DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
24 de Abril de 1996 *

No processo C-87/95 P,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori (CNPAAP), representada por Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano e Alberto Colabianchi, advogados no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório da advogada Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

recorrente,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação do despacho proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Terceira Secção) em 11 de Janeiro de 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conselho (T-116/94, Colect., p. II-1),

sendo recorrido:

Conselho da União Europeia, representado por Rüdiger Bandilla, director do Serviço Jurídico, e Antonio Lucidi, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de

* Língua do processo: italiano.

agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray (relator), juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: R. Grass,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de Março de 1995, a recorrente interpôs um recurso contra o despacho do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 11 de Janeiro de 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conselho (T-116/94, Colect., p. II-1, a seguir «despacho recorrido»), por este ter julgado inadmissível o seu recurso de anulação do Regulamento (CE) n.° 3604/93 do Conselho, de 13 de Dezembro de 1993, que especifica as definições com vista à aplicação da proibição de acesso privilegiado enunciada no artigo 104.°-A do Tratado (JO L 332, p. 4, a seguir «Regulamento n.° 3604/93»), e, a título subsidiário, a anulação parcial do artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93.

2 O artigo 104.°-A do Tratado CE dispõe:

«1) São proibidas quaisquer medidas, não baseadas em considerações de ordem prudencial, que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições ou organismos da Comunidade, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades públicas, de outros organismos do sector público ou de empresas públicas dos Estados-Membros.

2) O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.°-C, estabelecerá, até 1 de Janeiro de 1994, as definições para a aplicação da proibição a que se refere o n.° 1.»

3 Em 13 de Dezembro de 1993, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3604/93, que contém definições dos seguintes conceitos: «medidas que possibilitem o acesso privilegiado» (artigo 1.°), «considerações de ordem prudencial» (artigo 2.°), «empresa pública» (artigo 3.°) e «instituições financeiras» (artigo 4.°).

4 O artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3604/93 dispõe que não se consideram instituições financeiras para efeitos do artigo 104.°-A do Tratado:

«— o Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais,

— os serviços financeiros dos Correios sempre que façam parte do sector 'administrações públicas' definido nos termos do sistema europeu de contas económicas integradas (SEC) ou sempre que a sua actividade principal seja actuar como agente financeiro da administração pública

e

— as instituições que façam parte do sector 'administrações públicas' definido nos termos do SEC ou cujo passivo seja inteiramente contabilizado como dívida pública».

5 O ponto 241 da segunda edição do sistema europeu de contas económicas integradas (a seguir «SEC»), elaborado pelo Eurostat, dispõe que o sector «administrações públicas» abrange três subsectores, isto é, a administração central, as administrações locais e as administrações da segurança social. Este último subsector é definido, nos pontos 244 e 245 do SEC, como abrangendo «todas as unidades institucionais, centrais e locais, cuja actividade principal consiste no fornecimento de prestações sociais e cujos recursos principais sejam constituídos por cotizações sociais obrigatórias pagas por outras unidades. Este subsector abrange, designadamente, as caixas de pensões autónomas e os outros organismos seguradores cujo prémio é aplicado aos segurados independentemente da sua exposição individual ao risco».

6 A recorrente é um organismo público a que são obrigados a aderir os advogados e solicitadores que exerçam a profissão com carácter continuado em território italiano. Resulta do despacho impugnado que foi classificada pela Lei italiana n.° 70, de 20 de Março de 1975 (GURI n.° 87 de 2.4.1975), como um organismo público que gere um regime obrigatório de previdência e de assistência. Estes organismos são obrigados, por força do artigo 12.° do Decreto-Lei n.° 155, de 20 de Maio de 1993, com a redacção que lhe foi dada pela Lei de ratificação n.° 243, de 19 de Julho de 1993 (GURI, Supplemento ordinario n.° 204 de 31.8.1993), a investir, nos anos de 1993, 1994 e 1995, numa conta corrente geradora de juros, bloqueada por cinco anos na Tesoreria centrale dello Stato (tesouraria central do Estado), um montante equivalente a 25% das receitas provenientes das cotizações de qualquer espécie recebidas durante o ano de referência.

7 Em 4 de Dezembro de 1993, a recorrente convidou o Conselho a precisar que a proibição constante do artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado era igualmente aplicável aos organismos gestores de regimes obrigatórios de previdência e assistência.

8 Em 13 de Dezembro de 1993, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3604/93, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994. A recorrente, como organismo público que gere um regime obrigatório de previdência e assistência social, considera assim que se enquadra na definição de «administrações públicas» constante do artigo 4.°, n.° 2, último travessão, deste regulamento e, consequentemente, que não está abrangida pela proibição de acesso privilegiado às instituições financeiras imposta pelo artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado.

9 Em 22 de Março de 1994, a recorrente interpôs no Tribunal de Primeira Instância um recurso de anulação, com fundamento no facto de o artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93 a classificar como uma instituição fazendo parte do sector «administrações públicas», definido nos termos do SEC, e de, consequentemente, a excluir da categoria «instituições financeiras» para efeitos do artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado.

10 Em 30 de Maio de 1994, o Conselho suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade deste recurso, ao abrigo do disposto no artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal.

11 Em 8 de Agosto de 1994, a Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, a Cassa nazionale del notariato e a Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti pediram a sua constituição como intervenientes em apoio das posições da recorrente, nos termos do artigo 115.° do referido Regulamento de Processo. Em 9 de Agosto de 1994, a Comissão solicitou a sua constituição como interveniente em apoio das posições do Conselho.

O despacho impugnado

12 Em 11 de Janeiro de 1995, o Tribunal de Primeira Instância proferiu, nos termos do artigo 111.° do Regulamento de Processo, o despacho recorrido.

13 O Tribunal lembrou, em primeiro lugar, que o artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado faz depender a admissibilidade de um recurso de anulação, interposto por uma pessoa singular ou colectiva contra um regulamento, da condição de o acto impugnado constituir, de facto, uma decisão, na acepção do artigo 189.° do Tratado, que afecta o recorrente directa e individualmente. Porém, uma vez que as definições do Regulamento n.° 3604/93 estão redigidas em termos gerais e abstractos, produzindo, portanto, efeitos jurídicos para categorias de empresas e instituições determinadas de uma forma geral e abstracta, deve considerar-se que o acto impugnado tem um alcance geral e normativo. Ainda que se provasse que os sujeitos a que se aplica o artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93 eram identificáveis no momento da adopção do acto, a natureza de regulamento deste diploma legal nem por isso seria posta em causa, tendo em consideração que só visa situações objectivas de direito ou de facto (n.^{os} 21 a 25).

14 Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância salientou que, embora um determinado acto possa afectar individualmente uma pessoa singular ou colectiva apesar de, pela sua natureza e pelo seu alcance, ter carácter normativo, para que essa pessoa possa ser considerada individualmente afectada, seria necessário que fosse afectada na sua situação jurídica, em virtude de uma situação de facto que a caracterizasse em relação a todas as outras pessoas e que a individualizasse de modo análogo ao de um destinatário de uma decisão. Ora, a proibição de acesso privilegiado às instituições financeiras, tal como esta é enunciada no artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado, só visa as instituições financeiras e o n.° 2 do mesmo artigo, em que se baseia o Regulamento n.° 3604/93, só confere ao Conselho competência para precisar os conceitos utilizados no n.° 1 e não para alargar essa proibição às instituições não financeiras. O facto de a recorrente estar sujeita a uma imposição obrigatória, nos termos do direito italiano, bem como o facto de ter informado o Conselho, por escrito, antes da adopção do Regulamento n.° 3604/93, não são susceptíveis de a caracterizar relativamente a qualquer outra empresa ou instituição, uma vez que a recorrente está numa situação comparável à de qualquer outra instituição ou empresa não financeira, relativamente à qual a legislação actual ou futura de um Estado-membro prevê ou poderá prever um acesso privilegiado (n.^{os} 26 a 28).

15 Quanto à tese subsidiária da recorrente de que seria individualmente afectada pelo artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93, o Tribunal de Primeira Instância constatou que a recorrente só era afectada por esta disposição na sua qualidade objectiva de administração pública. Com efeito, essa disposição visa,

em termos gerais e abstractos, qualquer instituição ou empresa pertencente ao sector «administração pública», tal como este é definido em termos igualmente abstractos e gerais pelo SEC. A recorrente não pode, portanto, pretender ser individualmente afectada pelo Regulamento n.° 3604/93 nem pelo seu artigo 4.°, n.° 2, último travessão (n.^{os} 29 a 31).

16 Nestas circunstâncias, o Tribunal considerou o recurso manifestamente inadmissível e que não se justificava decidir sobre os pedidos de intervenção (n.° 32).

Os fundamentos invocados pelas partes

17 A recorrente precisa liminarmente que o presente recurso se destina a obter a anulação do despacho recorrido, por este ter julgado inadmissível o seu recurso de anulação do artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93, na parte em que este estabelece que não são consideradas instituições financeiras as instituições que «façam parte do sector 'administrações públicas' definido nos termos do SEC».

18 Para sustentar o pedido de anulação do despacho impugnado, a recorrente invoca essencialmente quatro fundamentos.

19 Em primeiro lugar, remete para os argumentos desenvolvidos na petição e nas observações que apresentou no Tribunal de Primeira Instância relativamente à inadmissibilidade alegada pelo Conselho.

20 Em segundo lugar, explica que o Conselho, para elaborar as definições necessárias à aplicação da proibição enunciada no artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado, deveria ter analisado os diferentes conceitos de administração pública e de instituições financeiras existentes e tê-los definido respeitando a finalidade do artigo 104.°-A do Tratado. Ora, o Conselho definiu as instituições não financeiras por referência ao SEC, um documento que introduz critérios estatísticos comuns aos Estados-Membros, aplicado facultativamente, uma vez que não tem força vinculativa e que é, portanto, desprovido de qualquer natureza jurídica. Essa definição não é, assim, consentânea com a finalidade do artigo 104.°-A, n.° 1, do Tratado. Em primeiro lugar, os organismos de segurança social comportam-se como instituições financeiras. Em segundo lugar, deve ter-se em conta a natureza jurídica do organismo de previdência, no sentido de que os organismos autónomos deveriam ter uma posição diferente relativamente à administração pública. Finalmente, este critério de distinção jurídica reflecte-se numa distinção de natureza económica entre os organismos de segurança social cujo passivo corresponde a uma dívida pública e os organismos de segurança social cujo passivo é completamente independente da dívida pública. A recorrente conclui que a definição de administrações públicas utilizada pelo Conselho para definir as instituições não financeiras para efeitos do Regulamento n.° 3604/93 não é compatível com o mandato conferido pelo artigo 104.°-A, n.° 2, do Tratado CE.

21 Em terceiro lugar, a recorrente considera que o artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93 contém, na realidade, uma decisão de utilização da definição de administrações públicas constante do SEC como um critério que permite a sua exclusão da categoria das instituições financeiras e a não distinção da sua situação no quadro da definição de instituições não financeiras. Segundo a recorrente, esta decisão, tomada sem ter em conta a sua especial natureza jurídica e a existência da imposição obrigatória em direito italiano, quando esses elementos tinham sido comunicados ao Conselho em tempo útil, é uma decisão que, tendo efeitos prejudiciais sobre a sua actividade, lhe diz directa e individualmente respeito, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE.

22 Em quarto lugar, a recorrente alega que, se fosse negado provimento ao presente recurso, tal implicaria uma violação dos seus direitos de defesa, pelo facto de não existir nenhuma possibilidade de recurso efectivo para os órgãos jurisdicionais

nacionais. Com efeito, em consequência da demora generalizada e estrutural a que estão sujeitos os processos tratados pelos órgãos jurisdicionais competentes, o sistema italiano não assegura uma protecção suficiente dos particulares. Esta impossibilidade de facto de recurso judicial afecta seriamente a eficácia do processo de fiscalização judicial dos actos das instituições da Comunidade, eficácia que é exigida pelo Tratado e pela Convenção Europeia para Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

23 Na resposta, o Conselho pediu que fosse negado provimento ao recurso.

24 Em primeiro lugar, o Conselho considera que a recorrente não avança nenhum argumento jurídico susceptível de demonstrar que o Tribunal de Primeira Instância desrespeitou o direito comunitário ao declarar o recurso inadmissível ou que ponha em causa a jurisprudência do Tribunal de Justiça em que o Tribunal de Primeira Instância se baseou.

25 Em segundo lugar, as acusações da recorrente contra o Conselho pela adopção do Regulamento n.° 3604/93 não são pertinentes para efeitos de admissibilidade do recurso.

26 Em terceiro lugar, a argumentação da recorrente segundo a qual ela seria directa e individualmente afectada pela disposição impugnada já foi apresentada no Tribunal de Primeira Instância, que não a acolheu. Essa argumentação não contém, aliás, qualquer elemento novo susceptível de pôr em causa a correcção da apreciação efectuada pelo Tribunal de Primeira Instância.

27 Em quarto lugar, os argumentos baseados numa pretensa falta de possibilidade de recurso efectivo para os órgãos jurisdicionais nacionais não podem justificar a

admissibilidade de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, quando as condições de admissibilidade não estão reunidas. Por outro lado, a inadmissibilidade deste recurso não significa que a recorrente não tenha mais nenhuma possibilidade de recurso, nomeadamente ao abrigo do artigo 177.° do Tratado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

28 Nos termos do artigo 119.° do Regulamento de Processo, quando o recurso é manifestamente inadmissível ou improcedente, o Tribunal de Justiça pode, a todo o tempo, rejeitá-lo em despacho fundamentado.

Quanto ao primeiro fundamento

29 Resulta do artigo 51.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, bem como do artigo 112.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que a petição de recurso deve indicar, de modo preciso, quais os elementos impugnados do acórdão, bem como os argumentos jurídicos invocados para sustentar o pedido de anulação desse acórdão.

30 Segundo jurisprudência constante, não respeita esta exigência um recurso que se limita a repetir ou reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já alegados no Tribunal de Primeira Instância, incluindo os que se baseavam em factos expressamente julgados não provados por aquele órgão jurisdicional; com efeito, tal recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reanálise da petição apresentada na primeira instância, o que, nos termos do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, escapa à competência deste (v. designadamente o despacho

de 17 de Outubro de 1995, Turner/Comissão, C-62/94 P, Colect., p. I-3177, n.° 17).

31 Quanto ao primeiro fundamento, basta verificar que a recorrente, ao remeter para os argumentos já desenvolvidos no Tribunal de Primeira Instância, não apresentou argumentos susceptíveis de demonstrar que este tenha cometido um erro de direito na apreciação a que procedeu. Este fundamento deve, por conseguinte, ser julgado manifestamente improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

32 O segundo fundamento, baseado numa pretensa incompatibilidade entre o mandato conferido ao Conselho pelo artigo 104.°-A, n.° 2, do Tratado CE e o conteúdo do Regulamento n.° 3604/93, diz exclusivamente respeito ao mérito da questão. É, por conseguinte, manifestamente impertinente no que concerne à apreciação da questão da admissibilidade do recurso e não merece, portanto, acolhimento.

Quanto ao terceiro fundamento

33 No que respeita ao fundamento baseado no facto de o artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93 ser, na realidade, uma decisão que diz directa e individualmente respeito à recorrente, deve lembrar-se, em primeiro lugar, que no acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho (16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175), o Tribunal considerou que o termo «decisão» constante do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, actual artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, deve

ser entendido no sentido técnico resultante do artigo 189.° do mesmo Tratado e que o critério de distinção entre um acto de natureza normativa e uma decisão na acepção deste último artigo deve ser procurado no alcance geral ou não do acto em questão.

34 Acresce que, como resulta de jurisprudência constante, a possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito aos quais se aplica um acto não é susceptível de pôr em causa a sua natureza normativa (v. despacho de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, C-10/95 P, Colect. p. I-4151, n.° 30, e jurisprudência nele citada).

35 No presente caso, deve declarar-se que as definições do Regulamento n.° 3604/93, estando redigidas em termos gerais e abstractos, produzindo, assim, efeitos jurídicos para categorias de empresas e instituições determinadas de uma forma geral e abstracta e, portanto, para cada uma dessas empresas ou instituições, devem considerar-se como tendo um alcance geral e normativo. Ainda que se tivesse provado que os sujeitos a que se aplica o artigo 4.°, n.° 2, último travessão, do Regulamento n.° 3604/93 eram identificáveis no momento da adopção do acto, a natureza de regulamento deste diploma legal nem por isso seria posta em causa, tendo em consideração que só visa situações objectivas de direito ou de facto.

36 Mesmo se, como salientou justamente o Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal de Justiça já declarou que uma disposição com carácter normativo pode, em certas circunstâncias, afectar individualmente alguns operadores interessados (v. acórdão de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.° 19), essa jurisprudência não pode ser invocada no caso em apreço, uma vez que, ao contrário dos actos contestados nesses processos, a disposição impugnada não ofendeu nenhum direito específico da recorrente na acepção desta jurisprudência.

37 Nestas condições, o terceiro fundamento deve ser igualmente rejeitado.

Quanto ao quarto fundamento

38 No que respeita ao quarto fundamento que a recorrente baseia no atraso estrutural e endémico que se verifica na tramitação dos processos que correm pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, deve declarar-se que tal circunstância, mesmo admitindo que esteja provada, não pode justificar uma alteração do sistema das vias de recurso e de acção estabelecido pelos artigos 173.°, 177.° e 178.° do Tratado, destinado a confiar ao Tribunal de Justiça o controlo da legalidade dos actos das instituições. Em caso algum tal circunstância permite declarar admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições colocadas pelo artigo 173.°, quarto parágrafo. O Tribunal de Primeira Instância não podia, portanto, ter em conta uma tal circunstância no despacho impugnado (v. despacho Asocarne/Conselho, já referido, n.° 16).

39 De onde resulta que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

40 Nestas condições, deve ser negado provimento ao recurso, por ser manifestamente improcedente, nos termos do artigo 119.° do Regulamento de Processo.

Quanto às despesas

41 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

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

Proferido no Luxemburgo, em 24 de Abril de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

C. N. Kakouris