

importação não cobrados, é aos Estados-membros que incumbe executar a regulamentação comunitária e adoptar, em relação aos operadores económicos em causa, as decisões individuais necessárias, em conformidade com as regras e modalidades previstas pela legislação nacional, com reserva dos limites estabelecidos pelo direito comunitário. Sendo

essas decisões apenas de natureza a produzir efeitos jurídicos obrigatórios, susceptíveis de causar prejuízo aos interesses desses operadores, cabe a estes últimos, se se julgarem com fundamento para tal, utilizar as vias processuais que lhes são proporcionadas pelo direito interno para as contestar perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)
21 de Outubro de 1993 *

Nos processos T-492/93 e T-492/93 R,

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

recorrente,

contra

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

recorrida,

que têm por objecto,

* Língua do processo: italiano.

no processo T-492/93, a anulação da Decisão n.º SG(93) D/140.082 da Comissão, de 3 de Março de 1993, bem como de qualquer outro acto prévio, ligado ou conexo, com referência especial ao relatório de inquérito n.º SG(93) D/140.028 da Unidade de Coordenação da Luta Antifraude, de 18 de Janeiro de 1993,

e no processo T-492/93 R,

- a suspensão da execução da decisão da Comissão de 3 de Março de 1993, bem como da execução dos actos prévios, ligados ou conexos, em especial do relatório de inquérito da Unidade de Coordenação da Luta Antifraude de 18 de Janeiro de 1993,
- que seja ordenado à Comissão dar instruções às autoridades italianas para suspenderem a execução de qualquer medida de recuperação das ajudas pagas à recorrente e de cobrança dos direitos à importação, até prolação do acórdão no recurso a título principal,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção),

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, C. P. Briët, D. P. M. Barrington, A. Saggio e J. Biancarelli, juízes,

secretário: H. Jung

profere o presente

Despacho

Factos e tramitação do processo

- 1 A recorrente é uma sociedade especializada na produção, no tratamento, na importação e na exportação de alimentos para animais. Entendendo que tinham sido cometidas irregularidades no que toca a algumas importações efectuadas pela recorrente, a Comissão, por carta de 6 de Agosto de 1992, solicitou às autoridades italianas, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 283/72 (JO L 67, p. 11), que fosse associada a um inquérito relativo a importações, provenientes da Áustria, de uma preparação à base de leite desnatado em pó, chamada «preparação alimentar à base de leite desnatado líquido, emulsionado com a ajuda de gordura de bovino alimentar refinada».
- 2 Em aplicação das disposições do Regulamento (CEE) n.º 986/68 do Conselho, de 15 de Julho de 1968, que estabelece as regras gerais relativas à concessão de ajudas para o leite desnatado e o leite desnatado em pó destinados à alimentação de animais (JO L 169, p. 4; EE 03 F2 p. 194), e do Regulamento (CEE) n.º 1725/79 da Comissão, de 26 de Julho de 1979, relativo às regras de concessão de ajudas ao leite desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação dos vitelos (JO L 199, p. 1; EE 03 F16 p. 181, a seguir «Regulamento n.º 1725/79»), a recorrente beneficiou, entre 1988 e 1991, através do organismo de intervenção italiano, a Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (a seguir «AIMA»), das ajudas comunitárias previstas para o leite desnatado em pó que foi desnaturado ou utilizado no fabrico de alimentos compostos para animais.
- 3 Além disso, na medida em que a referida preparação, por um lado, apresentava um teor declarado em matérias gordas proveniente do leite inferior a 1,5% e em proteínas provenientes do leite inferior a 2,5% e, por outro, era originária de um país pertencente à Associação Europeia de Comércio Livre, os lotes sucessivamente importados não foram sujeitos nem à imposição de um direito *ad valorem*, nem à de um «elemento móvel», a que se encontram normalmente sujeitas as mercadorias importadas de países terceiros, por força do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CEE)

n.º 3033/80 do Conselho, de 11 de Novembro de 1980, que determina o regime de trocas aplicável a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas (JO L 323, p. 1; EE 03 F19 p. 175).

- 4 Por carta de 19 de Janeiro de 1993, o director da Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (a seguir «UCLAF») transmitiu às autoridades italianas o relatório elaborado pelos agentes mandatados pela Comissão para participar no inquérito supra-mencionado. Foi-lhes solicitado que tomassem as medidas administrativas necessárias para garantir a recuperação dos montantes em causa e que informassem a Comissão do andamento do processo.
- 5 Segundo as conclusões do relatório de inquérito, a preparação importada pela recorrente apresentava, contrariamente ao que tinha sido declarado, um teor em proteínas do leite superior a 2,5% e deveria, por isso, ter-lhe sido imposto o «elemento móvel» normalmente aplicável às importações provenientes de países terceiros. O inquérito também permitiu chegar à conclusão de que uma parte do produto em causa (500 toneladas) provinha, na origem, do organismo de intervenção alemão e tinha já beneficiado da restituição à exportação, não podendo, por isso, beneficiar da ajuda ao leite em pó desnatado, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1725/79, já referido.
- 6 Em 26 de Fevereiro de 1993, o «Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza» (a seguir «guardia di finanza») levantou, contra a recorrente, um auto «al fine di contestare l'indebita percezione di aiuti comunitari nel settore agricolo su 500 tonnellate di latte in polvere, giusto quanto indicato al punto 2) delle conclusioni della relazione di inchiesta trasmessa con lettera SG(92) D/140.028 del 19.01.93 dell'UCLAF» [«para notificar a percepção indevida de ajudas comunitárias no sector agrícola no que toca a 500 toneladas de leite em pó, tal como indicado no ponto 2) das conclusões do relatório de inquérito transmitidas por carta SG(92) D/140.028 de 19 de Janeiro de 1993 da UCLAF»].
- 7 Em 3 de Março de 1993, por carta com a referência SG(93) D/140.082, o director da UCLAF comunicou às autoridades italianas que:

« A maggiore precisazione di quanto indicato al punto 2) delle conclusioni della relazione d'inchiesta... rappresento che, sebbene l'aiuto al latte scremato in polvere trasformato in alimenti per animali sia stato legittimamente corrisposto... da parte dell'organismo competente alla Nutral, il percepimento di tale aiuto... é da considerarsi illegittimo.

Per quanto precede, le Autorità nazionali competenti dovranno provvedere, oltre che all'accertamento dell'elemento mobile relativo alla totalità del prodotto importato ed al recupero dell'aiuto alla trasformazione relativo alla preparazione realizzata a partire dalle 500 tonnellate di polvere in provenienza da Ilyichevsk, al recupero di tutto l'aiuto alla trasformazione concesso alle polveri di latte ricavate dalla preparazione importata dal gennaio 1988 al 14 agosto 1991.»

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

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

- 8 Por carta de 23 de Março de 1993 do Sr. Schmidhuber, membro da Comissão, dirigida ao ministro das Finanças, ao ministro da Agricultura e das Florestas e ao ministro das Políticas Comunitárias e dos Assuntos Regionais, a Comissão, após ter recordado as suas comunicações precedentes de 19 de Janeiro e 3 de Março de 1993, convidou as autoridades italianas competentes a tomar, o mais rapidamente possível, as medidas necessárias para proceder à recuperação dos montantes em causa, em conformidade, por um lado, com o Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança «a posteriori» dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54, a seguir «Regu-

lamento n.º 1697/79»), e, por outro, com o disposto no artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220, a seguir «Regulamento n.º 729/70»).

- 9 Em 27 de Abril de 1993, a guardia di finanza levantou, contra a recorrente, um «auto de averiguações» relativo às ajudas ao leite em pó desnatado indevidamente recebidas da AIMA entre 1988 e 1991. Foi enviada uma cópia do auto de averiguações ao Ministério da Agricultura e das Florestas, para que este formulasse o despacho («decreto ingiuntivo») previsto no artigo 3.º da Lei italiana n.º 898 de 23 de Dezembro de 1986.
- 10 Foi nestas condições que a recorrente interpôs, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Julho de 1993, um recurso com base no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, que tem por objecto a anulação da Decisão n.º SG(93) D/140.082 da Comissão, de 3 de Março de 1993, bem como de qualquer outro acto prévio, ligado ou conexo, com referência especial ao relatório de inquérito da UCLAF de 18 de Janeiro de 1993.
- 11 Por acto apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Agosto de 1993, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade nos termos do artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 12 Por acto separado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Setembro de 1993, a Nutral requereu ao Tribunal de Justiça, por um lado, que ordenasse a suspensão da execução da decisão da Comissão de 3 de Março de 1993, bem como da execução dos actos prévios, em especial do relatório de inquérito da UCLAF de 18 de Janeiro de 1993, e, por outro, que ordenasse à Comissão que desse instruções às autoridades italianas para suspenderem a execução de qualquer medida de recuperação das ajudas por ela recebidas e de cobrança dos direitos à importação, até prolação do acórdão no recurso a título principal.

- 13 Por memorando apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Setembro de 1993, a Comissão apresentou as suas observações quanto ao pedido de medidas provisórias.
- 14 Por despacho de 27 de Setembro de 1993, o Tribunal de Justiça remeteu estes dois processos para o Tribunal de Primeira Instância, por aplicação do disposto no artigo 4.º da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21).
- 15 Por aplicação do artigo 106.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, o presidente do Tribunal atribuiu o pedido de medidas provisórias à Secção a que o processo principal tinha sido atribuído.
- 16 Por força do artigo 114.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, salvo decisão em contrário do Tribunal, a tramitação ulterior do processo no que respeita à questão prévia de inadmissibilidade é oral. O Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção) entende que, no caso em apreço, está suficientemente informado e que não há que encetar a fase oral do processo.

Quanto à admissibilidade

Argumentação das partes

- 17 Na questão prévia de inadmissibilidade que suscitou, a Comissão alega, em primeiro lugar, que o acto cuja anulação é pedida não é uma decisão impugnável na acepção do artigo 173.º do Tratado, na medida em que a carta de 3 de Março de 1993 e o relatório de inquérito que a suporta não constituem uma decisão em relação ao seu destinatário, as autoridades italianas, nem, por maioria de razão, em relação à recorrente. A Comissão sublinha que as cartas de 3 e 23 de Março de 1993, da mesma forma que o relatório de inquérito, não criam, em si mesmas, qualquer obrigação a cargo do Estado ou, *a fortiori*, da recorrente. Na realidade, a obrigação de os Estados-membros recuperarem as somas não cobradas ou indevidamente pagas decorreria não da carta impugnada mas dos Regulamentos n.ºs 729/70 e 1697/79, já referidos.

- 18 A Comissão considera, em segundo lugar, que o acto impugnado não diz respeito directamente à recorrente, na medida em que não pode ter qualquer efeito na esfera jurídica desta. Segundo a Comissão, só um acto de direito interno, tal como o auto levantado pelas autoridades italianas e contra o qual a recorrente pode utilizar as vias processuais proporcionadas pelo direito italiano, é susceptível de lhe causar prejuízo. A Comissão lembra, a esse propósito, que a regulamentação comunitária no quadro da política agrícola comum e no dos recursos próprios se inspirou num critério rigoroso de separação entre a Comissão e os Estados-membros, por um lado, e entre os Estados-membros e os operadores económicos, por outro. Tal como o confirmaria uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, incumbe aos Estados-membros, segundo a Comissão, tomar, em conformidade com as disposições nacionais em vigor e nos limites estabelecidos pelo direito comunitário, as medidas necessárias para recuperar as ajudas indevidamente pagas (acórdão de 25 de Maio de 1993, FAC, C-197/91, Colect., p. I-2639, n.º 23).
- 19 A Comissão lembra, finalmente, que o relatório de inquérito foi comunicado à recorrente, pelas autoridades nacionais, em anexo ao auto de 26 de Fevereiro de 1993. Segue-se, segundo a Comissão, que, de qualquer forma, o recurso, na medida em que é dirigido contra o referido relatório, foi interposto posteriormente ao prazo previsto pelo artigo 173.º do Tratado.
- 20 Convidada a tomar posição sobre a questão prévia de inadmissibilidade, a recorrente considera que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, o problema que se põe, no caso em apreço, não é o de saber quem tem a obrigação de proceder à recuperação das somas indevidamente pagas, mas antes o do reconhecimento da infracção. Ora, sempre segundo a recorrente, foi só na carta impugnada pelo presente recurso que a ajuda de que beneficiou foi qualificada de «ajuda ilegal» e que a infracção foi apurada. Seria, por isso, o reconhecimento definitivo da infracção, formulado sem equívocos e de maneira peremptória na carta impugnada, que teria lesado os seus interesses. O comportamento posterior das autoridades italianas seria, aliás, prova disso. Estas, com efeito, ter-se-iam limitado a consignar os resultados do inquérito no auto notificado à recorrente em 27 de Abril de 1993, comportando já a indicação das somas a restituir, e a pedir formalmente, por carta da AIMA, de 30 de Junho de 1993, e por injunção de 9 de Agosto de 1993 emanada da alfândega de S. Candido, o pagamento dos montantes em causa, sem que qualquer das autoridades competentes tenha formulado um despacho («decreto ingiuntivo») declarando a infracção, em conformidade com as disposições da Lei italiana n.º 689 de 24 de Novembro de 1981.

- 21 A recorrente salienta, além disso, que, não tendo as autoridades nacionais encetado o processo previsto pela Lei n.º 898, já referida, com base na qual o Ministério da Agricultura e das Florestas, em caso de fraudes ao direito comunitário, procede à aplicação de sanções administrativas e, sendo caso disso, formula um despacho («decreto ingiuntivo») de pagamento, se encontra privada de qualquer protecção jurídica. A recorrente sustenta, em especial, a este propósito, que a injunção de pagamento da administração das alfândegas não é susceptível de ser impugnada de forma eficaz na ordem jurídica interna, na medida em que o processo aplicável em matéria aduaneira não prevê a possibilidade de suspensão da recuperação das contribuições. Assim, encontrar-se-ia actualmente exposta a uma acção com vista à recuperação de uma soma de cerca de 130 mil milhões de LIT, sem poder contestar as conclusões do inquérito perante os órgãos jurisdicionais nacionais.
- 22 Na opinião da recorrente, o argumento da Comissão, extraído da falta de competência comunitária para sustentar que não existe decisão impugnável, não poderá ser aceite. Com efeito, teria por resultado subtrair ao controlo jurisdicional toda a medida adoptada por uma instância incompetente.
- 23 A recorrente contesta, finalmente, o argumento da Comissão, extraído do facto de que o recurso seria extemporâneo na medida em que era dirigido contra o relatório de inquérito. Observa, a este propósito, que foi só na sequência da carta de 3 de Março de 1993, que declara a ilegalidade da ajuda e impõe a sua recuperação pelas autoridades nacionais, que o dito relatório, que não tinha até aí senão o valor e o sentido de um acto preparatório, adquiriu um significado e um alcance diferentes quanto ao reconhecimento da infracção.

Apreciação do Tribunal

- 24 Para decidir sobre o bem-fundado da questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão, deve recordar-se, a título preliminar, que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «apenas constituem actos ou decisões passíveis de recurso de anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado, as medidas susceptíveis de produzir efeitos jurídicos obrigatórios de natureza a afectar os interesses do recorrente» (despacho do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1991, Emerald Meats/Comissão, C-66/91 e C-66/91 R, Colect., p. I-1143, n.º 26).

- 25 No caso em apreço e tal como foi acima exposto, a Comissão dirigiu-se às autoridades italianas, no fim de um inquérito a que tinha sido associada a seu pedido, solicitando-lhes que procedessem, por um lado, à recuperação de certas ajudas concedidas à recorrente, que a Comissão qualificou de ilegais, e, por outro, à cobrança de certos direitos na importação, a cujo pagamento a recorrente era obrigada. Foi na sequência das comunicações enviadas pela Comissão às autoridades italianas que estas adoptaram um certo número de medidas que têm por objecto a recuperação das somas de que a recorrente teria indevidamente beneficiado.
- 26 A esse propósito, convém declarar que, de acordo com o sistema institucional da Comunidade e com as normas que regem as relações entre a Comunidade e os Estados-membros, cabe a estes, na falta de disposição em contrário do direito comunitário, assegurar no seu território a execução das regulamentações comunitárias, nomeadamente no quadro da política agrícola comum (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Julho de 1987, *Étoile commerciale* e *CNTA/Comissão*, 89/86 e 91/86, *Colect.*, p. 3005, n.º 11). Com efeito, por força do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, já referido, «os Estados-membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para... evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades, recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências».
- 27 Há que sublinhar, em seguida, que, por força do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1697/79, já referido, «sempre que as autoridades aduaneiras verifiquem que a totalidade ou parte do montante dos direitos de importação... não foi exigida ao devedor, darão início a uma acção para cobrança dos direitos não recebidos». Além disso, em conformidade com o artigo 4.º do mesmo regulamento, «a acção para cobrança será exercida pelas autoridades competentes, com observância das disposições em vigor na matéria, contra as pessoas singulares ou colectivas obrigadas ao pagamento dos direitos de importação...».
- 28 Resulta do que precede que é aos Estados-membros que incumbe, neste domínio, executar as regulamentações comunitárias e adoptar, em relação aos operadores económicos em causa, as decisões individuais necessárias, em conformidade com as regras e modalidades previstas pela legislação nacional, com reserva dos limites estabelecidos pelo direito comunitário, com vista a proceder à recuperação das somas

que foram indevidamente pagas (acórdão *Étoile commerciale* e CNTA/Comissão, já referido, n.º 12). Por isso, só as medidas adoptadas pelas autoridades nacionais são de natureza a produzir efeitos jurídicos obrigatórios, susceptíveis de causar prejuízo aos interesses da recorrente.

- 29 Segue-se que os actos impugnados não podem ser considerados como decisões susceptíveis de afectar directamente a situação jurídica da recorrente. Cabe, portanto, a esta, se se julgar com fundamento para tal, utilizar as vias processuais que lhe são proporcionadas pelo direito interno para contestar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, as medidas de que foi objecto.
- 30 Importa acrescentar, a este propósito, que, a supor mesmo, como o sustenta a recorrente, que a ordem jurídica interna não prevê processo que permita suspender a execução de uma injunção de pagamento da administração das alfândegas, tal circunstância não era, de qualquer forma, de natureza a modificar a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-membros organizada pelo Tratado CEE e, conseqüentemente, o regime acima recordado de admissibilidade dos recursos na ordem jurídica comunitária.
- 31 Nestas condições, o recurso deve ser declarado inadmissível, sem que exista necessidade de examinar se foi interposto no prazo previsto no artigo 173.º, terceiro parágrafo, do Tratado.
- 32 O pedido de medidas provisórias, na medida em que se baseia num recurso de anulação inadmissível, deve, em consequência, ser igualmente rejeitado por inadmissível.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide:

- 1) O recurso no processo T-492/93 é rejeitado por inadmissível.
- 2) O pedido de medidas provisórias no processo T-492/93 R é rejeitado por inadmissível.
- 3) A recorrente é condenada nas despesas do processo.

Proferido no Luxemburgo, em 21 de Outubro de 1993.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça