ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)
23 de Novembro de 1995 *

No processo C-476/93 P,

Nutral SpA, com sede social em Casalbuttano, Cremona (Itália), representada por Emilio Cappelli e Paolo de Caterini, advogados no foro de Roma, e Mario de Bellis, advogado no foro de Mântua, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

recorrente,

que tem por objecto um recurso do despacho proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 21 de Outubro de 1993, Nutral/Comissão (T-492/93 e T-492/93 R, Colect., p. II-1023), em que se pede a sua anulação,

sendo recorrida

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, assistido por Alberto Dal Ferro, advogado no foro de Vicenza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J.-P. Puissochet (relator), presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida e C. Gulmann, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Outubro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Dezembro de 1993, a Nutral SpA (a seguir «Nutral») interpôs, nos termos do artigo 49.° do Estatuto CE do Tribunal de Justiça, recurso do despacho de 21 de Outubro de 1993, Nutral/Comissão (T-492/93 e T-492/93 R, Colect., p. II-1023, a seguir «despacho recorrido»), pelo qual o Tribunal de Primeira Instância considerou, por um lado, procedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão e negou provimento ao recurso interposto pela Nutral, de anulação da Decisão da Comissão n.° SG(93) D/140.082, de 3 de Março de 1993, bem como de qualquer outro acto prévio, ligado ou conexo, com referência especial ao relatório de inquérito da unidade de coordenação da luta antifraude n.° SG(92) D/140.028, de 19 de Janeiro de 1993, e, por outro, indeferiu o pedido de medidas provisórias formulado pela recorrente.

2 No referido despacho, o Tribunal de Primeira Instância deu como provado o seguinte:

«1 A recorrente é uma sociedade especializada na produção, tratamento, importação e exportação de alimentos para animais. Entendendo que tinham sido cometidas irregularidades no que toca a algumas importações efectuadas pela recorrente, a Comissão, por carta de 6 de Agosto de 1992, solicitou às autoridades italianas, em conformidade com o artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio, e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 283/72 (JO L 67, p. 11), ser associada a um inquérito relativo a importações, provenientes da Áustria, de uma preparação à base de leite desnatado em pó, chamada 'preparação alimentar à base de leite desnatado líquido, emulsionado com a ajuda de gordura de bovino alimentar refinada'.

2 Em aplicação das disposições do Regulamento (CEE) n.° 986/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais relativas à concessão de ajudas para o leite desnatado e o leite desnatado em pó destinados à alimentação de animais (JO L 169, p. 4; EE 03 F2 p. 194), e do Regulamento (CEE) n.° 1725/79 da Comissão, de 26 de Julho de 1979, relativo às regras de concessão de ajudas ao leite desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação dos vitelos (JO L 199, p. 1; EE 03 F16 p. 181, a seguir 'Regulamento n.° 1725/79'), a recorrente beneficiou, entre 1988 e 1991, através do organismo de intervenção italiano, a Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricola (a seguir 'AIMA'), das ajudas comunitárias previstas para o leite desnatado em pó que foi desnaturado ou utilizado no fabrico de alimentos compostos para animais.

3 Além disso, na medida em que a referida preparação, por um lado, apresentava um teor declarado em matérias gordas proveniente do leite inferior a 1,5% e em proteínas provenientes do leite inferior a 2,5% e, por outro, era originária de um

país pertencente à Associação Europeia do Comércio Livre, os lotes sucessivamente importados não foram sujeitos nem à imposição de um direito *ad valorem*, nem à de um 'elemento móvel', a que se encontram normalmente sujeitas as mercadorias importadas de países terceiros, por força do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3033/80 do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, que determina o regime de trocas aplicável a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas (JO L 323, p. 1; EE 03 F19 p. 175).

4 Por carta de 19 de Janeiro de 1993, o director da unidade de coordenação da luta antifraude (a seguir 'UCLAF') transmitiu às autoridades italianas o relatório elaborado pelos agentes mandatados pela Comissão para participar no inquérito supramencionado. Foi-lhes solicitado que tomassem as medidas administrativas necessárias para garantir a recuperação dos montantes em causa e informar a Comissão do andamento do processo.

5 Segundo as conclusões do relatório de inquérito, a preparação importada pela recorrente apresentava, contrariamente ao que tinha sido declarado, um teor em proteínas do leite superior a 2,5% e deveria, por isso, ter-lhe sido imposto o 'elemento móvel' normalmente aplicável às importações provenientes de países terceiros. O inquérito também permitiu chegar à conclusão de que uma parte do produto em causa (500 toneladas) provinha, na origem, do organismo de intervenção alemão e tinha já beneficiado da restituição à exportação não podendo, por isso, beneficiar da ajuda ao leite desnatado em pó, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 1725/79, já referido.

6 Em 26 de Fevereiro de 1993, o 'Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza' (a seguir 'guardia di finanza') levantou, contra a recorrente, um auto 'para notificar a percepção indevida de ajudas comunitárias no sector agrícola no que toca a 500 toneladas de leite em pó, tal como indicado no ponto 2 das conclusões do relatório de inquérito transmitidas por carta SG(92) D/140.028 de 19 de Janeiro de 1993 da UCLAF'.

7 Em 3 de Março de 1993, por carta com a referência SG(93) D/140.082, o director da UCLAF comunicou às autoridades italianas que:

...

'Com vista a melhor esclarecer o que foi indicado no ponto 2 do relatório de inquérito... informo que, se bem que a ajuda ao leite desnatado transformado em alimentos para animais tenha sido legitimamente atribuída... pelo organismo competente à Nutral, a percepção de tal ajuda... deve ser considerada ilegítima.

Tendo em conta o que precede, as autoridades nacionais competentes deverão proceder, além do cálculo do elemento móvel relativo à totalidade do produto importado e à recuperação da ajuda à transformação relativa à preparação realizada a partir das 500 toneladas de pó provenientes de Ilyichevsk, à recuperação de toda a ajuda à transformação atribuída ao leite em pó de que beneficiou a preparação importada entre Janeiro de 1988 e 14 de Agosto de 1991.'

8 Por carta de 23 de Março de 1993 de Schmidhuber, membro da Comissão, dirigida ao ministro das Finanças, ao ministro da Agricultura e das Florestas e ao ministro das Políticas Comunitárias e dos Assuntos Regionais, a Comissão, após ter recordado as suas comunicações precedentes de 19 de Janeiro e 3 de Março de 1993, convidou as autoridades italianas competentes a tomar, o mais rapidamente possível, as medidas necessárias para proceder à recuperação dos montantes em causa, em conformidade, por um lado, com o Regulamento (CEE) n.° 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54, a seguir 'Regulamento n.° 1697/79'), e, por outro, com o disposto no artigo 8.° 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. 3; EE 03 F3 p. 220, a seguir 'Regulamento n.° 729/70').

9 Em 27 de Abril de 1993, a guardia di finanza levantou, contra a recorrente, um 'auto de averiguação' relativo às ajudas ao leite desnatado em pó indevidamente recebidas da AIMA entre 1988 e 1991. Foi enviada uma cópia do auto de averiguação ao Ministério da Agricultura e das Florestas, para que este formulasse o despacho ('decreto ingiuntivo') previsto no artigo 3.° da Lei italiana n.° 898 de 23 de Dezembro de 1986.»

3 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Julho de 1993, a Nutral interpôs recurso para o Tribunal de Justiça nos termos do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado CE, tendo por objecto a anulação da referida decisão da Comissão de 13 de Março de 1993 bem como de qualquer outro acto prévio, ligado ou conexo, e, por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Setembro de 1993, solicitou ao Tribunal de Justiça que ordenasse a suspensão da execução da decisão. Ambos os processos foram remetidos para o Tribunal de Primeira Instância por despacho de 27 de Setembro de 1993, nos termos do artigo 4.° da Decisão 93/350/Euratom, CECA e CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21).

4 Na primeira instância, a Comissão suscitou a questão prévia de inadmissibilidade.

5 No primeiro ponto dessa questão prévia, a Comissão argumentou que o acto cuja anulação era solicitada não constituía uma decisão impugnável na acepção do artigo 173.° do Tratado. Para aquela instituição, nem as cartas de 3 e 23 de Março de 1993 nem os relatórios de inquérito criavam, por si só, obrigações a cargo do Estado ou *a fortiori* da Nutral. A obrigação de os Estados-Membros cobrarem quantias não recebidas decorre directamente dos Regulamentos n.^{os} 729/70 e 1697/79, já referidos.

6 No segundo ponto da questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão sustentou que o acto recorrido não dizia directamente respeito à Nutral. Só um acto de

direito interno, como o auto levantado pelas autoridades italianas que o recorrente podia ter impugnado através das vias de recurso oferecidas pelo direito italiano, era susceptível de lhe causar prejuízo. A Comissão recordou que a regulamentação comunitária se inspirara num critério estrito de separação entre as competências da Comissão e das dos Estados-Membros.

7 Num terceiro ponto da questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão afirmou que o recurso da Nutral, na medida em que tinha por objecto o relatório do inquérito anexo ao auto de 26 de Fevereiro de 1993, fora interposto depois de expirado o prazo previsto no artigo 173.° do Tratado.

8 A Nutral contestou a questão prévia de inadmissibilidade argumentando perante o Tribunal de Primeira Instância constituir a constatação definitiva da infracção, formulada inequivocamente e de forma peremptória na carta impugnada, o facto lesivo dos seus interesses. Com efeito, as autoridades italianas limitaram-se, em seguida, a fazer constar os resultados do inquérito do auto notificado à recorrente em 27 de Abril de 1993, contendo já a indicação das quantias a restituir, e a solicitar formalmente o pagamento das quantias em causa. Nenhuma das autoridades competentes proferiu um despacho («decreto ingiuntivo») declaratório da infracção, como o exige a legislação italiana. A recorrente estava privada de protecção jurídica na ordem jurídica interna.

9 Além disso, para a Nutral, não pode ser aceite o argumento da Comissão que se baseia na falta de competência comunitária para sustentar não existir decisão impugnável. Com efeito, tal teria por resultado subtrair ao controlo jurisdicional qualquer medida adoptada por uma instância incompetente.

10 Por último, em resposta ao terceiro ponto da questão prévia suscitada pela Comissão, a Nutral sustentou ter sido apenas na sequência da carta de 3 de Março de 1993 que o relatório do inquérito, que até aí apenas tinha valor e sentido de acto

preparatório, adquiriu significado e alcance diferentes quanto ao reconhecimento da infracção.

11 Em apoio do recurso do despacho do Tribunal de Primeira Instância, a Nutral invoca dois fundamentos, o primeiro, de errada interpretação da regulamentação comunitária e, o segundo, de violação da noção jurídica de acto impugnável.

Quanto ao primeiro fundamento do recurso

12 Em primeiro lugar, a Nutral sustenta que, nos n.^{os} 26 e segs. do despacho, o Tribunal de Primeira Instância interpretou de forma errada os Regulamentos n.^{os} 729/70 e 1697/79 em conjugação com o Regulamento n.° 595/91, já referido. Para a recorrente, a competência da Comissão foi sendo sucessivamente ampliada no referido sector: a Comissão dispõe actualmente de um poder de decisão, pelo menos no que se refere ao estabelecimento dos factos relativos às despesas comunitárias irregulares no sector agrícola, às provas e à sua qualificação jurídica.

13 A Comissão impugna este primeiro fundamento. Para ela, o Tribunal de Primeira Instância interpretou de forma correcta os Regulamentos n.^{os} 729/70, 1697/79 e 595/91, interpretação essa coerente com o sistema de controlo das despesas comunitárias agrícolas e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

14 Diga-se, quanto este ponto, que o Tribunal de Primeira Instância, referindo-se a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça (acórdão de 7 de Julho de 1987, Étoile commerciale e CNTA/Comissão, 89/86 e 91/86, Colect., p. 3005, n.° 11) e aos próprios termos do n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, recordou, no n.° 26 do despacho recorrido, que, de acordo com o sistema institucional da Comunidade e com as normas que regem as relações entre a Comunidade e os Estados-Membros, cabe a estes, na falta de disposição em contrário do direito

comunitário, assegurar no seu território a execução das regulamentações comunitárias, nomeadamente no quadro da política agrícola comum.

15 No referido acórdão, o Tribunal de Justiça acrescentou aliás (n.° 11, última frase) que, no que toca mais particularmente às acções de financiamento adoptadas no âmbito dessa política, incumbe aos Estados-Membros, de acordo com o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, tomar as medidas necessárias à recuperação das somas perdidas em consequência de irregularidades ou negligências. Esta disposição é considerada como expressão, no que se refere ao financiamento da política agrícola comum, da obrigação de diligência genérica imposta pelo artigo 5.° do Tratado (acórdão de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 56).

16 Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância sublinhou, no n.° 27 do acórdão recorrido, que, por força do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1697/79, sempre que as autoridades competentes verifiquem que «a totalidade ou parte do montante dos direitos de importação... não foi exigida ao devedor, darão início a uma acção para cobrança dos direitos não recebidos». Além disso, em conformidade com o artigo 4.° do mesmo regulamento, «a acção para cobrança será exercida pelas autoridades competentes, com observância das disposições em vigor na matéria, contra as pessoas singulares ou colectivas obrigadas ao pagamento dos direitos de importação...».

17 No n.° 28 do despacho impugnado, o Tribunal de Primeira Instância deduziu daqui que é aos Estados-membros que incumbe, neste domínio, executar as regulamentações comunitárias e adoptar, em relação aos operadores económicos em causa, as decisões individuais necessárias, em conformidade com as regras e modalidades previstas pela legislação nacional, sob reserva dos limites estabelecidos pelo direito comunitário, com vista a proceder à recuperação das somas indevidamente pagas, tal como o Tribunal de Justiça decidiu no n.° 12 do acórdão Étoile commerciale e CNTA/Comissão, já referido.

18 A interpretação dada pelo Tribunal de Primeira Instância aos referidos regulamento é, pois, idêntica à do Tribunal de Justiça.

19 Recorde-se, ademais, que, no âmbito do sistema de controlo previsto pelo Regulamento n.° 729/70, a Comissão apenas exerce uma função complementar. Tal está expressamente indicado no oitavo considerando desse regulamento, 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 desta recorrer aos Estados-Membros (acórdãos de 9 de Abril de 1990, França/Comissão, C-366/88, Colect., p. I-3571, n.° 20, e Itália/Comissão, já referido, n.^{os} 31 e 32).

20 Se é verdade que as modalidades de cooperação entre os serviços da Comissão e os organismos nacionais com vista a reforçar a luta contra as irregularidades foram precisadas pelo Regulamento n.° 595/91, tendo em conta a experiência adquirida, este regulamento não veio modificar o sistema instituído pelo Regulamento n.° 729/70. Contrariamente ao que a Nutral sustenta, o Regulamento n.° 595/91 de forma alguma conferiu à Comissão poder de adoptar actos vinculativos para os operadores no sector da prevenção e repressão das irregularidades ou negligências no financiamento da política agrícola comum. Apenas veio reforçar o poder de iniciativa e os meios de informação e controlo da Comissão nesse sector.

21 Por último, o artigo 209.°-A, tal como inserido no Tratado CE pelo Tratado sobre a União Europeia, confirma plenamente que incumbe aos Estados-Membros a responsabilidade de luta contra as fraudes lesivas dos interesses financeiros da Comunidade.

22 Não procede, pois, a argumentação da Nutral de que o Tribunal de Primeira Instância devia ter reconhecido que a Comissão dispunha do poder de adoptar actos oponíveis aos operadores, no sector em causa. A própria recorrente admite que o artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91, já referido, não autoriza que a Comissão se substitua aos Estados-Membros na condução dos inquéritos em caso de presunção de irregularidades.

23 Contudo, a Nutral mantém na réplica, em apoio do seu primeiro fundamento, que, no caso presente, a Comissão, e mais precisamente a UCLAF, não respeitou o processo previsto no artigo 6.° do Regulamento n.° 595/91: contrariamente a tais disposições, as conclusões adoptadas na sequência do inquérito foram formuladas pela própria Comissão, e não pelas autoridades italianas, que se limitaram a executá-las.

24 Quanto a este ponto, a recorrente não apresenta um novo ponto do seu primeiro fundamento, mas contesta, na realidade, a legalidade da decisão das autoridades italianas que lhe causou pejuízo. O Tribunal de Justiça não tem, pois, competência para se pronunciar sobre este ponto no âmbito do presente processo de recurso do despacho do Tribunal de Primeira Instância. Cabe à recorrente, pelo contrário, socorrer-se das vias de recurso nacionais oferecidas pelo direito interno para impugnar tal decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

25 Resulta do conjunto das considerações precedentes que deve ser rejeitado o primeiro fundamento invocado pela Nutral em apoio do recurso do despacho do Tribunal de Primeira Instância.

Quanto ao segundo fundamento do recurso

26 A Nutral sustenta, em segundo lugar, que o Tribunal de Primeira Instância, ao julgar, no n.° 28 do despacho recorrido, que só as medidas tomadas pelas autoridades nacionais produziam efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de lesar os seus interesses, cometeu um erro de direito ao recusar ao acto controvertido a qualificação de acto susceptível de recurso. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância não podia declarar o recurso inadmissível com o único fundamento de que a Comissão não tinha competência para adoptar, no sector em causa, actos que produzissem efeitos jurídicos obrigatórios relativamente à recorrente. O Tribunal devia ter examinado o alcance efectivo do acto controvertido.

27 A Comissão afirma, pelo contrário, que o Tribunal de Primeira Instância não violou a noção de acto impugnável, na acepção do artigo 173.° do Tratado. O Tribunal procedeu efectivamente à análise das cartas da Comissão de 3 e 23 de Março de 1993 e, sem sequer pôr em causa a competência desta instituição para dirigir tais actos às autoridades italianas, chegou à conclusão de que não tinham efeito vinculativo susceptível de afectar os interesses da recorrente.

28 Tal como o Tribunal de Primeira Instância recordou no n.° 24 do despacho recorrido, para decidir sobre o bem-fundado da questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, deve recordar-se, a título preliminar, que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «apenas constituem actos ou decisões passíveis de recurso de anulação, nos termos do artigo 173.° do Tratado, as medidas susceptíveis de produzir efeitos jurídicos obrigatórios de natureza a afectar os interesses do recorrente» (despacho do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1991, Emerald Meats/Comissão, C-66/91 e C-66/91 R, Colect., p. I-1143, n.° 26).

29 Ora, o Tribunal de Primeira Instância observou logo em seguida:

«No caso em apreço e tal como foi acima exposto, a Comissão dirigiu-se às autoridades italianas, no fim de um inquérito a que tinha sido associada a seu pedido, solicitando-lhes que procedessem, por um lado, à recuperação de certas ajudas concedidas à recorrente, que a Comissão qualificou de ilegais, e, por outro, à cobrança de certos direitos de importação, a cujo pagamento a recorrente era obrigada. Foi na sequência das comunicações enviadas pela Comissão às autoridades italianas que estas adoptaram um certo número de medidas que têm por objecto a recuperação das somas de que a recorrente teria indevidamente beneficiado» (n.° 25).

30 O Tribunal de Primeira Instância limitou-se assim a constatar, a justo título, que as cartas dirigidas pela Comissão às autoridades italianas se integravam no âmbito da

cooperação entre a Comissão e os organismos nacionais encarregados de aplicar a regulamentação comunitária, constituindo meras recomendações ou pareceres desprovidos de efeito jurídico. Daí deduziu, na última frase do n.° 28 do despacho impugnado, que só as medidas adoptadas pelas autoridades nacionais são de natureza a produzir efeitos jurídicos obrigatórios para a recorrente, e, no n.° 29 do mesmo despacho, que os actos impugnados não podem ser considerados decisões susceptíveis de afectar directamente a situação jurídica da recorrente.

31 A última frase do n.° 28 do despacho impugnado não pode, pois, ser lida fora do conjunto das considerações de que decorre. Contrariamente ao que a Nutral sustenta, o Tribunal de Primeira Instância considerou dever pronunciar-se apenas sobre o caso particular que lhe era submetido e não estabelecer o princípio de que os actos da Comissão no sector em causa eram insusceptíveis de lesar os operadores pelo simples facto de a regulamentação comunitária não conferir competência àquela instituição para adoptar decisões directamente oponíveis aos interessados.

32 Em consequência, o Tribunal de Primeira Instância qualificou correctamente o acto controvertido, devendo o segundo fundamento da recorrente ser rejeitado.

33 Cabe, pois, negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

34 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas do presente processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso do despacho.

2) A recorrente é condenada nas despesas.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

J.-P. Puissochet