ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

13 de Outubro de 2011 *

Nos processos apensos C-463/10 P e C-475/10 P,

que têm por objecto dois recursos de decisões do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos, respectivamente, em 24 e 27 de Setembro de 2010,

Deutsche Post AG, com sede em Bona (Alemanha), representada por J. Sedemund e T. Lübbig, Rechtsanwälte,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze, J. Möller e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,

recorrentes,

sendo a outra parte no processo:

Comissão Europeia, representada por B. Martenczuk e T. Maxian Rusche, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts (relator), presidente de secção, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 26 de Maio de 2011,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de Junho de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 Pelos seus recursos, a Deutsche Post AG (a seguir «Deutsche Post») e a República Federal da Alemanha pedem a anulação, respectivamente, dos despachos do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de Julho de 2010, Deutsche Post/Comissão (T-570/08) e Alemanha/Comissão (T-571/08) (a seguir, em conjunto, «despachos recorridos»), pelos quais o Tribunal Geral declarou inadmissíveis os seus recursos destinados à anulação da decisão de 30 de Outubro de 2008 da Comissão, relativa a uma injunção

dirigida à República Federal da Alemanha para prestação de informações no procedimento de auxílio estatal a favor da Deutsche Post (a seguir «acto controvertido»).

Quadro jurídico

2 O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO L 83, p. 1), obriga um Estado-Membro que notifique um projecto de concessão de um novo auxílio à Comissão Europeia a fornecer, na sua notificação, «todas as informações necessárias para que a Comissão possa tomar uma decisão nos termos dos artigos 4.º e 7.º».

3 O artigo 5.º do Regulamento n.º 659/1999 dispõe:

«1. Quando a Comissão considerar que as informações fornecidas pelo Estado-Membro em causa relativamente a uma medida notificada nos termos do artigo 2.º são incompletas, solicitará as informações adicionais necessárias. […]

2. Quando o Estado-Membro em causa não prestar as informações solicitadas no prazo fixado pela Comissão ou as prestar de forma incompleta, a Comissão enviará uma carta de insistência, concedendo um prazo adicional adequado para a prestação das informações.

3. Se as informações solicitadas não forem fornecidas no prazo fixado, considerar-se-á que a notificação foi retirada […]»

4 O artigo 10.º do Regulamento n.º 659/1999 prevê:

«1. Quando a Comissão dispuser de informações relativas a um auxílio alegadamente ilegal, qualquer que seja a fonte, examiná-las-á imediatamente.

2. Se necessário, a Comissão pedirá informações ao Estado-Membro em causa. Será aplicável, *mutatis mutandis*, o disposto no n.º 2 do artigo 2.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º

3. Quando, não obstante uma carta de insistência enviada nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, o Estado-Membro em causa não fornecer as informações pedidas no prazo fixado pela Comissão ou fornecer informações incompletas, a Comissão ordenará, por via de decisão, que lhe sejam fornecidas aquelas informações, adiante designada "injunção para prestação de informações". A decisão deve especificar quais as informações requeridas e fixar um prazo adequado para a prestação das mesmas.»

5 Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999:

«O exame de um auxílio eventualmente ilegal conduz a uma decisão nos termos dos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 4.º Em caso de decisão de início de um procedimento formal de investigação, este é encerrado por uma decisão, nos termos do artigo 7.º Em caso de incumprimento de uma injunção para prestação de informações, a decisão será tomada com base nas informações disponíveis.»

6 O artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO 2003, L 1, p. 1), dispõe que «[s]empre que solicitar, mediante decisão, às empresas ou associações de empresas que prestem informações, a Comissão deve indicar […] a possibilidade de impugnação da decisão perante o Tribunal de Justiça».

Antecedentes do litígio

7 Em 12 de Setembro de 2007, A Comissão deu início ao procedimento formal de investigação, na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE, no tocante ao auxílio estatal a favor da Deutsche Post AG [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Um resumo dessa decisão foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2007, C 245, p. 21).

8 Em 17 de Julho de 2008, a Comissão transmitiu à República Federal da Alemanha um pedido de informações que compreende um questionário sobre as receitas e os custos da Deutsche Post em relação ao período que vai do ano de 1989 ao ano de 2007. Em 12 e 21 de Agosto de 2008, a Comissão enviou-lhe uma carta de insistência, pedindo-lhe, uma vez mais, que lhe comunicasse as informações pedidas.

9 Nas suas respostas de 5 de Agosto, 14 de Agosto e 29 de Setembro de 2008, a República Federal da Alemanha confirmou que recusava transmitir os dados relativos aos produtos e aos encargos da Deutsche Post posteriores ao ano de 1995. Alegava, nomeadamente, que a investigação da Comissão se deveria limitar ao período que vai do ano de 1989 ao ano de 1994 e que a resposta ao referido questionário exigiria um investimento desproporcionado de tempo e de trabalho.

10 Pelo acto controvertido, a Comissão ordenou à República Federal da Alemanha, em aplicação do disposto no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, que fornecesse dentro de 20 dias todas as informações necessárias para responder ao questionário em causa. A Comissão acrescentou que se, apesar da injunção, as autoridades alemãs não fornecessem no prazo estabelecido as informações pedidas, tomaria a sua decisão com base nas informações disponíveis, em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e despachos recorridos

11 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 22 de Dezembro de 2008 (actualmente Tribunal Geral), a Deutsche Post (processo T-570/08) e a República Federal da Alemanha (processo T-571/08) interpuseram, cada uma, um recurso destinado à anulação do acto controvertido.

12 Por requerimentos separados, apresentados na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 19 de Março de 2009, a Comissão suscitou, em cada um dos processos, uma excepção de inadmissibilidade a título do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal. Este órgão jurisdicional acolheu essa excepção, tendo julgado que o acto controvertido não constitui um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE.

13 Assim, nos n.os 24 a 26 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e nos n.os 22 a 25 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, o Tribunal Geral salienta, por um lado, que há que atender à substância de um acto, e não à sua forma, para determinar se ele constitui um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE e, por outro, que uma medida intermédia cujo objectivo é preparar a decisão final e que não produz efeitos jurídicos não pode ser objecto de recurso de anulação. Para esse efeito, o Tribunal Geral refere, nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça

de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, Recueil, p. 2639, n.os 9 e 10), e de 17 de Julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão (C-521/06 P, Colect., p. I-5829, n.º 46).

14 Quanto aos efeitos do acto controvertido, o Tribunal Geral sublinha, nos n.os 29 e 30 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e nos n.os 28 e 29 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, que nenhuma sanção está prevista no caso de o Estado-Membro não dar cumprimento a uma injunção para prestação de informações. Tal injunção tem em vista o respeito do princípio do contraditório.

15 Nos n.os 31 e 32 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e nos n.os 30 e 31 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, o Tribunal Geral indica que o acto controvertido se inscreve no quadro do procedimento administrativo de investigação da medida de auxílio em causa, entre a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação e a decisão final. Segundo o Tribunal Geral, o acto controvertido não prejudica a decisão final, podendo a Comissão, ainda nessa fase, concluir pela inexistência de um auxílio estatal, pela compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno ou pela sua incompatibilidade. Decorre daqui, segundo o Tribunal Geral, que o acto controvertido constitui uma medida intermédia cujo objectivo era preparar a decisão final da Comissão.

16 Em resposta ao argumento da Deutsche Post e da República Federal da Alemanha que, referindo-se à jurisprudência relativa à admissibilidade de um recurso interposto contra uma decisão de dar início ao procedimento formal de investigação do artigo 88.º, n.º 2, CE (v. acórdão de 9 de Outubro de 2001, Itália/Comissão, C-400/99, Colect., p. I-7303), sustentavam que o carácter provisório de um acto não implica necessariamente que o mesmo não seja recorrível, o Tribunal Geral considera, no n.º 36 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e no n.º 35 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, que os efeitos dessa decisão de dar início ao procedimento e os do acto controvertido não são comparáveis.

17 No tocante à pretensa deterioração da situação processual da Deutsche Post e da República Federal da Alemanha em caso de desrespeito do acto controvertido, o Tribunal Geral afirmou, no n.º 42 dos despachos recorridos, que é a recusa das autoridades alemãs de fornecer à Comissão as informações requeridas, que estavam contidas no acto controvertido, e não o acto controvertido como tal, que é susceptível de privar os interessados em causa da possibilidade de denunciar o carácter lacunar do fundamento factual da decisão final. Segundo o Tribunal Geral, se as autoridades alemãs considerarem que as informações pedidas pela Comissão não são necessárias para demonstrar os factos, ou que as investigações pedidas são demasiado onerosas quando comparadas com o resultado esperado, podem optar por ignorar a injunção que lhe é feita.

18 O Tribunal Geral conclui, no n.º 46 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e no n.º 45 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, que o acto controvertido não constitui um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE.

Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

Processo Deutsche Post/Comissão (C-463/10 P)

19 A Deutsche Post pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o despacho Deutsche Post/Comissão, já referido;

— anular o acto controvertido; e

— condenar a Comissão nas despesas.

20 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso e

— condenar a Deutsche Post nas despesas.

Processo Alemanha/Comissão (C-475/10 P)

21 A República Federal da Alemanha pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o despacho Alemanha/Comissão, já referido, e

— condenar a Comissão nas despesas.

22 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso e

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

23 Por despacho de 15 de Dezembro de 2010, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu apensar os processos C-463/10 P e C-475/10 P, para efeitos da fase oral e do acórdão.

Quanto aos presentes recursos

24 Como fundamento dos seus recursos, a Deutsche Post e a República Federal da Alemanha alegam que o Tribunal Geral cometeu, nos despachos recorridos, diversos erros de direito na interpretação do conceito de «acto recorrível» na acepção do artigo 263.º TFUE. Invocam, para esse efeito, cinco fundamentos de recurso. O primeiro baseia-se numa violação do artigo 288.º TFUE; o segundo, num desconhecimento da jurisprudência segundo a qual, no domínio dos auxílios estatais, os actos preparatórios podem constituir actos recorríveis; o terceiro, no desconhecimento dos efeitos jurídicos de uma injunção para prestação de informações; o quarto, numa violação do princípio da protecção jurisdicional efectiva; e, por fim, o quinto, no desconhecimento da repartição das competências entre a Comissão e os Estados-Membros, de harmonia com os artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE.

25 Uma vez que os quatro primeiros fundamentos estão estreitamente ligados, devem ser examinados conjuntamente.

Argumentos das partes

26 A República Federal da Alemanha e a Deutsche Post alegam que o artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 habilita expressamente a Comissão a adoptar uma decisão formal. Por força do artigo 288.º TFUE, tal decisão é obrigatória e constitui, assim, por natureza, um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE. O Tribunal Geral

cometeu um erro de direito no n.º 26 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e no n.º 25 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, ao não ter de modo algum em conta a forma do acto controvertido.

27 Segundo a República Federal da Alemanha, a circunstância de o acto controvertido constituir uma medida intermédia no quadro do procedimento de investigação de um auxílio estatal não prejudica a sua qualidade de acto recorrível. Com efeito, os interesses das partes interessadas não estão suficientemente protegidos pelo carácter recorrível da decisão final.

28 As recorrentes sustentam, em seguida, que, independentemente da forma do acto controvertido, e contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 46 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, e no n.º 45 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, uma injunção para prestação de informações nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 produz efeitos jurídicos vinculativos que incidem directamente sobre o Estado-Membro e a empresa em causa. Segundo a República Federal da Alemanha, tal decisão encerra o procedimento administrativo em matéria de auxílios estatais, na medida em que permite à Comissão, no caso de o Estado-Membro em causa não dar cumprimento à referida injunção, tomar a sua decisão com base nas informações que constam do *dossier*. Por outro lado, o Estado-Membro que não se desempenhe da obrigação resultante do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, lido em conjugação com os artigos 288.º TFUE e 4.º, n.º 3, TUE, poderá ser objecto de um processo por incumprimento, em conformidade com o disposto no artigo 258.º TFUE.

29 A Comissão contrapõe que, segundo jurisprudência constante, constituem actos ou decisões das quais se pode interpor recurso de anulação, na acepção do artigo 263.º TFUE, as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos de molde a afectar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v., nomeadamente, acórdãos IBM/Comissão, já referido, n.º 9; de

5 de Outubro de 1999, Países Baixos/Comissão, C-308/95, Colect., p. I-6513, n.º 26; de 6 de Abril de 2000, Espanha/Comissão, C-443/97, Colect., p. I-2415, n.º 27; de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/Comissão, C-147/96, Colect., p. I-4723, n.º 25; e de 12 de Setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, Colect., p. I-7795, n.º 54). Uma «decisão» na acepção do artigo 288.º TFUE não produz necessariamente tais efeitos. Segundo a Comissão, não é a forma do acto ou da decisão em causa, mas a sua substância, que determina a sua natureza de acto recorrível. Por conseguinte, um recurso de anulação contra uma decisão na acepção do artigo 288.º TFUE ou um acto que tome outra forma só será possível quando essa decisão ou esse acto impliquem efeitos de direito face a terceiros.

30 Foi com toda a razão que o Tribunal Geral julgou no sentido de que o acto controvertido não produz efeitos de direito vinculativos de molde a afectar os interesses das recorrentes.

31 A Comissão explica para esse efeito que, no quadro de um procedimento em matéria de auxílios estatais, os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a transmitir à Comissão todas as informações de que esta necessita para julgar da existência ou não de um auxílio estatal e da sua compatibilidade com o mercado interno. A obrigação de o Estado-Membro disponibilizar à Comissão as informações pedidas decorre assim mais do artigo 4.º, n.º 3, TUE do que da injunção para prestação de informações.

32 A injunção para prestação de informações tem em vista o respeito do princípio do contraditório no quadro do procedimento administrativo. O Estado-Membro beneficia, após o pedido de informações e a carta de insistência previstos no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, em conjugação com o artigo 5.º, n.º 2, desse regulamento, de uma última oportunidade para fornecer as informações solicitadas, antes de a Comissão adoptar a sua decisão com base nas informações de que dispõe.

33 A Comissão indica que não dispõe, em direito de auxílios estatais, diferentemente do que acontece no direito em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas, de nenhuma competência de inquérito antes da adopção de uma decisão final. A Comissão não pode, portanto, esclarecer os factos sem a cooperação leal dos Estados-Membros. Não é a injunção para prestação de informações, mas a recusa pelo Estado-Membro de dar cumprimento a essa injunção que permite à Comissão tomar uma decisão com base nas informações disponíveis. Por outro lado, a circunstância de a Comissão não se considerar suficientemente informada e deixar de procurar informações não produz, em si mesma, efeitos jurídicos. Em contrapartida, produz tais efeitos a apreciação jurídica que a Comissão é levada a fazer sobre esses factos na decisão final. Portanto, a injunção para prestação de informações constitui apenas um acto preparatório que não afecta a posição jurídica do Estado-Membro em causa.

34 A Comissão acrescenta que a possibilidade de as recorrentes interporem um recurso de anulação contra a decisão final sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado interno lhes garante uma protecção jurisdicional suficiente. Com efeito, as eventuais ilegalidades que afectem os actos preparatórios poderão ser invocadas em apoio do recurso dirigido contra o acto definitivo de que eles constituem uma fase de elaboração (acórdão IBM/Comissão, já referido, n.º 12).

35 Por último, a Comissão insiste no facto de nenhuma sanção resultar do desrespeito da injunção para prestação de informações. Ao não cumprir a injunção, o Estado-Membro indica implicitamente que as informações de que a Comissão dispõe estão completas e que a Comissão pode adoptar a sua decisão baseando-se nelas. A simples possibilidade de um processo por incumprimento poder ser iniciado contra esse Estado-Membro não é uma sanção nem uma circunstância de molde a afectar os interesses do referido Estado. Dado que os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a transmitir à Comissão todas as informações de que esta necessita para julgar da existência ou não de um auxílio estatal e da sua compatibilidade com o mercado interno, poderá ser iniciado um processo por incumprimento mesmo não existindo uma injunção para prestação de informações. Por outro lado,

os interesses do Estado-Membro só serão afectados quando a Comissão decidir efectivamente intentar um processo contra o Estado-Membro, por infracção ao Tratado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

36 Resulta de jurisprudência constante, desenvolvida no quadro de recursos de anulação interpostos por Estados-Membros ou por instituições, que são consideradas actos recorríveis na acepção do artigo 263.º TFUE todas as disposições adoptadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos de direito vinculativos (v., nomeadamente, acórdãos de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «AETR», 22/70, Colect., p. 69, n.º 42; de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho, C-316/91, Colect., p. I-625, n.º 8; Espanha/Comissão, já referido, n.º 27; de 24 de Novembro de 2005, Itália/Comissão, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, Colect., p. I-10043, n.º 32; de 1 de Dezembro de 2005, Itália/Comissão, C-301/03, Colect., p. I-10217, n.º 19; e de 1 de Outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, Colect., p. I-8917, n.º 42). Resulta, além disso, da jurisprudência que um Estado-Membro, tal como o recorrente no processo C-475/10 P, pode interpor recurso de anulação de um acto que produza efeitos de direito vinculativos, sem que tenha de demonstrar interesse em agir (v., neste sentido, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.º 3, e de 1 de Outubro de 2009, Comissão/Conselho, já referido, n.º 16).

37 Quando o recurso de anulação contra um acto adoptado por uma instituição for interposto por uma pessoa singular ou colectiva, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente julgado no sentido de que este só terá início se os efeitos jurídicos vinculativos desse acto forem de molde a afectar os interesses da recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v., nomeadamente, acórdãos IBM/Comissão, já referido, n.º 9; Athinaïki Techniki/Comissão, já referido, n.º 29; e de 18 de Novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, Colect., p. I-11911, n.º 45).

38 Há todavia que sublinhar que a jurisprudência citada no número precedente foi desenvolvida no quadro de recursos submetidos ao juiz da União por pessoas singulares ou colectivas contra actos de que eram destinatárias. Quando, como acontece no processo que conduziu ao despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, um recurso de anulação for interposto por um recorrente não privilegiado contra um acto de que não seja destinatário, a exigência segundo a qual os efeitos jurídicos vinculativos da medida impugnada devem ser de molde a afectar os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica, confunde-se com as condições consagradas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

39 Deve igualmente referir-se que, nos despachos recorridos, o Tribunal Geral deferiu a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, declarando que o acto controvertido não constituía um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE.

40 Para apreciar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, nesses despachos, que a injunção para prestação de informações, adoptada nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, não pode ser objecto de recurso de anulação, há, portanto, que examinar, tendo em conta a jurisprudência citada no n.º 36 do presente acórdão, se tal injunção constitui um acto que visa produzir efeitos de direito vinculativos.

41 A este propósito, deve recordar-se que o artigo 10.º do Regulamento n.º 659/1999 prevê um procedimento em duas fases, com vista a permitir à Comissão obter do Estado-Membro em causa as informações necessárias, relativas a um auxílio pretensamente ilegal, para poder apreciar a natureza da medida e a sua compatibilidade com o mercado interno.

42 No tocante à primeira fase, o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999 prevê que a Comissão pode pedir informações ao Estado-Membro em causa, a respeito do auxílio pretensamente ilegal.

43 Numa segunda fase, se o Estado-Membro, a despeito da carta de insistência que lhe foi dirigida, não fornecer as informações pedidas no prazo fixado, a Comissão «ordenará, por via de decisão, que lhe sejam fornecidas aquelas informações», em conformidade com o disposto no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999. Por conseguinte, a segunda fase do procedimento traduz-se na adopção, pela Comissão, de uma «decisão» na acepção do artigo 288.º TFUE, o que esta instituição, aliás, não contesta.

44 Ora, de acordo com o disposto no artigo 288.º TFUE, uma «decisão é obrigatória em todos os seus elementos». Ao prever que uma injunção para prestação de informações tome a forma de uma decisão, o legislador da União teve a intenção de atribuir carácter vinculativo a esse acto.

45 Resulta do que precede que uma decisão tomada em aplicação do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 visa produzir efeitos de direito vinculativos na acepção da jurisprudência citada no n.º 36 do presente acórdão e constitui, por isso, um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE.

46 A análise que precede é confortada pela jurisprudência relativa às decisões de pedidos de informações tomadas com base no artigo 11.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos [81.º CE] e [82.º CE] (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), que, à semelhança do artigo 10.º do Regulamento n.º 659/1999, previa um procedimento em duas fases, a segunda das quais comportava a adopção, pela Comissão, de uma decisão susceptível de ser objecto de recurso de anulação (v. acórdãos de 26 de Junho de 1980, National Panasonic/Comissão, 136/79, Recueil, p. 2033, e de 18 de Outubro de 1989, Orkem/Comissão, 374/87, Colect., p. 3283). Da mesma forma, resulta inequivocamente do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1/2003 que um pedido de informações feito sob a forma de uma decisão constitui um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE.

47 A jurisprudência citada pelo Tribunal Geral nos despachos recorridos, segundo a qual importa atender à substância do acto, e não à sua forma, para apreciar o seu carácter vinculativo, não altera essa análise.

48 Por outro lado, contrariamente ao que afirma a Comissão, o facto de o Regulamento n.º 659/1999 não prever uma sanção na hipótese de o Estado-Membro não dar cumprimento à injunção para prestação de informações não constitui um elemento determinante para apreciar se um acto pode ser objecto de recurso de anulação.

49 Ao declarar, nos n.os 31, 32 e 46 do despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, bem como nos n.os 30, 31 e 45 do despacho Alemanha/Comissão, já referido, que o acto controvertido, em razão do seu carácter preparatório, não constituía um acto recorrível na acepção da jurisprudência, o Tribunal Geral cometeu igualmente um erro de direito.

50 A este propósito, há que recordar que é verdade que as medidas intermédias cujo objectivo é preparar a decisão final não constituem, em princípio, actos que possam ser objecto de recurso de anulação (v. acórdãos, já referidos, IBM/Comissão n.º 10, e Athinaïki Techniki/Comissão, n.º 42; e acórdão de 26 de Janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, Colect., p. I-669, n.º 52). Todavia, os actos intermédios assim visados são, em primeiro lugar, actos que exprimem uma opinião provisória da instituição (v., neste sentido, acórdãos IBM/Comissão, já referido, n.º 20; de 14 de Março de 1990, Nashua Corporation e o./Comissão e Conselho, C-133/87 e C-150/87, Colect., p. I-719, n.os 8 a 10; de 18 de Março de 1997, Guérin automobiles/Comissão, C-282/95 P, Colect., p. I-1503, n.º 34; e de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/Comissão, C-147/96, Colect., p. I-4723, n.º 35).

51 Com efeito, um recurso de anulação dirigido contra actos que exprimem uma opinião provisória da Comissão poderia obrigar o juiz da União a fazer uma apreciação de questões sobre as quais a instituição em causa ainda não teve ocasião de se pronunciar e teria, assim, por consequência antecipar os debates quanto ao fundo e criar confusão entre as diferentes fases do procedimento administrativo e do processo judicial. Admitir tal recurso seria, portanto, incompatível com os sistemas de repartição das competências entre a Comissão e o juiz da União e das vias de recurso, previstos pelo Tratado, bem como com as exigências de uma boa administração da justiça e de um desenvolvimento regular do procedimento administrativo da Comissão (v. acórdão IBM/Comissão, já referido, n.º 20).

52 Todavia, no caso em apreço, um recurso de anulação dirigido contra o acto controvertido, pelo qual a Comissão pede às autoridades alemãs informações sobre as receitas e os custos da Deutsche Post, relativamente ao período que vai do ano de 1989 ao ano de 2007, não acarreta risco de confusão das diferentes fases do procedimento administrativo e do processo judicial (acórdão IBM/Comissão, já referido, n.º 20). Com efeito, tal recurso de anulação não deverá conduzir o juiz da União a pronunciar-se sobre a existência de um auxílio estatal ou sobre a sua eventual compatibilidade com o mercado interno.

53 Em seguida, resulta da jurisprudência que um acto intermédio não é igualmente susceptível de recurso, se estiver demonstrado que a ilegalidade ligada a esse acto poderá ser invocada como fundamento de um recurso dirigido contra a decisão final de que ele constitui um acto de elaboração. Em tais condições, o recurso interposto contra a decisão que põe termo ao procedimento assegurará uma protecção jurisdicional suficiente (v. acórdãos IBM/Comissão, já referido, n.º 12; de 24 de Junho de 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Comissão, 53/85, Colect., p. 1965, n.º 19; e de 9 de Outubro de 2001, Itália/Comissão, já referido, n.º 63).

54 Todavia, se esta última condição não for satisfeita, considerar-se-á que o acto intermédio – independentemente da questão de saber se exprime ou não uma opinião provisória da instituição em causa – produz efeitos jurídicos autónomos e, portanto,

deve poder ser objecto de recurso de anulação (v. acórdãos AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Comissão, já referido, n.º 20; de 28 de Novembro de 1991, BEUC/Comissão, C-170/89, Colect., p. I-5709, n.ºs 9 a 11; de 16 de Junho de 1994, SFEI e o./Comissão, C-39/93 P, Colect., p. I-2681, n.º 28; de 9 de Outubro de 2001, Itália/Comissão, já referido, n.ºs 57 a 68; e acórdão Athinaïki Techniki/Comissão, já referido, n.º 54).

55 No caso em apreço, deve reconhecer-se que uma injunção para prestação de informações adoptada em aplicação do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 produz efeitos jurídicos autónomos.

56 Com efeito, um recurso interposto contra a decisão que põe termo ao procedimento relativo ao pretenso auxílio estatal a favor da Deutsche Post não é de molde a assegurar uma protecção jurisdicional suficiente das recorrentes.

57 A esse propósito, deve concluir-se, por um lado, que se, como afirmam as recorrentes nos casos em apreço, a injunção for desproporcionada por as informações pedidas não serem pertinentes para a apreciação da medida estatal à luz dos artigos 107.º TFUE e 108.º TFUE, as ilegalidades que afectarem o acto intermédio não poderão afectar a legalidade da decisão final da Comissão, uma vez que esta última decisão não será baseada nas informações obtidas em resposta à referida injunção.

58 Por outro lado, quando ordena a um Estado-Membro, em aplicação do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, que preste as informações pedidas, a Comissão adopta uma «decisão» na acepção do artigo 288.º TFUE. Decorre daqui que a recusa do Estado-Membro em causa de dar cumprimento a tal injunção constitui um

incumprimento de uma obrigação que lhe incumbe por força dos Tratados, na acepção do artigo 258.º TFUE.

59 Ora, no quadro de uma acção por incumprimento, um Estado-Membro destinatário de uma decisão, como uma injunção para prestação de informações, não poderá validamente justificar a inexecução desta com base na sua pretensa ilegalidade. É, com efeito, no quadro de um processo distinto, a saber, de um recurso de anulação visado no artigo 263.º TFUE, que deve ser efectuada qualquer contestação da legalidade de tal injunção (v., neste sentido, acórdãos de 22 de Março de 2001, Comissão/França, C-261/99, Colect., p. I-2537, n.º 18, e de 14 de Fevereiro de 2008, Comissão/Grécia, C-419/06, n.º 52).

60 Os efeitos da eventual ilegalidade ligada ao acto intermédio não são, portanto, susceptíveis de ser suprimidos através de um recurso interposto contra a decisão final. Com efeito, o incumprimento das obrigações decorrentes do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, por parte de um Estado-Membro que não dá seguimento a uma injunção para prestação de informações, poderá ser declarado independentemente do desfecho de um eventual recurso de anulação interposto contra a decisão final.

61 Por último, deve rejeitar-se o argumento da Comissão segundo o qual a possibilidade de interpor recurso de anulação contra uma decisão tomada em aplicação do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 conduziria a uma situação em que um Estado-Membro que se recusasse a responder a um pedido de informações relativo a um auxílio notificado ou não notificado gozava de uma protecção jurisdicional mais alargada quando estivesse em causa um auxílio não notificado.

62 Deve recordar-se, para esse efeito, que o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 dispõe que se o Estado-Membro em causa, após ter recebido uma carta de insistência, não fornecer as informações solicitadas num pedido de informações da Comissão

relativo a um auxílio notificado, ou as prestar de forma incompleta, considera-se que a notificação foi retirada. Nestas condições, a retirada da notificação tem por efeito que esse auxílio deve ser considerado um auxílio não notificado, de forma que a recusa do Estado-Membro em causa de prestar as informações pedidas conduzirá, tanto no caso de um auxílio inicialmente notificado como no caso de um auxílio que nunca foi objecto de notificação, à adopção de um acto recorrível, a saber, uma «decisão» na acepção do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.

63 Decorre daqui que, ao julgar no sentido de que o acto controvertido não podia ser objecto de recurso de anulação, o Tribunal Geral cometeu erros de direito. Nestas condições, sem que seja necessário examinar o quinto fundamento, há que acolher os quatro primeiros fundamentos.

64 No processo C-463/10 P, a Comissão pede, todavia, ao Tribunal de Justiça, na hipótese de este julgar no sentido de que o acto controvertido constitui um acto recorrível na acepção do artigo 263.º TFUE, que proceda a uma substituição dos fundamentos no que se refere ao despacho Deutsche Post/Comissão, já referido, a fim de indicar que o recurso interposto pela Deutsche Post era inadmissível, uma vez que esta empresa não tinha legitimidade para agir na acepção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Na excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão nesse processo, essa instituição sustentara, com efeito, que o acto controvertido não dizia respeito à Deutsche Post, nem directa nem individualmente.

65 A esse propósito, deve recordar-se que, em conformidade com o disposto no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, uma pessoa singular ou colectiva só pode interpor recurso contra uma decisão dirigida a outra pessoa, se a referida decisão lhe disser directa e individualmente respeito.

66 No tocante, em primeiro lugar, à questão de saber se a Deutsche Post é directamente afectada pelo acto controvertido dirigido à República Federal da Alemanha, resulta de jurisprudência constante que essa condição requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, em primeiro lugar, produza directamente efeitos na situação jurídica do particular e, em segundo lugar, não deixe nenhum poder de apreciação aos seus destinatários, que estão encarregados da sua execução, tendo esta carácter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v. acórdão de 10 de Setembro de 2009, Comissão/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Comissão, C-445/07 P e C-455/07 P, Colect., p. I-7993, n.º 45 e jurisprudência citada).

67 Segundo a Comissão, essa condição não estava reunida no caso concreto, dado que o acto controvertido solicitava unicamente à República Federal da Alemanha que transmitisse certas informações. Essa injunção não dava, portanto, lugar à adopção de uma medida nacional que tivesse carácter puramente automático e que decorresse apenas da regulamentação da União. A República Federal da Alemanha é que determinava se aquela injunção se dirigia à Deutsche Post ou como esta empresa devia comunicar essas informações.

68 No caso em apreço, deve reconhecer-se que o acto controvertido afecta directamente a Deutsche Post, na acepção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

69 Com efeito, por um lado, a Deutsche Post, na qualidade de beneficiário da medida a que dizem respeito as informações visadas pelo acto controvertido e na qualidade de detentora dessas informações, será obrigada a dar seguimento à injunção para prestação de informações.

70 Por outro lado, o conteúdo definitivo e exaustivo das informações pedidas resulta do próprio acto controvertido, sem deixar poder de apreciação a esse respeito à República Federal da Alemanha.

71 No tocante à questão de saber se a decisão controvertida diz individualmente respeito à Deutsche Post, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os sujeitos que não os destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz individualmente respeito se os afectar em razão de certas qualidades que lhes são particulares ou de uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por esse facto, os individualiza de maneira análoga à do destinatário de uma decisão (v., nomeadamente, acórdão de 22 de Novembro de 2007, Sniace/Comissão, C-260/05 P, Colect., p. I-10005, n.º 53 e jurisprudência citada).

72 Segundo a Comissão, o acto controvertido não diz individualmente respeito à Deutsche Post, uma vez que esse acto não é dirigido a essa empresa nem lhe impõe nenhuma obrigação.

73 A este propósito, há que salientar que a circunstância de o acto controvertido não se dirigir à Deutsche Post é desprovida de pertinência para a apreciação da questão de saber se o referido acto diz individualmente respeito a essa empresa, na acepção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

74 Em seguida, deve referir-se que a injunção para prestação de informações se reporta a um procedimento de investigação de um pretenso auxílio estatal de que a Deutsche Post teria beneficiado. As informações visadas pelo acto controvertido dizem unicamente respeito à Deutsche Post. O referido acto diz, portanto, individualmente respeito a esta última, na acepção da jurisprudência citada no n.º 71 do presente acórdão.

75 Uma vez que o acto controvertido diz directa e individualmente respeito à Deutsche Post, não há, portanto, que proceder, no processo C-463/10 P, à substituição de fundamentos sugerida pela Comissão.

76 Decorre de tudo o que precede que se deve dar provimento ao presente recurso e anular os despachos recorridos.

Quanto à remessa dos processos ao Tribunal Geral

77 Resulta do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

78 O Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente, nos dois processos, sobre a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no decurso do processo em primeira instância.

79 Pelos fundamentos enunciados nos n.os 36 a 62 do presente acórdão, a referida excepção de inadmissibilidade, baseada no facto de o acto controvertido não poder ser objecto de recurso de anulação, deve ser rejeitada. Por outro lado, na medida em que, no processo Deutsche Post/Comissão (T-570/08), a excepção de inadmissibilidade se baseia também no facto de o acto controvertido não dizer directa e individualmente respeito à recorrente, a referida excepção também não pode ser acolhida, pelos fundamentos enunciados nos n.os 65 a 75 do presente acórdão.

80 Em contrapartida, nas circunstâncias do caso em apreço, o Tribunal de Justiça não está em condições de conhecer do mérito dos recursos interpostos pela Deutsche Post e pela República Federal da Alemanha.

81 Há que salientar, para esse efeito, que os debates perante o Tribunal Geral e as apreciações feitas por este incidiram exclusivamente sobre a admissibilidade dos recursos, dado que o Tribunal Geral acolheu, nos dois processos, a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão em conformidade com o disposto no artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, antes de conhecer do mérito do recurso e sem dar início à fase oral do processo.

82 Os processos devem, por isso, ser remetidos ao Tribunal Geral, para que conheça dos pedidos das recorrentes destinados à anulação do acto controvertido.

Quanto às despesas

83 Sendo os processos remetidos ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas do presente recurso.

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

1) **Os despachos do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de Julho de 2010, Deutsche Post/Comissão (T-570/08) e Alemanha/Comissão (T-571/08), são anulados.**

2) As excepções de inadmissibilidade suscitadas pela Comissão Europeia perante o Tribunal Geral da União Europeia são julgadas improcedentes.

3) Os processos são remetidos ao Tribunal Geral da União Europeia, para que decida dos pedidos da Deutsche Post AG (T-570/08) e da República Federal da Alemanha (T-571/08) destinados à anulação da decisão de 30 de Outubro de 2008 da Comissão, relativa a uma injunção dirigida à República Federal da Alemanha para prestação de informações no procedimento de auxílio estatal a favor da Deutsche Post AG.

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

Assinaturas