

DESPACHO DO TRIBUNAL
DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

13 de Julho de 2004*

No processo T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, representada por C. Carretero Espinosa de los Monteros, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Ladenburger e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão alegadamente contida na carta do director-geral do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) de 8 de Novembro de 2002, através da qual este informou a recorrente da impossibilidade de proceder à instrução da sua reclamação apresentada contra o relatório IO/2000/7057 do OLAF, relativo aos inquéritos administrativos sobre a comercialização de azeite na Andaluzia (Espanha),

* Língua do processo: espanhol.

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, P. Mengozzi e M. E. Martins Ribeiro,
juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Enquadramento jurídico

- 1 O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 1), regula as inspecções, verificações e acções empreendidas pelos agentes do OLAF no exercício das suas funções.
- 2 O Regulamento n.º 1073/1999, no seu artigo 3.º, intitulado «Inquéritos externos», dispõe o seguinte:

«O organismo exerce a competência conferida à Comissão pelo Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, para efectuar inspecções e verificações no local nos Estados-Membros [...]»

- 3 O artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999, intitulado «Relatório de inquérito e sequência dos inquéritos», estabelece o seguinte:

«1. No termo de qualquer inquérito por si realizado, o organismo elaborará, sob a autoridade do director, um relatório que incluirá nomeadamente os factos verificados, o prejuízo financeiro, se for caso disso, e as conclusões do inquérito, incluindo as recomendações do director do organismo sobre o seguimento a dar ao mesmo.

2. Os relatórios serão elaborados tendo em conta os requisitos processuais exigidos pela legislação nacional do Estado-Membro em causa. Os relatórios assim estabelecidos constituirão, nas mesmas condições e com o mesmo valor que os relatórios administrativos elaborados pelos inspectores administrativos nacionais, elementos de prova admissíveis nos processos administrativos ou judiciais do Estado-Membro em que a sua utilização se revele necessária [...].

3. Os relatórios elaborados na sequência dos inquéritos externos e todos os respectivos documentos úteis serão transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, em conformidade com a regulamentação relativa aos inquéritos externos.

4. [...]».

- 4 Nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999:

«Na pendência da modificação do Estatuto, qualquer funcionário ou outro agente das Comunidades pode apresentar ao director do Organismo uma reclamação dirigida contra um acto lesivo dos seus interesses, praticado pelo Organismo no

âmbito de um inquérito interno, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 90.º do Estatuto. O artigo 91.º do Estatuto é aplicável às decisões tomadas em relação a essas reclamações.

Estas disposições são aplicáveis por analogia ao pessoal das instituições, órgãos e organismos não submetidos ao Estatuto.»

Matéria de facto na origem do litígio

- 5 Em Fevereiro de 2000, foram apresentadas ao OLAF, por intermédio da Direcção-Geral «Agricultura» da Comissão, várias denúncias relativas a 23 operadores económicos, respeitantes a determinadas práticas de remoenda de bagaço de azeitona em Espanha. Estas denúncias referiam, por um lado, a venda, dentro e fora de Espanha, de azeite de remoenda proveniente de bagaço de azeitona como «azeite virgem» e, por outro, a mistura, em determinados lagares de azeite, de azeite de remoenda com azeite virgem de modo a aumentar indevidamente a quantidade de azeite virgem que pode beneficiar de apoio comunitário. O referido apoio comunitário é concedido através dos fundos da Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA).
- 6 Com base nessas informações, o OLAF abriu um inquérito externo. Nesse âmbito, o OLAF pediu à Guardia Civil (organismo das forças armadas encarregado da manutenção da ordem em Espanha) para lhe fornecer informações a respeito de eventuais antecedentes de fraude no sector do azeite por parte dos 23 operadores denunciados. Na sequência destes contactos, o procurador especial para a repressão das infracções económicas em matéria de corrupção em Espanha (a seguir «procurador anticorrupção») abriu um inquérito, em Dezembro de 2001, registado sob o número 10/2001.

- 7 Na sequência de determinadas inspecções realizadas a três das empresas denunciadas, o OLAF concluiu pela prática de actividades fraudulentas por esses operadores.
- 8 No início de 2002, o OLAF efectuou novas inspecções administrativas a três outros operadores económicos, entre os quais a empresa Oleícola El Tejar. No âmbito da sua inspecção a esta última empresa, o OLAF teve acesso às actas do seu conselho de administração. Determinadas passagens das referidas actas diziam respeito à Consejería de Agricultura (serviço de agricultura) do executivo da recorrente e foram reproduzidas no relatório final do OLAF, que data de 2002, relativo às eventuais irregularidades praticadas por operadores económicos do sector do azeite em Espanha, que tem a referência IO/2000/7057 (a seguir «relatório final»).
- 9 As conclusões do relatório final, na parte relativa à empresa Oleícola El Tejar, têm a seguinte redacção:

«Consideramos igualmente que todas as actividades desta sociedade foram encorajadas pela Consejería de Agricultura [do executivo da recorrente], designadamente, a venda de azeite de remoenda como azeite virgem, o que constitui uma infracção ao direito comunitário.»

- 10 O OLAF enviou uma cópia do relatório final ao FEGA (organismo estatal encarregado de efectuar o pagamento directo das ajudas em Espanha). Na carta de acompanhamento, o FEGA foi convidado a empreender as diligências necessárias com vista, por um lado, à recuperação dos montantes previstos no relatório e dos juros devidos sobre esses montantes e, por outro, à adopção de determinadas medidas complementares.

- 11 Foi igualmente enviada uma cópia do relatório final à Guardia Civil bem como ao procurador anticorrupção para ser apensa ao processo de inquérito n.º 10/2001.

- 12 Por carta de 30 de Agosto de 2002, a recorrente apresentou uma reclamação do relatório final (a seguir «reclamação») ao director-geral do OLAF, baseada no artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999, de modo a obter uma alteração da parte do relatório que conclui que a recorrente tinha encorajado todas as actividades da empresa Oleícola El Tejar.

- 13 Por carta de 8 de Novembro de 2002, o OLAF informou a recorrente de que lhe era impossível instruir a sua reclamação. A este respeito, explicou que o procedimento de reclamação previsto no artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 não se aplicava ao caso vertente, estando reservado apenas aos casos em que um funcionário ou agente das Comunidades Europeias pretenda reclamar de um acto lesivo dos seus interesses adoptado pelo OLAF no âmbito de um inquérito interno.

- 14 Mediante telecópia de 10 de Junho de 2003, o gabinete do procurador anticorrupção informou o OLAF do arquivamento do processo de inquérito n.º 10/2001.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 15 Através de petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 27 de Janeiro de 2003, a recorrente interpôs o presente recurso.

- 16 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão contida na carta do OLAF de 8 de Novembro de 2002;
 - declarar que o OLAF é obrigado a admitir a reclamação apresentada pela recorrente e a analisar as questões de mérito suscitadas na referida reclamação.
- 17 A Comissão, através de requerimento apresentado na Secretaria em 24 de Março de 2003, suscitou uma questão prévia de admissibilidade, alegando que o representante da recorrente não preenchia os requisitos enunciados no artigo 19.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.
- 18 Por requerimento apresentado na Secretaria em 9 de Maio de 2003, a recorrente apresentou observações escritas sobre a referida questão prévia de admissibilidade.
- 19 Tendo a Comissão, por observações escritas apresentadas na Secretaria em 16 de Junho de 2003, desistido da questão prévia de admissibilidade suscitada, foi fixado um prazo para apresentação da contestação.
- 20 A Comissão apresentou a sua contestação em 24 de Outubro de 2003, na qual conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

- 21 Não tendo a recorrente apresentado réplica, foi encerrada a fase escrita em 5 de Janeiro de 2004.

Questão de direito

- 22 Nos termos do artigo 113.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal, decidindo nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4, do artigo 114.º do mesmo regulamento, pode, a todo o tempo e oficiosamente, verificar se estão preenchidos os pressupostos processuais de ordem pública, incluindo as condições de admissibilidade de um recurso estabelecidas no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Julho de 1999, Area Cova e o./Conselho e Comissão, T-12/96, Colect., p. II-2301, n.º 21).
- 23 No caso vertente, o Tribunal de Primeira Instância considera-se suficientemente esclarecido pelas peças processuais e, em consequência, decide pronunciar-se sem dar início à fase oral do processo.
- 24 Em primeiro lugar, há que analisar o segundo pedido da recorrente destinado a que o Tribunal de Primeira Instância declare que o OLAF é obrigado, por um lado, a admitir a reclamação apresentada pela recorrente e, por outro, a analisar as questões de mérito suscitadas na referida reclamação e depois, em segundo lugar, a analisar o primeiro pedido com vista à anulação da decisão alegadamente contida na carta do OLAF de 8 de Novembro de 2002 (a seguir «carta controvertida»).

Quanto ao segundo pedido, destinado a que o Tribunal de Primeira Instância declare que o OLAF é obrigado a admitir a reclamação apresentada pela recorrente e a analisar as questões de mérito suscitadas na referida reclamação

- 25 Com o seu segundo pedido, a recorrente pretende claramente obter do Tribunal de Primeira Instância uma intimação dirigida a um dos serviços da instituição recorrida.
- 26 Ora, segundo jurisprudência assente, no âmbito da fiscalização da legalidade com base no artigo 230.º CE, o órgão jurisdicional comunitário não tem competência para dirigir intimações às instituições comunitárias (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Julho de 1999, DSM/Comissão, C-5/93 P, Colect., p. I-4695, n.º 36, e despacho do Tribunal de Justiça de 26 de Outubro de 1995, Pevasa e Inpesca/Comissão, C-199/94 P e C-200/94 P, Colect., p. I-3709, n.º 24). Além disso, este órgão jurisdicional também não pode substituir-se a estas últimas, incumbindo à instituição em causa, por força do artigo 233.º CE, tomar as medidas que comporta a execução de um acórdão proferido no quadro de um recurso de anulação (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Janeiro de 1998, Ladbroke Racing/Comissão, T-67/94, Colect., p. II-1, n.º 200, e de 16 de Setembro de 1998, IECC/Comissão, T-110/95, Colect., p. II-3605, n.º 33).
- 27 Daí resulta que este pedido é inadmissível.

Quanto ao primeiro pedido, destinado à anulação da carta controvertida

- 28 Com o seu primeiro pedido, a recorrente pretende a anulação da decisão alegadamente contida na carta controvertida, através da qual o OLAF comunicou à recorrente a impossibilidade de proceder à instrução da sua reclamação contra o relatório final.

- 29 No que respeita à admissibilidade de tal recurso de anulação, há que recordar que só constituem actos ou decisões susceptíveis de recurso de anulação as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil p. 2639, n.º 9, e de 23 de Novembro de 1995, Nutral/Comissão, C-476/93 P, Colect., p. I-4125, n.ºs 28 e 30; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Comissão, T-54/96, Colect., p. II-3377, n.º 48, e de 22 de Março de 2000 Coca-Cola/Comissão, T-125/97 e T-127/97, Colect., p. II-1733, n.º 77). Além disso, como resulta de jurisprudência assente, não basta que uma carta tenha sido enviada por uma instituição comunitária ao seu destinatário, em resposta a um pedido formulado por este, para que possa ser qualificada de decisão na acepção do artigo 230.º CE, abrindo assim a via do recurso de anulação (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Maio de 1996, AITEC/Comissão, T-277/94, Colect., p. II-351, n.º 50, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Abril de 2003, Pikaart e o./Comissão, T-280/02, Colect., p. II-1621, n.º 23).
- 30 Há também que referir que, quando, como no caso vertente, um acto da Comissão tem carácter negativo, deve ser apreciado em função da natureza do pedido de que constitui resposta (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1972, Nordgetreide/Comissão, 42/71, Recueil, p. 105, Colect. p. 55, n.º 5, despacho do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Novembro de 1995, Dumez/Comissão, T-126/95, Colect., p. II-2863, n.º 34). Em particular, a recusa, por uma instituição comunitária, de proceder à revogação ou à modificação de um acto só pode constituir um acto cuja legalidade pode ser fiscalizada, em conformidade com o artigo 230.º CE, quando o próprio acto que a instituição comunitária se recuse a revogar ou modificar também seja recorrível nos termos da mesma disposição (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, Salt Union/Comissão, T-330/94, Colect., p. II-1475, n.º 32, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Abril de 2002, IPSO e USE/BCE, T-238/00, Colect., p. II-2237, n.º 45).
- 31 No caso vertente, o acto recorrido nos termos do artigo 230.º CE é a carta controvertida através da qual o OLAF comunicou à recorrente a impossibilidade de proceder à instrução da sua reclamação contra o relatório final.

- 32 Tendo em conta a jurisprudência referida no n.º 30 *supra* esta carta só pode ser considerada uma decisão susceptível de recurso de anulação se o relatório final constituir uma medida que produz efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses da recorrente alterando, de forma caracterizada, a sua situação jurídica.
- 33 Ora, há que observar que relatórios como o referido relatório final, redigidos pelo OLAF após um inquérito externo e comunicados às autoridades competentes dos Estados-Membros, nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999, constituem apenas recomendações ou pareceres desprovidos de efeitos jurídicos vinculativos.
- 34 A este respeito, há que salientar que o OLAF enviou o relatório final às autoridades espanholas competentes no termo de um inquérito externo que tinha efectuado em conformidade com o Regulamento n.º 1073/1999.
- 35 O artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999 precisa, essencialmente, que os relatórios transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros, que são elaborados sob a autoridade do director e que incluem, nomeadamente, as conclusões do inquérito e as recomendações do director do OLAF, constituem, nas mesmas condições e com o mesmo valor que os relatórios administrativos elaborados pelos inspectores nacionais, elementos de prova admissíveis nos processos administrativos ou judiciais do Estado-Membro em que a sua utilização se revele necessária.
- 36 Além disso, o Regulamento n.º 1073/1999 refere, no considerando 13 do seu preâmbulo, que «compete às autoridades nacionais competentes ou, sendo caso disso, às instituições, órgãos e organismos decidir o seguimento a dar aos inquéritos concluídos com base no relatório elaborado pelo Organismo».

- 37 Resulta destas disposições que as conclusões do OLAF contidas no relatório final não conduzem de forma automática à abertura de um processo administrativo ou judicial a nível nacional, na medida em que as autoridades nacionais são livres de decidir o seguimento a dar ao relatório final e, portanto, só as autoridades nacionais podem adoptar decisões susceptíveis de afectar a situação jurídica da recorrente.
- 38 Esta análise é, além disso, confirmada pelo facto — invocado pela Comissão na sua contestação — de o procurador anticorrupção ter, por decisão de 10 de Junho de 2003, arquivado o processo de inquérito n.º 10/2001, a que o relatório final estava apenso.
- 39 Tendo em conta o facto de o relatório final ser desprovido de efeitos jurídicos vinculativos em relação às autoridades espanholas competentes, o mesmo também não pode ser considerado uma decisão susceptível de afectar a situação jurídica da recorrente.
- 40 Resulta do exposto que a recorrente não pode interpor recurso de anulação contra o relatório final, na medida em que não se trata de um acto que lhe causa prejuízo na aceção do artigo 230.º CE. Por conseguinte, também não tem legitimidade para impugnar a carta controvertida.
- 41 Daí resulta que o presente recurso deve, na totalidade, ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 42 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que decidir que a mesma suportará, para além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão, em conformidade com o pedido desta.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

- 1) **O recurso é julgado inadmissível.**

- 2) **A recorrente suportará as suas próprias despesas bem como as da Comissão.**

Proferido no Luxemburgo, em 13 de Julho de 2004.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf