ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

5 de Maio de 1998 *

No processo C-403/96 P,

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

recorrente,

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Terceira Secção), em 24 de Setembro de 1996, Richco/Comissão (T-491/93, Colect., p. II-1131),

sendo recorrida

Comissão das Comunidades Europeias, representada por B. J. Drijber e N. Khan, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet (relator) e R. Schintgen, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón e K. M. Ioannou, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 8 de Outubro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Dezembro de 1996, Glencore Grain Ltd, anteriormente Richco Commodities Ltd (a seguir «Glencore» ou «recorrente»), interpôs, ao abrigo do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Setembro de 1996, Richco/Comissão (T-491/93, Colect., p. II-1131, a seguir «acórdão impugnado»), em que o Tribunal de Primeira Instância julgou inadmissível o recurso de anulação que a recorrente interpôs da decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993, que tinha por destinatário o Vnesheconombank.

Enquadramento jurídico

2 Em 16 de Dezembro de 1991, o Conselho adoptou a Decisão 91/658/CEE relativa à concessão de um empréstimo a médio prazo à União Soviética e suas repúblicas (JO L 362, p. 89).

3 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1,

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

4 O artigo 2.° da Decisão 91/658 dispõe que, para esse efeito,

«a Comissão tem poderes para contrair empréstimos, em nome da Comunidade Económica Europeia, no montante dos recursos necessários a colocar à disposição da URSS e suas repúblicas sob a forma de um empréstimo».

5 Nos termos do seu artigo 3.°,

«O empréstimo previsto no artigo 2.° será gerido pela Comissão.»

6 Além disso, do artigo 4.° resulta:

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

...

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

7 Em 9 de Julho de 1992, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1897/92 que estabelece normas de execução relativas à concessão de um empréstimo a médio prazo à União Soviética e suas repúblicas previstas na Decisão 91/658/CEE (JO L 191, p. 22).

8 Em conformidade com o disposto no artigo 2.° do referido regulamento,

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

9 O artigo 4.° do Regulamento n.° 1897/92 precisa:

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

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

10 O artigo 5.° enuncia as condições de que depende o reconhecimento a que se refere o artigo 4.° Entre essas condições, figuram as duas seguintes:

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

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

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

12 O n.° 6 do acordo-quadro estabelece que:

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

13 O ponto 7 enuncia as condições de que depende o reconhecimento da conformidade do contrato. Aí se esclarece, designadamente, que os fornecedores são escolhidos pelos organismos russos designados para esse efeito pelo Governo da Federação Russa.

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

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

Matéria de facto e tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

16 No acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância chegou às seguintes conclusões:

«8. A recorrente, sociedade comercial internacional, foi contactada, com outras sociedades, no âmbito de um concurso informal organizado pela sociedade Exportkhleb, empresa pública encarregada pela Federação Russa de negociar aquisições de trigo.

9. Em 28 de Novembro de 1992, a recorrente assinou um contrato de venda de trigo com a Exportkhleb, nos termos do qual se comprometia a fornecer 700 000 toneladas de trigo para moagem ao preço de 140 USD a tonelada, CIF Free Out-portos do mar Báltico. Este contrato estipulava que a mercadoria seria embarcada antes de 28 de Fevereiro de 1993.

10. Após a assinatura do contrato de empréstimo (v., *supra*, n.° 4), o VEB requereu à Comissão a aprovação dos contratos celebrados entre a Exportkhleb e as sociedades exportadoras de cereais, entre os quais os assinados pela recorrente.

11. Após obter da recorrente certas informações complementares indispensáveis, relativas nomeadamente à taxa de câmbio ecus/USD, que não fora fixada no contrato, a Comissão deu finalmente o seu acordo em 27 de Janeiro de 1993, sob a forma de uma nota de confirmação dirigida ao VEB. Segundo a recorrente, essa nota de confirmação alterou o contrato em dois pontos: a duração do embarque, que a Comissão alargou unilateralmente até 31 de Março de 1993, e a taxa de câmbio ecus/USD. Através da adenda n.° 2, assinada em 28 de Janeiro de 1993, a Exportkhleb e a recorrente acordaram finalmente em fixar a taxa de câmbio com base na taxa oficial de 15 de Janeiro de 1993, o que reconduziu o preço a 115,86 ecus a tonelada.

12. Segundo a recorrente, o crédito documentário só se tornou operacional em 22 de Fevereiro de 1993, ou seja, uma semana antes do termo do período de embarque previsto nos contratos (28 de Fevereiro de 1993).

13. Ora, embora uma parte importante da mercadoria tivesse sido fornecida ou estivesse em vias de ser embarcada, era evidente, segundo a recorrente, que a totalidade não poderia ser fornecida antes de 28 de Fevereiro de 1993.

14. Em 19 de Fevereiro de 1993, a sociedade Exportkhleb convocou todos os exportadores para uma reunião em Bruxelas, em 22 e 23 de Fevereiro de 1993. Nessa reunião, a Exportkhleb pediu aos exportadores que apresentassem novas ofertas de preços para o fornecimento do que designava "saldo previsível", ou seja, as quantidades que se poderia razoavelmente admitir que não seriam fornecidas antes de 28 de Fevereiro de 1993. Segundo a recorrente, a cotação do trigo aumentou consideravelmente entre o mês de Novembro de 1992, data em que foi celebrado o contrato de venda, e Fevereiro de 1993, data das novas negociações.

15. Na sequência de uma negociação em que as sociedades foram obrigadas a alinhar-se pela melhor oferta, ou seja, 155 USD a tonelada, que, segundo a recorrente, reflectia o preço no mercado mundial nessa data, a Exportkhleb e os seus co-contratantes chegaram a um acordo no que respeita à repartição das novas quantidades a fornecer por cada sociedade. À sociedade Richco Commodities foi adjudicado o fornecimento de 450 000 toneladas de trigo para moagem, a fornecer no período de Março/Abril de 1993. Em aplicação da nova taxa de câmbio determinada pelas partes, o preço acordado era de 132 ecus.

16. Segundo a recorrente, em razão da urgência resultante da gravidade da situação alimentar na Rússia, foi decidido, a pedido da Exportkhleb, formalizar essas alterações por simples aditamento ao contrato inicial (adenda n.° 3), datado de 23 de Fevereiro de 1993. No momento da redacção dos aditamentos, foi acordado reduzir a quantidade de trigo a fornecer, fixando-a em 430 200 toneladas, com o objectivo de, segundo a recorrente, evitar que o novo preço global fosse superior ao preço global inicialmente previsto.

17. Em 9 de Março de 1993, a sociedade Exportkhleb informou a Comissão que o contrato assinado com a recorrente tinha sido alterado.

18. Em 12 de Março de 1993, o Sr. Legras, director-geral da Direcção-Geral da Agricultura (DG VI), respondeu à sociedade Exportkhleb, afirmando que desejava chamar a atenção para o facto de que, atendendo a que o valor máximo dos contratos já fora fixado na nota de confirmação da Comissão e que a totalidade dos créditos disponíveis para o trigo já tinha sido afectada, a Comissão só poderia aceitar tal pedido se o valor global dos contratos fosse mantido, o que poderia ser obtido graças a uma redução correspondente das quantidades em curso a fornecer. Acrescentou que o pedido de aprovação das alterações só poderia ser tomado em consideração pela Comissão na condição de ser oficialmente apresentado pelo VEB.

19. Segundo a recorrente, estas informações foram interpretadas como valendo confirmação do acordo da Comissão.

20. Os processos contendo as novas ofertas e os aditamentos aos contratos foram oficialmente transmitidos pelo VEB à Comissão, segundo a recorrente, em 23 e 26 de Março de 1993. A recorrente sustenta que, em 7 de Abril de 1993, foi informada pela Exportkhleb da recusa da Comissão em aprovar os aditamentos ao contrato inicialmente celebrado, recusa constante de uma carta enviada ao VEB pelo membro da Comissão encarregado das questões agrícolas, em 1 de Abril de 1993.

21. Em substância, na carta de 1 de Abril de 1993, o membro da Comissão, R. Steichen, informava que, após análise dos aditamentos aos contratos celebrados entre a Exportkhleb e certos fornecedores, a Comissão podia aceitar os relativos ao adiamento dos prazos de fornecimento e de pagamento. Em contrapartida, afirmava que «a extensão dos aumentos de preços é tal que não podemos considerá-los como uma adaptação necessária, mas como uma modificação substancial dos contratos inicialmente negociados». Prosseguia: "Efectivamente, o nível actual dos preços no mercado mundial (fim de Março de 1993) não é significativamente

diferente do que existia na data em que os preços foram inicialmente acordados (fim de Novembro de 1992)." O membro da Comissão recordava que a necessidade de garantir, por um lado, uma concorrência livre entre fornecedores potenciais e, por outro, as condições de compra mais favoráveis, era um dos principais factores para a aprovação pela Comissão. Verificando que, no caso vertente, os aditamentos tinham sido celebrados directamente com as empresas envolvidas, sem concorrência com outros fornecedores, concluía: "A Comissão não pode aprovar alterações tão importantes através de simples aditamentos aos contratos existentes". O membro da Comissão mostrava-se pronto a autorizar os aditamentos relativos ao adiamento dos fornecimentos e dos pagamentos, desde que o processo normal fosse respeitado. Em contrapartida, indicava que "se se julgasse necessário alterar os preços ou as quantidades, conviria negociar novos contratos que deveriam ser submetidos à Comissão para aprovação, em aplicação do processo completo usual (incluindo a apresentação de, pelo menos, três ofertas)".

...

22. Foi nestas condições que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Julho de 1993, a recorrente interpôs o presente recurso...

23. Por despacho de 27 de Setembro de 1993, o Tribunal de Justiça remeteu o processo ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, em aplicação da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21).

24. ... Por requerimento apresentado na Secretaria em 30 de Setembro de 1993, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade.»

17 Do acórdão impugnado resulta que a recorrente solicitou ao Tribunal de Primeira Instância

«— que anule a decisão ou, pelo menos, o acto da Comissão de 1 de Abril de 1993 dirigido ao VEB;

— que condene a Comunidade a pagar-lhe o montante total de 7 374 023,78 ecus, que se subdividem em 6 615 990,36 ecus, relativos à diferença entre o preço acordado e o preço pago, e 758 033,42 ecus, correspondentes a juros que deixou de auferir, tudo acrescido de juros a contar da data da interposição do recurso;

— que condene a Comissão nas despesas» (n.° 27).

18 A Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, pela qual solicitou

«— que julgue o recurso de anulação inadmissível;

— que julgue o pedido de indemnização inadmissível;

— que condene a recorrente nas despesas» (n.° 28 do acórdão impugnado).

O acórdão impugnado

Quanto à admissibilidade do pedido de anulação

19 O Tribunal de Primeira Instância julgou inadmissível o recurso de anulação interposto da decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993 (a seguir «decisão controvertida»), pelos seguintes fundamentos:

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

48. Assim, há que determinar se a recorrente é directa e individualmente afectada pela carta que a Comissão enviou ao VEB em 1 de Abril de 1993.

49. O Tribunal assinala, a título preliminar, que a Comissão não contestou que a recorrente tenha sido individualmente afectada. Tendo em conta as circunstâncias do presente caso, o Tribunal considera que só há que analisar a questão de saber se a recorrente é directamente afectada pela decisão impugnada.

50. A este propósito, importa ter presente que os actos regulamentares comunitários e os acordos concluídos entre a Comunidade e a Federação Russa estabelecem uma repartição das competências entre a Comissão e o agente mandatado pela Federação Russa para a aquisição do trigo. Efectivamente, compete a este agente,

neste caso, a Exportkhleb, escolher, através de concurso, o co-contratante, negociar os termos do contrato e celebrá-lo. O papel atribuído à Comissão consiste unicamente em verificar se as condições do financiamento comunitário estão preenchidas e, eventualmente, em reconhecer a conformidade desses contratos com as disposições da Decisão 91/658 e com os acordos concluídos com a Federação Russa, com vista ao desembolso do empréstimo. Por conseguinte, não compete à Comissão apreciar o contrato comercial à luz de outros critérios para além destes.

51. Daqui decorre que a empresa adjudicatária de um contrato de fornecimento só mantém relações jurídicas com o seu co-contratante, a Exportkhleb, mandatada pela Federação Russa a fim de celebrar contratos de compra de trigo. A Comissão, por seu turno, só tem relações jurídicas com o mutuário, ou seja, o agente financeiro da Federação Russa, o VEB, que lhe notifica, com vista ao reconhecimento da conformidade, os contratos comerciais, e que é o destinatário da respectiva decisão da Comissão.

52. Em consequência, a intervenção da Comissão não afecta a validade jurídica do contrato comercial celebrado entre a recorrente e a Exportkhleb, nem altera os termos do contrato, como os preços acordados entre as partes. Assim, independentemente da decisão da Comissão de não reconhecer a conformidade das convenções com as disposições aplicáveis, o aditamento introduzido pelas partes em 23 de Fevereiro de 1993 ao contrato de 28 de Novembro de 1992 mantém-se perfeitamente válido nos termos entre elas acordados.

53. O facto de a Comissão ter tido contactos com a recorrente ou com a Exportkhleb, não modifica esta apreciação dos direitos e obrigações jurídicas que decorrem, para cada uma das partes implicadas, dos actos regulamentares e convencionais aplicáveis. Além disso, para efeitos da admissibilidade do recurso de anulação, o Tribunal sublinha que os contactos a que faz referência a recorrente não demonstram que a Comissão tenha abandonado o seu papel, que consiste em reconhecer ou não a conformidade do contrato ou do aditamento. Assim, os contactos alegados entre a Comissão e a recorrente, em Janeiro de 1993, tinham unicamente por objectivo que as partes incluíssem no contrato uma condição cuja existência era indispensável para o reconhecimento da respectiva conformidade, mas deixavam

exclusivamente às partes a incumbência de alterar o contrato se considerassem poder beneficiar do financiamento previsto. Do mesmo modo, o facto de a recorrente ter sido informada da evolução do processo pelos serviços da Comissão, designadamente recebendo uma cópia da nota de confirmação enviada ao VEB, não constitui um elemento susceptível de provar que a recorrente é directamente afectada por esta decisão.

54. O Tribunal considera, além disso, que, embora seja verdade que o VEB, quando recebe da Comissão uma decisão que declara a não conformidade do contrato com as disposições aplicáveis, não pode emitir um crédito documentário susceptível de beneficiar da garantia comunitária, não é menos exacto, como acima se afirmou, que nem a validade do contrato celebrado entre a recorrente e a Exportkhleb, nem os seus termos são afectados pela decisão. A este propósito, cabe sublinhar que a decisão da Comissão não é tomada em vez de uma decisão das autoridades nacionais russas, uma vez que a Comissão apenas tem competência para apreciar a conformidade dos contratos com vista à concessão do financiamento comunitário.

55. Por outro lado, no que respeita ao carácter directamente aplicável do Regulamento n.° 1897/92, invocado pela recorrente, o Tribunal sublinha que este regulamento, no seu artigo 5.°, enumera, não exaustivamente, como resulta da utilização da expressão *"inter alia"*, as condições que deverão ser preenchidas pelos contratos para beneficiarem do financiamento comunitário; além disso, o artigo 4.°, n.° 1, do regulamento remete expressamente para as disposições dos acordos celebrados entre a Federação Russa e a Comissão. Por seu turno, o contrato de empréstimo, que indica com precisão as modalidades segundo as quais o financiamento comunitário é concedido, faz referência, no seu artigo 5.1, ao poder discricionário absoluto de que dispõe a Comissão. Nestas condições, o argumento da recorrente não é procedente.

56. Acrescente-se, finalmente, que, para provar que foi directamente afectada pela decisão impugnada, a recorrente não pode invocar a existência, nos contratos comerciais, de uma cláusula suspensiva que sujeita a execução do contrato e o pagamento do preço ao reconhecimento pela Comissão de que as condições para o desembolso do empréstimo comunitário se encontram preenchidas. Efectivamente, tal cláusula é um nexo que as partes decidem criar entre o contrato que celebram e

um evento futuro e incerto que só se se realizar conferirá força obrigatória ao acordo. Ora, o Tribunal considera que não se pode sujeitar a admissibilidade de um recurso, nos termos do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, à vontade das partes. O argumento da recorrente deve, em consequência, ser afastado.

57. Tendo em conta estes elementos, o Tribunal considera que a recorrente não é directamente afectada, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, pela decisão da Comissão de 1 de Abril de 1993 dirigida ao VEB. O recurso de anulação desta decisão é, em consequência, julgado inadmissível.»

Quanto à admissibilidade do pedido de indemnização

20 O Tribunal de Primeira Instância julgou admissível o pedido de indemnização pelos prejuízos alegadamente sofridos pela recorrente, pelos seguintes fundamentos:

«63. Em primeiro lugar, o Tribunal observa que os argumentos assentes na pretensa legalidade da decisão e num incumprimento contratual de uma das partes russas devem ser discutidos no âmbito da apreciação de mérito e não constituem fundamento de inadmissibilidade.

64. Em segundo lugar, o Tribunal recorda que, segundo jurisprudência assente, a acção de indemnização com base nos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado foi instituída como uma via autónoma que desempenha uma função específica no âmbito do sistema das vias de recurso (acórdão [de 26 de Fevereiro de 1986] Krohn/Comissão, [175/84, Colect., p. 753], n.° 26). Daqui resulta que, em princípio, a inadmissibilidade de um recurso de anulação não acarreta a inadmissibilidade de um pedido de indemnização por um prejuízo pretensamente sofrido.

65. Decidiu, no entanto, como excepção ao princípio acima enunciado, que a inadmissibilidade do pedido de anulação provoca a inadmissibilidade do pedido de

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

66. Na presente situação, o Tribunal considera que a Comissão não satisfez esta obrigação. Efectivamente, por um lado, a recorrida limitou-se a afirmar que a recorrente apenas procurava obter o mesmo preço que o que teria obtido se a Comissão tivesse reconhecido a conformidade do aditamento ao contrato. Por outro lado, como decidiu o Tribunal de Justiça no acórdão [de 10 de Julho de 1985] CMC e o./Comissão, [118/83, Recueil, p. 2325], em matéria de concursos no âmbito da Convenção de Lomé, não se pode excluir, numa situação como a do caso vertente, a hipótese de actos ou de comportamentos da Comissão, dos seus serviços ou de agentes individuais serem prejudiciais a terceiros. Qualquer pessoa que se considere lesada por tais actos ou comportamentos deve, consequentemente, ter a possibilidade de recorrer ao Tribunal, cabendo-lhe provar a existência de elementos geradores de responsabilidade, ou seja, a existência de um prejuízo causado por um acto ou um comportamento ilegal, imputável à Comunidade (acórdão CMC e o./Comissão, já referido, n.° 31).»

21 Atendendo ao que acaba de ser exposto, o Tribunal de Primeira Instância decidiu:

«1) O recurso de anulação é julgado inadmissível.

2) A questão prévia de inadmissibilidade é julgada improcedente no que respeita ao pedido de indemnização pelo dano alegado pela recorrente.

3) O processo prosseguirá para conhecimento de mérito quanto ao pedido de indemnização.

4) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.»

O presente recurso

22 Em apoio do seu recurso, a Glencore invoca dois fundamentos relativos, por um lado, à violação do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado e, por outro, à contradição constante da fundamentação do acórdão impugnado.

Quanto ao primeiro fundamento

23 O primeiro fundamento divide-se em duas vertentes.

24 Por um lado, a recorrente acusa o Tribunal de Primeira Instância de se ter afastado da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do próprio Tribunal ao considerar que ela não era directamente afectada pela decisão controvertida.

25 Em primeiro lugar, sustenta que foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância considerou que a decisão controvertida não se substitui a uma decisão das autoridades russas (n.° 54 do acórdão impugnado). Remete, a este propósito, para os artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.° 1897/92, relativos ao reconhecimento dos contratos de fornecimento bem como para os artigos 1.° e 4.° do contrato de fornecimento que celebrou com a Exportkhleb, os quais se justificavam pela situação financeira deplorável das autoridades russas, que não lhes permitia respeitar as suas obrigações de pagamento sem financiamento comunitário.

26 Nos termos do artigo 1.° do referido contrato, este

«depende da aprovação das autoridades CEE e do acordo bancário entre o banco indicado pela Federação Russa e o banco indicado pelas autoridades CEE».

27 De acordo com o seu artigo 4.°,

«O pagamento correspondente a cada carregamento de mercadorias será feito em conformidade com as cláusulas do empréstimo CEE à Federação Russa [entre o banco] indicado pela CEE e o banco indicado pela Federação Russa. O presente contrato está subordinado à recepção pelo banco que efectua a notificação em causa de um compromisso adequado emanado do titular da conta de garantia (banco indicado pela CEE).»

28 Para respeitar os seus compromissos para com a Glencore, as autoridades russas ficaram assim completamente dependentes, de facto e de direito, do reconhecimento da Comissão com vista ao financiamento comunitário. Por conseguinte, quando, por carta de 1 de Abril de 1993, a Comissão se recusou a reconhecer as modificações acordadas em 23 de Fevereiro de 1993, a sua decisão substituiu-se à das autoridades russas, de pagar o preço superior, de tal forma que essas autoridades só podiam pagar o trigo entregue pela Glencore ao preço antigo, e não ao novo que tinha sido acordado no contrato modificado.

29 Em segundo lugar, a recorrente acusa o Tribunal de Primeira Instância de não ter atendido ao facto de as autoridades russas não possuírem, na falta de financiamento comunitário, qualquer margem de apreciação quanto ao respeito das suas obrigações de pagamento à Glencore (v. acórdãos de 13 de Maio de 1971, International Fruit Company e o./Comissão, 41/70 a 44/70, Colect., p. 131; de 23 de Novembro de 1971, Bock/Comissão, 62/70, Colect., p. 333; e de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207).

30 Em terceiro lugar, a recorrente acusa o Tribunal de não ter seguido a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância em matéria de admissibilidade de recursos interpostos das decisões da Comissão sobre auxílios de Estado por um «eventual beneficiário do auxílio».

31 Observa a este respeito que, do mesmo modo que o Estado-Membro que pretende conceder um auxílio podia acordar com um eventual beneficiário só o conceder se a Comissão aprovasse o auxílio notificado, as autoridades russas se tinham contratualmente comprometido a pagar à Glencore o novo preço superior se a Comissão aprovasse esse preço com vista a um financiamento comunitário. Do mesmo modo, a posição da Glencore, que, durante o processo de reconhecimento pela Comissão, esteve em contacto constante com esta última, apresentava analogias com a do beneficiário de um projecto de auxílio. Foi erradamente que, no n.° 53 do acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância não deu importância a esse facto.

32 Por outro lado, de acordo com a recorrente, foi erradamente que o Tribunal de Primeira Instância decidiu que a existência da condição suspensiva que afectava a execução do contrato e o pagamento do preço não conduziu a que a Glencore fosse directamente afectada pela decisão controvertida (n.° 56 do acórdão impugnado). Pelo contrário, o facto de o contrato entre a Glencore e a Exportkhleb dever ser reconhecido pela Comissão para beneficiar do financiamento comunitário e de a sua execução depender, portanto, de facto e de direito, desse reconhecimento, decorreria directamente da condição suspensiva.

33 A Comissão contesta a admissibilidade do presente recurso em virtude de a quase totalidade da argumentação invocada mais não ser do que a reprodução dos argumentos desenvolvidos pela recorrente no Tribunal de Primeira Instância. Ora, é jurisprudência constante que não respeita as exigências do artigo 51.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 112.°, n.° 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo um recurso que se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância.

34 Quanto ao mérito, a Comissão observa que a recorrente invoca o facto de o contrato de venda celebrado com a Exportkhleb conter uma condição suspensiva. A este respeito, observa que, abstracção feita das interpretações divergentes a que esta cláusula teria dado lugar, uma recusa da sua parte de aprovar o financiamento comunitário não podia conduzir a que as obrigações financeiras decorrentes do contrato de venda não devessem ser respeitadas. Um eventual litígio entre a recorrente e a Exportkhleb, que era de puro direito privado, devia ser submetido à Câmara de Comércio de Moscovo, de acordo com o próprio contrato.

35 Além disso, a Comissão considera que nem sequer se podia pensar em fazer depender a legitimidade de um particular para impugnar um acto de uma instituição comunitária de acordos de direito privado celebrados por esse particular com um terceiro, ou ainda de actos praticados por uma das partes ou pelas duas partes em relação com a execução do contrato.

36 A Comissão observa, por outro lado, que as autoridades russas não estavam investidas de uma missão de direito público no âmbito da execução de uma política comunitária. Longe de se destinar a implementar um acto comunitário, a sua decisão de celebrar o contrato de venda e, em seguida, a de recusar pagar a diferença de preço ulteriormente acordada só produziram efeitos de direito privado a nível da relação estabelecida entre a Exportkhleb e a recorrente. Isto constituía uma diferença importante relativamente à situação do acórdão International Fruit Company e o./Comissão, já referido. Neste último processo, o organismo nacional de execução, destinatário da decisão controvertida da Comissão, só desempenhava um papel de intermediário entre esta última e a recorrente e não dispunha de qualquer margem de manobra.

37 Quanto à jurisprudência relativa aos auxílios de Estado, invocada pela recorrente, a Comissão observa que, quando declara incompatível com o mercado comum um auxílio concedido a uma empresa, esta última é sempre directamente afectada por essa decisão, independentemente do que o Estado-Membro tenha podido estipular no contrato que com ela celebrou.

38 Quanto à questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, importa observar que o recurso indica de modo preciso os elementos criticados do acórdão impugnado, bem como os argumentos jurídicos que apoiam especificamente o pedido de anulação (v., designadamente, despacho de 26 de Abril de 1993, Kupka-Floridi/Comité Económico e Social, C-244/92 P, Colect., p. I-2041, n.° 9). Nestas condições, o facto de esses argumentos terem sido igualmente suscitados em primeira instância não pode justificar a sua inadmissibilidade.

39 A questão prévia de inadmissibilidade deve, em consequência, ser julgada improcedente.

40 Cabe recordar que, por força do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor nas mesmas condições, recurso de anulação das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.

41 No caso em apreço, a decisão controvertida estava formalmente dirigida ao VEB.

42 O Tribunal de Primeira Instância só abordou a questão de saber se a decisão controvertida dizia directamente respeito à recorrente, pois a Comissão não contestou que a recorrente era individualmente afectada.

43 Da jurisprudência do Tribunal de Justiça decorre que a afectação directa exige que a medida comunitária em causa produza efeitos directos na situação jurídica do particular e que não deixe qualquer poder de apreciação aos destinatários dessa medida encarregados da sua implementação, já que esta é de carácter puramente automático e decorre apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras regras intermediárias (v., neste sentido, designadamente, acórdãos International Fruit Company e o./Comissão, já referido, n.os 23 a 29; de 6 de Março de 1979, Simmenthal/Comissão, 92/78, Recueil, p. 777, n.os 25 e 26; de 29 de Março de 1979, NTN Toyo Bearing Company e o./Conselho, 113/77, Recueil, p. 1185, n.os 11 e 12; ISO/Conselho, 118/77, Recueil, p. 1277, n.° 26; Nippon Seiko e o./Conselho e Comissão, 119/77, Recueil, p. 1303, n.° 14; Koyo Seiko e o./Conselho e Comissão, 120/77, Recueil, p. 1337, n.° 25; Nachi Fujikoshi e o./Conselho, 121/77, Recueil, p. 1363, n.° 11; de 11 de Julho de 1985, Salerno e o./Comissão e Conselho, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Recueil, p. 2523, n.° 31; de 17 de Março de 1987, Mannesmann-Röhrenwerke e Benteler/Conselho, 333/85, Colect., p. 1381, n.° 14; de 14 de Janeiro de 1988, Arposol/Conselho, 55/86, Colect., p. 13, n.os 11 a 13; de 26 de Abril de 1988, Apesco/Comissão, 207/86, Colect., p. 2151, n.° 12; e de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.° 9).

44 O mesmo se passa quando a possibilidade de os destinatários não implementarem o acto comunitário é puramente teórica, não existindo quaisquer dúvidas de que pretendem retirar consequências conformes ao referido acto (v., nesse sentido, acórdãos, já referidos, Bock/Comissão, n.os 6 a 8; Piraiki-Patraiki e o./Comissão, n.os 8 a 10; e de 31 de Março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375, n.° 51).

45 Atendendo ao que precede, no caso em apreço, incumbia ao Tribunal de Primeira Instância verificar se a decisão controvertida afectou, por si só, a situação jurídica da Glencore, e isto devido à inexistência de margem de apreciação por parte das autoridades russas competentes quanto à possibilidade de executar o contrato em conformidade com as condições estabelecidas entre as partes no aditamento, mas contestadas pela Comissão, ao mesmo tempo que renunciavam ao financiamento comunitário.

46 A este respeito, o Tribunal limitou-se a observar que a decisão da Comissão, que «apenas tem competência para apreciar a conformidade dos contratos com vista à concessão do financiamento comunitário», não tinha afectado «a validade jurídica do contrato comercial celebrado entre a recorrente e a Exportkhleb» nem modificado «os termos do contrato, designadamente no que respeita aos preços acordados entre as partes», e que «o aditamento introduzido pelas partes em 23 de Fevereiro de 1993 ao contrato de 28 de Novembro de 1992 mantém-se [portanto] perfeitamente válido nos termos entre elas acordados» (n.os 52 e 54). Acrescentou que a presença no contrato de uma «cláusula suspensiva que sujeita a execução do contrato e o pagamento do preço ao reconhecimento pela Comissão de que as condições para o desembolso do empréstimo comunitário se encontram preenchidas» decorria da própria vontade das partes, de que não podia depender a admissibilidade do recurso nos termos do artigo 173.°, quarto parágrafo (n.° 56).

47 Ora, diversos elementos objectivos, pertinentes e concordantes, verificados pelo Tribunal de Primeira Instância, revelam que a recorrente foi directamente afectada pela decisão controvertida.

48 Com efeito, resulta do acórdão impugnado que o VEB, na sua qualidade de agente financeiro da Federação Russa, participou, em conformidade com o acordo-quadro e com o contrato de empréstimo que o liga à Comissão, na concretização do financiamento comunitário das importações para a Federação Russa de produtos agrícolas e alimentares e de material médico, como previsto na Decisão 91/658.

49 Além do mais, ninguém contesta que a validade do contrato de fornecimento em causa estava sujeita à condição suspensiva do reconhecimento pela Comissão da conformidade do contrato com as condições de desembolso do empréstimo comunitário e que nenhum pagamento podia ser executado se a instituição bancária designada no contrato não recebesse um compromisso de reembolso regular emitido pela Comissão.

50 Este elemento é confirmado pelo contexto sócio-económico em que se inscreve a celebração do contrato de fornecimento, caracterizado, tal como resulta dos terceiro e quarto considerandos da Decisão 91/658, pela situação económica e financeira crítica que a república beneficiária devia enfrentar, bem como pela agravação da sua situação alimentar e médica. Nestas condições, era legítimo considerar que o contrato de fornecimento só foi celebrado em função das obrigações assumidas pela Comunidade, na sua qualidade de mutuante, perante o VEB, logo que os contratos comerciais foram considerados conformes com a regulamentação comunitária.

51 Nestas circunstâncias, o aditamento da condição suspensiva no contrato, efectivamente pretendido pelas partes, mais não fez do que reflectir, como sublinhou o advogado-geral no n.° 69 das suas conclusões, a subordinação económica objectiva do contrato de fornecimento ao acordo de empréstimo celebrado entre a Comunidade e a república em causa, pois o pagamento do fornecimento de cereais só podia

ser efectuado através dos recursos financeiros postos à disposição dos adquirentes pela Comunidade mediante o mecanismo de abertura de créditos documentários irrevogáveis.

52 A possibilidade que a Exportkhleb tinha tido de executar os contratos de fornecimento em conformidade com as condições de preço contestadas pela Comissão e de renunciar assim ao financiamento comunitário era puramente teórica e não podia, portanto, bastar, à luz dos factos considerados provados pelo Tribunal de Primeira Instância, para excluir que a recorrente tenha sido directamente afectada pela decisão controvertida.

53 Revela-se assim que a decisão controvertida, pela qual a Comissão recusou aprovar o aditamento do contrato de fornecimento celebrado entre a Exportkhleb e a Glencore, exercendo assim as suas competências próprias, privou esta última de qualquer possibilidade efectiva de executar o contrato que lhe tinha sido atribuído ou de obter o pagamento dos fornecimentos efectuados de acordo com as condições estabelecidas.

54 Nestas condições, embora o VEB fosse o destinatário, enquanto agente financeiro da Federação Russa, a decisão controvertida afectou directamente a situação jurídica da recorrente.

55 Do que precede decorre que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, na perspectiva das circunstâncias de facto por ele considera-

das provadas, que a recorrente não era directamente afectada, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, pela decisão controvertida.

56 O presente recurso, na medida em que é relativo ao facto de o acórdão impugnado ter julgado o recurso de anulação inadmissível, é portanto procedente.

Quanto ao segundo fundamento

57 Atendendo ao que se acaba de expor, este Tribunal não tem de se pronunciar sobre o segundo fundamento.

Quanto à remessa do processo ao Tribunal de Primeira Instância

58 Nos termos do artigo 54.°, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, «Quando o recurso for procedente, o Tribunal de Justiça anulará a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode, neste caso, julgar definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento.»

59 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera que não está em condições de julgar definitivamente o litígio, cabendo-lhe portanto remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie em sede de mérito.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Setembro de 1996, Richco/Comissão (T-491/93), é anulado na medida em que julgou inadmissível o recurso de anulação da sociedade Glencore Grain Ltd, anteriormente Richco Commodities Ltd.**

2) **O processo é remetido ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie em sede de mérito.**

3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch

Jann Sevón Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Maio de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias