórdão Delacre/Comissão (já referido na nota 44, n.° 16).

47 — V., sobre este último ponto, acórdãos de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão (296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.° 19), e de 20 de Março de 1985, Itália/Comissão (41/83, Recueil, p. 873, n.° 46).

justificam [48]. A Comissão não é obrigada, então, a abordar todas as questões de facto e de direito suscitadas pelos interessados durante o processo administrativo [49]. Basta, pelo contrário, que exponha de *forma suficiente* todas as considerações de facto e de direito em que se baseou para chegar à sua decisão, o que quer dizer, noutros termos, que deve fornecer aos interessados as indicações *necessárias* para saber se a decisão tem ou não tem fundamento [50]. Em especial, no que se refere às decisões que aplicam uma coima, o Tribunal de Justiça declarou que

«a fundamentação deve ser considerada suficiente quando revela de *forma clara e coerente* as considerações de facto e de direito em que assenta a condenação dos interessados, de modo a permitir, tanto a estes como ao Tribunal de Justiça, conhecer os elementos essenciais da fundamentação da Comissão» [51].

É por isso que o Tribunal de Justiça considera que não se verifica um incumprimento da obrigação de fundamentação imposta pelo artigo 190.°, quando «a decisão, *considerada no seu conjunto,* indica claramente e de forma coerente os elementos fundamentais de facto e de direito em que assenta» [52]. Também não se verifica uma violação desse tipo, quando a Comissão afasta dos fundamentos da sua decisão elementos que considerava, correcta ou incorrectamente, estranhos ao processo [53]. Mesmo quando determinadas passagens não foram redigidas com toda a exactidão desejável, não se verifica uma violação de formalidades essenciais na acepção do artigo 173.°, quando essa circunstância não é susceptível de impedir os recorrentes ou o Tribunal de Justiça de compreenderem o alcance da acusação formulada pela Comissão e de apreciarem a sua procedência [54]. No entanto, verifica-se uma violação de formalidades essenciais quando a fundamentação se revela demasiado sumária, designadamente porque a Comissão vai sensivelmente mais longe do que tinha ido em decisões anteriores [55].

48 — V., designadamente, acórdão IAZ/Comissão (já referido na nota 43, n.° 37); acórdãos de 9 de Novembro de 1983, Michelin/Comissão (322/81, Recueil, p. 3461, n.° 14); de 17 de Janeiro de 1984, VBVB e VBBB/Comissão (43/82 e 63/82, Recueil, p. 19, n.° 22); de 10 de Novembro de 1985, Stichting Sigarettenindustrie/Comissão (240/82 a 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 e 269/82, Recueil, p. 3831, n.° 88); de 17 de Novembro de 1987, BAT e Reynolds/Comissão (142/84 e 156/84, Colect., p. 4487, n.° 72); e de 11 de Julho de 1989, Belasco/Comissão (246/86, Colect., p. 2117, n.° 55). O Tribunal de Primeira Instância fez expressamente sua esta jurisprudência; v., designadamente, acórdão de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão (T-44/90, Colect., p. II-1, n.os 41-42); acórdãos de 10 de Março de 1993, ditos «polipropileno», e, nomeadamente, os acórdãos Hoechst/Comissão (T-10/89, Colect., p. II-629, n.° 312), e Shell/Comissão (T-11/89, Colect., p. II-757, n.° 319); e acórdão de 9 de Julho de 1992, Publishers Association/Comissão (T-66/89, Colect., p. II-1995, n.° 75).

49 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, Van Landewevck/Comissão (209/78 a 215/78 e 218/78, Recueil, p. 3125, n.° 66); acórdão Michelin/Comissão (n.° 14); acórdão VBVB e VBBB/Comissão (n.° 22); acórdão de 21 de Fevereiro de 1984, Hasselblad/Comissão (86/82, Recueil, p. 883, n.° 17); acórdão Stichting Sigarettenindustrie/Comissão (n.° 88); acórdão BAT e Reynolds/Comissão (n.° 72); acórdão Belasco/Comissão (n.° 55). O Tribunal de Justiça já tinha declarado, no acórdão de 13 de Julho de 1966, Grundig-Consten/Comissão (56/64 e 58/64, Recueil, pp. 429, 492), que a Comissão não tinha violado os direitos da defesa, pois«num processo não jurisdicional desse tipo, a administração não é obrigada a fundamentar o não acolhimento dos fundamentos das partes».

50 — Acórdão VBVB e VBBB/Comissão (n.° 22), e acórdão de 11 de Julho de 1985, Remia/Comissão (42/84, Recueil, p. 2545, n.os 26-27), que são particularmente claros a este respeito.

51 — Acórdão de 15 de Julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão (41/69, Recueil, p. 661, n.° 78) (o sublinhado é nosso). No acórdão de 15 de Março de 1967, Cimenteries/Comissão (8/66 a 11/66, Recueil, pp. 91,117), o Tribunal de Justiça aplicou o critério da «clareza suficiente» da decisão.

52 — Acórdão de 14 de Julho de 1972, Cassella/Comissão (55/69, Recueil, p. 887, n.° 22) (o sublinhado é nosso).

53 — Acórdão ACF Chemiefarma/Comissão (já referido na nota 51, n.° 80).

54 — Acórdão de 16 de Dezembro de 1975, Suiker Unie/Comissão (40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Recueil, p. 1663, n.° 118).

55 — Acórdão de 26 de Novembro de 1975, Papiers Peints/Comissão (73/74, Recueil, p. 1491, n.os 31 e 34); acórdão BAT e Reynolds/Comissão (já referido na nota 48, n.° 71); acórdão Delacre/Comissão (já referido na nota 44, n.° 15).

17. Em nosso entender, importa retirar desta jurisprudência os seguintes princípios directores relativamente ao significado do artigo 190.° do Tratado CEE nos processos de concorrência. A obrigação de fundamentação imposta por esta disposição não possui carácter absoluto, mas antes carácter relativo, na medida em que visa permitir aos *destinatários* de uma decisão *conhecer e defender os seus direitos da melhor maneira possível* [56]. É a razão pela qual devem ser informados, de uma forma suficientemente clara e coerente, dos principais pontos da fundamentação da Comissão, ou seja, deve ser-lhes dado a conhecer as considerações de facto e de direito necessárias para apreciar do bem-fundado da decisão tomada a seu respeito.

A fundamentação deve, além disso, permitir ao *Tribunal de Justiça* exercer, no âmbito dos recursos interpostos pelos destinatários de uma decisão em processos de concorrência, *o controlo de legalidade* que o artigo 173.° do Tratado CEE lhe confia. Este último princípio também tem a sua origem na necessidade de garantir uma protecção jurídica tão completa quanto possível dos destinatários do acto em causa.

Contudo, não se verifica qualquer violação do artigo 190.° do Tratado CEE, quando as lacunas assinaladas pelas partes não são susceptíveis de influenciar a situação jurídica das empresas em causa, ou seja, quando não são susceptíveis de atentar contra o direito destas a uma protecção jurídica tão completa quanto possível [57].

18. *Aplicação da referida jurisprudência às modificações em litígio.* No que se refere, mais concretamente, ao problema que aqui nos ocupa, ou seja, à forma como se deve encarar, na perspectiva do artigo 190.° do Tratado CEE, as modificações (restritas) introduzidas no texto de uma decisão em matéria de concorrência entre o momento da sua aprovação e o momento da sua notificação e da sua publicação, os acórdãos Suiker Unie e Hasselblad parecem-nos particularmente importantes [58].

No acórdão Suiker Unie, uma das partes invocou um erro que só aparecia na versão francesa da decisão que tinha sido notificada às partes, ou seja, essa versão referia como ano de início de uma prática contrária às regras da concorrência a campanha de 1969/1970, em vez da campanha de 1968/1969. O Tribunal de Justiça não acolheu a objecção desta parte, que pretendia que só fosse tomado em consideração o texto francês que lhe tinha sido notificado: com efeito, a comunicação das acusações indicava com suficiente clareza a partir de que campanha a Comissão pretendia imputar a prática concertada em causa ao transgressor e, além disso, resultava dos autos que a parte em questão tinha claramente entendido a decisão

56 — A este respeito, observou-se correctamente que a exigência de fundamentação é um corolário indispensável do direito de agir em justiça, na medida em que permite exercer esse direito nas melhores condições possíveis: v. Schockweiler, F. — «La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national», *Cah. Dr. Eur.*, 1989, (3), p. 33.

57 — Acórdão Grundig-Consten/Comissão (já referido na nota 49, p. 511).

58 — V. as referências a esses acórdãos que figuram, respectivamente, nas notas 54 e 49.

com este sentido. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça declarou que a decisão devia ser interpretada no sentido de que a infracção às regras da concorrência se tinha verificado a partir da campanha de 1968/1969 [59].

No acórdão Hasselblad, tratava-se de uma omissão que afectava todas as versões linguísticas do texto de uma decisão, tal como tinha sido notificada e publicada. Esta omissão dizia respeito à designação das cláusulas de um contrato-tipo de concessionário da marca Hasselblad, que tinham sido consideradas incompatíveis com o artigo 85.°, n.° 1, do Tratado CEE. Uma das cláusulas em questão só aparecia numa versão posterior, alterada, do contrato-tipo de concessionário, enquanto duas das outras cláusulas que figuravam na versão original desse contrato-tipo tinham outra numeração. Todavia, o Tribunal de Justiça considerou que esta lacuna não era insuperável e declarou que a decisão devia ser interpretada como referindo-se às cláusulas que a Comissão efectivamente visava (mas que tinha designado de uma forma errónea):

«Embora a seu respeito se tenha verificado um erro de redacção na decisão, este erro não podia afectar materialmente a compreensão pela recorrente das acusações que lhe são feitas» [60].

19. Os acórdãos Suiker Unie e Hasselblad vão no sentido da conclusão a que anteriormente cheguei (no n.° 17), ou seja, de que para apreciar se foi dado cumprimento à exigência de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça deixa-se guiar, em primeiro lugar, pela questão de saber se os destinatários da decisão foram suficientemente, quer dizer, de uma forma suficientemente clara e coerente, informados das acusações que lhe são imputadas. Esta condição encontrava-se satisfeita em ambos os processos. Se o Tribunal de Justiça pôde chegar à conclusão de que divergências pontuais entre as diferentes versões linguísticas do *texto notificado* de uma decisão ou erros de redacção em *todas* as versões linguísticas do texto notificado não podem pôr em causa a validade da decisão em questão, visto essas divergências não terem uma importância fundamental para a compreensão da crítica formulada pela Comissão, não vemos como se poderia, com base no artigo 190.° do Tratado CEE, concluir pela ilegalidade de uma decisão em que foram introduzidas correcções linguísticas menores ou alterações de fundo de pouca importância na versão em língua alemã ainda *antes de a decisão ter sido notificada as partes*, quer dizer, antes de as partes poderem conhecer oficialmente as acusações que lhe eram feitas pela Comissão [61]. Se este elemento levanta algum problema, esse problema situa-se exclusivamente ao nível da *competência* de quem efectuou as modificações em causa (n.° 44, *infra*).

59 — Acórdão Suiker Unie (já referido na nota 54, n.os 227-232).

60 — Acórdão Hasselblad/Comissão (já referido na nota 49, n.° 40).

61 — É a razão pela qual pensamos igualmente que foi incorrectamente que, nas suas observações escritas, Hüls AG estabeleceu um paralelo com o artigo 66.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Esta disposição atribui ao Tribunal de Justiça o poder de rectificar «os erros de escrita ou de cálculo ou os lapsos manifestos» num prazo de duas semanas a contar da data em que o acórdão foi proferido. Esse poder de rectificação diz, no entanto, respeito ao período que se segue à prolação do acórdão em audiência pública e após ter sido notificada a cada uma das partes uma cópia autenticada deste (v. artigo 64.° do Regulamento de Processo); no caso em apreço, trata-se, pelo contrário, de correcções que foram introduzidas no texto de uma decisão antes da sua notificação às partes.

20. Os elementos que acabamos de expor permitem-nos adoptar a seguinte posição sobre a primeira acusação da Comissão. Ao recusar-se a prestar atenção ao «alcance, à importância ou ao carácter substancial ou não» das modificações introduzidas na decisão após a sua aprovação, o Tribunal de Primeira Instância fez, em nosso entender, uma leitura demasiado absoluta do acórdão Reino Unido/Conselho. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à obrigação imposta pelo artigo 190.° do Tratado, de fundamentar as decisões em matéria de concorrência, resulta que o critério a considerar para efeitos do exame da questão de saber se foi dado cumprimento a essa exigência não é tanto saber se essas alterações são mais do que simples modificações «ortográficas e gramaticais», mas antes saber se influenciaram de forma decisiva a interpretação que as recorridas fizeram das acusações de que foram objecto pela Comissão e se, em virtude dessa influência, violaram o seu direito a uma protecção jurídica tão completa quanto possível. Contrariamente ao que as recorridas alegam, esse critério parece-nos perfeitamente objectivo e suficientemente aplicável para permitir um controlo jurisdicional eficaz. Como o Tribunal de Primeira Instância desprezou esse critério, encontramo-nos perante uma violação do direito comunitário.

21. *A título subsidiário: a legalidade da decisão no seu conjunto encontra-se comprometida relativamente a todos os destinatários?* Face à conclusão que precede, não é necessário, estritamente falando, abordar a segunda violação do direito invocada pela Comissão, ou seja, a questão de saber se as modificações introduzidas na versão alemã da decisão eram susceptíveis de pôr em causa a legalidade da decisão no seu conjunto e relativamente a todas as recorrentes. No entanto, a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça decida, contrariamente ao que acabámos de defender, considerar que as modificações em litígio consubstanciam uma violação do artigo 190.° do Tratado CEE, não deixaremos de nos debruçar sobre este argumento.

Antes de mais, uma primeira observação se impõe a este propósito: é exacto que, como as recorridas observaram, o Tribunal de Primeira Instância não declarou expressamente que a legalidade de uma decisão é posta em causa no seu conjunto, pelo facto de terem sido introduzidas modificações numa versão linguística determinada, após a sua aprovação pelo colégio dos comissários. Todavia, consideramos que é o que necessariamente decorre do n.° 42 do acórdão, e mais concretamente da passagem onde o Tribunal de Primeira Instância declara «por conseguinte (as modificações) afectam o carácter inalterável do acto adoptado pelo colégio dos comissários». Isto resulta ainda mais claro quando se lê esta passagem em conjugação com o n.° 49 do acórdão PVC, em que o Tribunal de Primeira Instância declara que «conforme considerou o Tribunal de Justiça, as alterações que afectam os fundamentos de uma decisão têm carácter de vício susceptível de afectar a legalidade de *toda* a decisão alterada, na medida em que... essas alterações tendem a destruir o efeito útil do artigo 190.° do Tratado» [62]. Torna-se, portanto, necessário aceitar de imediato que, das modificações em causa que tinham sido introduzidas no texto alemão da decisão, o Tribunal de Primeira Instância deduziu, efectivamente, a invalidade da decisão no seu conjunto, ou seja, a invalidade de todas as versões linguísticas, e isso a respeito de todos os outros destinatários.

62 — O sublinhado é nosso.

Pensamos que esta conclusão é manifestamente desproporcionada. Em nosso entender, a violação do artigo 190.° do Tratado CEE, se de facto se verificou, só pode ter consequências a nível da validade da decisão *na versão alemã que faz fé*. Com efeito, uma das características fundamentais de uma decisão é ser um acto jurídico individual, tal como decorre do artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado CEE [63]. Uma decisão tem por objecto a aplicação de uma regra geral (no caso em apreço, o artigo 85.° do Tratado CEE) num caso concreto: é por esta razão que só é obrigatória para aqueles a quem expressamente se dirige, e isto em conformidade com o artigo 3.° do Regulamento n.° 1 do Conselho, de 15 de Abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia [64], apenas na língua do Estado-membro a cuja jurisdição o destinatário se encontra sujeito. As faltas de fundamentação que só surgem numa versão linguística da decisão apenas afectam, portanto, a situação jurídica dos destinatários relativamente aos quais é essa a língua que faz fé.

Contrariamente ao que afirmam a Hüls AG, a Société Artésienne de Vinyle (a seguir «SAV») e a Shell ICC, o facto de a Comissão, neste processo, só ter tomado uma decisão, para a qual existem diversas versões que fazem fé, em nada altera a situação. Com efeito, no acórdão Suiker Unie, o Tribunal de Justiça decidiu que:

«nada impede a Comissão de se pronunciar através de uma decisão única sobre diversas infracções, mesmo que alguns destinatários sejam alheios a algumas dessas infracções, *desde que a decisão permita a todos os destinatários determinar com precisão as acusações de que são alvo*» [65].

As modificações introduzidas na versão alemã de uma decisão não afectam, de modo algum, a capacidade de os destinatários, a quem a decisão foi notificada numa outra língua que faça fé e que é a sua, interpretarem com exactidão as acusações de que são alvo nessa decisão. As modificações introduzidas numa versão de uma decisão redigida numa língua que faz fé não têm, assim, qualquer impacto sobre a legalidade da decisão nas outras línguas que fazem fé.

Consideramos, por conseguinte, que, também no que a este ponto se refere, nos encontramos em presença de uma violação do direito comunitário, em virtude de a sanção aplicada ser desproporcionada.

63 — O critério que permite distinguir uma decisão de um regulamento é, precisamente, o carácter geral ou não do acto em questão, quer dizer, a questão de saber se se dirige a uma categoria de destinatários restrita ou não: v. acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale/Conselho (16/62 e 17/62, Recueil, pp. 903, 918).

64 — JO 1958, n.° 17, p. 385; EE 01 F1 p. 8, modificado, em último lugar, pelo n.° XVII do anexo I ao acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 242). Nos termos desta disposição, «os textos dirigidos pelas instituições... a uma pessoa sujeita à jurisdição de um Estado-membro serão redigidos na língua desse Estado».

65 — Acórdão Suiker Unie (já referido no nota 54, n.° 111) (o sublinhado é nosso).

B — *Modificações introduzidas em todas as versões linguísticas da decisão*

22. *A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes.* Para além das modificações introduzidas no texto alemão da decisão, o Tribunal de Primeira Instância observou, no âmbito das medidas de instrução que ordenou, duas modificações que tinham sido introduzidas na decisão entre o momento da sua aprovação pelo colégio dos comissários e o momento da sua notificação *em todas as versões linguísticas.* Trata-se: i) da inserção, no n.° 27 da decisão, de um quarto parágrafo inteiramente novo (quanto ao seu texto, v. n.° 27, *infra),* e ii) da omissão, no artigo 1.° do dispositivo da decisão, da menção «(EMC-Group)», a seguir ao nome da empresa SAV.

A Comissão contesta a apreciação do Tribunal de Primeira Instância no que toca a essas duas modificações, baseando-se, para cada uma delas, em dois fundamentos que podemos resumir da seguinte forma. No que se refere*à primeira modificação,* a Comissão afirma: i) que, ao considerar, por um lado, que o parágrafo que foi aditado ao n.° 27 da decisão em todas as versões linguísticas não foi aprovado pelo colégio dos comissários, e ao considerar, por outro, que o carácter essencial desse parágrafo é incontestável, o Tribunal de Primeira Instância violou a sua obrigação de fundamentação; ii) que, ao não considerar necessário pronunciar-se sobre o carácter substancial desse parágrafo, violou o direito; e iii) que, ao afirmar que o seu aditamento põe em causa a legalidade de toda a decisão, se tornou culpado de uma violação do direito. Quanto à *segunda modificação,* a Comissão alega: i) que ao considerar que a omissão da referência «(EMC-Group)» era susceptível de alterar o alcance da decisão, o Tribunal de Primeira Instância violou a sua obrigação de fundamentação, e ii) que, ao considerar que essa omissão põe em causa a legalidade de toda a decisão, e isto relativamente a todas as recorrentes, se tornou culpado de uma violação do direito.

23. *Questão prévia da inadmissibilidade baseada na alegação de factos novos?* Antes de analisar todas estas acusações, torna-se, antes de mais, necessário examinar a questão prévia da inadmissibilidade suscitada pela maior parte das recorridas, em virtude de a Comissão invocar, no seu recurso, elementos de facto novos sobre os quais o Tribunal de Primeira Instância não se tinha pronunciado. Nos n.^{os} 5 e 38 do recurso, a Comissão teria focado factos novos, relacionados, principalmente, com o que tinha sido acordado durante a reunião especial dos chefes de gabinete que ocorreu na manhã de 19 de Dezembro de 1988, com o que esses mesmos chefes de gabinete decidiram recomendar à Comissão durante a sua reunião semanal habitual que teve lugar no mesmo dia, e com o que o colégio dos comissários discutiu durante a sua reunião de 21 de Dezembro de 1988.

24. Como referimos no n.° 9, *supra,* o Tribunal de Justiça está, em princípio, vinculado pela matéria de facto dada como provada pelo Tribunal de Primeira Instância. É a razão por que não se pode deixar influenciar por novos dados de facto invocados pelas partes. Com efeito, nos n.^{os} 5 e 38 do seu recurso, a Comissão invoca três elementos de facto que não foram considerados como

assentes pelo Tribunal de Primeira Instância no seu acórdão, e que não pode, portanto, invocar perante o Tribunal de Justiça:

— No n.° 5, a Comissão faz uma citação extraída da conclusão da acta da reunião *especial* dos chefes de gabinete que teve lugar na manhã de 19 de Dezembro de 1988. Dessa conclusão resultava que se tinha acordado, sob proposta do gabinete do comissário encarregado das questões de concorrência, em acrescentar ao n.° 27 do projecto de decisão um parágrafo cujo texto é reproduzido em inglês e em francês no anexo III da acta dessa reunião. No entanto, essa conclusão não figura na parte dessa acta [trata-se de um documento com o n.° SEC (88) 2033] que a Comissão apresentou ao Tribunal de Primeira Instância, em 21 de Novembro de 1991, na audiência [66].

— No n.° 5 do seu recurso, a Comissão afirma ainda que, durante a sua reunião semanal *ordinária* de 19 de Dezembro de 1988, ao meio-dia, os chefes de gabinete recomendaram à Comissão que aprovasse as propostas do comissário encarregado das questões de concorrência, nas condições referidas na acta da reunião especial que teve lugar nessa manhã. Todavia, este facto não foi referido pelo Tribunal de Primeira Instância no seu acórdão.

— No n.° 38 do seu recurso, a Comissão refere, por último, que na nongentésima quadragésima quinta reunião do colégio dos comissários, realizada em 21 de Dezembro de 1988, os membros da Comissão «após terem debatido questões de carácter geral, como por exemplo o montante das coimas..., concordaram plenamente com as recomendações do chefes de gabinete». Também não se fez referência a este elemento no acórdão do Tribunal de Primeira Instância. Pelo contrário, baseando-se no texto da acta da dita reunião do colégio dos comissários, realizada em 21 de Dezembro de 1988, o Tribunal de Primeira Instância apenas referiu que o colégio tomou conhecimento do exame do processo pelos chefes de gabinete dos comissários aquando da reunião especial semanal de 19 de Dezembro de 1988 (n.° 25, *infra*) [67].

A argumentação da Comissão deve, portanto, ser declarada inadmissível na parte em que assenta nestes elementos de facto. Concretamente, esta inadmissibilidade significa apenas, em nosso entender, que, para apreciar a acusação que a Comissão faz no n.° 38 do recurso — e que nós reproduzimos no n.° 22, a propósito da primeira modificação, em i) —, o Tribunal de Justiça não deve ter

66 — O Tribunal de Primeira Instância refere-se a esse documento de uma forma não muito feliz, no n.° 26, terceiro travessão, do acórdão PVC: como já dissemos, a referência desse documento é «SEC (88) 2033» e não, como o Tribunal de Primeira Instância afirma, «SEC (88) OJ 945, n.° 15». Ainda que, como refere o Tribunal de Primeira Instância, o título desse documento seja «Note à l'attention de MM. les membres de la Commission», o documento também indica claramente — e isto não foi mencionado pelo Tribunal de Primeira Instância — que se trata de um «Compte rendu de la réunion spéciale des Chefs de Cabinet du lundi 19 décembre 1988», no qual se faz referência ao documento C (88) 2497 (quer dizer, ao projecto de decisão redigido em alemão, inglês e francês).

67 — Acórdão PVC (n.° 37). A este respeito, ver igualmente a nota seguinte.

em consideração esses factos que só agora foram invocados. Todavia, isto não implica que *toda* essa acusação seja inadmissível: com efeito, o significado (do conjunto) desta acusação é que, no essencial, ao decidir, *com base* em dados de facto insuficientemente provados, que o parágrafo em questão não tinha sido aprovado pelo colégio dos comissários, o Tribunal de Primeira Instância não cumpriu a sua obrigação de fundamentação. Nessa medida, a acusação deve ser declarada admissível e submetida a exame (n.° 9, *supra).*

25. *Exame das acusações relativas ao aditamento de um novo parágrafo.* No entender da Comissão, o Tribunal de Primeira Instância não teria cumprido a sua obrigação de fundamentação ao decidir, com base em dados de facto insuficientemente provados, que o parágrafo aditado (v. o texto no n.° 27, *infra)* não tinha sido aprovado pelo colégio dos comissários. Se se entender deste modo, uma análise mais atenta demonstra, em nossa opinião, que a acusação da Comissão deve ser julgada procedente. A interpretação que o Tribunal de Primeira Instância faz da *acta* da reunião da Comissão em questão é fundamental para o raciocínio que lhe permitiu chegar à conclusão de que o parágrafo em causa não tinha sido aprovado pelo colégio dos comissários. Foi com base neste texto que o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.° 46 do acórdão, que tinha ficado provado que a Comissão só tinha tomado conhecimento do exame do processo pelos chefes de gabinete dos comissários aquando da reunião especial de 19 de Dezembro de 1988 [68]. No n.° 47 do acórdão, o Tribunal de Primeira Instância declara que «resulta dos próprios termos da acta da reunião, anteriormente analisados (v. acima, n.° 37), que o colégio dos comissários, ao adoptar os projectos de 14 de Dezembro de 1988 que não contêm essa parte, tacitamente entendeu não adoptar a emenda». No entanto, se se proceder ao exame, a este respeito, dos *próprios termos da acta* — e não do resumo que dela dá o Tribunal no n.° 37 do acórdão PVC —, pode ler-se expressamente no seu n.° 2:

«La Commission prend connaissance du résultat de l'examen de cette question par les chefs de cabinet lors de leur réunion spéciale [cf. doc. SEC (88) 2033, point 11] et lors de leur réunion hebdomadaire [cf. doc. SEC (88) 1958, point 16]».

[A Comissão toma conhecimento do resultado do exame desta questão pelos chefes de gabinete quando da sua reunião especial (v. doc. SEC (88) 2033, ponto 11) e quando da sua reunião semanal (v. doc SEC (88) 1958, ponto 16).]

Verificamos que a forma como o Tribunal de Primeira Instância reproduz esta passagem no n.° 37 do seu acórdão não é, de modo algum, exacta: i) por um lado, não refere que o número em questão se refere *expressamente* à acta da reunião especial dos chefes de gabinete [tinha a referência SEC (88) 2033 e incluía em anexo, tal como resulta da declaração feita e dos documentos apresentados pela Comissão em 21 de Novembro de 1991, o apêndice III em que figura o parágrafo aditado] [69], e, ii) por outro, observa apenas que o colégio dos comissários tomou conhecimento do exame do processo pelos chefes de gabinete, enquanto o número em questão da

68 — É o que se pode ler nas versões alemã, francesa, italiana e neerlandesa do acórdão PVC. Só o texto inglês desse acórdão é que refere, nos n.os 37 e 46, que a Comissão «took note of the *results* of the examination». Partimos, assim, do princípio de que são as quatro primeiras versões linguísticas que reproduzem mais fielmente a perspectiva do Tribunal de Primeira Instância.

69 — Nota 66, *supra.*

acta indica que a Comissão tomou conhecimento do *resultado* dos debates ocorridos entre os chefes de gabinete durante a sua reunião especial, bem como — contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância declara no n.° 46 — durante a sua reunião ordinária.

Isto indica, em nosso entender, que a conclusão a que o Tribunal de Primeira Instância chegou, ou seja, a de que o colégio dos comissários teria tacitamente dado a conhecer que *não* pretendia adoptar o aditamento proposto, assenta num relato inexacto dos factos. Com base nos referidos dados de facto, parece-nos, pelo contrário, que se o colégio tivesse resolvido não adoptar o aditamento proposto — aditamento que manifestamente conhecia, tal como resulta do citado n.° 2 da acta — muito provavelmente o teria exarado na acta. Noutros termos, dos elementos de facto resulta que o colégio dos comissários teria tacitamente aceite o aditamento sugerido pelos chefes de gabinete, não o tendo tacitamente rejeitado. Por si só, este ponto constitui um incumprimento, pelo Tribunal de Primeira Instância, da sua obrigação de fundamentar, pois atribui consequências jurídicas a factos que não se encontravam suficientemente provados.

26. Importa ainda acrescentar ao que precede que consideramos que a segunda acusação que a Comissão deduziu a propósito do parágrafo aditado — ver n.° 22, *supra*, primeira alteração, alínea ii) — é igualmente procedente, como iremos demonstrar. Essa acusação consiste em o Tribunal ter violado a sua obrigação de fundamentação ao declarar que não tinha de se pronunciar sobre a natureza essencial do parágrafo em litígio, a qual nem sequer era contestável. De acordo com a Comissão, era, pelo contrário, manifesto que esse parágrafo não tinha carácter essencial: com efeito, fazia parte dos parágrafos da decisão relativos a uma questão processual que tinha sido suscitada durante o processo administrativo instaurado em aplicação do Regulamento n.° 17, e não fazia parte da argumentação que constitui o suporte necessário do dispositivo da decisão.

Antes de examinar esta segunda acusação, citamos a passagem em causa do acórdão PVC:

«Este acréscimo à fundamentação da decisão, que não é sintáctico nem gramatical, afecta, pois, a validade de todos os actos notificados, bem como a do acto publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, conforme o Tribunal de Justiça considerou no acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, já referido, sem que seja necessário examinar o seu carácter essencial, em qualquer caso pacífico» [70].

27. O texto do parágrafo aditado ao n.° 27 da decisão é do seguinte teor:

«Deve notar-se que qualquer renúncia por parte de uma empresa ao carácter confidencial dos seus documentos comerciais internos se encontra sujeita ao superior interesse público que exige que os concorrentes não sejam informados reciprocamente das suas actividades e das suas políticas comerciais de

70 — Acórdão PVC (n.° 47).

modo a que seja restringida a concorrência entre eles existente.»

Está, em nosso entender, demonstrado que os princípios que acima definimos (nos n.os 17,19 e 20) também devem ser aplicados a esta acusação: o critério que permite determinar se as modificações introduzidas numa decisão constituem uma violação da obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado CEE é o de saber se essas modificações influenciaram de forma determinante a possibilidade de as recorridas compreenderem as acusações de que eram objecto por parte da Comissão e, por consequência, violaram o seu direito a uma protecção jurídica tão completa quanto possível.

Ao admitir que não era «necessário examinar o... carácter essencial, em qualquer caso pacífico» do parágrafo aditado, o Tribunal de Primeira Instância não examinou, em nosso entender, incorrectamente, se o aditamento em litígio tinha tido uma influência determinante sobre a possibilidade de as recorridas compreenderem a acusação de que eram objecto, de terem violado o artigo 85.° do Tratado CEE, e, por conseguinte, sobre o seu direito a uma protecção jurídica completa. Ora, em nosso entender, não se verificou uma tal influência determinante. Com efeito, o aditamento em causa diz respeito à questão — qualificada de delicada e de controversa pelo Tribunal de Primeira Instância — de saber se, nos casos em que um processo iniciado ao abrigo do artigo 85.° do Tratado diga respeito a diversas empresas, a Comissão pode aceitar, em relação às outras empresas interessadas no mesmo processo, a renúncia, por uma das partes, ao carácter confidencial das informações que lhe dizem respeito ou se, pelo contrário, considerações de ordem superior — como a manutenção das regras comunitárias da concorrência — se opõem a que a Comissão satisfaça o pedido [71]. Noutros termos, este parágrafo não diz respeito à fundamentação da decisão no sentido de que esta deve permitir que as empresas compreendam correctamente as acusações que lhes são feitas pela Comissão, de serem culpadas de comportamentos concertados incompatíveis com o artigo 85.° do Tratado CEE, mas apenas a uma *questão processual* (o que, aliás, resulta igualmente da localização deste parágrafo na decisão, ou seja, incluído no título «D. Questões processuais»), que é, no caso em apreço, saber se, durante o processo administrativo, a Comissão respeitou os direitos da defesa.

Ao fazer uma leitura mais atenta do conjunto do n.° 27 da decisão — que diz respeito à questão de saber se a Comissão, ao recusar às recorridas o livre acesso aos processos administrativos, violou os direitos da defesa —, chega-se claramente à conclusão de que o parágrafo aditado tem um alcance limitado: apenas *esclarece* a razão que levou a Comissão a não aceitar o pedido da maioria das empresas que, ao abrigo de renúncias recíprocas ao carácter confidencial das informações que lhes diziam respeito, tinham solicitado à Comissão que autorizasse cada uma delas a examinar todos os documentos obtidos pela Comissão junto das outras empresas. Para dizer a verdade, este novo parágrafo nem sequer era necessário para este efeito, pois, por um lado, a Comissão tinha referido no parágrafo anterior que não se opunha de

71 — Acórdão PVC (n.° 44).

facto a que as empresas organizassem entre si uma troca dos documentos cujas cópias possuíam e, por outro, no parágrafo seguinte (que pelo menos constava do projecto de decisão), a Comissão invocava *de jure*, para não comunicar os documentos, uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, designadamente os acórdãos VBVB e VBBB, em que, com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que

«se o respeito dos direitos da defesa exige que a empresa interessada tenha podido dar a conhecer, em tempo útil, o seu ponto de vista sobre os documentos que servem à Comissão para dar como provados os factos sobre os quais a decisão se apoia, *não há nenhuma norma que imponha à Comissão a obrigação de mostrar os seus processos às partes interessadas* » [72].

28. O que acabamos de referir, leva-nos à seguinte conclusão. Mesmo que se possa aceitar que o colégio dos comissários não tenha adoptado o parágrafo aditado ao n.° 27 da decisão (n.° 25 das presentes conclusões, *supra*), a apreciação que o Tribunal de Primeira Instância faz deste aditamento, com base no acórdão Reino Unido/Conselho, assenta em grande parte em objecções iguais às que acabámos de fazer na nossa apreciação das modificações da versão alemã: se a questão for examinada na perspectiva do artigo 190.° do Tratado CEE, o critério de apreciação não é o carácter «sintáctico ou gramatical» ou não das diferenças entre o texto de uma decisão tal como foi adoptada pela Comissão e o que foi notificado aos seus destinatários, mas antes a questão de saber se as modificações influenciaram de uma forma determinante a possibilidade de as recorridas compreenderem as acusações de que eram alvo por parte da Comissão e, por conseguinte, se tiveram qualquer influência sobre a sua situação jurídica. Ao não aplicar esse critério — e, portanto, ao não examinar suficientemente a importância do aditamento em questão à luz desse critério —, o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário e não cumpriu a sua obrigação de fundamentação.

Atendendo às observações que precedem, não pensamos que seja necessário abordar a terceira acusação da Comissão — que referimos no n.° 22, primeira modificação, alínea iii) —, ou seja, que a sanção aplicada pelo Tribunal de Primeira Instância era desproporcionada.

72 — Acórdão VBVB e VBBB/Comissão (já referido na nota 48, n.° 25) (o sublinhado é nosso). Mais recentemente, o Tribunal de Justiça confirmou esta jurisprudência no acórdão de 3 de Julho de 1991, Akzo Chimie/Comissão (C-62/86, Colect., p. I-3359, n.° 16). O Tribunal de Primeira Instância também coloca esta jurisprudência como premissa; v., designadamente, os acórdãos de 17 de Dezembro de 1991, Hercules Chemicals/Comissão (T-7/89, Colect., p. II-1711, n.° 52), e de 10 de Março de 1992, Hüls/Comissão (T-9/89, Colect., p. II-499, n.° 47). Nestes dois acórdãos, o Tribunal de Primeira Instância esclarece que como a Comissão elaborou regras de acesso aos processos excessivas por referência às exigências dos direitos da defesa que deu a conhecer num dos seus relatórios sobre a política da concorrência, não se pode afastar assim das regras que a si própria se impôs: acórdão Hercules Chemicals/Comissão (n.° 53); acórdão Hüls/Comissão (n.° 48); v., igualmente, a este propósito, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Dezembro de 1992, Cimenteries CBR e o./Comissão (T-10/92, T-11/92, T-12/92 e T-15/92, Colect., p. II-2667, n.^{os} 40-41), e, muito recentemente, o de 1 de Abril de 1993, BPB Industries e British Gypsum/Comissão (T-65/89, Colect., p. II-389, n.° 29).

29. *Exame das acusações relativas à omissão da menção «(EMC-Group)» no dispositivo da decisão.* A Comissão afirma que a menção em questão era de natureza puramente descritiva e não comportava qualquer consequência jurídica. Essa menção, que quase não foi utilizada ao longo das diferentes fases processuais, tinha sido suprimida, aquando da revisão linguística da decisão, com o objectivo de impedir o aparecimento de eventuais ambiguidades. A Comissão sustenta, além disso, que o Tribunal de Primeira Instância não fundamentou a afirmação de que a supressão da referência «(EMC-Group)» era susceptível de afectar a imputabilidade da infracção alegada, ou mesmo de transferir o encargo financeiro da coima aplicada.

A SAV afirma que a omissão da menção «(EMC-Group)» no dispositivo da decisão — omissão que a afecta de um modo especial — é susceptível de afectar a imputabilidade da infracção alegada e de transferir o encargo financeiro da coima aplicada.

30. Recapitulemos rapidamente o que o Tribunal de Primeira Instância decidiu a este respeito. Após ter observado que a menção em litígio surgia nos projectos de decisão que foram submetidos ao colégio dos comissários, mas não no texto que foi notificado às recorridas e publicado no Jornal Oficial, o Tribunal de Primeira Instância considerou que essa modificação era incompatível com o artigo 190.° do Tratado CEE:

«... alterações que afectam o dispositivo de uma decisão dizem directamente respeito à extensão das obrigações susceptíveis de serem impostas aos particulares pelo acto alterado ou, pelo contrário, dos direitos que lhes são conferidos pelo acto alterado. No presente caso, essa alteração é susceptível de afectar a imputação da infracção alegada, se não mesmo de deslocar o encargo financeiro da multa aplicada» [73].

O Tribunal de Primeira Instância considerou, em seguida, que, por maioria de razão, a solução que retirou do acórdão Reino Unido/Conselho se devia aplicar sempre que

«... como no presente caso, o acto alterado aplique coimas e imponha obrigações aos destinatários do acto e a alteração introduzida seja susceptível de afectar a designação da pessoa jurídica a quem são impostas as obrigações. Com efeito, esta consequência resulta necessariamente da alteração do artigo 1.°, já referido, do dispositivo das decisões, no qual a Comissão efectua, por dedução subsequente à fundamentação exposta, a qualificação jurídica dos factos controvertidos à luz do artigo 85.° do Tratado CEE e a designação das empresas autoras da infracção. Essa alteração reflecte-se, deste modo, directa e necessariamente nos

73 — Acórdão PVC (n.° 49).

outros artigos da parte decisória que, ao submeter as recorrentes a injunções e a sanções pecuniárias e ao determinar as modalidades segundo as quais os destinatários dos actos podem cumprir as suas obrigações, apenas se limitam a retirar as consequências necessárias do artigo 1.° da parte decisória, o qual, no presente caso, foi precisamente objecto de alteração» [74].

31. A modificação sobre que incide a presente discussão podia afectar a imputabilidade da infracção alegada à SAV e, portanto, influenciar de um modo determinante a possibilidade que as recorridas tinham de compreender a decisão, e afectar o seu direito a uma protecção jurídica, que, de acordo com o que anteriormente afirmámos, é o critério determinante (n.° 17)? Da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta incontestavelmente que, quando uma empresa se integra num grupo a ponto de perder toda a autonomia, a sociedade-mãe deve eventualmente assumir a (co-responsabilidade pelas actuações da sua filial, que sejam incompatíveis com as regras da concorrência. Com efeito, a partir dos acórdãos ditos «colorantes», é de jurisprudência constante que «o facto de uma filial ter uma personalidade jurídica diferente não basta para afastar a possibilidade de o seu comportamento ser imputado à sociedade-mãe», e que «pode ser esse eventualmente o caso, quando a filial, embora possuindo personalidade jurídica distinta, não determina autonomamente o seu comportamento no mercado, antes obedecendo, no essencial, às instruções da sociedade-mãe» [75].

Todavia, não pensamos que, *no caso em apreço*, a referência «(EMC-Group)», ou a sua omissão no artigo 1.° do dispositivo da decisão [76], tenha afectado ou possa ter afectado a imputabilidade da infracção constatada na decisão. Em primeiro lugar, é certo que nem o projecto de decisão nem o texto da decisão notificado aos destinatários e publicado no Jornal Oficial incluíam, nos artigos 3.° e 4.° do dispositivo, qualquer referência ao facto de a SAV ser filial do EMC-Group. Contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.° 50 do acórdão, pensamos, além disso, que a decisão não é de forma alguma ambígua quando aplica uma coima específica à SAV, e só a esta (artigo 3.°), e regula as modalidades de pagamento dessa coima (artigo 4.°). Por último, o preâmbulo da decisão refere, de forma conse-

74 — Acórdão PVC (n.° 50).

75 — Acórdãos de 14 de Julho de 1972, ICI/Comissão (48/69, Recueil, p. 609, n.os 132-133), e Geigy/Comissão (52/69, Recueil, p. 787, n.° 44); v., igualmente, o acórdão de 21 de Fevereiro de 1973, Europemballage e Continental Can/Comissão (6/72, Recueil, p. 215, n.° 15). Na mesma corrente jurisprudencial, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão de 25 de Outubro de 1983, AEG/Comissão (107/82, Recueil, p. 3151, n.os 49 e 50), que, no caso de uma filial a 100%, é desnecessário examinar a questão de saber se uma sociedade-mãe utilizou efectivamente o seu poder de fiscalização. V., igualmente, a este propósito, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 1 de Abril de 1993, BPB Industries e British Gypsum/Comissão (já referido na nota 72, n.° 149).

76 — O Tribunal de Primeira Instância apenas deu como provado que essa modificação tinha sido introduzida no artigo 1.° da decisão. No n.° 43 do recurso que interpôs, a Comissão indica que a referência «(EMC-Group)» surgia igualmente no artigo 5.° do projecto de decisão. Como se trata de matéria de facto, somos obrigados a não nos pronunciar sobre este elemento. Pelas mesmas razões, também não nos podemos debruçar sobre o argumento da Comissão (que figura no fim do n.° 43 do requerimento de recurso) de que a mesma referência surge na notificação da SAV.

quente, apenas SAV, sem a designar como filial de uma qualquer sociedade-mãe [77].

32. De tudo isto resulta que, tendo em conta o texto integral da decisão [78], a modificação em litígio não afectou ou não pôde afectar a imputabilidade da infracção alegada à SAV e, portanto, também a sua possibilidade de compreender a decisão e igualmente o seu direito a uma protecção jurídica. Ao desprezar esse critério e ao não o aplicar à modificação em litígio, o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário e não cumpriu a sua obrigação de fundamentação.

33. Isto conduz-nos à última acusação da Comissão, ou seja, de que foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância considerou que a omissão da referida menção tornou ilegal toda a decisão, e isto relativamente a todas as recorridas. A este propósito, podemos referir o que já antes afirmámos (no n.° 21) relativamente às modificações introduzidas na versão alemã da decisão: a omissão da referência «(EMC-Group)» a seguir ao nome SAV não podia de forma alguma afectar a possibilidade que as *outras empresas* destinatárias da decisão têm de ler com exactidão, na decisão, as acusações de que eram objecto, e não podia também, decerto, ter qualquer influência sobre a questão da imputabilidade da violação do artigo 85.° do Tratado CEE de que eram acusadas.

V — Exigências do Tratado CEE no que toca à aprovação dos actos da Comissão, especialmente das versões linguísticas que fazem fé de uma decisão

34. No entender da Comissão, o acórdão PVC baseia-se numa concepção de um formalismo manifestamente excessivo relativamente às exigências do Tratado CEE, no que toca à intervenção da Comissão enquanto colégio aquando da adopção dos seus actos. Com efeito, ao exigir a intervenção do colégio dos comissários para a adopção de todas as versões linguísticas em que os actos fazem fé, o acórdão assenta numa concepção jurídica errónea. As exigências do Tratado CEE e do Regulamento interno da Comissão quanto à intervenção da Comissão enquanto colégio tinham, pelo contrário, sido inteiramente respeitadas aquando da aprovação da decisão.

35. *A decisão do Tribunal de Primeira Instância e a perspectiva das partes.* Vamos voltar imediatamente à argumentação específica das partes. Recordemos, antes de mais, o que

77 — V., designadamente, os n.os 2,7, 8,9, 26 (nota 1), 43,48 e 54 da decisão. Nos n.os 9, 26 (nota 1), 43 e 48, refere-se a SAV como sociedade-mãe da LVM, uma empresa comum que a DSM e a SAV tinham constituído em meados de 1983 e onde tinham colocado em comum as suas actividades PVC. Esta referência aos laços de parentesco «em sentido descendente» da SAV não tem, no entanto, nada a ver com a referência «em sentido ascendente» ao EMC-Group que aqui nos importa. Ademais, a decisão indica com exactidão, no seu n.° 43, que a SAV só é responsável pela sua participação no cartel até à criação da LVM e que, a partir da sua criação, esta última participou no cartel por direito próprio (v., igualmente, a este respeito, os n.os 48 e 54).

78 — Acórdão Cassella/Comissão (já referido na nota 52, n.° 22).

foi decidido em primeira instância a propósito da questão sobre que ora nos debruçamos. Os pontos controvertidos do acórdão PVC situam-se na parte em que o Tribunal de Primeira Instância examina o poder do autor da decisão e, em especial, a questão de saber se o comissário encarregado das questões de concorrência era competente, *ratione materiae*, para adoptar as versões italiana e neerlandesa da decisão que foram notificadas aos destinatários e publicadas no Jornal Oficial. Uma parte das recorrentes no processo perante o Tribunal de Primeira Instância tinha posto em causa a competência do autor da decisão, com o fundamento de que da acta da nongentésima quadragésima quinta reunião do colégio dos comissários resultava que o colégio só tinha aprovado a decisão nas versões alemã, inglesa e francesa e tinha mandatado o comissário encarregado das questões de concorrência, então, Peter Sutherland, para aprovar a decisão nas outras línguas oficiais, ou seja, em italiano e em neerlandês. Além disso, descobriu-se que estas duas últimas versões linguísticas só tinham sido submetidas ao Secretariado-Geral da Comissão, em 16 de Janeiro de 1989, quando o mandato do comissário P. Sutherland tinha expirado em 5 de Janeiro de 1989.

Eis o que, no n.° 55 do seu acórdão, o Tribunal de Primeira Instância retira, em primeiro lugar, da conjugação do artigo 3.° do Regulamento n.° 1 do Conselho, de 15 de Abril de 1958, que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia [79], com o artigo 12.°, primeiro parágrafo, do Regulamento interno da Comissão [80]:

«Resulta da conjugação destas normas que, nos casos em que, como no presente, a Comissão entenda adoptar, por um acto materialmente único, uma decisão que faça fé em relação a diversas pessoas jurídicas sujeitas a regimes linguísticos diferentes, a decisão deve, sob pena de tornar impossível qualquer autenticação, ser adoptada em cada uma das línguas em que faz fé.»

O Tribunal de Primeira Instância rejeita em seguida o argumento da Comissão de que o mandato que o colégio dos comissários tinha conferido ao membro da Comissão encarregado das questões de concorrência para que aprovasse os textos italiano e neerlandês da decisão estava em conformidade com o disposto no artigo 27.° do regulamento interno [81]. Em seu entender, a adopção de uma decisão de aplicação do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado CEE não tem carácter de medida de gestão ou de administração, na acepção do citado artigo 27.° [82]. De acordo com o Tri-

79 — Quanto à referência e ao conteúdo desta disposição, v. a nota 64, *supra*.

80 — Regulamento interno da Comissão 63/41/CEE (JO 1963,17, p. 181). O regulamento interno foi entretanto modificado em diversos aspectos, mas o artigo 12.° permaneceu inalterado: v., respectivamente, Regulamento interno provisório da Comissão 67/426/CEE, 67/24/EURATOM (JO 1967, n° 147, p. 2; EE 01 F1 p. 117); Decisão 75/461/EURATOM, CECA, CEE da Comissão, de 23 de Julho de 1975, que altera o Regulamento interno provisório da Comissão de 6 de Julho de 1967 (JO L 199, p. 43; EE 01 F2 p. 27); Decisão 81/2/EURATOM, CECA, CEE da Comissão, de 6 de Janeiro de 1981, que altera o Regulamento interno provisório da Comissão de 6 de Julho de 1967 (JO L 8, p. 16; EE 01 F3 p. 68); Decisão 86/61/CEE, EURATOM, CECA da Comissão, de 8 de Janeiro de 1986, que altera o Regulamento interno provisório da Comissão de 6 de Julho de 1967 (JO L 72, p. 34). Quanto ao texto do artigo 12.°, v. n.° 60, *infra*.

81 — V. o texto desta disposição que se encontra reproduzido no n.° 38, *infra*.

82 — Acórdão PVC (n.° 57).

bunal de Primeira Instância, «resulta do exame das normas... do artigo 27.°, primeiro parágrafo..., conjugadas com as do segundo parágrafo do mesmo artigo», que o colégio dos comissários podia, eventualmente, delegar num dos seus membros a adopção da decisão nas línguas oficiais da Comunidade que não façam fé, uma vez que as decisões adoptadas nessas línguas não produzem qualquer efeito jurídico e não constituem título executivo em relação a uma ou mais das empresas citadas no dispositivo da decisão [83]. O Tribunal de Primeira Instância chega finalmente à conclusão de que o comissário encarregado das questões de concorrência não era competente *ratione materiae* para adoptar a decisão nas versões italiana e neerlandesa. Para chegar a esta conclusão, baseia-se no seguinte fundamento:

«É totalmente diferente o alcance da adopção da decisão na língua que faz fé. Com efeito, uma decisão que declare verificada uma violação do artigo 85.° 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.°, já referido» [84].

36. A Comissão aceita que as decisões de aplicação dos artigos 85.° e seguintes do Tratado tomadas contra empresas só devem ocorrer após deliberação do colégio. Todavia, quando o colégio dos comissários aprova uma decisão cujo texto se encontra redigido em uma, duas ou três línguas oficiais da Comunidade, que é o que se passa com a decisão controvertida, o colégio cumpriu perfeitamente a sua função. Com efeito, quando se trata de adoptar uma decisão, importa sempre fazer a distinção entre o elemento intelectual e o elemento formal dessa operação. O elemento intelectual situa-se numa fase interna, na formação da decisão, aquando do nascimento da vontade colectiva após o estudo e discussão do processo; em contrapartida, o elemento formal compõe-se de todas as medidas de execução através das quais o acto é definitivamente incorporado no circuito jurídico (redacção, tradução, aperfeiçoamento, notificação e publicação). Só o primeiro elemento é que implicava o exercício de um poder de apreciação, de forma que a intervenção do colégio só tinha sentido relativamente apenas a esse elemento. Como a tradução de uma decisão, incluindo a elaboração das versões linguísticas autênticas, era uma medida de execução puramente administrativa, deve ser igualmente possível sob a direcção do membro competente da Comissão sem uma delegação específica expressa do colégio dos comissários. A Comissão observa ainda a este respeito que a habilitação que foi conferida ao membro da Comissão encarregado das questões de concorrência, tal como resulta da acta da nongentésima quadragésima quinta reunião do colégio, não era uma delegação no sentido estrito do artigo 27.° do regulamento interno. Com efeito, nem sequer se trata de uma medida de gestão ou de administração, mas antes de uma tarefa que não deixa qualquer margem de manobra a quem tenha de a executar, nem lhe oferece qualquer possibilidade de actuar de acordo com o seu juízo. Se, no entanto, o Tribunal de Justiça devesse considerar que nos encontramos realmente em presença de uma delegação na acepção da

83 — Acórdão PVC (n.° 58).
84 — Acórdão PVC (n.° 59).

citada disposição, essa delegação estaria *a fortiori* em conformidade com essa norma.

Em contrapartida, as recorridas afirmam sobretudo que a diferença que a Comissão estabelece entre o elemento intelectual e o elemento formal de uma decisão é perfeitamente artificial e não encontra qualquer apoio no Tratado CEE nem no Regulamento interno da Comissão, ou mesmo na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Acrescentaram, na audiência, que se a tese da Comissão fosse acolhida, ficaria excluída, relativamente às versões linguísticas que não tinham sido submetidas à aprovação do colégio dos comissários, a autenticação imposta pelo artigo 12.° do regulamento interno. O artigo 12.° perderia assim o seu carácter imperativo.

37. Nos próximos números, debruçar-nos-emos sobre a questão fundamental com que nos encontramos confrontados, que é saber se, e em que medida, a Comissão, após ter aprovado uma decisão de aplicação das regras de concorrência, em uma ou mais versões linguísticas, cujos destinatários são empresas, pode, com base no artigo 27.° do seu regulamento interno, delegar no comissário encarregado das questões de concorrência competências para que adopte as (outras) versões linguísticas desta decisão que fazem fé. Não abordaremos ainda a questão de saber se, no n.° 55 do seu acórdão, que referimos no n.° 35, *supra*, o Tribunal de Primeira Instância interpretou correctamente o artigo 12.° do regulamento interno: é o que tentaremos determinar na análise que vamos efectuar na parte que se segue das presentes conclusões.

38. *Princípio da colegialidade e critérios para a concessão de delegações na jurisprudência do Tribunal de Justiça.* Parece-nos ser necessário fazer um breve esboço do enquadramento jurídico. Como se sabe, o processo de tomada das decisões na Comissão assenta no princípio da colegialidade [85]. A nível dos Tratados, este princípio encontra a sua expressão no artigo 17.°, primeiro parágrafo, do tratado de fusão, que estabelece que «as deliberações da Comissão são tomadas por maioria do número de membros previsto no artigo 10.°» [86]. Foi aprofundado no Regulamento interno da Comissão, que estabelece, designadamente, que a Comissão age colegialmente em conformidade com as disposições desse mesmo diploma (artigo 1.°) e que, regra geral, a Comissão decide em reunião (artigo 2.°). O próprio Tribunal de Justiça explicou a razão de ser deste princípio da colegialidade no seu acórdão Akzo de 23 de Setembro de 1986:

«... 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

85 — A propósito deste princípio, v., designadamente, Amphoux, J. — «Article 162, alinéa 2 — article 16 du traité de fusion», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, IX, pp. 247-248, n.° 7. A propósito do contexto histórico do princípio da colegialidade, na forma como se revelou no momento da criação da Alta Autoridade CECA, v. Ophüls, C. F. — «Zur ideengeschichtlichen Herkunft der Gemeinschaftsverfassung», in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt, Klostermann, 1966, (387), pp. 395-396. V., igualmente, para uma opinião mais pessoal, Hallstein, W. — *Die europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf-Wien, Econ, 5.ª edição, 1979, p. 83.

86 — O texto desta disposição é uma reprodução quase literal do antigo artigo 163.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE. Este artigo foi revogado pelo artigo 19.° do tratado de fusão.

os membros do órgão colegial sejam colectivamente responsáveis, no plano político, pelo conjunto das decisões tomadas» [87].

No entanto, o Regulamento interno da Comissão contém um certo número de derrogações a este princípio da colegialidade, designadamente o que se convencionou chamar processo escrito nos termos do artigo 11.° (processo em que o acordo dos membros da Comissão é obtido por escrito) e, sobretudo, a delegação de competências tornada possível pelo artigo 27.°, primeiro parágrafo. Após as alterações de 1975 [88], o texto dessa disposição passou a ser o seguinte:

«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» [89].

39. Dentro do quadro que acabámos de definir e, designadamente, com base no citado artigo 27.°, primeiro parágrafo, do seu regulamento interno, a Comissão pode delegar no comissário encarregado das questões de concorrência os poderes necessários para adoptar uma decisão numa ou mais línguas comunitárias que façam fé e que não sejam aquelas em que o projecto de decisão foi submetido à Comissão e por ela colegialmmente aprovado?

Para responder a esta questão, debruçámo-nos sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça e chegámos à conclusão de que o citado acórdão Akzo de 23 de Setembro de 1986 tem uma importância decisiva. Recordamos que a Comissão invocou este acórdão, tanto no Tribunal de Primeira Instância como no Tribunal de Justiça, em apoio da sua afirmação de que o processo ora em causa não violou o princípio da colegialidade [90]. É manifesto que este argumento não convenceu o Tribunal de Primeira Instância, que só reconheceu ao acórdão Akzo um valor de precedente relativamente à possibilidade de tomar, ao abrigo do artigo 27.° do regulamento interno, medidas de instrução e processuais durante a fase administrativa em que a decisão da Comissão *épreparada,* designadamente as medidas adoptadas no âmbito dos poderes gerais de investigação conferidos à Comissão pelo Regulamento n.° 17 [91].

87 — Acórdão de 23 de Setembro de 1986, Akzo Chemie/Comissão (5/85, Colect., p. 2585, n.° 30).

88 — V. a referência à decisão da Comissão em causa, na nota 80.

89 — O texto dos outros parágrafos do artigo 27.° é do seguinte teor:
«Os funcionários podem também ser autorizados a tomar tais medidas, se tal se afigurar indispensável para permitir à Comissão o desempenho devido das tarefas que lhe incumbem.
Os poderes conferidos a um funcionário valem para o seu suplente, excepto se tiverem sido delegados a título pessoal.
As competências assim delegadas não podem ser objecto de subdelegação, excepto se houver disposições expressas neste sentido que constem da decisão de habilitação.
As normas relativas às delegações em matéria financeira e de gestão de pessoal não são prejudicadas pelo disposto no presente artigo».

90 — V., quanto ao processo no Tribunal de Primeira Instância, acórdão PVC (n.° 16).

91 — Acórdão PVC (n.° 57).

40. O processo Akzo tinha por objecto um pedido de anulação, interposto por duas empresas do grupo Akzo, de uma decisão do comissário encarregado das questões de concorrência, pela qual este impôs a essas empresas a obrigação de, nos termos do artigo 14.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17, se sujeitarem a diligências de instrução. As empresas alegaram, designadamente, que a delegação de competências, ao abrigo da qual a decisão controvertida tinha sido adoptada, violava o princípio da colegialidade, tal como se encontra enunciado no artigo 17.° do tratado de fusão.

Foi em termos vigorosos que o Tribunal de Justiça negou provimento a esse fundamento. Para apreciar da compatibilidade do processo de delegação, tal como foi instituído, designadamente, pelo artigo 27.° do regulamento interno, com o princípio da colegialidade, recordou a sua jurisprudência constante, nos termos da qual

«... a Comissão podia, dentro de certos limites e mediante certas condições, autorizar os seus membros a tomarem certas decisões em seu nome, sem que fosse posto em causa o princípio da colegialidade que rege o seu funcionamento» [92].

Em seguida, o Tribunal de Justiça explica que essa jurisprudência constante assenta em duas considerações:

«Por um lado, este sistema de delegação de poderes não determina a privação da Comissão de um poder próprio, e a sua transferência para o delegado. As decisões tomadas ao abrigo de uma habilitação, são-no em nome da Comissão, que por elas assume inteira responsabilidade, e podem ser objecto de um recurso de anulação, nas mesmas condições em que o seriam se fossem aprovadas colegialmente. Por outro, a Comissão criou mecanismos que permitem remeter para o órgão colegial certas medidas susceptíveis de serem tomadas por delegação, reservando-se ainda a faculdade de rever as decisões em que se procede a delegação de poderes.

Por outro lado, sendo limitado a categorias determinadas de actos de administração e de gestão, o que exclui, por exemplo, decisões de princípio, este sistema de delegações torna-se necessário, dado o aumento considerável do número de decisões que a Comissão é chamada a adoptar, para lhe assegurar condições de desempenho da sua missão. A necessidade de garantir a capacidade de funcionamento do órgão de decisão corresponde a um princípio inerente a todo o sistema institucional que encontra expressão, particularmente, no artigo 16.° do tratado de fusão, nos termos do qual 'a Comissão estabelecerá o seu regulamento interno, de forma a garantir o seu próprio funcionamento e o dos seus serviços'» [93].

92 — Acórdão Akzo Chemie/Comissão (n.° 35). O Tribunal de Justiça refere-se, no caso em apreço, ao acórdão VBVB e VBBB/Comissão (já referido na nota 48, n.° 14).

93 — Acórdão Akzo Chemie/Comissão (n.os 36 e 37).

41. Eis as conclusões que extraímos dessa passagem. Em primeiro lugar, as referidas considerações jurídicas têm, em nosso entender, um alcance que excede em muito o litígio que está subjacente ao processo Akzo, tanto mais que, a este respeito, o Tribunal de Justiça se exprimiu em termos de princípio — sem se limitar às medidas processuais adoptadas ao abrigo do Regulamento n.° 17 que antecederam a decisão em sede de mérito — e é apenas nos considerandos seguintes que aplica esses princípios à situação no processo Akzo [94].

Em seguida, a argumentação desenvolvida pelo Tribunal de Justiça para justificar o processo de delegação ou de habilitação adoptado pela Comissão parece-nos assentar na ideia de que o princípio da colegialidade deve estar em harmonia com o princípio, que portanto o limitará, do *bom funcionamento* do órgão investido do poder de decisão, que é um princípio institucional, sob cujo signo — e isto é igualmente importante (n.° 55, *infra*) — o Tribunal de Justiça coloca o Regulamento interno da Comissão. Face ao aumento do número de decisões a tomar pela Comissão, o Tribunal de Justiça considera, à luz desse princípio, que o processo de habilitação é mesmo *necessário* para que a Comissão possa desempenhar correctamente a sua missão, pelo menos no que se refere a determinadas categorias de medidas de gestão e de administração.

Por último, o Tribunal de Justiça expõe dois critérios a que o processo de habilitação deve obedecer para ser compatível com o princípio da colegialidade. A habilitação deve, antes de mais, respeitar determinados *limites de competência*, o que significa: i) que a Comissão não pode renunciar à sua competência — ou seja, a competência delegada não pode ser convertida em competência própria de um membro da Comissão — de forma a não poder existir qualquer dúvida sobre a «identidade e poderes do órgão de decisão, a saber, a Comissão» [95]; ii) que a Comissão deve continuar a assumir toda a responsabilidade pelas decisões tomadas após delegação (o que é um elemento fundamental do princípio da colegialidade) e iii) que deve ter o poder de se reservar para si própria, enquanto órgão colegial, uma matéria que tenha sido delegada bem como o de revogar a delegação. Em segundo lugar, as decisões tomadas com base numa delegação devem ser susceptíveis de recurso, da mesma forma que o seriam se tivessem sido adoptadas pela Comissão reunida em colégio. Noutros termos, não se pode atentar contra a *protecção jurídica* dos destinatários das decisões em causa: a possibilidade de contestar a regularidade da decisão de delegação ou a validade da decisão tomada no exercício de poderes delegados não lhes pode ser retirada [96].

42. *Os diferentes níveis do poder de decisão.* Os critérios expostos pelo Tribunal de Justiça no acórdão Akzo são perfeitamente compatíveis, em nosso entender, com os outros acórdãos em que o Tribunal de Justiça

94 — Ou seja, acórdão Akzo Chemie/Comissão (n.os 38 a 40).

95 — A citação é extraída do acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1989, Dow Chemical Ibérica e outros/Comissão (97/87 a 99/87, Colect., p. 3165, n.° 58, *in fine*). Neste considerando, o Tribunal de Justiça refere-se expressamente ao acórdão Akzo Chemie/Comissão, de 23 de Setembro de 1986, para rejeitar o fundamento que assenta na incompetência do comissário encarregado das questões de concorrência para assinar uma decisão que ordena diligências de instrução (v., igualmente, n.° 82, *infra*).

96 — Acórdão Akzo Chemie/Comissão (n.° 39, *in fine*).

examinou a questão da delegação de poderes no quadro das instituições comunitárias. Se efectuarmos a síntese desses acórdãos, poderemos, no que se refere ao exercício pela Comissão das suas competências em matéria de política de concorrência, estabelecer, *grosso modo*, uma distinção entre *três níveis*.

Importa distinguir, em primeiro lugar, o exercício de uma competência a nível *político*. Trata-se aqui do âmago do poder político que o Tratado CEE atribui à Comissão em matéria de concorrência, podendo a Comissão dar forma à sua política em matéria de concorrência através de medidas regulamentares gerais ou de decisões individuais [97]. Nos termos dos critérios enunciados no acórdão Akzo, trata-se de «decisões de princípio» que devem continuar a fazer parte do domínio exclusivo do colégio dos comissários. É claro que, como o Tribunal de Primeira Instância referiu no acórdão PVC [98] e como a Comissão recordou no âmbito do presente recurso, as decisões de aplicação dos artigos 85.° e seguintes do Tratado CEE, tomadas relativamente a empresas, relevam dessa categoria: com efeito, essas decisões pressupõem um amplo poder político de apreciação e implicam que a Comissão tome posição sobre situações económicas e jurídi-cas complexas. O princípio da colegialidade deve aqui ser rigorosamente respeitado, o que exclui qualquer delegação de poderes para efeitos da adopção dessas decisões [99].

As *medidas de gestão e de administração*, na acepção estrita da palavra, situam-se num segundo nível. Nos processos de concorrência, são sobretudo as medidas de instrução que relevam dessa categoria, ou seja, as medidas que a Comissão adopta no decurso da fase preparatória que antecede a decisão, a fim de determinar a existência de certas práticas incompatíveis com as regras de concorrência. Para aprovar essas medidas, a Comissão dispõe de um certo poder discricionário, ainda que limitado (quanto mais não seja, pela natureza preparatória do acto). É por isso que, por exemplo, são de incluir nessa categoria as decisões que a Comissão adopta ao abrigo do artigo 14.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17, com o objectivo de submeter as empresas a diligências de instrução. No acórdão Akzo, o Tribunal de Justiça declarou que, desde que tenham sido satisfeitos os critérios acima enunciados (n.° 41), o exercício desse poder pela Comissão pode

97 — V. a distinção entre medidas *essenciais* e medidas de *execução* que o Tribunal de Justiça estabeleceu no acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Köster (25/70, Recueil, p. 1161, n.° 6), a propósito da repartição de competências entre o Conselho e a Comissão em matéria de Política Agrícola Comum. O Tribunal de Justiça esclareceu, recentemente, no acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão (C-240/90, Colect., p. I-5343, n.° 37), que a qualificação«regras essenciais» deve ficar reservada para as «normas que têm por objecto traduzir as orientações fundamentais da política comunitária». No acórdão de 30 de Outubro de 1975, Rey Soda (23/75, Recueil, p. 1279, n.° 10), o Tribunal considerou, a propósito da competência de execução atribuída à Comissão pelo artigo 155.° do Tratado CEE, que «da economia do Tratado... e das exigências de ordem prática resulta que ao conceito de execução deve ser dado um sentido amplo».

98 — Acórdão PVC (n.° 57).

99 — Há já muito tempo, a propósito de processos CECA, que o Tribunal de Justiça declarou que o poder discricionário atribuído a uma instituição comunitária pelo Tratado, «implicando uma ampla liberdade de apreciação, susceptível de traduzir, em virtude da utilização que dela for feita, uma verdadeira política económica», não pode ser objecto de uma delegação, pois isso significava «uma verdadeira deslocação das responsabilidades» e punha, portanto, em causa o equilíbrio dos poderes característico da estrutura institucional da Comunidade, que o Tribunal de Justiça considera como uma garantia fundamental concedida pelo Tratado CECA, designadamente, às empresas e associações de empresas a que se aplica: acórdãos de 13 de Junho de 1958, Meroni e o./Alta Autoridade (9/56, Recueil, pp. 9, 45-46), e Meroni e o./Alta Autoridade (10/56, Recueil, pp. 51, 81-82).

ser delegado ao membro da Comissão encarregado das questões de concorrência:

«... uma decisão que obrigue uma empresa a submeter-se a uma diligência de instrução deve ser, enquanto medida instrutória, considerada como simples decisão de gestão. E será assim, mesmo que as empresas se oponham à diligência» [100].

Por último, existe o nível de *concretização*, que inclui actos de pura organização interna. Não se trata, estritamente falando, de uma delegação de poderes: trata-se de actos praticados em execução de decisões já tomadas, como a comunicação ou transmissão de decisões aos seus destinatários, ou outras medidas materiais de execução [101]. Estas medidas materiais de execução não comportam o menor poder discricionário. O poder que é atribuído ao director-geral da concorrência para assinar a comunicação das acusações a que se refere o artigo 2.° do Regulamento n.° 99/63 é um exemplo sobejamente conhecido. O Tribunal de Justiça já por diversas vezes reconheceu a legalidade dessa prática, que tem por base o artigo 27.° do regulamento interno: com efeito, o funcionário em questão actua«no âmbito não de uma delegação de poderes, mas de uma simples delegação de assinatura que recebeu do membro da Comissão» [102]. No entender do Tribunal de Justiça, essa delegação de assinatura constitui «uma medida relativa à organização interna dos serviços da Comissão» [103]. Constitui, portanto, «o meio normal pelo qual a Comissão exerce as suas funções» [104].

43. *Aplicação da diferença de nível da decisão ao caso em apreço.* Antes de aplicarmos a distinção que acabamos de efectuar ao caso em apreço, gostaríamos, em primeiro lugar, de fazer a seguinte observação a pro-

100 — Acórdão Akzo Chemie/Comissão (n.° 38). Foi com conhecimento de causa que o Tribunal de Justiça acrescentou que o poder reconhecido à Comissão pelo n.° 3 do artigo 14.° do Regulamento n.° 17 se aplica, sobretudo, quando a Comissão prevê que as empresas não se irão submeter voluntariamente a uma diligência instrutória. No mesmo sentido e mais recentemente, v. acórdão de 21 de Setembro de 1989, Hoechst/Comissão (46/87 e 227/88, Colect., p. 2859, n.os 44 e 46), bem como o acórdão Dow Chemical Ibérica/Comissão (já referido na nota 95, n.° 58).

101 — No que se refere a estas últimas medidas, pensa-se designadamente nos poderes que o artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17 atribui aos membros do pessoal da Comissão, quando, actuando por conta desta, procedem às diligências de instrução de que a Comissão os incumbiu por decisão tomada ao abrigo do artigo 14.°, n.° 3, desse regulamento. Ainda a propósito de processos CECA, o Tribunal de Justiça já por diversas vezes considerou que o mandato pelo qual a Alta Autoridade ordena que se proceda a averiguações, na acepção do artigo 47.° do Tratado CECA, «constitui o exercício dos seus próprios poderes e não uma delegação destes», de molde que«as formalidades e publicidade exigidas por uma delegação de poderes não tinham aplicação no caso em apreço»: acórdãos de 16 de Dezembro de 1963, Barge/Alta Autoridade (18/62, Recueil, pp. 529, 560-561), e de 16 de Março de 1971, SIMET/Comissão (67/69, Recueil, p. 197, n.° 7); v., igualmente, acórdão de 22 de Março de 1966, Macchiorlati Dalmas/Alta Autoridade (30/65, Recueil, pp. 49, 78).

102 — Acórdão de 17 de Outubro de 1972, Cementhandelaren/Comissão (8/72, Recueil, p. 977, n.° 12); acórdão ICI/Comissão (já referido na nota 75, n.° 13); acórdão Geigy/Comissão (já referido na nota 75, n.° 5); acórdão Cassella/Comissão (já referido na nota 52, n.° 5).

103 — Acórdão ICI/Comissão (já referido na nota 75, n.° 14); acórdão Geigy/Comissão (já referido na nota 75, n.° 5); acórdão Cassella/Comissão (já referido na nota 52, n.° 5); acórdão Cementhandelaren/Comissão (já referido na nota anterior, n.° 13).

104 — Acórdão VBVB e VBBB/Comissão (n.° 14), em que o Tribunal de Justiça se refere ao acórdão ICI/Comissão (já referido na nota anterior, n.os 11 a 15), e ao acórdão Cementhandelaren/Comissão (já referido na nota anterior, n.os 10 a 14). V., igualmente, ainda que não respeite ao direito da concorrência, acórdão de 11 de Outubro de 1990, FUNOC (C-200/89, Colect., p. I-3669, n.° 14), que se refere também aos dois citados acórdãos. A propósito do acórdão FUNOC, v. n.° 52, *infra*.

pósito da *utilização das línguas no funcionamento interno* de uma instituição comunitária, como a Comissão. À semelhança de todas as instituições comunitárias, a Comissão trabalha em todas as línguas oficiais da Comunidade [105]. Isto não a impede, no entanto, de poder utilizar uma ou diversas línguas da Comunidade como língua de trabalho interno, desde que respeite escrupulosamente o princípio da igualdade de direitos de todas as línguas oficiais da Comunidade, tal como se encontra previsto no Regulamento n.° 1 [106]. Com efeito, a escolha de uma ou várias línguas de trabalho pode, nos termos do acórdão Akzo (n.° 41, *supra),* revelar-se necessária para o bom funcionamento da Comissão enquanto órgão de decisão, quer dizer, a fim de permitir uma maior eficácia nas deliberações e na tomada de decisões. Pensamos, a este propósito, que o colégio dos comissários pode, igualmente, nas questões de concorrência, adoptar uma decisão com base num projecto redigido numa ou várias línguas de trabalho da Comissão: com efeito, o que importa é que, em conformidade com o princípio da colegialidade, todos os membros da Comissão tenham a possibilidade de participar na discussão e na tomada de decisão numa língua que dominem (n.° 38, *supra)* [107].

Não se pode tomar a sério as recorridas quando, na sua argumentação, afirmam que o facto de se submeter ao colégio dos comissários os projectos de decisões em *todas* as versões linguísticas que fazem fé constituía uma garantia para o controlo dessas versões (porque assim, pelo menos, a versão linguística em causa podia ser verificada por um comissário cuja língua materna é uma das línguas em questão): a intervenção dos membros da Comissão situa-se ao nível da deliberação e da tomada de decisão — o que pode, como já vimos, por razões de ordem prática, processar-se em uma ou várias línguas de trabalho da Comissão — e nunca no plano da revisão *linguística* de um texto.

44. Isto leva-nos a adoptar a seguinte posição. O princípio da colegialidade é respeitado quando o colégio dos comissários, com base num texto redigido em uma ou diversas línguas (de trabalho), efectivamente deliberou e decidiu tomar uma decisão pela qual declara ter-se verificado uma infracção ao

105 — Então — eram quatro as línguas oficiais da Comunidade —, o Tribunal de Justiça aplicava essa regra a si próprio: v. acórdão de 10 de Maio de 1960, FERAM/Alta Autoridade (1/60 Recueil, pp. 351,363). Aí, o Tribunal de Justiça declarou que «como todas as outras instituições das três Comunidades, o Tribunal de Justiça é tetralingue, em virtude de uma presunção *juris* e *de jure*».

106 — V., no que se refere ao respeito dessa igualdade das línguas na jurisprudência «do início» do Tribunal de Justiça, Riese, O. — «Das Sprachenproblem in der Praxis des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften», in *Vom Deutschen zum europäischen Recht, Festschrift für Hans Dölle,* II, Tübingen, Mohr, 1963, pp. 507 e segs. No que se refere aos problemas específicos que o carácter multilingue da legislação comunitária coloca a nível da jurisprudência do Tribunal de Justiça, v. Brasselmann, P. — «Übernationales Recht und Mehrsprachigkeit. Linguistische Überlegungen zu Sprachproblemen in EuGH-Urteilen», *Europarecht,* 1992, pp. 55 e segs.

107 — Observamos, a este respeito, que o Regulamento interno da Comissão não inclui uma disposição análoga à do artigo 8.° do Regulamento interno do Conselho [Regulamento interno adoptado pelo Conselho, em 24 de Julho de 1979, com base no artigo 5.° do Tratado de 8 de Abril de 1965 que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (79/868/CECA, CEE, EURATOM) (JO L 268, p. 1; EE 01 F3 p. 12)], que as recorridas invocaram nas suas alegações. Esse artigo estabelece que, salvo decisão em contrário do Conselho, tomada por unanimidade e com carácter de urgência, o Conselho só delibera e decide com base em documentos e projectos elaborados nas línguas previstas pelo regime linguístico em vigor. A diferença entre os regulamentos internos a este respeito só confirma, em nosso entender, a posição adoptada no corpo do texto: tal como referimos (n.° 14, *supra),* o Conselho é composto, contrariamente à Comissão, *por representantes dos Estados-membros* com delegação dos governos nacionais, de forma que é normal que estes possam participar, na sua própria língua, nas deliberações e tomadas de decisão. Seja-nos, além disso, permitido referir que, no acórdão Nakajima, de que voltaremos a falar (no n.° 49), o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição do regulamento interno não pode ser invocada por terceiros.

artigo 85.° do Tratado CEE e aplica as sanções que daí decorrem. Nenhuma das partes contesta que foi isso o que se passou no caso em apreço. É aliás o que decorre dos elementos de facto considerados provados pelo Tribunal de Primeira Instância [108].

Contrariamente ao Tribunal de Primeira Instância, pensamos que uma delegação em favor do comissário encarregado das questões de concorrência, para que adopte o *texto* de uma decisão tomada pelo colégio (numa ou mais línguas de trabalho) *nas outras versões linguísticas que fazem fé (ou não),* deve ser considerada como uma medida de aplicação material ou de organização interna: com efeito, o que, em substância, se delega é apenas o poder de aprovar actos materiais de execução, ou seja, o poder de efectuar a tradução de uma decisão já adoptada e, eventualmente, a sua coordenação com as outras traduções.

De qualquer modo, mesmo que, tendo em atenção o carácter autêntico (de certas) das versões linguísticas a adoptar, se parta do princípio de que a delegação que o colégio dos comissários efectuou em favor do comissário encarregado das questões de concorrência, tal como resulta da acta da nongentésima quadragésima quinta reunião, é uma medida de gestão e de administração no sentido estrito do termo, pensamos que a Comissão estava no direito de assim proceder. Com efeito, debruçando-nos mais atentamente, as condições impostas pelo acórdão Akzo para esse efeito encontram-se satisfeitas. É assim, em primeiro lugar, que é claro que, no que se refere aos*limites de competência* a respeitar, ao conceder a delegação em questão, a Comissão nunca cedeu o seu poder de tomar uma decisão de princípio nem renunciou à sua responsabilidade colegial no que respeita a essa decisão: uma leitura atenta da acta revela-nos que a Comissão começou por discutir e aprovar essa decisão numa língua de trabalho (tratava-se, no caso em apreço, de diversas línguas de trabalho, ou seja, o alemão, o inglês e o francês) e só em seguida é que solicitou ao comissário encarregado das questões de concorrência que transpusesse o *texto* da decisão para as outras línguas oficiais. A delegação não pode, portanto, razoavelmente, ser entendida como a concessão do poder de adoptar uma nova decisão, mas apenas como a concessão do poder de, *em nome da Comissão,* velar pela transposição da decisão nas outras versões linguísticas (que fazem fé ou não) *em conformidade* com a decisão adoptada pela Comissão nas suas versões alemã, inglesa e francesa. Por outro lado, as empresas destinatárias da decisão, nas versões linguísticas que fazem fé em questão, não são de modo algum afectadas na sua *protecção jurídica*: com efeito, podiam interpor recurso de anulação da decisão — o que, aliás, fizeram —, exactamente nas mesmas condições em que o fariam se a decisão tivesse sido adoptada pelo próprio colégio nas versões linguísticas em causa. Ademais, do acórdão PVC resulta que nenhum dos

108 — Acórdão PVC (n.° 37).

destinatários da decisão, em italiano ou neerlandês, levantou qualquer questão a este respeito em primeira instância [109].

45. Concluímos, portanto, afirmando que, ao declarar que o colégio dos comissários não podia autorizar o comissário encarregado das questões de concorrência a adoptar o texto da decisão nas outras versões linguísticas que fazem fé, ou seja, nas versões italiana e neerlandesa, o Tribunal de Primeira Instância violou o direito comunitário. Pretendemos, no entanto, sublinhar que a opinião que acabamos de emitir sobre a apreciação do Tribunal de Primeira Instância no que toca à incompetência material do comissário encarregado das questões de concorrência é totalmente independente da questão de competência *no tempo* do comissário P. Sutherland para *notificar* a decisão aos seus destinatários. Ninguém pode contestar, com base nos elementos de facto considerados provados pelo Tribunal de Primeira Instância, que a decisão só ficou definitivamente pronta — quer dizer, após tradução e revisão linguística — em *finais de Janeiro* de 1989, e isto tanto nas cinco línguas que fazem fé como nas outras quatro línguas oficiais das comunidades, e que o comissário P. Sutherland, cujo mandato terminou em *5 de Janeiro* de 1989, já não era competente para notificar a decisão aos seus destinatários em seu nome e por conta da Comissão. É óbvio que esta notificação devia ter sido feita pelo sucessor de P. Sutherland. Voltaremos a debruçar-nos sobre a questão de saber se esta lacuna é suficientemente importante para pôr em causa a legalidade ou mesmo a existência da decisão, na última parte das presentes conclusões.

VI — Âmbito e interpretação do artigo 12.° do Regulamento interno da Comissão relativo à autenticação das decisões

46. Segundo a Comissão, o acórdão PVC faz prova de um formalismo excessivo e ignora o sentido e alcance da autenticação dos actos prevista no artigo 12.° do regulamento interno. As formalidades impostas pelo artigo 10.° (que tem a ver com a aprovação da acta das reuniões da Comissão) e pelo artigo 12.° do regulamento (relativo à autenticação dos actos adoptados pela Comissão) [110]mais não eram do que simples auxiliares de memória para a Comissão e, nessa qualidade, só tinham efeitos puramente internos. De acordo com a Comissão, não eram elementos fundamentais para efeitos da adopção e existência desses actos, e ainda menos elementos que conferiam a esses actos carácter executório ou que garantiam a sua plena incorporação na ordem jurídica comunitária. Pelo contrário, um acto só surgia na vida jurídica externa à instituição após a sua entrada em vigor ou ao produzir efeitos em relação aos seus destinatários, quer dizer, pela sua publicação ou notificação, em conformidade com o artigo 191.° do Tratado.

109 — Só a Wacker Chemie e a Hoechst é que deduzem da contestação da Comissão que a decisão não tinha sido adoptada em italiano e em neerlandês, em 21 de Dezembro de 1988, tal como, em seu entender, deveria ter acontecido: acórdão PVC (n.° 14).

110 — Para o texto dessas duas disposições, v. n.° 60, *infra*.

47. Existem, em nosso entender, duas questões jurídicas estreitamente conexionadas que se encontram no centro desse debate. Trata-se i) da questão de saber qual o significado jurídico a atribuir à autenticação dos actos da Comissão, efectuada nos termos do artigo 12.° do regulamento interno, e ii) da questão de saber se terceiros podem invocar a inobservância dessa disposição. Para abordar correctamente essas questões, vamo-nos, antes de mais, debruçar sobre a jurisprudência que o Tribunal de Justiça consagrou, de um modo geral, ao estatuto jurídico do regulamento interno de uma instituição ou de um organismo comunitário e à questão de saber em que medida pode ser invocado por terceiros.

A — *Estatuto dos regulamentos internos na jurisprudência do Tribunal de Justiça e possibilidade que os terceiros têm de o invocar*

48. *Disposições do Tratado e precedentes na jurisprudência.* Exceptuando o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância (que têm um Regulamento de Processo [111]), todas as instituições da Comunidade têm um regulamento interno que tiveram de aprovar por força do Tratado CEE ou do tratado de fusão [112]. Para a Comissão, esta obrigação decorre do artigo 16.° do tratado de fusão, nos termos do qual:

«A Comissão estabelecerá o seu regulamento interno, de forma a garantir o seu próprio funcionamento e o dos seus serviços, nas condições previstas nos Tratados que instituem a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, bem como nas condições previstas no presente Tratado. A Comissão assegurará a publicação deste regulamento interno.»

O artigo 16.° do tratado de fusão atribui portanto à Comissão um poder de auto-organização [113]. Esta autonomia institucional, que, como o Tribunal de Justiça afirmou no acórdão Akzo, constitui a expressão de «um princípio inerente a todo o sistema institucional» (n.° 39, *supra*), é, no entanto, expressamente colocada — o que não se passa relativamente às outras instituições [114] — sob o signo do funcionamento da Comissão e dos seus serviços *nas condições previstas pelos* tratados comunitários [115].

111 — Em conformidade com o artigo 188.°, terceiro parágrafo, e, respectivamente, com o artigo 168.°-A, n.° 4, do Tratado CEE.

112 — Para o Conselho, essa obrigação resulta do artigo 5.° do tratado de fusão; para o Parlamento Europeu, do artigo 142.° do Tratado CEE; esta obrigação é igualmente válida para o Comité Económico e Social: v. artigo 196.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE. Quanto ao Banco Europeu de Investimento, é nos termos do artigo 9.°, n.° 3, do Protocolo relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento que o seu Conselho de Governadores deve aprovar o regulamento interno do banco.

113 — V. acórdão de 30 de Maio de 1973, De Greef/Comissão (46/72, Recueil, p. 543, n.° 14).

114 — Comparar o artigo 5.° do tratado de fusão (Regulamento interno do Conselho) com o artigo 142.° do Tratado CEE (Regulamento interno do Parlamento Europeu).

115 — As disposições do Tratado aplicáveis são esparsas: é assim claro que o Regulamento interno da Comissão deve, designadamente, ser compatível com as exigências relativas ao número dos seus membros e à sua independência (artigo 10.° do tratado de fusão), com o princípio da colegialidade e com a condição do *quorum* exigido para as reuniões da Comissão (artigo 17.° do tratado de fusão), mas também, por exemplo, com o princípio da responsabilidade política colectiva perante o Parlamento Europeu (artigo 144.° do Tratado CEE): v. Amphoux, J. — «Article 162, deuxième alinéa — Article 16 du traité de fusion», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, IX, pp. 244-245, n.° 1.

49. Quanto ao demais, em parte alguma, os Tratados regulam expressamente o estatuto jurídico dos regulamentos internos em causa, nem a questão de saber se podem ou não ser invocados por terceiros. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça abordou essas questões a propósito do Regulamento interno do Conselho no acórdão que proferiu em 7 de Maio de 1991 no processo Nakajima/Conselho [116]. Tratava-se de um processo *antidumping* em que a Nakajima tinha solicitado a anulação de um regulamento que instituía um direito *antidumping* definitivo. Em apoio do seu pedido, tinha, designadamente, invocado uma violação de formalidades essenciais, por o Conselho não ter respeitado duas disposições do seu regulamento interno: o prazo previsto para o estabelecimento da ordem do dia provisória da reunião não tinha sido respeitado (violação do artigo 2.°) e nem todas as versões linguísticas do regulamento em questão se encontravam disponíveis no dia da sua adopção (violação do artigo 8.°) [117]. O Tribunal de Justiça afastou este fundamento em termos enérgicos:

«Terá que se ter presente, quanto a este ponto, que o regulamento interno das instituições comunitárias tem por objecto a organização do funcionamento interno dos serviços no interesse de uma boa administração. Nestes termos, as regras nele contidas, nomeadamente quanto à organização das deliberações e à tomada de decisões, têm essencialmente por função assegurar o bom desenrolar dos debates, no pleno respeito das prerrogativas de cada um dos membros da instituição.

Daqui resulta que as pessoas singulares ou colectivas não podem invocar alegadas violações daquelas regras, que não se destinam a assegurar a protecção dos particulares» [118].

50. O valor de precedente do acórdão Nakajima para o processo sobre que hoje nos debruçamos suscitou longas discussões. A Comissão já tinha invocado este acórdão na audiência em primeira instância, para corroborar a sua afirmação de que terceiros não podem invocar o artigo 12.° do regulamento interno. Isto não impediu o Tribunal de Primeira Instância de afastar esta perspectiva com insistência:

«... essa argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, o Tribunal entende que esse acórdão deve ser interpretado no sentido de que se devem distinguir, de entre as normas do regulamento interno de uma instituição, aquelas cuja violação não pode ser invocada por pessoas singulares e colectivas, uma vez que apenas dizem respeito às regras de funcionamento interno da instituição que não são susceptíveis de afectar a sua situação jurídica, daquelas cuja violação pode, pelo con-

116 — Acórdão já referido na nota 38.

117 — Relativamente ao conteúdo desta disposição, v. nota 107, *supra*.

118 — Acórdão Nakajima/Conselho (n.os 49 e 50).

trário, ser invocada, uma vez que, como é o caso do artigo 12.° do Regulamento interno da Comissão, criam direitos e são um factor de segurança jurídica para essas pessoas» [119].

A Comissão voltou a invocar o acórdão Nakajima no Tribunal de Justiça. O seu representante alegou, na audiência, que, embora o Tribunal de Primeira Instância lhe tenha feito alusão — proferido após o termo da fase escrita em primeira instância —, esse acórdão não foi objecto da atenção que merece no âmbito da presente problemática.

51. *A jurisprudência «constante» do Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se as disposições dos regulamentos internos das instituições comunitárias podem ser invocadas por pessoas singulares ou colectivas.* Só mais adiante nos pronunciaremos sobre se a crítica da Comissão se justifica. Antes de mais, o que pretendemos é que se faça luz sobre uma outra crítica feita pela Comissão na audiência, ou seja, de que, no n.° 77 do seu acórdão, o Tribunal de Primeira Instância teria seguido um raciocínio incorrecto para chegar à conclusão de que a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça vai no sentido de confirmar o direito de terceiros de invocar a violação do regulamento interno de uma instituição comunitária. Embora seja verdade que os acórdãos invocados pelo Tribunal de Primeira Instância para o efeito fazem referência ao regulamento interno de uma instituição comunitária, em nenhum dos casos resolvidos por esses acórdãos a violação do regulamento em causa foi invocada pelo recorrente e examinada pelo Tribunal de Justiça.

Com efeito, no n.° 77 do acórdão PVC, o Tribunal de Primeira Instância refere-se a um número importante de acórdãos que o Tribunal de Justiça proferiu não apenas em processos de funcionários mas também em «outros domínios do contencioso comunitário» e dos quais retira que o Tribunal de Justiça

«... pela jurisprudência constante... reconheceu que as pessoas singulares e colectivas podem invocar a violação do regulamento interno de uma instituição comunitária em apoio dos seus pedidos dirigidos contra um acto dessa instituição (ver, a este propósito, os numerosos acórdãos proferidos no contencioso da função pública comunitária: de 9 de Junho de 1964, Bernusset/ /Comissão, 94/63 e 96/63, Recueil, p. 587; de 17 de Dezembro de 1981, Bellardi Ricci/Comissão, 178/80, Recueil, p. 3187; de 4 de Fevereiro de 1987, Bouteiller/ /Comissão, 324/85, Colect., p. 529, no que apenas diz respeito ao Regulamento interno da Comissão; ver igualmente, nos outros domínios do contencioso comunitário, os acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho, n.° 36,138/79, Recueil, p. 3333; de 30 de Junho de 1988, CIDA/Conselho, 297/86, Colect., p. 3531; e

119 — Acórdão PVC (n.° 78).

de 11 de Outubro de 1990, FUNOC/ /Comissão, C-200/89, Colect., p. I-3669)».

52. Se analisarmos mais de perto os acórdãos citados pelo Tribunal de Primeira Instância, ver-nos-emos obrigados a subscrever a maior parte da crítica formulada pela Comissão. Em momento algum, nos processos citados, os recorrentes expressamente invocaram uma violação do regulamento interno de uma instituição comunitária. É por isso que, em nenhum desses processos, o Tribunal de Justiça teve de resolver a questão de saber se se tinha verificado ou não uma violação desse regulamento e se a recorrente podia invocar essa violação. Quando, nos processos do contencioso da função pública europeia citados [120] e nos dois primeiros acórdãos citados relativos a «outros domínios do contencioso comunitário» (acórdão Roquette Frères/ /Conselho [121] e acórdão CIDA/Conselho [122]), o Tribunal de Justiça se refere ao regulamento interno de uma instituição comunitária, esta referência tem, no máximo, o valor de um *obiter dictum*.

Foi apenas no último acórdão citado, ou seja, no acórdão FUNOC/Comissão, que o Tribunal de Justiça baseou a sua apreciação jurídica sobre o Regulamento interno da Comissão. A recorrente tinha invocado a ilegalidade de uma decisão da Comissão que lhe impunha o reembolso de uma quantia em

120 — Só os acórdãos Bernusset/Comissão e Bouteiller/Comissão se referem incidentalmente ao Regulamento interno da Comissão. O acórdão Bellardi Ricci/Comissão não contém qualquer referência a este respeito. No acórdão Bernusset, o Tribunal de Justiça faz um exame sucinto do procedimento adoptado pela Comissão, no processo 94/63, para chegar à decisão de nomeação em litígio (ou seja, o processo escrito a que se refere o artigo 11.° do regulamento interno), mas apenas no quadro da questão de saber se tinham sido respeitadas as garantias previstas pelo artigo 45.° do Estatuto dos Funcionários CEE: v. Recueil 1964, pp. 612-613. Noutros termos, o Tribunal de Justiça só faz referência ao regulamento interno no quadro do sua apreciação da matéria *de facto*. No acórdão Bouteiller/Comissão, igualmente, o Tribunal de Justiça só faz referência ao «Regulamento interno» da Comissão, a título puramente subsidiário, sem especificar a disposição em causa (das conclusões apresentadas pelo advogado-geral Cruz Vilaça resulta tratar-se do artigo 26.° do regulamento interno). O elemento que estava no centro das discussões era a tomada em consideração, no âmbito de um processo de promoção, de um factor determinado da carreira de um funcionário, ou seja, o exercício por este da função de chefe *a. i.* de um serviço novo. Este exercício temporário de uma função processa-se ao abrigo do artigo 26.° do regulamento interno que prevê que quando o funcionário superior hierárquico se encontrar impedido, é substituído pelo subordinado presente mais antigo na categoria e no grau mais elevados.

121 — Este processo dizia respeito a um pedido de anulação de um regulamento do Conselho em matéria de política agrícola que previa uma quota de produção para a isoglucose, apresentado por uma sociedade francesa. O Parlamento Europeu interveio em apoio da recorrente, a propósito da violação de formalidades essenciais. Em nenhum momento, a recorrente invocou disposições do regulamento interno de uma instituição comunitária. No n.° 36 do acórdão Roquette Frères/Conselho citado pelo Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal de Justiça examinou a questão de saber se, quando adoptou o regulamento em causa, o Conselho tinha consultado o Parlamento, como lhe é imposto pelo artigo 43.°, n.° 2, do Tratado CEE. Referiu apenas, a este propósito, que o Conselho não tinha solicitado ao Parlamento um parecer urgente sobre o regulamento em questão, possibilidade prevista pelo Regulamento interno do Parlamento (das conclusões apresentadas pelo advogado-geral Reischl resulta que se trata do artigo 14.° do Regulamento interno do Parlamento). V. o acórdão, praticamente idêntico, que o Tribunal de Justiça proferiu no mesmo dia, de 29 de Outubro de 1980, Maizena/Conselho (139/79, Recueil, p. 3393, n.° 37). O Tribunal de Justiça também se referiu ulteriormente à passagem em causa do acórdão Roquette Frères, no acórdão que proferiu em 10 de Julho de 1986, Wybot/Faure (149/85, Colect., p. 2391, n.° 24).

122 — Este acórdão dizia respeito a um pedido de anulação de uma decisão do Conselho que nomeava membros do Comité Económico e Social, apresentado por uma associação italiana de directores de empresas. Esta associação nunca invocou a violação do Regulamento interno do Conselho: os fundamentos invocados eram relativos à violação do artigo 195.° do Tratado CEE e a um abuso de poder imputado ao Conselho. A única referência ao Regulamento interno do Conselho figura no n.° 25 do acórdão, em que o Tribunal de Justiça observa que o Conselho adoptou a decisão em litígio através do procedimento dos «pontos de partida A» previsto no Regulamento interno do Conselho (o Tribunal de Justiça também não indicou de que disposições desse regulamento se tratava, ou seja, o artigo 2.°, n.° 6).

dinheiro e lhe recusava o pagamento do saldo de uma ajuda financeira que lhe tinha sido concedida ao abrigo de um projecto do Fundo Social Europeu. De acordo com a FUNOC, essa decisão era ilegal pois não emanava da entidade competente (ou seja, da própria Comissão), mas antes do chefe de divisão da Direcção-Geral V que assinou a decisão [123]. O Tribunal de Justiça rejeitou essa argumentação ao referir-se ao artigo 27.° do Regulamento interno da Comissão bem como à sua jurisprudência em matéria de delegação de assinatura a que já anteriormente nos referimos (n.° 42):

«Ao suscitar este argumento, a recorrente esquece que as delegações de poderes, tal como o Tribunal reconheceu nos acórdãos de 14 de Julho de 1972, ICI, n.os 10 a 14 (48/69, Recueil, p. 619), e 17 de Outubro de 1972, Cementhandelaren, n.os 10 a 14 (8/72, Recueil, p. 977), constituem o meio normal pelo qual a Comissão exerce as suas funções. A recorrente não apresentou qualquer indicação que permita crer que, neste caso concreto, a administração comunitária se afastou da observância das regras aplicáveis na matéria» [124].

Voltaremos, dentro em breve, à importância desse acórdão para a problemática de as pessoas singulares ou colectivas poderem invocar disposições do regulamento interno de uma instituição comunitária (n.° 55, *infra*).

53. Resulta do que precede que a conclusão a que o Tribunal de Primeira Instância chegou no n.° 77 do acórdão e segundo a qual o Tribunal de Justiça autorizava, numa jurisprudência constante, as pessoas singulares e colectivas a invocar a violação do regulamento interno de uma instituição comunitária, não encontra qualquer apoio nos acórdãos que cita para o efeito. Também, em nenhuma parte destes acórdãos, o Tribunal de Justiça estabelece um nexo entre o regulamento interno da instituição em causa e os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa administração que o Tribunal de Primeira Instância menciona no n.° 76 do acórdão (n.° 58, *supra*).

Isto não quer dizer que, exceptuando os acórdãos citados pelo Tribunal de Primeira Instância e o acórdão Nakajima, não exista outra jurisprudência onde o Tribunal de Justiça, na sua argumentação jurídica, tenha em consideração disposições do regulamento interno de uma instituição ou de um organismo comunitário ou onde examine a conformidade dos actos dessa instituição ou desse organismo a esse regulamento. No entanto, em nenhum desse acórdãos, o Tribunal de Justiça exprime de forma explícita a sua perspectiva sobre o estatuto jurídico desses regulamentos. Ademais, essa jurisprudência não diz respeito a litígios entre uma instituição e pessoas singulares ou colectivas

123 — Do relatório para audiência resulta que a FUNOC não tinha alegado a violação do regulamento interno, mas antes a violação do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2950/83 do Conselho, de 17 de Outubro de 1983 (JO L 289, p. 1). Em seu entender, desta disposição resultava que era a própria Comissão que devia ter tomado essa decisão.

124 — Acórdão FUNOC (n.° 14).

que não fazem parte dessa instituição: trata-se sempre de processos de funcionários [125] ou de litígios entre um Estado-membro e uma instituição comunitária [126]. Destes acórdãos também não se pode inferir que a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça permite que as pessoas singulares e colectivas invoquem violações ao regulamento interno de uma instituição comunitária. A conclusão inversa, ou seja, de que este regulamento não podia, em princípio, ser invocado por pessoas singulares ou colectivas, também não pode ser retirada, em nosso entender, dos dois despachos específicos que a Comissão mencionou na audiência [127].

54. *Análise do acórdão Nakajima.* Todos os elementos a que acabámos de fazer referência nos confortam na convicção de que o único acórdão a que podemos atribuir o valor de precedente é o acórdão Nakajima: é o único em que o Tribunal de Justiça se exprimiu de forma explícita sobre o estatuto jurídico do regulamento interno de uma instituição comunitária e sobre as circunstâncias em que um particular, pessoa singular ou colectiva, externo a essa instituição, pode invocar a violação desse regulamento. O argumento que as recorridas invocaram na audiência, de que o acórdão Nakajima era irrelevante para efeitos do presente processo, não pode ser acolhido: embora seja verdade que este acórdão diz respeito ao Regulamento interno do Conselho (e não ao da Comissão) e que não se refere à autenticação das decisões, não deixa de ser verdade que se lhe deve reconhecer o valor de precedente quanto à questão controvertida, ou seja, do estatuto jurídico do regulamento interno de uma instituição comunitária, bem como quanto à questão de

125 — V., designadamente, acórdãos de 24 de Março de 1983, Colussi/Parlamento (298/81, Recueil, p. 1131, n.° 10); de 29 de Setembro de 1983, De Bruyn/Parlamento (223/82, Recueil, p. 2879, n.° 18); de 19 de Janeiro de 1984, Andersen/Conselho (260/80, Recueil, p. 177, n.os 5 e 6); de 21 de Junho de 1984, Lux/Tribunal de Contas (69/83, Recueil, p. 2447, n.os 9, 11 e 12) (Regulamento interno do Tribunal de Contas); de 10 de Junho de 1987, Gavanas/Comité Económico e Social e Conselho (307/85, Colect., p. 2435, n.os 17-21) (Regulamento interno do Comité Económico e Social); de 9 de Fevereiro de 1988, Picciolo/Comissão (1/87, Colect., p. 711, n.os 36-40) (Regulamento interno do Serviço das Publicações). Relativamente a processos de funcionários, em que o regulamento interno de uma instituição reveste uma importância sobretudo subsidiária, v. acórdãos de 15 de Maio de 1985, Patrinos/Comité Económico e Social (3/84, Recueil, p. 1421, n.os 7 e 21), e de 11 de Julho de 1985, Salerno/Comissão e Conselho (88/77 e 130/77, 22/83 e 10/84, Recueil, p. 2523, n.os 7 e 50) (Regulamento interno da Associação Europeia para a Cooperação).

126 — Também neste grupo de acórdãos existe uma certa diversidade. O Tribunal de Justiça declarou expressamente que, quando um Estado-membro, na sua qualidade de membro da instituição em causa, invocava a violação do regulamento interno, a instituição estava vinculada pelo seu regulamento interno e não o podia derrogar: v. acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (68/86, Colect., p. 855, n.° 48); v., igualmente, o acórdão Reino Unido/Conselho (131/86, já referido nos n.os 10 e segs., *supra*). Em contrapartida, nos processos em que esta qualidade de membro não foi invocada, o Tribunal de Justiça faz prova de alguma reserva: foi assim que, por diversas vezes, se recusou a dar provimento a recursos interpostos por Estados-membros que solicitavam que verificasse a conformidade de uma decisão do Parlamento com o regulamento interno dessa instituição, com o fundamento de que essa decisão «se enquadra na organização interna dos seus trabalhos e não pode, portanto, ser objecto de um controlo jurisdicional»: acórdãos de 22 de Setembro de 1988, França/Parlamento (358/85 e 51/86, Colect., p. 4821, n.os 16 e 17), e de 28 de Novembro de 1991, Luxemburgo/Parlamento (já referido na nota 17, n.os 43 e 44). O Tribunal de Justiça faz prova da mesma reserva num acórdão que proferiu em 14 de Janeiro de 1987, Alemanha/Comissão (278/84, Colect., p. 1, n.os 12 e 13).

127 — Trata-se dos despachos de 4 de Junho de 1986, Grupo das Direitas Europeias/Parlamento (78/85, Colect., p. 1753), e de 22 de Maio de 1990, Blot e Front national/Parlamento (C-68/90, Colect., p. I-2101). Em ambos os casos, um membro do Grupo das Direitas Europeias do Parlamento Europeu apresentou um pedido de anulação de actos internos adoptados pela Parlamento. Nos dois casos, os recorrentes invocaram, designadamente, uma violação do Regulamento interno do Parlamento. Em ambos os casos, o Tribunal de Justiça considerou os recursos inadmissíveis, baseando-se, para isso, no seu acórdão de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/Parlamento (294/83, Colect., p. 1339), em que declarou que os recursos de anulação de actos do Parlamento só são possíveis relativamente aos actos que se destinam a produzir efeitos jurídicos na esfera de terceiros. Nenhum dos actos em discussão satisfaz essa condição. Todavia, o Tribunal de Justiça não abordou a questão de saber se as disposições do Regulamento interno do Parlamento, que os recorrentes invocaram, podem ou não ser invocadas por pessoas singulares ou colectivas.

saber se esse regulamento pode ser invocado por particulares estranhos a essa instituição.

55. Assim, a questão que se coloca é saber se, ao estabelecer uma distinção entre as disposições do regulamento interno de uma instituição que apenas regulam a forma como devem ser tratados os assuntos no interior da instituição (e cuja violação não podia, portanto, ser invocada) e as que estão na origem de direitos e que constituem um elemento da segurança jurídica (e cuja violação pode, portanto, ser invocada), o Tribunal de Primeira Instância interpreta correctamente o acórdão Nakajima.

Pensamos que a resposta deve ser matizada. De qualquer modo, da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que a segunda situação representa mais a excepção do que a regra: com efeito, tal como resulta dos acórdãos Akzo e Nakajima (citados, respectivamente, nos n.os 41 e 48, *supra*), o regulamento interno de uma instituição comunitária tem por principal objectivo regular o funcionamento interno dessa instituição *tendo em vista uma boa administração*. Esta perspectiva é válida *a fortiori* para a Comissão, em virtude do imperativo acima evocado (n.° 48) que se encontra enunciado no artigo 16.° do tratado de fusão. Além disso, do acórdão Nakajima resulta claramente que as pessoas singulares ou colectivas não podem invocar a violação das regras de um regulamento interno que respeitam à organização da instituição em causa e à tomada das suas decisões e que têm, portanto, por objectivo garantir o bom desenrolar das deliberações *internas* —, o que era, notoriamente, o caso dos artigos do Regulamento interno do Conselho invocados pela Nakajima (v. n.° 49, *supra*).

No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça não se opõe totalmente a que particulares possam invocar um regulamento interno, pelo menos, desde que, reproduzindo os termos do n.° 50 do acórdão Nakajima, a disposição invocada «se destina(m) a assegurar a protecção dos particulares». O artigo 27.° do Regulamento interno da Comissão, relativo à delegação de poderes, constitui uma ilustração adequada de uma disposição que satisfaz essa exigência. Os acórdãos Akzo, VBVB e VBBB/Comissão e FUNOC/Comissão contêm indicações implícitas, mas certas, no sentido de que um terceiro pode eventualmente invocar uma violação da disposição em questão [128], o que aliás é lógico. Como já anteriormente referimos (n.os 38 e segs.), o problema da delegação e do poder de representação que lhe é inerente está estreitamente conexionado com o princípio da colegialidade da Comissão, que se encontra inscrito no Tratado, e apresenta igualmente um nexo estreito com a questão de saber se um acto foi adoptado ou praticado pela autoridade competente. Esta última questão diz respeito à competência e encontra-se, portanto, sujeita ao controlo de legalidade do Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE.

128 — V., respectivamente, acórdão VBVB e VBBB/Comissão (já referido na nota 48, n.° 14, *in fine*), e o acórdão FUNOC/Comissão (n.° 14, *in fine*, reproduzido no n.° 52, *supra*): deles resulta que o Tribunal de Justiça considera que o recorrente pode fornecer a prova de que as regras aplicáveis em matéria de delegação de assinatura ou de concessão desse poder foram violadas.

56. O exemplo do artigo 27.° conforta-me na convicção de que o critério a aplicar para analisar a questão de saber se as disposições do regulamento interno de uma instituição comunitária podem ser invocadas por particulares é, precisamente, o de que essas disposições devem (designadamente) ter por objecto *a protecção dos particulares* e não, ou pelo menos não exclusivamente, o bom funcionamento interno da instituição em questão. Se forem assim entendidas, podemos concordar com a distinção que o Tribunal de Primeira Instância retirou do acórdão Nakajima. Todavia, isto ainda não significa que tenhamos pura e simplesmente adoptado a posição do Tribunal de Primeira Instância, que afirma que o artigo 12.° do regulamento interno é «criador de direitos e factor de segurança jurídica» para os particulares. Para se poder resolver este problema, importa agora examinar o significado do conceito de autenticação, na acepção da citada disposição.

B — *Significado jurídico da autenticação das decisões da Comissão, em conformidade com o artigo 12.° do regulamento interno*

57. *Concepção do Tribunal de Primeira Instância.* Examinemos, antes de mais e rapidamente, as principais passagens do acórdão PVC em que o Tribunal de Primeira Instância exprime o seu ponto de vista sobre o processo de autenticação previsto no artigo 12.° do regulamento interno. A posição de princípio do Tribunal de Primeira Instância está consignada no n.° 72 do acórdão:

«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.° e 16.° do tratado de fusão de 8 de Abril de 1965, que prevêem, além disso, a publicidade desse regulamento, constitui um factor 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 pelas regras de forma previstas no Tratado e nos diplomas adoptados em sua execução, especialmente com respeito pela obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.° 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.»

De acordo com o Tribunal de Primeira Instância, o processo de autenticação desempenha mais exactamente as seguintes funções:

«Em primeiro lugar, a autenticação do acto certifica assim, de modo seguro, a sua existência e a correspondência exacta do seu conteúdo com o do acto adoptado pelo colégio dos comissários. Em segundo lugar, permite, através da datação do acto e da aposição das assinaturas do presidente e do secretário-geral, comprovar a competência do seu autor.

Em terceiro lugar, ao conferir ao acto o seu carácter executório, a autenticação garante a sua plena incorporação na ordem jurídica comunitária» [129].

O Tribunal de Primeira Instância considera indispensável o formalismo que este processo de autenticação comporta:

«Todo este rigoroso formalismo 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 jurídica e da boa administração... 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 controlo jurisdicional. Por esta razão, conforme o Tribunal de Justiça considerou no acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, dito das 'substâncias hormonais' (68/86, Colect., p. 855), em que, à semelhança do acórdão proferido no mesmo dia, dito das 'galinhas poedeiras', já referido, recordou a força vinculativa dos regulamentos internos das instituições comunitárias, 'as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias são estabelecidas pelo Tratado e... não estão na disponibilidade nem dos Estados-membros nem das próprias instituições'» [130].

58. Se resumirmos estes três pontos do acórdão, chegaremos à conclusão de que, no entender do Tribunal de Primeira Instância, o processo de autenticação previsto pelo regulamento interno desempenha as seguintes funções: i) garante que o acto foi adoptado pela autoridade competente com respeito pelos requisitos de forma e pelas regras de execução enunciados pelo Tratado CEE, em especial, pela obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado [131]; ii) confirma a existência material do acto e do seu conteúdo, bem como a sua correspondência à vontade do colégio dos comissários [132]; e iii) confere ao acto o seu carácter executório e garante a sua plena incorporação na ordem jurídica comunitária [133].

Antes de examinar se se pode, efectivamente, considerar que o processo de autenticação desempenha essas funções, parece-nos indicado analisar mais de perto as disposições em causa do regulamento interno.

59. *Análise circunstanciada das disposições controvertidas do Regulamento interno da Comissão.* O artigo 12.° enquadra-se na

129 — Acórdão PVC (n.° 75).

130 — Acórdão PVC (n.° 76).

131 — Acórdão PVC (n.os 72 e 75).

132 — Acórdão PVC (n.os 74, *in fine*, e 75).

133 — Acórdão PVC (n.° 75).

secção I, intitulada «Deliberações da Comissão», do capítulo I do regulamento interno. Surge no fim desta secção, que diz exclusivamente respeito à forma como a Comissão delibera e adopta as suas decisões, quer seja em reunião ou de acordo com o procedimento escrito [134]. Tal como a Comissão afirma e o Tribunal de Primeira Instância admitiu no seu acórdão [135], existe um nexo estreito entre o artigo 12.° e o artigo 10.° desse regulamento. Passamos a citar na íntegra o texto das duas disposições:

«*Artigo 10.°*

erá elaborada acta de cada reunião da Comissão.

Os projectos de acta serão submetidos à aprovação da Comissão em reunião posterior. As actas aprovadas serão autenticadas pelas assinaturas do Presidente e do Secretário Executivo.»

«*Artigo 12.°*

Os actos adoptados pela Comissão, em reunião ou através do procedimento escrito, serão autenticados, na ou nas línguas em que façam fé, pelas assinaturas do Presidente e do Secretário Executivo.

O texto destes actos será anexado à acta da Comissão na qual se faça menção da sua adopção.

O Presidente notificará, se necessário, os actos adoptados pela Comissão.»

A conjugação destas disposições revela que, relativamente às decisões adoptadas pelo colégio dos comissários, a Comissão deve respeitar o seguinte processo: i) em primeiro lugar, deve ser elaborada uma acta de cada reunião que será aprovada pela Comissão em reunião posterior e autenticada pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo; ii) os *actos* adoptados pela Comissão (em reunião ou através do procedimento escrito) devem, em seguida, ser autenticados, na língua ou nas línguas em que façam fé, pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo; iii) o texto destes actos deve ser anexado à acta da reunião da Comissão, na qual se faça menção da sua adopção e iv) os actos em questão devem, se necessário, ser notifi-

134 — A secção II do capítulo I diz respeito à preparação e à execução das deliberações da Comissão. O regulamento interno contém ainda um capítulo II, «Administração», que diz respeito à organização dos serviços administrativos da Comissão, bem como um capítulo III, «Substituições e delegação de poderes», em que se inclui o artigo 27.°, já por diversas vezes referido.

135 — Acórdão PVC (n.° 74).

cados aos seus destinatários pelo presidente [136].

60. *O processo de autenticação tem por função garantir que o acto foi adoptado pela autoridade competente com respeito pelos requisitos de forma e, em especial, pela obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado CEE?* Não estamos convencidos de que o processo de autenticação tenha por função garantir que um acto foi adoptado pela autoridade competente, ou seja, a Comissão. Embora seja verdade que a autenticação constitui uma prova de que o colégio dos comissários adoptou um acto determinado, não é, no entanto, uma garantia de que a Comissão era competente para o adoptar [137]. Inversamente, o facto de o actual regulamento interno não prever qualquer processo de autenticação para os actos adoptados por uma pessoa a quem foi atribuído o poder de praticar um acto de administração ou de gestão, em conformidade com o artigo 27.° do regulamento, também não implica que esses actos tenham sido praticados por um autor incompetente. Se o que o Tribunal de Primeira Instância pretende dizer é que a autenticação garante que um acto foi adoptado por um autor competente *no interior da Comissão*, pensamos que a jurisprudência já referida (n.^{os} 40 e segs.), que o Tribunal de Justiça consagrou ao princípio da colegialidade e às condições a que deve obedecer a delegação de poderes, oferece, a este respeito, garantias suficientes aos particulares para que estes se possam defender contra um acto adoptado por um membro incompetente da Comissão ou do seu pessoal.

Também não vemos que garantia suplementar pode oferecer a autenticação para o cumprimento dos requisitos de forma impostos pelo Tratado CEE, em especial a obrigação de fundamentação enunciada no seu artigo 190.° Quanto ao respeito pelo disposto no artigo 190.°, cabe dizer que, embora seja exacto que a fundamentação é um elemento constitutivo dos actos comunitários (n.° 73, *infra*), este artigo do Tratado CEE, tal como foi interpretado na jurisprudência do Tribunal de Justiça (n.° 16, *supra*), estabelece, em primeiro lugar, toda uma série de condições a propósito do *mérito* da fundamentação das decisões da Comissão em matéria de concorrência. Seja qual for o cuidado com que é observado, um processo puramente *formal* de autenticação, na acepção dos artigos 10.° e 12.° do regulamento interno, não é susceptível de corrigir as deficiências, quanto ao mérito, da fundamentação de uma decisão, haja em vista as exigências do Tribunal de Justiça em matéria de protecção jurídica dos destinatários do acto e em sede de controlo de legalidade no âmbito do artigo 173.° do Tratado CEE.

136 — Note-se que o regulamento interno não exige expressamente que a Comissão, relativamente às decisões que devem ser redigidas em diversas línguas que façam fé, adopte essas decisões em todas essas línguas *durante a sua reunião*, e muito menos ainda que sejam assinadas por todos os comissários que participaram na sua adopção. O artigo 12.° do regulamento interno também não estabelece um prazo imperativo para a autenticação dos actos na língua ou nas línguas que fazem fé. Parece-nos, pelo contrário, que da disposição por força da qual esses textos devem ser anexados à acta aprovada em conformidade com o artigo 10.° — acta que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância afirma no n.° 74 do acórdão PVC, não deve ser aprovada pela Comissão na primeira reunião posterior, mas sim «em reunião posterior» — resulta que a autenticação a que se deve proceder por força do artigo 12.° pode ser efectuada num prazo razoável após a adopção do acto.

137 — Com efeito, se a Comissão devesse, por exemplo, tomar uma decisão num domínio que releva da competência exclusiva dos Estados-membros, essa decisão, de acordo com o Tribunal de Justiça, «não teria qualquer base jurídica na ordem comunitária»: acórdão de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França (6/69 e 11/69, Recueil, p. 523, n.° 13). É óbvio que a autenticação não sanava esse vício.

61. *Exame circunstanciado dos artigos 191.° e 192.° do Tratado CEE.* Para analisar as outras funções que o Tribunal de Primeira Instância atribui ao processo de autenticação, onde se inclui o papel que a autenticação deve desempenhar para garantir o respeito pelos outros requisitos de forma previstos pelo Tratado CEE e os diplomas aprovados para sua execução, pensamos que é, antes de mais, necessário examinar mais de perto o sentido dos artigos 191.° e 192.° do Tratado. Com efeito, para além do artigo 190.° que já examinámos, são estes dois artigos que enunciam os requisitos de forma que o Tratado CEE impõe no que toca às decisões em matéria de concorrência que estabelecem uma obrigação pecuniária para pessoas singulares ou colectivas.

62. O artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE estabelece, em primeiro lugar, que «as decisões serão notificadas aos seus destinatários». Noutros termos, a *notificação* é portanto uma formalidade indispensável para que uma decisão possa produzir efeitos [138]. O Tribunal de Justiça faz, no entanto, prova de maleabilidade no que se refere ao modo *formal* como a notificação deve ser efectuada: é de jurisprudência constante, a partir do acórdão Continental Can, que «uma decisão foi devidamente notificada, na acepção do Tratado, quando foi comunicada ao seu destinatário e este teve a possibilidade de dela tomar conhecimento» [139]. Esta jurisprudência é o prolongamento lógico do acórdão ALMA, em que, com base «numa regra jurídica geralmente aceite em todos os países da Comunidade», o Tribunal de Justiça afirmou que «uma declaração de vontade escrita produz todos os seus efeitos a partir do momento em que o destinatário, de uma forma regular, dela toma conhecimento» [140]. Noutros termos, para se determinar se foi dado cumprimento à exigência de notificação enunciada no artigo 191.° do Tratado CEE, é fundamental que o destinatário tenha tido *acesso efectivo* à decisão em questão [141]. Tal como o Tribunal de Justiça declarou nos acórdãos Geigy e ICI, as irregularidades que possam ter ocorrido na forma como foi feita a notificação de uma decisão não afectam o próprio acto e não podem portanto afectar a sua validade: este tipo de irregularidade apenas pode impedir, em determinadas circuns-

138 — Contrariamente ao previsto para os regulamentos, o artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, não obriga a que as decisões sejam *publicadas* no Jornal Oficial. Essa publicação não constitui, portanto, uma exigência do Tratado para a entrada em vigor de uma decisão: v. acórdão Países Baixos e Leeuwarden Papierwarenfabriek/Comissão (já referido na nota 47, n.° 28). Relativamente a um certo número de decisões que a Comissão toma ao abrigo dos artigos 85.° e 86.° do Tratado CEE, o artigo 21.° do Regulamento n.° 17 impõe, no entanto, a sua publicação; esta obrigação de publicação não é no, entanto, válida para as decisões que aplicam coimas por violação dos artigos 85.° ou 86.° do Tratado, nos termos do artigo 15.° do Regulamento n.° 17. Não obstante, de acordo com o Tribunal de Justiça, nem a letra nem o espírito do artigo 21.° do Regulamento n.° 17 impedem a Comissão de efectuar a sua publicação, desde que isso não se traduza em divulgação de segredos de negócios das empresas em causa; a publicidade assim dada à decisão pode mesmo «contribuir para garantir o respeito das regras de concorrência do Tratado»: v. acórdão ACF Chemiefarma/Comissão (já referido na nota 51, n.os 102 e 104). Em contrapartida, os destinatários de uma decisão também não podem discutir a *não* publicação, mesmo que o Tribunal de Justiça julgue preferível «que uma decisão... que afecta os direitos e os interesses dos nacionais de diversos Estados-membros não fique privada de uma publicidade que, no entanto, foi garantida em casos análogos»: acórdão de 18 de Fevereiro de 1964, International Crediet- en Handelsvereniging «Rotterdam» (73/63 e 74/63, Recueil, pp. 1, 28).

139 — Acórdão Europemballage e Continental Can/Comissão (já referido na nota 75, n.° 10). O Tribunal de Justiça considerou, aqui, que a decisão em causa tinha sido devidamente notificada, pois tinha sido comunicada à Continental Can (quer dizer, por cartas que lhe tinham sido enviadas pelo correio). Para acórdãos mais recentes que confirmam esta jurisprudência, v., entre outros, os acórdãos Cockerill-Sambre/Comissão (já referido na nota 13, n.° 10), e de 18 de Outubro de 1989, Orkem/Comissão (374/87, Colect., p. 3283, n.° 6); v., igualmente, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Maio de 1991, Bayer/Comissão (T-12/90, Colect., p. II-219, n.° 18).

140 — Acórdão ALMA/Alta Autoridade (já referido na nota 15, Recueil 1957, p. 190).

141 — É a razão pela qual o Tribunal de Justiça também declarou, no acórdão Continental Can, que a Continental não podia, com o objectivo de tornar ineficaz a comunicação da decisão em litígio, invocar a sua própria recusa em dela tomar conhecimento: acórdão Europemballage e Continental Can/Comissão (já referido na nota 75, n.° 10).

tâncias, que o prazo de recurso comece a correr [142]. Embora o Tribunal de Justiça vele por uma aplicação rigorosa do regime linguístico previsto no artigo 3.° do Regulamento n.° 1, por força do qual «as instituições da Comunidade são obrigadas a comunicar às empresas destinatárias de uma decisão o texto dessa decisão na língua do Estado-membro de que essa empresa releva» [143], entende, no entanto, que não é por uma decisão também ter sido notificada a essa empresa noutras línguas que se pode pôr em causa a sua validade [144].

O artigo 191.°, segundo parágrafo, estabelece, além disso, que as decisões *produzem «efeito* mediante tal notificação». Uma decisão não pode, portanto, entrar em vigor antes de ser notificada: o Tribunal de Justiça confirmou que um princípio fundamental da ordem jurídica comunitária exige que um acto aprovado pelos poderes públicos só possa ser oponível aos seus destinatários depois de estes terem tido a possibilidade de dele tomarem conhecimento [145]. Isto resulta igualmente do facto de o prazo estabelecido para a interposição de um recurso de anulação com base no artigo 173.° do Tratado CEE só começar a contar a partir da notificação ao recorrente ou, na sua falta, a partir do dia em que o recorrente teve conhecimento desse acto (artigo 173.°, terceiro parágrafo, do Tratado CEE).

No acórdão Consten-Grundig, o Tribunal de Justiça também declarou com insistência, a propósito de uma decisão de aplicação do artigo 85.° do Tratado CEE, que «só o texto notificado aos destinatários faz fé» [146]. É por isso que o destinatário não pode invocar um erro que surja no texto da decisão, tal como foi publicado no Jornal Oficial [147].

63. O artigo 192.° do Tratado CEE enuncia as regras que regulam o *carácter executório* das decisões que, como pode acontecer nos processos «artigo 85.°», impõem uma obrigação pecuniária a pessoas singulares ou colectivas. (É o artigo 192.° do Tratado CEE que, em conformidade com o artigo 187.° do mesmo diploma também regula o carácter executório dos acórdãos do Tribunal de Justiça). Estas decisões constituem títulos executivos relativamente às pessoas aí referidas (artigo 192.°, primeiro parágrafo). A fórmula executória deve ser aposta «sem outro controlo além da verificação da autenticidade do título» pela autoridade nacional que o governo de cada um dos Estados-membros tiver designado para o efeito (artigo 192.°, segundo parágrafo) [148]. Pressupõe-se que esse controlo apenas significa que a autoridade nacional competente verifica que o acto a

142 — Acórdão ICI/Comissão (já referido na nota 75, n.os 39 e 40), e acórdão Geigy/Comissão (já referido na nota 75, n.° 18). Tanto no processo ICI como no processo Geigy, o Tribunal de Justiça declarou que a recorrente tinha tido integral conhecimento do texto da decisão e que tinha feito uso, dentro dos prazos, do seu direito de recurso; que, nessas circunstâncias, a questão das eventuais irregularidades de notificação não tinha qualquer interesse e que, portanto, os fundamentos a que serviam de base eram inadmissíveis por impertinentes: acórdão ICI/Comissão (n.os 42-44); acórdão Geigy/Comissão (n.° 19).

143 — Acórdão Suiker Unie/Comissão (já referido na nota 54, n.° 114). Relativamente ao texto desta disposição, v. nota 64, *supra*.

144 — Acórdão Suiker Unie/Comissão (n.° 115).

145 — Acórdão de 25 de Janeiro de 1979, Racke (98/78, Recueil, p. 69, n.° 15, *in fine)*. V., igualmente, a este respeito, Daig, H.-W.; Schmidt, G. — «Artikel 191», in Von der Groeben-Thiesing-Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, IV, p. 4991, n.° 20; Grabitz, E. — «Artikel 191», in Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, p. 32, n.° 8.

146 — Acórdão Consten-Grundig/Comissão (já referido na nota 49, Recueil 1966, p. 491).

147 — *Ibidem*. Consten tinha alegado uma violação de formalidades essenciais, em virtude de o texto publicado no Jornal Oficial qualificar o acto impugnado de directiva.

148 — Para a lista das autoridades nacionais competentes designadas pelos Estados-membros para o efeito, v. Louis, J.-V. — «Article 192», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, X, pp. 516-517, nota 5.

executar tem a sua origem *efectiva* na instituição comunitária que notifica a decisão [149].

64. *Exame, na perspectiva desses artigos do Tratado, das outras funções que o Tribunal de Primeira Instância atribui ao processo de autenticação.* Se examinarmos agora as outras funções que o Tribunal de Primeira Instância atribui aos processos de autenticação previstos pelo regulamento interno à luz dos artigos 191.° e 192.° do Tratado CEE, revela-se de imediato que não se pode sustentar que *a autenticação, ao atribuir ao acto o seu carácter executório, garante a sua plena incorporação na ordem jurídica comunitária.* Através dessa declaração, com efeito, o Tribunal de Primeira Instância ignora erradamente o artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE e a jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça com base nessa disposição e no artigo 192.° do Tratado, que enunciam de forma exaustiva as condições a que deve obedecer uma decisão para entrar em vigor, que é o que lhe confere o seu carácter executório e garante a sua plena incorporação na ordem jurídica comunitária. Com efeito, antes da sua notificação na acepção dessa disposição uma decisão não pode entrar em vigor nem possuir carácter executório, independentemente de se saber se o processo interno de autenticação foi respeitado ou não.

65. Também não vemos, à luz dos artigos 191.° e 192.° do Tratado CEE, como é que uma autenticação feita em conformidade com os artigos 10.° e 12.° do regulamento interno confere aos destinatários da decisão uma garantia suplementar quanto *à existência material e ao conteúdo de um acto.* Quando uma decisão da Comissão é notificada a uma pessoa singular ou colectiva em conformidade com o artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, é apenas o acto assim notificado e só ele que, de acordo com o Tribunal de Justiça, é autêntico e cuja autenticidade pode ser controlada pelas autoridades nacionais competentes, com vista à aposição da fórmula executória (n.^{os} 62 e 63, *supra*). A partir desse momento, a Comissão deixa de se poder subtrair à declaração de vontade que fez, a não ser que o acto se revele inexistente (n.° 77, *infra*). Ao revogar a sua declaração de vontade, a Comissão atentaria contra os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima do destinatário, que pode confiar na legalidade do acto [150]. Só no caso de o acto ser ilegal é que a Comissão o podia revogar mas, mesmo nesse caso, só o poderia fazer, em conformidade com uma jurisprudência constante, «caso ocorra num prazo razoável e a Comissão tenha tido suficientemente em conta a medida na qual o recorrente tenha eventualmente podido confiar na legalidade do acto impugnado» [151].

149 — Grabitz, E. — «Artikel 192», in Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, p. 36, n.° 11; Ipsen, H. P. — *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr, 1972, p. 535, n.° 13.

150 — Acórdão de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (15/85, Colect., p. 1005, n.^{os} 13 e 17).

151 — Acórdão Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (n.° 12); acórdão de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, Colect., p. 749, n.° 10); v., igualmente, acórdãos de 12 de Julho de 1957, Algera e o./Assembleia Comum (7/56 e 3/57 a 7/57, Recueil, pp. 81,125); de 12 de Julho de 1962, Hoogovens/Alta Autoridade (14/61, Recueil, pp. 485,521); e de 13 de Julho de 1965, Lemmerz-Werke/Alta Autoridade (111/63, Recueil, pp. 835, 853).

66. *O processo de autenticação destina-se a confirmar que o conteúdo de um acto corresponde à vontade do colégio dos comissários?* Isto conduz-nos à última função que o Tribunal de Primeira Instância atribui ao processo de autenticação, ou seja, a de que este garante que o acto autenticado coincide, quanto ao conteúdo, com o acto aprovado pelo colégio dos comissários. Esta interpretação do Tribunal de Primeira Instância deve, em nosso entender, ser atenuada da seguinte forma.

Sublinhamos, antes de mais, que o juiz comunitário só deve deferir o pedido do destinatário de uma decisão da Comissão, de que seja ordenado a esta, através de medidas de instrução, que apresente as actas autenticadas e o original autenticado da decisão — ambos documentos *confidenciais,* pois, nos termos do artigo 8.° do Regulamento interno da Comissão, os debates da Comissão são confidenciais —, caso o demandante demonstre possuir um *interesse* na obtenção dessa medida. É ao juiz que incumbe apreciar concretamente esse interesse: pode-se supor que esse interesse existe quando existem indicações sérias no sentido de que o texto notificado não (ou já não) corresponde ao da decisão aprovada pelo colégio dos comissários [152]. Esse interesse *não* nos parece existir quando apenas se observam sinais de divergências que, como acontece com as adaptações efectuadas com vista à coordenação das diversas versões linguísticas de uma decisão, de modo algum afectam o alcance da decisão, ou quando se trata de divergências de fundo que só podem afectar *outros* destinatários.

No entanto, na hipótese acima evocada, em que uma das partes demonstra possuir um interesse, pensamos que, efectivamente, esse papel pode ser atribuído à acta autenticada e ao original autenticado de um acto aprovado pelo colégio dos comissários. Com efeito, o juiz comunitário deve então poder verificar, através desses documentos, se foram introduzidas *a posteriori* modificações importantes no diploma aprovado pelo colégio, ou seja, que afectam a situação jurídica da parte interessada, modificações essas que não correspondiam à declaração de vontade da Comissão, tal como se encontra expressa nos documentos em causa. Também podemos formular isto de uma outra maneira: quando o presidente e o secretário executivo da Comissão apõem a sua assinatura no fim da acta aprovada de uma reunião da Comissão em que foi tomada uma decisão e que, além disso, assinam (a versão ou as versões autênticas de) essa decisão, vemos nessa formalidade uma garantia efectiva para o destinatário dessa decisão de que o texto que lhe foi notificado corresponde efectivamente à decisão do colégio dos comissários. Esta garantia funciona em dois níveis. Desempenha uma função *a priori* (antes da notificação da decisão) no interior da Comissão, para o secretário executivo e os seus serviços, na medida em que quando estes, com vista à notificação da decisão, apõem no fim do documento a fórmula «cópia conforme»,

152 — Despacho de 18 de Junho de 1986, BAT e Reynolds/Comissão (142/84 e 156/84, Colect., p. 1899, n.° 11), em que um dos recorrentes tinha solicitado ao Tribunal de Justiça que convidasse a Comissão a entregar-lhe todos os documentos que estavam na sua posse relativos a um determinado processo de concorrência, com vista a verificar se a decisão tinha sido influenciada por outras considerações que não as constantes da fundamentação da decisão. O presidente indeferiu esse pedido por se tratar de uma «medida de carácter excepcional» que «faz supor que as circunstâncias que rodearam a decisão em causa permitem *sérias dúvidas* quanto aos verdadeiros motivos e, sobretudo, a suspeita de que tais motivos sejam alheios aos objectivos do direito comunitário e, por conseguinte, estejam viciados por desvio de poder» (o sublinhado é nosso).

podem estar seguros, graças à autenticação do original da decisão, do conteúdo desse original através do qual devem verificar a conformidade da cópia notificada (n.° 82, *infra*) [153]. Esta garantia desempenha também uma função *a posteriori* (após a notificação da decisão) perante o juiz comunitário: funciona em favor do destinatário da decisão na hipótese que já esboçámos, ou seja, quando este dispõe de indicações sérias no sentido de que o texto notificado não corresponde ao original.

67. Entre as funções que o Tribunal de Primeira Instância atribui ao processo de autenticação, só a última que referimos satisfaz, em nosso entender, o critério que enunciámos (no n.° 56) para que uma disposição do regulamento interno de uma instituição comunitária possa ser invocado por pessoas singulares ou colectivas. A autenticação efectuada em conformidade com os artigos 10.° e 12.° do regulamento interno garante, designadamente — com o aval do presidente e do secretário executivo que, respectivamente, presidiu e assistiu à reunião em que a decisão foi aprovada —, que o texto de uma decisão da Comissão notificada a um destinatário está em conformidade com a decisão aprovada pelo colégio dos comissários. A este respeito, a autenticação destina-se a garantir uma melhor protecção (jurídica) dos sujeitos de direito — os quais, em virtude do carácter confidencial das reuniões da Comissão, não estão, evidentemente, em condições de, por si sós, controlar essa conformidade — que, em conformidade com a jurisprudência Nakajima, podem assim invocar os artigos 10.° e 12.° do regulamento interno.

68. No entanto, todas as observações que acabámos de fazer não significam ainda que, caso uma medida de instrução ordenada pelo juiz comunitário revelasse posteriormente que a Comissão não respeitou inteiramente o processo de autenticação previsto no seu regulamento interno, os destinatários da decisão em causa pudessem retirar da violação das disposições em questão do regulamento um fundamento de *inexistência* dessa decisão. Com efeito, adiante se verá (no n.° 77) que para isso é necessário que a decisão esteja ferida por vícios manifestos, quer dizer, vícios que, igualmente para os seus destinatários, sejam facilmente detectáveis aquando da leitura do texto que lhes foi notificado — o que não se passa, manifestamente, no caso de inobservância, por parte da Comissão, do processo de autenticação cuja tramitação se processa no interior da Comissão, inobservância essa que foi constatada *a posteriori* pelo juiz, no âmbito de uma medida de instrução.

O não respeito integral ou parcial, pela Comissão, do processo de autenticação também não pode, em nosso entender, ser considerado como uma violação de *formalidades essenciais* na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE. Como se pode ler na jurisprudência do Tribunal de Justiça, as formalidades essenciais são, com efeito, regras que uma instituição comunitária deve respeitar, sob pena de nulidade, *antes* da aprovação de

153 — Nos termos do terceiro parágrafo do artigo 16.° do Regulamento interno da Comissão, compete ao secretário executivo tomar «as medidas necessárias para assegurar a notificação dos actos da Comissão e a sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*».

um diploma, *ou no momento* da sua aprovação [154]. É a razão pela qual, por exemplo, as regras relativas à publicação ou à notificação de um acto aos seus destinatários não constituem, aos olhos do Tribunal de Justiça, formalidades essenciais, na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE: a partir do momento em que uma decisão foi validamente aprovada, nenhum acto *posterior* à sua adopção pode afectar a sua validade [155]. Assim, não vemos como é que o não respeito ou o respeito parcial, por parte da Comissão, dos seus processos internos de autenticação — que, como resulta da análise dos artigos 10.° e 12.° (n.° 59, *supra*), se devem necessariamente desenrolar após a aprovação do acto — podiam consubstanciar uma violação de formalidades essenciais.

Em contrapartida, torna-se necessário, em nosso entender, considerar essa autenticação como uma regra processual que a Comissão se impôs a si própria no âmbito da obrigação que lhe incumbe (por força do artigo 16.° do tratado de fusão: v. n.° 48, *supra*) de cumprir as missões que lhe foram confiadas pelos Tratados, em consonância com os *princípios da boa administração*. O Tribunal de Justiça por diversas vezes confirmou que esses princípios são igualmente aplicáveis quando a Comissão intervém nos processos de concorrência [156]. A autenticação deve então ser entendida como uma regra de cautela que a Comissão se impôs a si própria com vista a garantir que as decisões que aprovou reflictam integralmente a vontade do colégio dos comissários [157].

69. O que acaba de ser dito não obsta a que o total desrespeito pelo processo de autenticação possa revelar uma tal falta de cuidado na administração que constitui uma violação dos princípios da boa administração e, portanto, um fundamento de ilegalidade na

154 — V. Waelbroek, M. — «Article 173», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, X, p. 128, n.° 34; v., igualmente, Joliet, R. — *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Liège, Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1981, pp. 99 e segs. Tomando por base a jurisprudência do Tribunal de Justiça, este último autor distingue três categorias de formalidades essenciais, na acepção do artigo 173.° do Tratado CEE, cuja violação pode conduzir à nulidade: i) as regras relativas ao processo de elaboração dos actos comunitários [por exemplo, a obrigação de uma instituição consultar outra instituição ou um outro órgão, ou a obrigação, imposta à Comissão pelo artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 17, de dar às empresas a oportunidade de se pronunciarem sobre as acusações de que são alvo: v., a este propósito, o recente acórdão de 31 de Março de 1993, Ahlström e o./Comissão (C-89/95, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 e C-125/85 a C-129/85, Colect., p. I-1307)]; ii) as regras relativas ao processo de adopção da decisão (ou seja, as regras relativas ao *quorum* ou à maioria exigida, etc.); e iii) as regras relativas à forma do acto (designadamente, a língua em que é redigido e a sua fundamentação). O único acórdão, até ao momento, em que o Tribunal de Justiça classificou como formalidade essencial uma disposição do regulamento interno de uma instituição comunitária, é o acórdão Reino Unido/Conselho (68/86, já referido na nota 126). Nesse processo, o Tribunal de Justiça constatou (nos n.os 46-49 do acórdão) que o Conselho tinha violado o artigo 6.°, n.° 1, do seu regulamento interno (a decisão de proceder a voto por escrito exige a unanimidade). De acordo com o Tribunal de Justiça, esta disposição impõe uma formalidade essencial (n.° 51 do acórdão) e releva, portanto, da *segunda* categoria de formalidades essenciais a que se refere R. Joliet. V., igualmente, as remissões para esta jurisprudência feitas no acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e outros (331/88, Colect., p. I-4023, n.° 3); e nos despachos de 13 de Julho de 1988, Fedesa e outros/Conselho (160/88 R, Colect., p. 4121, n.° 12); de 12 de Outubro de 1988, CEVAP/Conselho (34/88, Colect., p. 6265, n.° 6); de 7 de Dezembro de 1988, Fedesa e outros/Conselho (160/88, Colect., p. 6399, n.° 4); e de 7 de Dezembro de 1988, Flourez/Comissão (138/88, Colect., p. 6393, n.° 4).

155 — Acórdão IAZ/Comissão (já referido na nota 43, n.° 16). Isto foi igualmente confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às irregularidades cometidas aquando da notificação prevista pelo artigo 191.° do Tratado CEE: v. acórdãos Geigy/Comissão e ICI/Comissão (já referidos no n.° 62, *supra*).

156 — Acórdão Consten-Grundig (já referido na nota 49, Recueil 1966, p. 500); acórdão IAZ/Comissão (n.° 15).

157 — É com o mesmo sentido que, em nosso entender, deve ser compreendido o processo de autenticação definido nos artigos 7.° e 9.° do Regulamento interno do Conselho. Este processo configura-se da seguinte forma: i) elaboração de uma acta de cada reunião que, após aprovação, é assinada pelo presidente e pelo secretário-geral; ii) aposição das assinaturas do presidente e do secretário-geral no fim dos diplomas aprovados pelo Conselho; iii) junção do texto destes diplomas à acta.

acepção do artigo 173.° do Tratado CEE [158]. Todavia, nada nos autoriza, em nosso entender, a falar, *no caso em apreço,* de uma tal falta de cuidado ou de rigor na administração. Com efeito, dos factos considerados provados pelo Tribunal de Primeira Instância resulta que a Comissão não violou todo o processo de autenticação que lhe é imposto pelo seu regulamento interno: a *acta* da nongentésima quadragésima quinta reunião do colégio dos comissários de 21 de Dezembro de 1988, que entregou no Tribunal de Primeira Instância em 5 de Dezembro de 1991, estava autenticada pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo, tal como lhe é imposto pelo artigo 10.° do regulamento interno [159]. Esta acta demonstra claramente que o colégio dos comissários deliberou sobre a decisão e refere expressamente, além disso, que a Comissão i) constata uma violação do artigo 85.° do Tratado CEE, ii) aplica às catorze empresas em causa as coimas especificadas na acta, iii) ordena-lhes que ponham termo às violações em questão e que se abstenham, no futuro, de qualquer acordo ou prática concertada que possa ter um objecto ou um efeito idêntico ou similar e iv) faz suas as decisões enunciadas nos documentos C (88) 2497 e C (88) 2498 (ou seja, os projectos de decisão, incluindo a fundamentação, em alemão, inglês e francês). Dado que a acta é de uma grande precisão — dela consta praticamente todo o dispositivo da decisão bem como, sob a forma de remissão para os projectos de decisão, os fundamentos da decisão — e foi assinada pelo presidente e pelo secretário executivo, em conformidade com o artigo 10.° do regulamento interno, pode-se aceitar que esta autenticação da acta pode ser equiparada à autenticação da própria decisão, na medida em que a correspondência entre a decisão notificada aos destinatários e a decisão, tal como foi aprovada na reunião, pode ser verificada através de uma acta tão precisa quanto esta e, além disso, autenticada. Embora consideremos extremamente inoportuna a forma como a Comissão procedeu — há muito tempo que devia ter adaptado o artigo 12.° do regulamento interno (que data de 1963) ao ritmo das suas decisões, que entretanto acelerou nitidamente —, não podemos, a partir do momento em que dispomos de uma acta precisa e autenticada que assumiu, em substância, a função que incumbe à autenticação da própria decisão, afirmar que, no caso em apreço, se verificou uma violação de um princípio de boa administração.

70. *Conclusão.* Isto leva-nos à seguinte conclusão. O processo de autenticação enunciado nos artigos 10.° e 12.° do regulamento interno não garante a competência para intervir do autor de uma decisão da Comissão, nem que os requisitos de forma enunciados no Tratado CEE, incluindo os enunciados no artigo 190.°, tenham sido respeitados. Este processo nada tem a ver com o carácter executório da decisão, nem com os seus efeitos ou ainda com a sua incorporação na ordem jurídica comunitária. A autenticação também não protege os particulares, em virtude de confirmar a existência de uma decisão, pois, a este respeito, apenas é determinante o texto autêntico da decisão que foi correctamente aprovado e notificado aos destinatários. A autenticação prevista pelo regulamento interno permite, no entanto, ao juiz comunitário, controlar, se necessário — ou seja, quando uma parte que prove possuir um interesse suficiente o solicitar —, o texto notificado aos destinatários de uma decisão através da acta da reunião da Comissão em

158 — Ou seja, «uma violação do... Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação» na acepção dessa disposição. Do acórdão IAZ/Comissão (já referido na nota 43, n.° 15, *in fine*) resulta que uma irregularidade processual cometida pela Comissão (mesmo que não diga respeito a uma formalidade essencial) pode constituir uma violação dos princípios da boa administração, susceptível de fazer com que uma decisão seja ilegal.

159 — Acórdão PVC (n.° 28), bem como a declaração do secretário executivo da Comissão, para a qual o acórdão remete.

que o diploma foi aprovado e através do original desse diploma, já que esses documentos confirmam, no seu conjunto, a expressão original da vontade da Comissão. É apenas a este respeito que a autenticação também tem por objecto proteger os particulares e que o não respeito do processo pode ser eventualmente invocado como uma violação do direito comunitário, ou seja, como uma violação de um princípio de boa administração. No caso sobre que ora nos debruçamos, esta função de autenticação encontra-se plenamente satisfeita graças à existência de uma acta suficientemente precisa e que, além disso, foi autenticada. Ao não tomar em consideração este elemento e ao considerar o disposto no artigo 12.° como um requisito de forma cuja violação implica, por si só, a nulidade da decisão, e mesmo a sua inexistência, o Tribunal de Primeira Instância atribuiu um alcance demasiado absoluto ao artigo 12.° do regulamento interno e violou, portanto, o direito comunitário.

VII — Aplicação incorrecta da teoria da inexistência?

71. *Declarações das partes e argumentação do Tribunal de Primeira Instância.* O último fundamento da Comissão é relativo a uma aplicação incorrecta, pelo Tribunal de Primeira Instância, da teoria da inexistência dos actos administrativos, tal como foi desenvolvida nos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-membros e na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Em primeiro lugar, todos os sistemas jurídicos nacionais conhecem, de acordo com a Comissão, o princípio de que os actos administrativos gozam de uma presunção de legalidade. É apenas em casos muito excepcionais — quando uma irregularidade é tão grosseira e evidente que os vícios do acto são imediatamente detectáveis por qualquer pessoa — que, nos Estados-membros, se aplicava a teoria da inexistência. Na sua jurisprudência, designadamente, no acórdão Consorzio Cooperative d'Abruzzo (a seguir «acórdão Consorzio»), o Tribunal de Justiça também aplica a referida presunção de legalidade e só em casos extremos — até agora só o fez uma vez — é que estará disposto a declarar um acto inexistente em virtude das irregularidades particularmente graves e flagrantes que o afectam, irregularidades essas que têm de ser manifestas aos olhos do próprio destinatário. Se se tiver de considerar que a presente decisão sofre de vícios, estes apenas abrangem, no entender da Comissão, o processo interno que levou à aprovação da decisão. Foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância concluiu pela inexistência do acto com base nesse fundamento.

A argumentação das recorridas traduz-se substancialmente em declarar que a Comissão interpreta de forma incorrecta a teoria da inexistência, tal como, designadamente, se encontra explanada no acórdão Consorzio. Com efeito, a condição a satisfazer não é a de que os vícios que afectam um acto sejam evidentes para o seu destinatário, quer dizer, sejam imediatamente visíveis. Por outro lado, foi erradamente que a Comissão extraiu argumentos do facto de o Tribunal de Justiça só ter aplicado a teoria da inexistência numa única ocasião: de acordo com as recorridas, não existia, a nível comunitário, um único caso conhecido em que as regras de processo tivessem sido violadas em tão grande escala como no presente processo,

violação que culminou na não autenticação da decisão.

especialmente graves e evidentes, na acepção do acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1987, já referido, susceptíveis de levar o Tribunal de Primeira Instância a declará-lo inexistente» [161].

72. Passemos em revista a argumentação do Tribunal de Primeira Instância. Referindo-se à jurisprudência comunitária, recorda, antes de mais, que

O Tribunal de Primeira Instância procedeu, em seguida, em consequência. Após ter verificado a inexistência de autenticação na acepção do artigo 12.° do regulamento interno e após ter recapitulado o que já tinha constatado a propósito das modificações introduzidas no texto da decisão e da competência do seu autor, o Tribunal de Primeira Instância declarou que não era possível determinar a data, o conteúdo e o autor da decisão.

«... 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... Este fundamento é de ordem pública e, como tal, pode ser invocado pelas partes durante o processo, independentemente de prazos, e ser conhecido oficiosamente pelo juiz» [160].

Do acórdão Consorzio (n.° 75, *infra),* o Tribunal de Primeira Instância retira, em seguida, que

No que se refere à *data,* o Tribunal considera que se viu na impossibilidade de

«... Deve examinar-se se, no presente caso, o acto impugnado está afectado por vícios

«... datar os actos de forma precisa, ainda que a sua adopção se tenha verificado numa data próxima da cessação do mandato do comissário encarregado das questões de concorrência, relativamente ao qual é pacífico ter sido habilitado pelo colégio, pelo menos parcialmente, com esse poder de adopção; assim, é impossível ao Tribunal determinar a data, entre 21 de Dezembro de 1988 e 16 de Janeiro de 1989, em que os actos impugnados foram realmente adoptados e incorporados

160 — Acórdão PVC (n.° 68). Quanto ao conceito de inexistência jurídica dos actos comunitários, o Tribunal de Primeira Instância refere-se aos acórdãos 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); de 21 de Fevereiro de 1974, Schots-Kortner e o./Conselho (15/73 a 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 a 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 e 135/73 a 137/73, Recueil, p. 177); de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (já referido na nota 150); de 30 de Junho de 1988, Comissão/Grécia (226/87, Colect., p. 3611); e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 1991, Valverde Mordt/Tribunal de Justiça (T-156/89, Colect., p. II-407).

161 — Acórdão PVC (n.° 68, *in fine).*

na ordem jurídica comunitária, adquirindo, pois, força vinculativa» [162].

Quanto ao *conteúdo* desses actos, o Tribunal de Primeira Instância considerou igualmente ser-lhe impossível determinar *«o conteúdo certo e exacto»*

«... uma vez que foi totalmente desrespeitado o processo de autenticação previsto no artigo 12.° do regulamento interno, único meio para fazer... a distinção entre a vontade do órgão de deliberação e as posteriores alterações introduzidas por pessoa e em data não identificáveis» [163].

Por último, o Tribunal de Primeira Instância observa

«... que lhe é impossível, em consequência da conjugação dos dois vícios anteriores, identificar com certeza o autor dos actos adoptados na sua versão definitiva, quando, por um lado, esta é uma questão de ordem pública e, por outro, os actos perderam, em razão dos dois vícios anteriores, a presunção de legalidade de que, à primeira vista, beneficiam» [164].

No n.° 96 do acórdão, o Tribunal de Primeira Instância chega então à seguinte conclusão:

«Um acto, relativamente ao qual o Tribunal 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.° do Tratado, nem definir e controlar sem ambiguidade o alcance das obrigações que impõe aos seus destinatários ou a designação deste 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.°, segundo parágrafo, do Tratado, não pode ser qualificado como decisão na acepção do já referido artigo 189.° do Tratado. Esse acto enferma de vícios particularmente graves e evidentes, que o tornam juridicamente inexistente.»

73. *A teoria da inexistência na jurisprudência do Tribunal de Justiça.* Ao raciocinar desta forma, o Tribunal de Primeira Instância fez uma correcta aplicação da teoria da inexistência, tal como foi desenvolvida na jurisprudência do Tribunal de Justiça? Sublinhamos, em primeiro lugar, que desde há muito, ou seja, desde o acórdão Algera, de 12 de Julho de 1957, o Tribunal de Justiça adoptou a seguinte regra de base:

«Existe uma presunção de validade do acto administrativo. Esta presunção só pode ser

162 — Acórdão PVC (n.° 93).
163 — Acórdão PVC (n.° 94).
164 — Acórdão PVC (n.° 95).

contrariada pela anulação ou revogação, desde que essas medidas sejam admissíveis» [165].

No mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça frisou que:

«... só em determinados casos é que a ilegalidade de um acto administrativo individual conduz à sua nulidade absoluta... Abstraindo desses casos excepcionais, a doutrina e a jurisprudência dos Estados-membros só admitem a sua anulabilidade ou revogabilidade» [166].

Mais recentemente, no acórdão Consorzio, de 26 de Fevereiro de 1987, o Tribunal de Justiça formulou a sua concepção da inexistência dos actos administrativos da seguinte forma:

«No que diz respeito à inexistência, há que salientar que, tal como nos direitos nacionais dos vários Estados-membros, um acto administrativo, ainda que irregular, goza, em direito comunitário, de uma presunção de validade, até que seja anulado ou validamente revogado pela instituição de que emana. Qualificar um acto de inexistente permite declarar, independentemente dos prazos de recurso, que este acto não produziu qualquer efeito jurídico. Por razões manifestas de segurança jurídica esta qualificação deve, desde logo, ficar reservada, em direito comunitário, tal como sucede nos direitos nacionais que a consagram, para os actos afectados por vícios particularmente graves e evidentes» [167].

Nestes últimos anos, igualmente, o Tribunal de Justiça, por diversas vezes, confirmou que só está disposto a aplicar a teoria da inexistência

«... se o acto em causa estivesse afectado por vícios particularmente graves e evidentes que fizessem com que fosse qualificado como acto inexistente...» [168].

74. Uma análise mais cuidada revela que a jurisprudência comunitária faz prova de uma grande reserva quando se trata de declarar inexistentes actos que emanam de órgãos comunitários. Passemos em revista os cinco acórdãos que sobre este assunto se debruçam.

A primeira e, até agora, única ocasião, em que o Tribunal de Justiça decidiu declarar

165 — Acórdão Algera e o./Assembleia Comum (já referido na nota 151, Colect. 1957, p. 122).

166 — *Ibidem*, p. 122.

167 — Acórdão Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (já referido na nota 150, n.° 10).

168 — Acórdão Comissão/Grécia (já referido na nota 160, n.° 16); acórdão de 27 de Outubro de 1992, Comissão/Alemanha (C-74/91, Colect., p. I-5437, n.° 11).

que um acto administrativo comunitário era inexistente, foi no acórdão Société des usines à tubes de la Sarre, de 10 de Dezembro de 1957 [169]. O processo dizia respeito à intervenção da Alta Autoridade em apoio de programas de investimento na indústria metalúrgica, ao abrigo do artigo 54.° do Tratado CECA. O recorrente, um produtor de aço, tinha recebido da Alta Autoridade uma carta que (contrariamente à Alta Autoridade) considerou ser um parecer, na acepção do artigo 54.°, quarto parágrafo, do Tratado CECA, e do qual resolveu interpor recurso para o Tribunal de Justiça. Após ter analisado as circunstâncias, o Tribunal chegou à conclusão de que a Alta Autoridade tinha tido, efectivamente, a intenção de formular um parecer na acepção dessa disposição. No entanto, verificou que o artigo 54.°, quarto parágrafo, do Tratado CECA, impõe um determinado número de condições quanto à forma como deve ser formulado o parecer (fundamentação, notificação à empresa interessada, comunicação ao governo respectivo, publicação). Também observou que só uma dessas formalidades, ou seja, a notificação, tinha sido cumprida. O Tribunal declarou, designadamente, que «a fundamentação é inexistente» visto não se poder considerar que a carta «contenha os elementos de facto fundamentais dados como adquiridos de que depende a justificação legal da medida» [170]. Daí o Tribunal de Justiça extraiu a seguinte conclusão:

«Não se encontram satisfeitas algumas das condições impostas pelo Tratado: embora, de entre elas, algumas sejam formalidades que não podem afectar a natureza ou a existência do acto, parece que a fundamentação de um parecer não só é imposta pelos artigos 5.°, 15.° e 54.°, quarto parágrafo, do Tratado, mas também constitui um elemento essencial, ou seja, constitutivo, desse acto. Assim, a falta de fundamentação conduz à inexistência do acto» [171].

75. Um segundo processo em que o Tribunal de Justiça foi convidado a pronunciar-se sobre a inexistência de um acto comunitário foi o processo Schots-Kortner, cujo acórdão foi proferido em 21 de Fevereiro de 1974 [172]. Tratava-se de um recurso de funcionários pelo qual, na continuação dos acórdãos Sabbatini e Bauduin [173], um determinado número de funcionários femininos reclamava um subsídio de expatriação. Uma das recorrentes, cujos direitos tinham prescrito em virtude da expiração dos prazos de recurso, tinha alegado, para obstar a essa prescrição, que a disposição do Estatuto então aplicável — que o Tribunal de Justiça tinha considerado ilícita nos citados acórdãos —, que tinha servido de fundamento para a recusa do subsídio a determinados funcionários femininos (artigo 4.°, n.° 3, do anexo VII), era de tal modo ilegal que devia ser considerada como não escrita ou inexistente. O Tribunal de Justiça recusou-se terminantemente a qualificar dessa forma a disposição em questão: Considerou

169 — Acórdão já referido na nota 160.

170 — A única indicação de fundamentos que a Alta Autoridade referiu em apoio do seu ponto de vista, na carta em causa, era a seguinte: «nas circunstâncias actuais... a Alta Autoridade só pode formular um parecer negativo, na acepção do artigo 54.°, quarto parágrafo, do Tratado, sobre o programa de investimento apresentado».

171 — Recueil 1957, pp. 219-220.

172 — Acórdão já referido na nota 160.

173 — Acórdãos de 7 de Junho de 1972, Sabbatini/Parlamento (20/71, Recueil, p. 345), e Bauduin/Comissão (32/71, Recueil, p. 363). Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 4, n.° 3, do anexo VII, do Estatuto previa uma diferença de tratamento arbitrária, e que, por esse motivo, as decisões tomadas a respeito dos funcionários em causa, pelas quais o subsídio de expatriação lhes foi retirado, deviam ser anuladas.

«não se pode de modo algum qualificar de 'inexistente' a disposição do artigo 4.°, n.° 3, do anexo VII do Estatuto, que emana da autoridade competente e foi aprovada no respeito das condições de processo e de forma fixados pelos Tratados» [174].

76. No processo Consorzio que já citámos, o litígio era relativo a um auxílio financeiro que a Comissão tinha concedido a uma empresa italiana, o Consorzio Cooperative d'Abruzzo, no quadro do FEOGA (Secção Orientação). O Consorzio reclamava a anulação de uma decisão, datada de Outubro de 1984, em que a Comissão tinha reduzido o montante do auxílio máximo para o seu projecto relativamente ao montante que tinha sido fixado numa decisão datada de Abril de 1982. Esta decisão de revogação de 1984 encontrava-se, com excepção do montante concedido, redigida em termos idênticos aos que tinham sido utilizados na anterior decisão de 1982, mas não fazia, no entanto, referência a esta última. Em sua defesa, a Comissão alegou que nunca tinha tido a intenção de conceder o montante referido na decisão de 1982 e que essa decisão era inexistente. Para esse efeito, invocou duas irregularidades que tinham sido cometidas aquando da adopção da decisão, ou seja, i) que as disposições internas relativas à fixação do montante máximo do auxílio FEOGA tinham sido violadas e ii) que tinha concedido um auxílio de um montante diferente do que tinha sido objecto de um parecer favorável do comité de gestão, e isto sem disso informar o Conselho, em conformidade com as disposições do regulamento de base aplicáveis [175].

Após ter recordado a sua concepção da inexistência dos actos administrativos comunitários (n.° 74, *supra*), o Tribunal de Justiça negou provimento ao fundamento da Comissão relativo à inexistência da sua decisão de 1982:

«Sem que seja sequer necessário analisar a gravidade das irregularidades alegadas pela Comissão, basta declarar que nem uma nem outra assumem um carácter evidente. Nenhuma delas resultava da leitura da decisão. Com efeito, as normas internas relativas à determinação da participação máxima possível do FEOGA no âmbito do Regulamento n.° 355/77 do Conselho, supracitado, não foram publicadas. Deste modo, para além dos funcionários da Comissão, que as devem aplicar regularmente, ninguém estava em condições de verificar, através da leitura da decisão de 7 de Abril de 1982, se essas normas haviam ou não sido violadas. O mesmo sucede com a irregularidade relativa à não correspondência entre o projecto submetido ao comité de gestão e a decisão aprovada em 7 de Abril de 1982. Fica, portanto, excluído que a decisão de 7 de Abril de 1982 possa ser qualificada de inexistente» [176].

174 — Acórdão Schots-Kortner e o./Conselho (já referido na nota 160, n.° 33).

175 — Ou seja, o artigo 22.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 355/77 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1977, relativo a uma acção comum para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 51, p. 1; EE 03 F11 p. 239).

176 — Acórdão Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão (n.° 11).

77. A última vez que um litigante invocou a inexistência de um acto comunitário perante o Tribunal de Justiça foi no processo 226/87, Comissão/Grécia [177]. Tratava-se de uma acção por incumprimento que a Comissão tinha intentado contra a Grécia, em virtude de esse Estado não ter adoptado, no prazo que lhe tinha sido fixado, as medidas necessárias para dar cumprimento a uma decisão que a Comissão tinha adoptado com base no artigo 90.°, n.° 3 [178]. A Grécia alegou que o Tribunal de Justiça deveria, por via da excepção, controlar a legalidade da decisão em causa, pois era desprovida de fundamento legal na ordem jurídica comunitária. Referindo-se ao acórdão Consorzio, o Tribunal não acolheu este fundamento de defesa:

«Esta objecção só poderia ser acolhida se o acto em causa estivesse afectado por vícios particularmente graves e evidentes que fizessem com que fosse qualificado como acto inexistente... Porém, da argumentação exposta pela República Helénica não consta qualquer elemento preciso susceptível de qualificar dessa forma a decisão da Comissão. Ela própria considerou, aliás, que a decisão de 24 de Abril de 1985 não era inexistente ao anunciar, ao longo do processo pré-contencioso, a sua intenção de a executar» [179].

78. Antes de proferir o acórdão de que é interposto o presente recurso, o Tribunal de Primeira Instância também já tinha examinado a questão da inexistência de um acto. Foi no processo Valverde Mordt, cujo acórdão foi proferido em 27 de Junho de 1991 [180]. Tratava-se de um recurso de funcionário em que um funcionário do Tribunal de Justiça reclamava, designadamente, a anulação de um concurso organizado por essa instituição. À questão prévia da inadmissibilidade suscitada por intempestividade do recurso, o funcionário respondeu que o concurso não só era anulável mas também nulo e de nenhum efeito, pois tinha sido organizado com violação de um regulamento do Conselho. O Tribunal de Primeira Instância declarou que este argumento está fundamentalmente relacionado com a norma, reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça,

«... de que, em circunstâncias excepcionais, um acto pode ser inexistente por padecer de vícios particularmente graves e evidentes... Para que um acto seja, assim, privado do benefício da presunção de validade que, por razões de segurança jurídica óbvias, os tratados conferem aos actos, ainda que irregulares, das instituições, necessário é que padeça de irregularidade grosseira e evidente, cuja gravidade ultrapasse, em muito, a de uma irregularidade 'normal', decorrente de uma errada apreciação dos factos ou do desconhecimento da lei...» [181].

A eventual violação do regulamento invocada pelo funcionário — regulamento cujo alcance é limitado, tanto do ponto de vista temporal como material, pois foi adoptado para responder à situação específica criada pela adesão de Espanha e de Portugal — não

177 — Já referido na nota 160.

178 — Trata-se da Decisão 85/276/CEE da Comissão, de 24 de Abril de 1985, relativa ao seguro, na Grécia, dos bens públicos e dos créditos concedidos pelos bancos gregos do sector público (JO L 152, p. 25).

179 — Acórdão Comissão/Grécia (já referido na nota 160, n.° 16).

180 — Acórdão já referido na nota 160.

181 — Acórdão Valverde Mordt/Tribunal de Justiça (já referido na nota 160, n.° 84).

figura de forma alguma, de acordo com o Tribunal de Primeira Instância, entre os «casos excepcionais que permitem caracterizar uma irregularidade de tal forma grave e flagrante que torna inexistente o acto que afecta» [182].

79. Deste levantamento da jurisprudência, parece-nos ser possível deduzir que o juiz comunitário deve aplicar, de acordo com as suas próprias afirmações no prolongamento dos sistemas jurídicos nacionais, o seguinte quadro de apreciação no que se refere à eventual inexistência de um acto administrativo comunitário. O ponto de partida é sempre que um acto aprovado por um órgão comunitário beneficia de uma presunção de validade. Mesmo quando esse acto é irregular ou ilegal, essa presunção mantém-se até ao momento da sua anulação ou revogação. Só em casos excepcionais é que se poderá declarar a sua inexistência: para isso, é necessário que o acto contenha vícios de tal modo graves e evidentes que sejam óbvios, quer dizer, que sejam claramente detectáveis através da simples leitura do acto, e isto, tal como o Tribunal de Justiça afirmou no acórdão Consorzio, não apenas para os funcionários da instituição que aprovou o acto. Esta jurisprudência assenta em «razões de segurança jurídica evidentes»: com efeito, no processo Schots-Kortner, o advogado-geral Trabucchi observou que

«as consequências da verificação da inexistência de um acto com o valor de lei são de tal modo graves e, muitas vezes, imprevisíveis que se aconselha uma extrema prudência na utilização dessa noção a respeito de actos normativos, sobretudo se estes se mantiveram em vigor durante muito tempo» [183].

Não é, aliás, surpreendente que, durante os quarenta anos da sua existência, o Tribunal de Justiça só uma vez tenha aplicado a teoria da inexistência, ou seja, no acórdão Société des usines à tubes de la Sarre, de 10 de Dezembro de 1957, e que, mesmo nessa ocasião, tenha esclarecido que só um dos vícios constatados é que era susceptível de implicar a inexistência de um acto, ou seja, a ausência de *qualquer* fundamentação?

80. *Aplicação desses critérios ao acórdão PVC.* Poder-se-á falar aqui de uma situação excepcional, de um acto que apresenta vícios de tal modo graves e evidentes que se revelam à simples leitura do diploma e lhe fazem perder toda a aparência de validade jurídica e, portanto, o benefício da presunção de legalidade? Em nosso entender, manifestamente, não é isso o que se passa. Do acórdão PVC resulta que, no início, *os recorrentes* em primeira instância tinham partido da ideia que existia uma presunção de legalidade relativamente ao acto. Embora tenham invocado um determinado número de fundamentos de

182 — Acórdão Valverde Mordt/Tribunal de Justiça (n.° 85).

183 — Recueil 1974, p. 197.

anulação nas suas petições, em nenhum momento invocaram fundamentos de inexistência [184]. Foi apenas na audiência e com base nos documentos apresentados pela Comissão que foi levantada a questão da inexistência do acto [185].

Tal como resulta da estrutura do acórdão que proferiu, o *Tribunal de Primeira Instância* também partiu do princípio, manifestamente, de que a decisão era, no máximo, anulável. A medida de organização do processo e a medida de instrução que ordenou destinam-se, precisamente, a determinar se os fundamentos invocados por determinados recorrentes em primeira instância, relativos à violação de formalidades essenciais e à incompetência, tinham fundamento. Só após ter declarado, no n.° 65 do acórdão, que a verificada violação de formalidades essenciais (em virtude das alterações introduzidas *a posteriori)* e a incompetência do autor do acto «deveriam provocar a anulação da decisão impugnada», é que o Tribunal de Primeira Instância inicia a sua análise sobre a inexistência da decisão. Nessa análise, o Tribunal de Primeira Instância atribui uma importância decisiva à violação do artigo 12.° do regulamento interno, violação que só foi apontada durante a audiência. De um modo mais geral, dificilmente poderemos admitir que, quando são necessários noventa e seis considerandos para se chegar à conclusão de que determinados vícios «são de tal forma graves e evidentes» que o acto jurídico é inexistente, essas irregularidades eram claramente detectáveis à simples *leitura* do acto pelos destinatários. Tudo isto constitui em si uma indicação clara de que, no caso em apreço, não se trata de uma inexistência *«prima facie»*.

81. A argumentação do Tribunal de Primeira Instância no que toca à impossibilidade de determinar a data, o conteúdo e o autor da decisão revela igualmente, em nosso entender, que este fez uma aplicação incorrecta da teoria da inexistência, tal como tem sido desenvolvida na jurisprudência comunitária. Ainda que tenha sido correctamente que o Tribunal de Primeira Instância considerou, na sua apreciação, esses três elementos — que, com efeito, são elementos constitutivos de um acto administrativo —, não podemos, face ao que temos vindo a afirmar ao longo destas conclusões, subscrever as considerações jurídicas que o Tribunal teceu em seguida.

No que se refere à *data* da decisão, nada autoriza, em nosso entender, a pôr em dúvida que se trata de 21 de Dezembro de 1988. Com efeito, resulta sem qualquer ambiguidade da matéria de facto considerada provada pelo Tribunal de Primeira Instância que foi nesse dia, durante a nongentésima

184 — V. n.° 9 do acórdão PVC, do qual resulta que os recorrentes no Tribunal de Primeira Instância solicitaram, a título principal, a anulação da decisão tomada a seu respeito e, a título subsidiário, a anulação ou, pelo menos, a redução das coimas que lhes tinham sido impostas pelo artigo 3.° da decisão. No n.° 30 do seu acórdão, o Tribunal de Primeira Instância declara, em resumo, que «as recorrentes invocaram essencialmente três grupos de fundamento, baseados na violação dos direitos fundamentais, no desrespeito das formalidades essenciais e no facto de a Comissão ter efectuado uma apreciação e uma qualificação jurídica dos factos, insuficientes ou incorrectas à luz do artigo 85.°, n.° 1, do Tratado».

185 — Acórdão PVC (n.° 30).

quadragésima quinta reunião, que o colégio dos comissários aprovou a decisão de princípio de que as catorze empresas implicadas no processo PVC tinham violado o artigo 85.° do Tratado CEE, definiu o montante das coimas a aplicar a essas empresas, aprovou o princípio da injunção a enviar-lhes para porem fim à infracção e aprovou a decisão nas línguas alemã, inglesa e francesa [186]. Encontra-se, portanto, provado que a data do acto pode ser determinada com precisão, pelo menos no que se refere às versões linguísticas que fazem fé. Entendemos, no entanto, que a data também não levanta problemas no que refere aos textos italiano e neerlandês: como já declarámos (no n.° 43), ninguém pode contestar que o colégio dos comissários se limitou a conferir ao comissário encarregado das questões de concorrência um mandato para adoptar o texto da decisão nas outras línguas oficiais das Comunidades, em conformidade com o texto já aprovado para as três línguas referidas. A manifestação de vontade inscrita nessas versões linguísticas da decisão remonta à mesma deliberação e à mesma decisão de 21 de Dezembro de 1988. A data em que a tradução e a coordenação linguística terminaram não desempenha qualquer papel a este respeito. Recordamos, aliás, que contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância admite, uma decisão só é incorporada na ordem jurídica comunitária e adquire carácter executório, após a sua notificação, em conformidade com o artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE (n.° 63, *supra*), sem que, obviamente, isso tenha a menor influência sobre a data da própria decisão.

O Tribunal de Primeira Instância também não nos convence quando afirma que se viu impossibilitado de apreciar o *conteúdo* «exacto e certo» da decisão: embora seja verdade que a Comissão não aplicou o processo interno da autenticação previsto pelo artigo 12.° do regulamento interno, a vontade do organismo competente para a decisão resulta inequivocamente da acta da reunião de 21 de Dezembro de 1988 — que foi de qualquer modo autenticada em conformidade com o artigo 10.° do regulamento interno — conjugada com o projecto de decisão nas línguas alemã, inglesa e francesa, que a Comissão apresentou e autenticou. Tal como resulta da primeira parte das presentes conclusões, esta manifestação de vontade não é de forma alguma desvirtuada pelas modificações posteriormente introduzidas no texto da decisão. Com efeito, essas adaptações, que resultavam ou de uma coordenação linguística dos textos (modificações no texto alemão), ou, tendo em atenção o contexto em que foram efectuadas (inserção de um novo quarto parágrafo no n.° 27 da decisão) ou a decisão considerada no seu conjunto [omissão da menção «(EMC-Group)» a seguir a SAV, no artigo 1.° do dispositivo], se destinavam a tornar o texto mais claro, eram de tal modo limitadas que não podiam ter qualquer influência sobre a possibilidade de as recorridas compreenderem a crítica que a Comissão tinha formulado a respeito do seu comportamento na perspectiva do artigo 85.° do Tratado CEE.

Em resumo, não vemos, portanto, de forma alguma, por que é que, como afirma o Tribunal de Primeira Instância, os dois «vícios» que afectam a decisão a teriam feito perder o

186 — Acórdão PVC (n.° 37).

benefício da presunção de legalidade de que goza *prima facie*.

82. Isto leva-nos a uma última questão, que diz respeito à incompetência no tempo do comissário P. Sutherland para notificar a decisão às recorridas, incompetência que já tínhamos invocado (n.° 44). De acordo com o Tribunal de Primeira Instância, conjugada com os dois «vícios» que acabámos de examinar no número anterior, esta acusação relativa à incompetência do comissário conduz à impossibilidade de identificar com certeza o *autor* da versão definitiva da decisão.

Esta irregularidade é susceptível de, por si só, afectar — quer dizer, após termos afastado os outros dois «vícios» — a decisão na sua existência ou, pelo menos, na sua validade? Pensamos que não, isto pelas seguintes razões. Existe, em nosso entender, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, um precedente no que se refere à questão de saber se a circunstância de uma decisão em matéria de concorrência, cujos destinatários são empresas, não ter sido assinada pelo comissário competente, se traduz numa violação de formalidades essenciais. Trata-se do acórdão Dow Chemical Ibérica/Comissão, em que as empresas recorrentes tinham, designadamente, alegado a violação de formalidades essenciais, em virtude de a decisão que lhes foi enviada, e que ordenava diligências de instrução ao abrigo do artigo 14.° do Regulamento n.° 17, não ter sido assinada pelo organismo competente para a decisão. O Tribunal de Justiça rejeitou esse fundamento ao declarar que

«... nenhuma disposição prevê que o exemplar da decisão notificada à empresa deve ser assinado pelo membro da Comissão em quem esta delegou. Aliás, é pacífico que as decisões impugnadas estavam devidamente autenticadas com a assinatura do secretário-geral da Comissão» [187].

Não é esta a ocasião para recordar as diferenças entre uma decisão que ordena medidas de instrução e uma decisão final como a ora em apreço. Contentemo-nos em observar que, do mesmo modo que para as decisões que ordenam medidas de instrução, nenhuma disposição comunitária exige que o texto de uma decisão em que se confirma uma violação do artigo 85.° do Tratado CEE, tal como foi *notificado* aos destinatários, seja assinado pelo membro competente da Comissão. Além disso, dos outros elementos dos autos entregues ao Tribunal de Justiça resulta que o texto da decisão notificado às recorridas contém o carimbo da Comissão e foi autenticado pelo secretário-geral da Comissão [188].

187 — Acórdão Dow Chemical Ibérica e outros/Comissão (já referido na nota 95, n.° 59). Nas conclusões que apresentou neste processo (Colect. 1989, p. 2903, n.° 163), o advogado-geral Mischo observou correctamente que as recorrentes não podiam, em qualquer dos casos, desconhecer o facto de que se tratava de decisões da Comissão, tanto mais que estavam autenticadas pelo respectivo carimbo e pela assinatura do seu secretário-geral e lhes foram transmitidas por agentes da Comissão devidamente mandatados para efeitos da sua execução.

188 — Esta formalidade destina-se, em nosso entender, a garantir que a versão notificada é idêntica ao original da decisão que foi autenticado pelo presidente e pelo secretário executivo da Comissão. Como já referimos (n.° 66), esta última autenticação destina-se, por sua vez, a garantir a conformidade do original da decisão com a decisão que foi adoptada em reunião pelo colégio dos comissários.

Não obstante, acontece que o texto da decisão que foi notificado às partes continha igualmente a menção «pela Comissão, Peter Sutherland» (sem a sua assinatura) e fazia-se acompanhar de uma carta de P. Sutherland, de 5 de Janeiro de 1989 — quer dizer, do último dia do seu mandato —, que estava assinada por si. Contudo, pensamos que estes elementos não podem constituir um fundamento suficiente de anulação nem, *a fortiori*, de inexistência da decisão. Em primeiro lugar, no que se refere à *carta* de 5 de Janeiro de 1989 assinada por P. Sutherland, é óbvio que — como o próprio Tribunal de Primeira Instância observou [189] — essa carta não faz parte de uma decisão em que se constata uma violação do artigo 85.° do Tratado CEE. O facto de essa carta (que ainda tinha sido assinada a tempo) ter sido escrita por P. Sutherland não pode, portanto, ter qualquer influência sobre a validade da decisão que foi enviada às partes ao mesmo tempo que a carta. Do mesmo modo, o facto de a carta ser datada de 5 de Janeiro de 1989, quando a notificação dos destinatários só ocorreu durante o mês de Fevereiro desse ano, também não pode, em nosso entender, afectar a legalidade da decisão: com efeito, o que é fundamental para determinar se uma notificação foi efectuada em conformidade com o artigo 191.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE não é a data ou a assinatura da carta que a acompanha, mas o facto de o *texto* da decisão ter sido comunicado aos seus destinatários e de a estes ter sido dada a possibilidade de dele tomarem conhecimento, ou seja, de terem tido acesso efectivo à decisão (n.° 62, *supra*). Nenhuma das partes no presente processo contesta ter sido isso o que se passou no caso em apreço.

Quanto à menção «pela Comissão, Peter Sutherland, membro da Comissão», também não podemos pensar que se trata de uma irregularidade susceptível de afectar a legalidade da decisão. Não só essa menção não é exigida por nenhuma disposição de direito comunitário, como é, além disso, claro que, na medida em que se pode considerar que essa menção faz parte da própria decisão, foi aprovada pelo colégio dos comissários em 21 de Dezembro de 1988: as versões alemã, inglesa e francesa do projecto de decisão aprovado pelo colégio contêm todas essa menção, sem dúvida porque parecia certo que a notificação ainda podia ser feita antes da expiração do mandato de P. Sutherland. Em nosso entender, é no entanto fundamental que esta menção não tenha, em nenhum aspecto prático, podido suscitar, junto das empresas destinatárias, qualquer dúvida sobre a questão de saber se a decisão tinha a sua origem numa autoridade competente. Com efeito, a decisão apresentava-se em tudo como uma decisão da Comissão adoptada em 21 de Dezembro de 1988, destinava-se claramente a produzir efeitos jurídicos, tinha sido aprovada — todas as empresas destinatárias o sabiam — no termo

189 — Acórdão PVC (n.° 63).

de um longo processo administrativo e após deliberação do colégio dos comissários, e através disso revelava, claramente, ser a expressão definitiva da vontade da Comissão relativamente à alegada violação do artigo 85.° Tratado CEE [190].

Conclusão

83. Atendendo às observações que acabámos de expor, propomos que o Tribunal de Justiça decida da seguinte forma:

«1) É anulado o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Fevereiro de 1992, BASF AG 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).

2) O processo é remetido ao Tribunal de Primeira Instância, para que este decida sobre os fundamentos invocados pelos recorrentes em primeira instância, que não foram apreciados nesse acórdão.»

190 — Acórdãos de 5 de Dezembro de 1963, Lemmerz (53/63 e 54/63, Recueil, pp. 487, 507), e Usines Émile Henricot (23/63, 24/63 e 52/63, Recueil, pp. 439, 455).