ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Outubro de 1990 *

No processo C-366/88,

República Francesa, representada por Edwige Belliard, vice-directora do Direito Económico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Claude Chavance, adido principal de administração central no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada de França, 9, boulevard Prince-Henri,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Oliver, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação das instruções internas de serviço 88/C 264/03 relativas a certas modalidades administrativas e técnicas a aplicar pelos agentes mandatados da Comissão em matéria de recolha de amostras e de análise dos produtos recolhidos, no âmbito da gestão e do controlo do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (JO C 264, p. 3),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as partes em alegações na audiência de 14 de Junho de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Julho de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Dezembro de 1988, a República Francesa solicitou, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, a anulação de um acto adoptado pela Comissão e intitulado «Instruções internas de serviço relativas a certas modalidades administrativas e técnicas a aplicar pelos agentes mandatados da Comissão em matéria de recolha de amostras e de análise dos produtos recolhidos, no âmbito da gestão e do controlo do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola» (JO C 264, p. 3).

2 Nos termos do artigo 9.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), «os Estados-membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do fundo e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os contro-

los que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais».

3 O n.° 2 deste artigo dispõe que:

«... os agentes mandatados pela Comissão para as verificações locais têm acesso aos livros e a todos os outros documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo fundo. Esses agentes podem nomeadamente verificar:

a) a concordância das práticas administrativas com as regras comunitárias;

b) as existências dos documentos justificativos necessários e a sua concordância com as operações financiadas pelo fundo;

c) as condições em que são realizadas e verificadas as operações financiadas pelo fundo.

A Comissão avisará em devido tempo, antes da verificação, o Estado-membro junto do qual se efectua a verificação ou no território do qual ela tenha lugar. Poderão participar nessas verificações agentes do Estado-membro interessado.

A pedido da Comissão e com o acordo do Estado-membro, serão efectuadas pelas instâncias competentes desse Estado-membro verificações ou inquéritos relativos às operações referidas no presente regulamento. Podem neles participar agentes da Comissão...».

4 Nos termos do n.° 3 do mesmo artigo, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, adoptará, na medida do necessário, as regras gerais para aplicação do artigo.

5 A Comissão adoptou o acto impugnado invocando o Regulamento n.° 729/70, já referido, e nomeadamente o seu artigo 9.° Resulta do quarto considerando deste acto que conviria, com vista a permitir a recolha de amostras e a sua análise nas

melhores condições, estabelecer determinadas modalidades administrativas e técnicas a seguir aquando dos referidos controlos efectuados pelos agentes da Comissão.

6 Para mais ampla exposição dos antecedentes do litígio, dos factos, da tramitação do processo e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à admissibilidade do recurso

7 A Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade do recurso pelo facto de as instruções internas em causa não constituírem um acto impugnável nos termos do artigo 173.° do Tratado. Sustenta que essas instruções são desprovidas de qualquer efeito jurídico e financeiro para os operadores em questão e para os Estados-membros e são, como o nome indica, meramente internas.

8 Cabe lembrar, antes de mais, que, segundo jurisprudência constante, o recurso de anulação é possível relativamente a todas as disposições tomadas pelas instituições, quaisquer que sejam a respectiva natureza e forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos (acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263).

9 Cabe observar seguidamente que, em princípio, as instruções internas produzem efeitos unicamente na esfera interna da administração e não criam direitos ou obrigações na esfera jurídica de terceiros. Tais actos não são decisões causadoras de prejuízo, susceptíveis, como tal, de recurso de anulação nos termos do artigo 173.° do Tratado (ver acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, «Les Verts»/Parlamento, n.° 8, 190/84, Colect., p. 1017).

10 Todavia, o acto impugnado distingue-se de uma simples instrução de serviço, tanto pelas circunstâncias em que foi adoptado como pelas modalidades da sua elaboração, redacção e publicação. Com efeito, resulta dos autos que se trata, no caso vertente, de uma tomada de posição da Comissão quanto ao alcance do poder de controlo dos seus agentes em matéria de recolha de amostras nos termos do artigo

9.° do Regulamento n.° 729/70. Esta tomada de posição baseia-se numa interpretação da norma que tinha sido contestada anteriormente por determinados Estados-membros.

11 Para apreciar se o acto impugnado visa produzir efeitos jurídicos novos em relação aos já contidos no artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, cumpre-nos examinar o seu conteúdo.

12 Daqui decorre que a apreciação da procedência da questão prévia de admissibilidade depende da que deve ser feita das acusações formuladas pela República Francesa contra o acto impugnado e deve, por conseguinte, ser examinada com as questões de fundo suscitadas pelo litígio.

Quanto ao mérito

13 Em apoio do seu recurso, a República Francesa invoca fundamentos baseados em incompetência e desvio de poder da Comissão.

14 Quanto à incompetência, a República Francesa alega que o acto impugnado amplia o texto do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, uma vez que estabelece regras gerais em matéria da recolha directa de amostras de produtos nas empresas, quando tais regras relevam, segundo o n.° 3 da mesma disposição, da competência exclusiva do Conselho.

15 Em contrapartida, a Comissão sustenta que resulta da obrigação dos Estados-membros de colocar à sua disposição todas as informações necessárias ao bom funcionamento do fundo e de tomar todas as medidas susceptíveis de facilitar os seus controlos, incluindo as verificações no local, previstas no n.° 1 do artigo 9.°, que as verificações feitas, nos termos do n.° 2, por agentes mandatados por ela implicam a recolha e análise de amostras.

16 Cabe lembrar, antes de mais, os termos principais e relevantes, para o caso vertente, do acto impugnado.

17 Remetendo para uma análise mais detalhada a este respeito para as conclusões do advogado-geral, basta salientar que, no âmbito da colaboração com os Estados-membros no domínio dos controlos efectuados nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, os agentes da Comissão «têm acesso» aos estabelecimentos e instalações de que é dada uma lista não exaustiva, com vista a recolher ou fazer recolher amostras (n.° 1), que os serviços da Comissão «informam» o Estado-membro em causa da sua intenção de recolher amostras para análise pelo menos 48 horas antes da recolha efectiva, sem serem «obrigados», contudo, a fornecer-lhes a lista dos estabelecimentos que serão controlados (n.° 3) e que os agentes «solicitam» aos operadores em questão todos os elementos de apreciação que entendam necessários para o conhecimento dos produtos verificados (n.° 8).

18 Quanto às consequências financeiras que resultam das instruções, cumpre observar que, embora as despesas de recolha de amostras, de acondicionamento, de transporte para os laboratórios e de análise estejam a cargo da Comissão (n.° 2, segundo parágrafo), o transporte e a manutenção das mercadorias nos locais de recolha de amostras, as operações de desembalagem e de reacondicionamento são, todavia, efectuados sob a responsabilidade do seu proprietário ou do representante deste (n.° 2, terceiro parágrafo) e que, além disso, as amostras que tenham perdido, devido ao exame efectuado, a totalidade ou parte do seu valor comercial não dão lugar a indemnização (n.° 7, segundo parágrafo).

19 Cumpre lembrar, em seguida, que, por força do n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, é aos Estados-membros que incumbe tomar, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para, entre outros aspectos, se certificarem da efectividade e da regularidade das operações financiadas pelo fundo.

20 No âmbito do sistema de controlo previsto pelo Regulamento n.° 729/70, a Comissão apenas exerce, de facto, uma função complementar. Tal está expressamente indicado no oitavo considerando do já referido Regulamento n.° 729/70, segundo o qual, em complemento das fiscalizações que os Estados-membros efectuam por sua própria iniciativa e que se mantêm essenciais, devem prever-se verificações por agentes da Comissão, assim como a faculdade de esta recorrer aos Estados-membros.

21 A este propósito, o artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 impõe aos Estados-membros a obrigação de porem à disposição da Comissão todas as informações necessárias e de facilitar os controlos por ela efectuados, incluindo verificações no local.

22 Resulta do texto do n.° 2 deste artigo que as verificações no local têm por objectivo comprovar a exactidão dos controlos efectuados pelos Estados-membros, o que corresponde aos termos do acima mencionado oitavo considerando do Regulamento n.° 729/70.

Resulta do sistema de controlo instituído por este artigo que, se se revelarem necessárias recolhas e análises de amostras, estas devem ser efectuadas pelo Estado-membro, quer por sua iniciativa no âmbito das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 8.°, n.° 1 quer a pedido da Comissão, nos termos do artigo 9.°, n.° 2, terceiro parágrafo.

23 Assim, deve declarar-se que o acto impugnado não se limita a explicitar as regras fixadas no artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, mas amplia o texto desta disposição ao conferir à Comissão o poder de, independentemente dos Estados-membros, recolher amostras e ao definir as modalidades da sua intervenção.

24 Quanto à competência da Comissão para adoptar disposições que ampliam o teor do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, cabe sublinhar que tal poder não está de modo algum previsto por este regulamento e que, de qualquer modo, apenas o Conselho está habilitado, nos termos do n.° 3 deste artigo, a aprovar regras gerais de aplicação da mesma disposição.

25 Resulta das considerações que precedem que a medida impugnada é uma decisão tomada por uma autoridade incompetente. Deve, por conseguinte, sem que caiba decidir sobre o outro fundamento invocado pela República Francesa, julgar-se o recurso interposto para anulação desta medida simultaneamente admissível e procedente.

Quanto às despesas

26 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **São anuladas as instruções internas de serviço 88/C 264/03 e relativas a certas modalidades administrativas e técnicas a aplicar pelos agentes mandatados pela Comissão em matéria de recolha de amostras e de análise dos produtos recolhidos, no âmbito da gestão e controlo do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola.**

2) **A Comissão é condenada nas despesas.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 9 de Outubro de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due