Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 14 de outubro de 2014[1]

Processo C-456/13 P

T & L Sugars Ltde
Sidul Açúcares, Unipessoal Lda
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Agricultura — Medidas excecionais relativas à introdução no mercado da União de açúcar e de isoglicose extra-quota — Regulamento (UE) n.º 222/2011 — Regulamento de execução (UE) n.º 293/2011 — Medidas que abrem um contingente pautal para a importação a título excecional de certas quantidades de açúcar — Regulamento de execução (UE) n.º 302/2011 — Regulamento de execução (UE) n.º 393/2011 — Recurso de anulação — Admissibilidade — Pessoas singulares e coletivas — Legitimidade — Última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE — Atos regulamentares que não necessitam de medidas de execução — Conceito»

1. O presente recurso é interposto do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de junho de 2013, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão[2], com o qual este julgou inadmissível o recurso de anulação interposto pela T & L Sugars e Sidul Açúcares, Unipessoal, duas empresas de refinação de açúcar de cana importado com sede na União Europeia, de vários regulamentos da Comissão Europeia que estabelecem medidas excecionais de introdução de açúcar e de isoglicose extra-quota no mercado[3] e abertura de um contingente pautal de importação a título excecional de açúcar na campanha de comercialização de 2010/2011[4].

2. No essencial, no caso em apreço o Tribunal Geral declarou, em primeiro lugar, que na medida em que a aplicação dos regulamentos controvertidos exige a adoção por parte dos Estados-Membros de um certo número de medidas, as recorrentes não podem invocar as disposições da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Assim, considerou que as recorrentes não foram diretamente afetadas pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 302/2011 e, consequentemente, julgou procedente a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão ao julgar o recurso inadmissível, na medida em que pedia a anulação dos regulamentos recorridos.

1 — Língua original: francês.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, a seguir «acórdão recorrido».

3 — Trata-se do Regulamento (UE) n.º 222/2011 da Comissão, de 3 de março de 2011, que estabelece medidas excecionais de introdução no mercado da União de açúcar e de isoglicose extra-quota com uma imposição reduzida sobre os excedentes durante a campanha de comercialização de 2010/2011 (JO L 60, p. 6), e do Regulamento de Execução (UE) n.º 293/2011 da Comissão, de 23 de março de 2011, que fixa o coeficiente de atribuição, rejeita novos pedidos e encerra o prazo de apresentação de pedidos de quantidades disponíveis de açúcar extra-quota para venda no mercado da União com imposição reduzida sobre os excedentes (JO L 79, p. 8).

4 — Em causa estão os Regulamentos de Execução (UE) n.º 302/2011 da Comissão, de 28 de março de 2011, que abre um contingente pautal para a importação a título excecional de certas quantidades de açúcar na campanha de comercialização de 2010/2011 (JO L 81, p. 8), e (UE) n.º 393/2011 da Comissão, de 19 de abril de 2011, que fixa os coeficientes de atribuição para a emissão de certificados de importação de produtos do sector do açúcar ao abrigo de determinados contingentes pautais, solicitados entre 1 e 7 de abril de 2011, e suspende a apresentação desses pedidos de certificados (JO L 104, p. 39).

3. Nestas condições, o recurso das recorrentes deu ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar quanto à interpretação das novas disposições do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, conforme introduzidas pelo Tratado de Lisboa, efetuada pelo Tribunal Geral e de definir mais precisamente quais os atos regulamentares «que não necessitem de medidas de execução».

I – **Quadro jurídico e antecedentes do litígio**

4. Os antecedentes do litígio foram apresentados muito sucintamente pelo Tribunal Geral nos n.os 1 a 5 do acórdão recorrido, para os quais remetemos. Os elementos essenciais dos regulamentos controvertidos serão, como tal, apresentados na medida do necessário na argumentação que se segue.

II – **Processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

5. O Tribunal Geral julgou procedente a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão, considerando, por um lado, que as recorrentes não podiam invocar as disposições da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE (n.os 36 a 73 do acórdão recorrido) e, por outro, que não foram diretamente afetados pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 302/2011 (n.os 74 a 94 deste acórdão). Os principais pontos controvertidos no acórdão recorrido serão referidos conforme seja necessário no âmbito do exame dos fundamentos invocados pelas recorrentes.

III – **Quanto ao recurso**

6. As recorrentes invocam formalmente três fundamentos de recurso. Em primeiro lugar, alegam que o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito ao considerar que as medidas adotadas no caso em apreço pelas autoridades nacionais constituíam medidas de execução na aceção do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Em seguida, consideram que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que o Regulamento n.º 393/2011 não lhes dizia direta e individualmente respeito. Por fim, consideram que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar no n.º 97 do acórdão recorrido que, uma vez que o seu recurso de anulação era julgado inadmissível, a exceção de ilegalidade dos artigos 186.º, alínea a), e 187.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento OCM única) [5], que invocaram a respeito do referido recurso devia, consequentemente, ser jugada improcedente.

IV – **Quanto ao primeiro fundamento de recurso**

A – *Argumentação das partes*

7. No âmbito do seu primeiro fundamento, as recorrentes alegam essencialmente que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao concluir que os pressupostos de aplicação da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE não se verificavam no caso em apreço.

8. Salientam que a interpretação da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE implicam distinguir as verdadeiras medidas de execução das outras, o que obriga a examinar o conteúdo dos atos regulamentares controvertidos e a natureza específica das medidas adotadas pelos Estados-Membros, tomando em consideração o poder de apreciação destes e objetivo de tutela jurisdicional efetiva das partes prosseguido pela referida disposição.

5 — _ JO L 299, p. 1.

9. O Tribunal Geral cometeu um primeiro erro de direito ao considerar que qualquer medida adotada por um Estado-Membro no âmbito de um regulamento constitui, ainda que seja automática ou insignificante, uma decisão de execução do referido regulamento.

10. O Tribunal Geral cometeu um segundo erro de direito ao considerar que as medidas adotadas no caso em apreço pelos Estados-Membros eram medidas de execução dos regulamentos controvertidos, apesar de terem sido adotadas sem qualquer poder de apreciação dos Estados-Membros, uma vez que estes não efetuaram nenhuma escolha nem adotaram nenhuma decisão, tendo agido como meras caixas de correio.

11. O Tribunal Geral cometeu um terceiro erro de direito ao afirmar, no n.º 53 do acórdão recorrido, que a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem não é pertinente para determinar se um ato regulamentar «necessita de medidas de execução».

12. Por último, o Tribunal Geral cometeu um quarto erro de direito ao declarar, nos n.os 69 a 72 do acórdão recorrido, que, uma vez que a interpretação do conceito de ato regulamentar não necessita de medidas de execução à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva, não pode resultar numa declaração de admissibilidade do recurso.

13. Sublinham, a este respeito, ter claramente explicado que não dispunham de nenhuma via de recurso para os órgãos jurisdicionais nacionais, de modo que teriam que infringir a lei e ser sancionados para poderem impugnar os regulamentos controvertidos. Nesta perspetiva, as disposições da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE devem ser interpretadas à luz da sua eficácia processual. De resto, estas não têm como único objetivo evitar as situações em que os particulares têm que infringir a lei para aceder à justiça.

14. Em seguida, salientam que a Comissão e o Tribunal Geral, nos n.os 6, 65 e 72 do acórdão recorrido reconhecem abertamente a falta de vias de recurso internas. Insistem no facto de não poderem impugnar os atos adotados pelas autoridades nacionais em conformidade com os regulamentos controvertidos em Portugal, salvo se tiverem sido adotados *ultra vires*, o que não se verifica. Em todo o caso, os referidos atos não eram públicos na medida em que continham segredos comerciais.

15. A Comissão, inteiramente apoiada pelo Conselho da União Europeia, bem como o Governo francês entendem, em contrapartida, que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que os regulamentos controvertidos necessitavam de medidas de execução.

B – *Análise*

16. A argumentação apresentada pelos recorrentes no âmbito de presente recurso oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de aprofundar a sua interpretação das novas disposições do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, aditadas pelo Tratado de Lisboa. Estas instam mais particularmente o Tribunal de Justiça a definir o alcance do novo regime da legitimidade das pessoas singulares e coletivas contra os atos regulamentares previsto no Tratado de Lisboa e, mais precisamente, o duplo requisito por este introduzido [6].

6 — Quanto à génese da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, remetemos para as conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:21, n.º 40) e Telefónica/Comissão (C-274/12 P, EU:C:2013:204, n.os 39 a 44), que atribuem às conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Unión de Pequeños Agricultores/Conselho (C-50/00 P, EU:C:2002:197, n.º 43) a identificação, precoce, do «ato regulamentar que não necessita de medidas de execução» como categoria jurídica do direito da União.

17. Com efeito, embora o Tribunal de Justiça já tenha definido o conceito de «ato regulamentar» na aceção desta disposição, designadamente, excluindo os atos legislativos [7], ainda não teve, em contrapartida, a oportunidade de se debruçar, pelo menos em termos positivos [8], quanto ao duplo requisito que sujeita a legitimidade das pessoas singulares ou coletivas para agirem contra este tipo de atos à condição de estes lhes dizerem diretamente respeito e não necessitarem de medidas de execução para além da afetação direta.

18. De acordo com a jurisprudência constante, tendo em conta a génese desta nova disposição, dos seus termos e do contexto em que se insere bem como o conjunto das disposições pertinentes do direito da União, que se deve determinar o que são «atos regulamentares que que afetam diretamente [o recorrente] e que não necessitam de medidas de execução» [9], revestindo, a este respeito, uma importância particular a função desempenhada por esta nova disposição no sistema das vias de recurso estabelecidas pelo tratado.

19. Para esse efeito, há que começar essa investigação por recordar, de maneira geral, que o Tribunal de Justiça teve ocasião de declarar que as novas disposições da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE flexibilizaram os pressupostos de admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas de certos atos regulamentares, ou seja, dos que lhes dizem respeito diretamente e não necessitam de medidas de execução, ao suprimirem o pressuposto da afetação individual [10].

20. Ao reproduzir em termos idênticos o conteúdo do artigo III-365, n.º 4, do projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, o quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE pretende assim alargar os pressupostos de admissibilidade dos recursos de anulação de pessoas singulares e coletivas contra certos atos regulamentares, sem introduzir nenhuma alteração quanto aos pressupostos de admissibilidade dos recursos destes atos legislativos [11]. Tem por objetivo permitir-lhes interpor recurso de anulação de atos de alcance geral, salvo atos legislativos [12], em condições menos restritivas do que a prevalentes até então, ou seja, sem necessidade de demonstrar a afetação individual. A interpretação dos dois requisitos cumulativos fixados pela última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE deve ser feita tomando em consideração este objetivo de flexibilização, ou seja, o de o ato regulamentar impugnado dizer diretamente respeito ao recorrente e não necessitar de medidas de execução.

21. Chegados a este ponto, importa salientar desde logo que a própria redação das novas disposições do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE levanta evidentemente problemas de interpretação [13].

22. Não há dúvidas que o requisito da afetação direta já existia enquanto tal, juntamente com o requisito da afetação individual, «antes de Lisboa» e tanto um requisito como o outro foram objeto da interpretação que se conhece.

7 — V. acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50 a 61).

8 — Com efeito, o Tribunal de Justiça já se pronunciou quanto à interpretação desta nova disposição, mas em termos algo parcimoniosos e apenas para excluir a sua aplicação; v. acórdãos Telefónica/Comissão (C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.ºs 30 e 31), Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.ºs 50 e 51) e Stichting Woonlinie e o./Comissão (C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.ºs 37 e 38).

9 — V., em particular, acórdão Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (EU:C:2013:625, n.º 50).

10 — *Ibidem* (EU:C:2013:625, n.º 57).

11 — *Ibidem* (n.º 59).

12 — *Ibidem* (n.º 60).

13 — De entre os quais alguns já foram salientados pela advogada-geral J. Kokkot nas suas conclusões no processo Telefónica/Comissão (C-274/12 P, EU:C:2013:204, n.ºs 36 a 38). Neste sentido, igualmente, conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2013:335, n.º 74) e Stichting Woonlinie e o./Comissão (C-133/12 P, EU:C:2013:336, n.º 47).

23. No que diz respeito à afetação direta, qualquer que seja o ato de alcance geral impugnado, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a mesma exige que o ato em causa produza diretamente efeitos sobre a situação jurídica da pessoa singular ou coletiva recorrente e que, caso necessite de medidas intermédias, não deixe nenhum poder de apreciação às autoridades encarregadas da sua aplicação, tendo esta um caráter puramente automático e resultante apenas da regulamentação da União [14]. A simples existência de atos nacionais que se interpusessem entre o recorrente e um ato de alcance geral que lhe dissesse individualmente respeito não constituía necessariamente, em si mesma, um obstáculo ao reconhecimento da sua legitimidade.

24. A questão que se coloca em primeiro lugar é a de saber como determinar o sentido do novo regime relativo aos atos regulamentares que, ao mesmo tempo que retoma a condição de afetação direta, acrescenta a da inexistência de medidas de execução como pressuposto adicional. No meu entendimento, esta interpretação não pode limitar-se a transpor a definição do pressuposto afetação direta estabelecida pelo Tribunal de Justiça quando esta estava unida ao pressuposto da afetação individual.

25. Com efeito, o pressuposto da afetação direta, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no contexto da versão do tratado anterior a Lisboa, assentava já num entendimento de que a existência de uma atividade de execução puramente automática não obstava ao reconhecimento da legitimidade. Deste modo, podia defender-se que o pressuposto da inexistência de medidas de execução, ou seja, da falta de atos que fossem para além de uma execução puramente automática, já está incluído nesse pressuposto.

26. Numa certa perspetiva, o Tratado de Lisboa veio complicar a relativa simplicidade deste regime. Por um lado, conservou o antigo regime no que diz respeito a «atos» em geral, que não sejam decisões individuais, mantendo o pressuposto da afetação direta e individual. Por outro lado, excluiu desta regra a categoria dos «atos regulamentares» ao introduzir *outro* duplo requisito, a afetação direta «e» a falta de medidas de execução.

27. Com isto, o novo regime dos atos regulamentares confronta-nos com a necessidade de proceder à distinção entre os dois pressupostos que lhe dizem respeito, ou por outras palavras de dar um sentido a esta dualidade conceptual. Com efeito, há que observar que, segundo os próprios termos da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, podem existir atos regulamentares que, mesmo afetando diretamente pessoas singulares e coletivas, *podem* necessitar ainda de medidas de execução.

28. Deste modo, opõem-se duas teses. Segundo a primeira, a mera intervenção, por mínima que seja, de uma autoridade administrativa nacional no processo de aplicação de um ato regulamentar basta para que o pressuposto da inexistência de medidas de execução não esteja cumprido. Esta é, *grosso modo*, a tese defendida pelo Governo francês, pela Comissão e pelo Conselho.

29. Como tentarei explicar, esta tese é porém contrária a uma interpretação correta do conceito de ato regulamentar que não necessita de medidas de execução que constitui uma inovação do Tratado de Lisboa.

30. Com efeito, importa observar que o conceito de ato regulamentar que não necessita de medidas de execução é semanticamente mais rico que o que se retira da primeira tese. Em particular, o termo «medida» empregue na última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, qualquer que seja a língua utilizada, contém de forma evidente o exercício de um certo «poder», implicando assim

14 — V, nomeadamente, acórdão Glencore Grain/Comissão (C-404/96 P, EU:C:1998:196, n.º 41), bem como os acórdãos do mesmo dia; Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394, n.º 34); Comissão/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Comissão (C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, n.º 45); Stichting Woonpunt e o./Comissão (EU:C:2014:100, n.º 68); e Stichting Woonlinie e o./Comissão (EU:C:2014:105, n.º 55).

uma certa margem de apreciação no exercício de prerrogativas de autoridade pública. Nem todas as tarefas confiadas a uma autoridade pública nacional implicam, pelo mero facto de lhe incumbir cumpri-las, que os atos que adota para esse efeito estejam abrangidos pelo conceito de medidas de execução na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. É importante ter em conta, concretamente e em cada caso, a natureza mas também a forma e a intensidade da colaboração exigida às autoridades nacionais.

31. Salvo anulando o objetivo de flexibilização dos pressupostos de admissibilidade das pessoas singulares e coletivas contra os atos regulamentares não legislativos prosseguido, parece efetivamente difícil interpretar estas novas disposições no sentido de se poder entender que a existência de atos das autoridades nacionais não substanciais, auxiliares por assim dizer, frutos de determinada atividade ou adotados no âmbito do exercício de uma competência vinculada, que se interpõe entre o recorrente e o ato regulamentar impugnado, permite considerar simultaneamente que o pressuposto da afetação direta está cumprido e que o pressuposto da falta de medidas de execução não o está, unicamente por causa dessa interposição.

32. No final desta argumentação, defenderei a tese alternativa segundo a qual a nova linguagem com a qual o tratado definiu a legitimidade das pessoas singulares e coletivas contra os atos regulamentares, sob a forma dos dois pressupostos que nos ocupam, nos leva a proceder em termos que podíamos conceber como uma «repartição funcional» entre esses pressupostos. Segundo esta, importa distinguir, por um lado, a definição da regra enquanto tal e do círculo dos seus destinatários (afetação direta) e, por outro, a determinação de uma pluralidade de circunstâncias específicas da sua aplicação concreta e da sua execução (modais, quantitativas, temporais, entre outras) que permitem afirmar que a referida regra está plenamente *operacional* por si própria. Em seguida, pode defender-se que a afetação direta se refere, conjuntamente, à definição da regra e à determinação dos seus destinatários, ao passo que as medidas de execução garantem que a referida regra, cujos destinatários estão determinados, esteja plenamente operacional.

33. Se esta devesse ser a interpretação seguida, seria no final de uma análise concreta do objeto, do conteúdo e dos efeitos do próprio ato regulamentar recorrido na situação jurídica do recorrente [15] que se poderia eventualmente concluir que *necessita* ou não de medidas de execução, na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

34. No caso, é verdade que a aplicação operacional dos regulamentos controvertidos exigia a intervenção dos Estados-Membros e a adoção por estes de um certo número de atos de administração, como referiu o Tribunal Geral, ou seja, no essencial, a receção dos pedidos dos operadores económicos em causa, a fiscalização da sua admissibilidade em conformidade com as exigências formais que estes fixam, a sua transmissão à Comissão, depois a elaboração dos certificados com base nos coeficientes de repartição decididos pela Comissão. Não obstante, é difícil considerar que a atividade de pura gestão desenvolvida desta forma pelas administrações nacionais participa do exercício de um poder de execução.

35. A função de colaboração administrativa assim assumida pelas autoridades nacionais competentes não nos parece corresponder ao que os constituintes tinham em mente ao sujeitar o recurso de anulação das pessoas singulares e coletivas contra os atos regulamentares ao novo duplo pressuposto flexibilizado de admissibilidade.

36. Em primeiro lugar, deve recordar-se que, no caso em apreço, tendo a Comissão constatado que era necessário limitar a diferença negativa entre a disponibilidade e a utilização do açúcar no mercado da União durante a campanha de comercialização 2010/2011, esta considerou que importa, por um lado, introduzir no mercado uma parte do açúcar produzido acima da quota fixada no artigo 56.º do

15 — V. acórdãos Telefónica/Comissão (EU:C:2013:852, n.º 35), Stichting Woonpunt e o./Comissão (EU:C:2014:100, n.º 53), e Stichting Woonlinie e o./Comissão (EU:C:2014:105, n.º 40).

Regulamento n.º 1234/2007 e, por outro, utilizar plenamente todos os fluxos de importação existentes. Consequentemente, adotou o Regulamento n.º 222/2011, que estabelece medidas excecionais de introdução no mercado da União de açúcar e de isoglicose extra-quota com uma imposição reduzida sobre os excedentes, bem como o Regulamento de Execução n.º 302/2011, que abre um contingente pautal para a importação a título excecional de certas quantidades de açúcar na campanha de comercialização de 2010/2011.

37. O Regulamento n.º 222/2011 e o Regulamento de Execução n.º 302/2011 foram complementados por dois regulamentos de execução que tinham respetivamente por objeto principal fixar os coeficientes de repartição das quantidades de açúcar extra-quota introduzidas no mercado com uma imposição nula sobre os excedentes de produção (Regulamento de execução n.º 293/2011) e do contingente de importação (Regulamento de execução n.º 393/2011), com base em pedidos dos operadores económicos interessados transmitidos pelos Estados-Membros. Além disso, o Regulamento de execução n.º 293/2011 rejeita os pedidos de certificados de importação apresentados entre 21 e 25 de março de 2011 e fixa em 28 de março de 2011 o final do período de apresentação dos mesmos. O Regulamento de Execução n.º 393/2011 suspende a apresentação de novos pedidos de certificados referidos no seu anexo até ao final da campanha de comercialização.

38. Por outro lado, deve recordar-se que os recorrentes alegam essencialmente que os regulamentos controvertidos colocam as refinarias de açúcar de cana importadoras numa situação concorrencial desfavorável em relação aos produtores e transformadores internos de beterraba, em violação do regulamento de base e dos princípios da não-discriminação, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. Em contrapartida, não põem minimamente em causa as condições de apresentação dos certificados.

39. Na análise destas duas séries de regulamentos [16], o Tribunal Geral observou que, para lhes ser concedido o direito de comercializar ou importar açúcar beneficiando dos regimes excecionais neles previstos, os operadores económicos interessados devem previamente apresentar um pedido às autoridades nacionais [17], as quais aplicam, em seguida, os coeficientes de atribuição determinados pelos Regulamentos de execução n.ºs 293/2011 e 393/2011 [18]. De onde concluiu que os regulamentos controvertidos não podiam produzir os seus efeitos jurídicos relativamente aos operadores em causa sem a intermediação de medidas prévias tomadas pelas autoridades nacionais.

40. Observando em seguida que as referidas medidas nacionais eram de natureza decisória, uma vez que as autoridades nacionais podem impor certas condições formais aos requerentes, podem pronunciar-se sobre a admissibilidade dos pedidos e podem passar os certificados [19], o Tribunal Geral concluiu que os regulamentos controvertidos «assentavam» em decisões individuais tomadas a nível nacional, sem as quais não podiam afetar a posição jurídica das pessoas singulares e coletivas em causa [20]. Consequentemente, declarou que os regulamentos controvertidos não podiam ser considerados atos que não necessitam de medidas de execução na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

41. Esta apreciação do Tribunal Geral está ferida por um erro de direito.

16 — N.ºs 38 a 41 e 42 a 45, respetivamente, do acórdão recorrido.

17 — *Ibidem* (n.º 46).

18 — *Ibidem* (n.º 47).

19 — *Ibidem* (n.º 49).

20 — _ *Ibidem* (n.º 50).

42. Com efeito e em primeiro lugar, foi a Comissão que definiu integralmente as medidas excecionais decididas pelo Regulamento n.º 221/2011 e pelo Regulamento de execução n.º 302/2011, ao fixar os respetivos âmbitos de aplicação, *ratione materiae*, *ratione personae* e *ratione temporis*, bem como os critérios de elegibilidade e de admissibilidade a que estava sujeito o seu benefício [21].

43. A este respeito deve referir-se em primeiro lugar que, apesar do facto de as duas séries de regulamentos não terem o mesmo âmbito de aplicação *ratione personae*, o Tribunal Geral analisou-os sem ter em conta, de forma alguma, esta diferença. Ora, embora não esteja em causa que os recorrentes são, na sua qualidade de refinadores de açúcar de cana importado, diretamente afetados pelos Regulamentos de execução n.º 302/2011 e n.º 393/2011, é, em contrapartida, muito mais difícil considerá-los diretamente afetados pelos Regulamento n.º 222/2011 e pelo Regulamento de execução n.º 293/2011, não podendo estes regulamentos, pelo seu âmbito de aplicação, alterar de forma alguma a sua situação jurídica.

44. Além disso, foi também a Comissão que, com base nos elementos recolhidos, eventualmente filtrados e transmitidos pelos Estados-Membros, fixou os coeficientes de atribuição das quantidades de açúcar destinadas à introdução no mercado com uma imposição reduzida (Regulamento de execução n.º 293/2011) e de certificados de importação (Regulamento de execução n.º 393/2011).

45. É certo que os operadores económicos interessados devem, num e noutro caso, enviar às autoridades nacionais competentes um pedido de certificado. No entanto, estes pedidos não apresentam nenhum caráter constitutivo do direito ao benefício das medidas excecionais decididas.

46. É também verdade que eram as autoridades nacionais que estavam incumbidas de receber os pedidos de certificado, de eventualmente examinar a sua admissibilidade, de aplicar depois os coeficientes de atribuição e de emitir os certificados. Todavia, estas diferentes intervenções, que decorrem estritamente do exercício de uma competência vinculada, não vão para além da simples colaboração administrativa e da pura gestão técnica de medidas excecionais decididas pela Comissão.

47. Assim, consideradas na sua totalidade, as medidas excecionais adotadas pela Comissão necessitavam indubitavelmente da adoção de atos administrativos de gestão, mas não exigiam medidas de execução propriamente ditas. No sentido que me esforcei por descrever acima, eram os Regulamentos de execução n.ºs 293/2011 e 393/2011, designadamente, que continham sem a menor dúvida as «medidas de execução» que correspondem à obrigação de execução dos Regulamentos de execução n.º 293/2011 e 302/2011. Constituem, de qualquer forma, o *momento* da execução, na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE do Regulamento n.º 222/2011 e do Regulamento de execução n.º 302/2011. Em contrapartida, não é o esse o caso dos atos administrativos de gestão realizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

48. Consequentemente, considero que se deve julgar procedente o primeiro fundamento invocado pelos recorrentes e anular portanto o acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal Geral declarou que os Regulamentos de execução n.ºs 302/2011 e 393/2011 necessitavam de medidas de execução, na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE.

21 — V. artigo 2.º, n.ºs 2 e 4, do Regulamento n.º 222/2011 e o artigo 1.º do Regulamento de execução n.º 302/2011, que remete para o Regulamento (CE) n.º 891/2009 da Comissão, de 25 de setembro de 2009, relativo à abertura e modo de gestão de determinados contingentes pautais comunitários no sector do açúcar.

V – **Quanto à admissibilidade do recurso e remessa ao Tribunal Geral**

49. Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral este pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento.

50. No caso em apreço, embora o Tribunal de Justiça não esteja em condições, nesta fase do processo, de decidir quanto ao mérito do recurso interposto no Tribunal Geral, dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente quanto à exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão no processo em primeira instância, na medida em que visa o recurso dos Regulamentos de execução n.os 302/2011, relativo ao contingente pautal excecional [22].

51. Com efeito, resulta dos desenvolvimentos que precedem que não se pode considerar que estes dois regulamentos de execução necessitavam de medidas de execução, na aceção da última parte da frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Além disso, não está em causa que os recorrentes, na sua qualidade de refinadores de açúcar de cana importado, têm interesse em agir contra estes e que estes lhes dizem diretamente respeito.

52. Nestas circunstâncias, importa remeter o processo ao Tribunal Geral para que decida quanto aos pedidos das recorrentes a respeito da anulação dos Regulamentos de execução n.os 302/2011 e 393/2011.

VI – **Conclusão**

53. Tendo em conta estas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que declare:

1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de junho de 2013, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão (T-279/11, EU:T:2013:299) é anulado.

2) O recurso interposto pela T & L Sugars Ltd e pela Sidul Açúcares Lda dos Regulamentos de Execução (UE) n.º 302/2011 da Comissão, de 28 de março de 2011, que abre um contingente pautal para a importação a título excecional de certas quantidades de açúcar na campanha de comercialização de 2010/2011, e (UE) n.º 393/2011 da Comissão, de 19 de abril de 2011, que fixa os coeficientes de atribuição para a emissão de certificados de importação de produtos do sector do açúcar ao abrigo de determinados contingentes pautais, solicitados entre 1 e 7 de abril de 2011, e suspende a apresentação desses pedidos de certificados, é julgado admissível.

3) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia para decisão de mérito.

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

22 — Como precedente, v. acórdão de 9 de julho de 2009, 3F/Comissão (C-319/07 P, EU:C:2009:435, n.º 98).