

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
29 de Janeiro de 2002 *

No processo T-160/98,

Firma Léon Van Parys NV, com sede em Antuérpia (Bélgica),

Pacific Fruit Company NV, com sede em Antuérpia,

representadas por P. Vlaemminck, L. Van den Hende e J. Holmens, advogados,
com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. van Vliet e
L. Visaggio, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto um pedido de anulação de uma alegada decisão da Comissão, tomada entre 12 de Março e 5 de Agosto de 1998, que reduziu a quantidade de bananas comercializada pelas recorrentes em 1996, e que foi tomada em conta para a determinação da respectiva referência quantitativa para 1998,

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

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas e J. D. Cooke, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Setembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento legal

Regulamento (CEE) n.º 404/93

¹ O Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas (JO L 47,

p. 1), substituiu, a partir de 1 de Julho de 1993, os diferentes regimes nacionais por um regime comum de trocas comerciais com países terceiros. Nos termos do artigo 17.º, primeiro parágrafo, deste regulamento, as importações de bananas para a Comunidade ficaram sujeitas à apresentação de um certificado de importação passado pelos Estados-Membros aos interessados que o solicitassem. Segundo o artigo 19.º, n.º 2, deste mesmo regulamento, cada operador que tivesse comercializado ou começado a comercializar bananas na Comunidade obtinha certificados de importação com base na quantidade média de bananas por ele vendidas nos três anos anteriores com dados estatísticos disponíveis.

Regulamento (CEE) n.º 1442/93

- 2 Em 10 de Junho de 1993, a Comissão adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1442/93 que estabelece normas de execução do regime de importação de bananas na Comunidade (JO L 142, p. 6).

- 3 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 definia como «operador» das categorias A [que tivesse comercializado bananas provenientes de países terceiros que não os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), e/ou bananas não tradicionais ACP] e/ou B (que tivesse comercializado bananas comunitárias e/ou tradicionais ACP), para efeitos dos artigos 18.º e 19.º do Regulamento n.º 404/93, o agente económico ou qualquer outra entidade que, por conta própria, tivesse realizado pelo menos uma das seguintes funções:
 - «a) Compra de bananas verdes originárias de países terceiros e/ou de países ACP aos produtores, ou, se for caso disso, produção, seguida de expedição e venda na Comunidade;

b) Abastecimento e introdução em livre prática enquanto proprietário das bananas verdes e colocação à venda com vista a ulterior colocação no mercado comunitário; o ónus dos riscos de deterioração ou perda do produto [sendo] equiparado ao ónus do risco assumido pelo proprietário do produto;

[...]»

4 Os operadores que exercessem as actividades descritas nas alíneas a) e b) do número anterior serão adiante designados, respectivamente, «importadores primários» e «importadores secundários».

5 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 previa:

«As autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão listas separadas dos operadores das categorias A e B e, em relação a cada operador, as quantidades que este tiver comercializado durante cada um dos três anos anteriores ao que precede o ano para o qual o contingente pautal é aberto, discriminando estas quantidades por função económica descrita no n.º 1 do artigo 3.º O registo dos operadores e o estabelecimento das quantidades comercializadas por cada um deles são efectuados por iniciativa e a pedido escrito do operador, apresentado num único Estado-Membro por si escolhido.

[...]»

6 Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, os operadores em causa deviam comunicar todos os anos às autoridades competentes o volume global da quantidade de bananas comercializada em cada um dos anos referidos no n.º 1 deste artigo, discriminando-as segundo a sua origem e por cada função económica descrita no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

7 O artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1442/93 previa que as autoridades competentes deviam em seguida comunicar à Comissão as listas dos operadores referidos no n.º 1 deste artigo, indicando as quantidades comercializadas por cada um deles. Acrescentava:

«Na medida do necessário, a Comissão transmitirá estas listas aos Estados-Membros, a fim de detectar ou prevenir declarações abusivas dos operadores.»

8 Segundo o artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93, as autoridades competentes dos Estados-Membros deviam estabelecer anualmente, relativamente a cada operador das categorias A e B inscritos nos seus registos, a média das quantidades comercializadas nos três anos anteriores ao que precedeu o ano para o qual o contingente pautal foi aberto, discriminadas de acordo com a natureza das funções exercidas pelo operador, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º do mesmo regulamento. Esta média designava-se «quantidade de referência».

9 O segundo parágrafo do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 precisava:

«A quantidade de referência de um operador da categoria A é estabelecida com base nas quantidades de bananas de países terceiros e não tradicionais ACP que

tiver comercializado, com exclusão das que tiverem sido importadas com recurso a certificados de importação emitidos para operadores da categoria B ou C. A quantidade de referência de um operador da categoria B é estabelecida com base nas quantidades de bananas comunitárias e tradicionais ACP que tiver comercializado.»

- 10 O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93 previa que as quantidades comercializadas eram afectadas dos seguintes coeficientes de ponderação, de acordo com as funções descritas no n.º 1 do artigo 3.º do mesmo regulamento:

— função a): 57%,

— função b): 15%,

— função c): 28%.

- 11 Graças à aplicação destes coeficientes de ponderação, para efeitos do cálculo das quantidades de referência, não se podia tomar em consideração a parte de uma determinada quantidade de bananas que excedesse a referida quantidade, quer tivesse sido tratada nas três fases correspondentes às funções definidas no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1442/93 pelo mesmo operador ou por dois ou três operadores diferentes. De acordo com o terceiro considerando do Regulamento n.º 1442/93, estes coeficientes visavam, por um lado, atender à importância da função económica desempenhada e dos riscos comerciais assumidos e, por outro, corrigir os efeitos negativos de um cômputo múltiplo das mesmas quantidades de produtos em diferentes estádios da cadeia comercial.

12 Segundo dispõe o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/93:

«As autoridades competentes comunicarão anualmente à Comissão, [...] o montante total das quantidades de referência ponderadas em conformidade com o n.º 2, e a quantidade total de bananas comercializadas por cada função relativamente aos operadores inscritos nos seus registos.»

13 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1442/93 tinha a seguinte redacção:

«Em função do volume do contingente pautal anual e do montante total das quantidades de referência dos operadores referidas no artigo 5.º, a Comissão fixará, se for caso disso, o coeficiente uniforme de redução, para cada categoria de operadores, a aplicar à quantidade de referência de cada operador a fim de determinar a quantidade que lhe será atribuída.

Os Estados-Membros determinarão a quantidade atribuída a cada operador registado das categorias A e B e comunicá-la-á a este último [...].»

14 O artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93 indicava os tipos de documentos que podiam ser apresentados, a pedido das autoridades competentes dos Estados-Membros, para apurar as quantidades comercializadas por cada operador das categorias A e B inscritos nos seus registos.

- 15 O artigo 8.º do mesmo regulamento previa que as autoridades procedessem a todos os controlos adequados para verificar a pertinência dos pedidos e dos documentos apresentados pelos operadores.

Regulamento (CE) n.º 1721/98

- 16 Em 31 de Julho de 1998, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1721/98, que fixa os coeficientes de redução para a determinação da quantidade de bananas a atribuir a cada operador das categorias A e B no âmbito do contingente pautal para 1998 (JO L 215, p. 62).
- 17 Nos termos do artigo 1.º deste regulamento:

«No âmbito do contingente pautal previsto nos artigos 18.º e 19.º do [Regulamento n.º 404/93], a quantidade a atribuir a cada operador das categorias A e B a título do período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1998 obtém-se afectando a quantidade de referência do operador, determinada em aplicação do artigo 5.º do [Regulamento n.º 1442/93], do seguinte coeficiente uniforme de redução:

— para cada operador da categoria A: 0,860438,

— para cada operador da categoria B: 0,527418.»

Factos subjacentes ao litígio

- 18 As recorrentes importam bananas de países terceiros para a Comunidade, principalmente na qualidade de importadores primários e, acessoriamente, na qualidade de importadores secundários. Na altura dos factos, estavam registadas como operadores da categoria A junto da autoridade competente na Bélgica, isto é, junto do Bureau d'intervention et de restitution belge (a seguir «BIRB»).
- 19 Por aplicação do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93, a referência quantitativa dos operadores para o ano de comercialização de 1998 determinava-se com base na média das quantidades comercializadas nos anos de 1994, 1995 e 1996. No presente processo, só estão em causa as quantidades comercializadas pelas recorrentes no ano de 1996 utilizadas para determinar a sua referência quantitativa para o ano de 1998.
- 20 Em cumprimento do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, as recorrentes comunicaram ao BIRB, em 28 de Maio de 1997, as quantidades de bananas países terceiros que tinham comercializado em 1996, isto é, 347 832 632 kg na qualidade de importadores primários, e 109 006 763 kg na qualidade de importadores secundários. Transmitiram igualmente ao BIRB uma lista de clientes que lhes teriam comprado, em 1996, bananas colocadas em livre prática na Comunidade. Estes diferentes dados foram, a seguir, comunicados à Comissão pelo BIRB, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do mesmo regulamento.
- 21 Por fax de 13 de Outubro de 1997, o BIRB comunicou às recorrentes uma cópia parcial de uma «nota de trabalho» elaborada pela Comissão sobre as quantidades de bananas que elas teriam importado e vendido a importadores secundários em 1996. Nessa «nota de trabalho», a Comissão informava o BIRB que certas

empresas que teriam comprado às recorrentes, e posto em livre prática, bananas a coberto de certificados da categoria A, não eram conhecidas dos seus serviços e que não se encontravam registadas como operadores desta categoria. Referia igualmente que certos compradores das recorrentes, embora fossem operadores da categoria A, tinham declarado ao Estado-Membro onde estavam registadas que não tinham posto em livre prática, a coberto de certificados da categoria A, todas as quantidades compradas às recorrentes. A Comissão afirmava que, nessas circunstâncias, tinha decidido reduzir provisoriamente a referência quantitativa das recorrentes para o ano de 1998.

- 22 Por carta de 31 de Outubro de 1997, o BIRB informou as recorrentes que a respectiva referência quantitativa provisória para o ano de comercialização de 1998 se elevava a 89 993 888 kg. Por carta de 9 de Março de 1998, transmitiu-lhes uma cópia de uma nova «nota de trabalho» elaborada pela Comissão que reduzia em 190 903 727 kg o volume total de bananas importadas que tinham declarado como importadores primários. O BIRB convidou as recorrentes a apresentarem observações sobre esta nota até 11 de Março de 1998.
- 23 Numa reunião, em 8 de Maio de 1998, entre um agente da Comissão, um agente do BIRB e as recorrentes, estas últimas explicaram que os seus compradores estavam obrigados, por contrato, a desalfandegar as quantidades de bananas que lhes tinham comprado na União Europeia através de um certificado da categoria A. A Comissão, por seu lado, manteve que, segundo os dados de que dispunha, os 190 903 727 kg de bananas que constituíam o objecto da redução contestada não tinham sido desalfandegados na União Europeia com base nesse certificado.
- 24 Em 9 de Junho de 1998, as recorrentes enviaram à Comissão uma carta, em que afirmavam designadamente:

«Assinalámos aos vossos serviços que a proposta de redução que nos pareceu transparecer dessa ‘nota de trabalho’ é inaceitável, por ser totalmente incompa-

tível com as estipulações contratuais acordadas entre [as recorrentes] e os seus clientes, nos termos das quais estes últimos estão obrigados a desalfandegar com um certificado da categoria A todas as bananas que compram [às recorrentes] para serem consumidas no interior da Comunidade.»

- 25 As recorrentes queixavam-se ainda na mesma carta da falta de comunicação de documentos úteis e de uma fundamentação clara e oficial da Comissão, assim como da impossibilidade de «se defenderem adequadamente», nessas condições, contra a «redução proposta». Intimavam, portanto, a Comissão a autorizá-las a aceder ao *dossier*, a verificar as declarações dos seus clientes e a tomar, a seguir, uma decisão fundamentada a respeito da quantidade de referência que lhes cabia para o ano de 1996, restituindo-lhes as quantidades retiradas e notificando-as dessa decisão definitiva.
- 26 Por carta de 14 de Julho de 1998, a Comissão respondeu às recorrentes que, embora desempenhasse um papel importante na descoberta e eliminação dos casos de dupla contagem, as decisões que fixam as quantidades de cada operador e a sua comunicação a estes eram da responsabilidade do Estado-Membro em que esse operador está registado. Acrescentava que, designadamente por força do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93, competia ao operador autor de um pedido de certificado de importação apresentar os documentos justificativos necessários à autoridade nacional competente, bem como as provas do tipo de certificado utilizado pelos seus compradores para as bananas colocadas em livre prática na Comunidade. A Comissão afirmava-se ainda disposta a autorizar as recorrentes a consultar certos documentos do seu *dossier* relativos ao pedido destas de certificados da categoria A para 1998, com algumas reservas decorrentes das regras da confidencialidade.
- 27 Em 5 de Agosto de 1998, o BIRB enviou às recorrentes uma carta do seguinte teor:

«Tenho a honra de vos informar que a quantidade que vos será definitivamente atribuída no quadro do contingente pautal 1998 foi calculada por aplicação do

disposto no [Regulamento n.º 1442/93] e do coeficiente de redução fixado para os operadores da categoria A pelo [Regulamento n.º 1721/98].

Essa quantidade definitiva é de 99 571 115 kg relativamente ao vosso registo como operador da categoria A.

Esta quantidade foi calculada com base nas vossas referências quantitativas, atendendo às reduções aplicadas à vossa quantidade de referência ‘categoria A — função a’ para o ano de referência de 1996, a pedido dos serviços da Comissão, a fim de eliminar as ‘contagens duplas’ verificadas pelos serviços em causa; o [BIRB] está obrigado a aplicar esta decisão da Comissão, decisão que foi objecto de um documento de trabalho (‘nota de trabalho’, sem referência) de 25 de Maio de 1998.»

- 28 Por carta de 18 de Agosto de 1998, as recorrentes convidaram a Comissão, designadamente, a comunicar-lhes a «nota de trabalho» de 25 de Maio de 1998, e uma «explicação pormenorizada [dos seus] fundamentos». Afirmavam, nesta carta, que a redução da sua referência quantitativa resultava de uma decisão tomada pela Comissão entre 8 de Maio e 14 de Julho de 1998 e dirigida ao BIRB.
- 29 Por fax de 8 de Setembro de 1998, as recorrentes pediram à Comissão que organizasse uma reunião, designadamente para consultarem o respectivo *dossier*. Esta reunião teve lugar em 16 do mesmo mês, tendo as recorrentes informado a Comissão que não tinham podido aceder a nenhum documento nessa reunião, convidando-a, mais uma vez, a comunicar-lhes a «nota de trabalho» de 25 de Maio de 1998.

30 Em 5 de Outubro de 1998, as recorrentes interpuseram no Conseil d'Etat belga um recurso de anulação da decisão do BIRB que tinha sido objecto da carta de 5 de Agosto de 1998.

Tramitação processual e pedidos das partes

31 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 6 de Outubro de 1998, as recorrentes interpuseram o presente recurso de anulação.

32 Em requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal em 30 de Novembro de 1998, a Comissão levantou, ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, uma questão prévia de inadmissibilidade.

33 Em 15 de Janeiro e 15 de Setembro de 1999, as recorrentes apresentaram as suas observações sobre esta questão prévia.

34 Por despacho do Tribunal de 25 de Outubro de 1999, a questão prévia de inadmissibilidade levantada pela Comissão foi remetida para final.

35 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) decidiu dar início à fase oral. No quadro das medidas de organização do processo, o Tribunal convidou as partes a responder por escrito a algumas perguntas e a apresentar certos documentos. As partes satisfizeram estes pedidos.

36 As alegações das partes e as respostas destas às perguntas do Tribunal foram ouvidas na audiência de 13 de Setembro de 2001.

37 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar a questão prévia de inadmissibilidade;

— anular a decisão da Comissão, tomada entre 12 de Março e 5 de Agosto de 1998, de reduzir a quantidade de bananas por elas comercializada em 1996 e tomada em consideração para determinar a referência quantitativa que lhes caberia para 1998;

— condenar a Comissão nas despesas.

38 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— a título principal, julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 39 A Comissão alega que o presente recurso é inadmissível por inexistência de um acto impugnável. A título subsidiário, sustenta que o recurso foi interposto fora de prazo.
- 40 Quanto ao fundamento de inadmissibilidade invocado a título principal, a Comissão afirma que decorre claramente dos artigos 5.º, n.º 1, e 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93 que são os Estados-Membros que fixam as referências quantitativas e as quantidades a atribuir aos operadores registados nesses Estados. Esta operação só seria precedida de uma mera troca de informações entre os Estados-Membros e ela própria no quadro de uma colaboração informal.
- 41 A Comissão admite que nas suas cartas de 22 de Dezembro 1995 e de 26 de Fevereiro de 1997, dirigidas ao Ministro da Agricultura belga a respeito da determinação das referências quantitativas dos operadores registados na Bélgica para os anos de 1993 a 1995, se referiu ao acórdão de 17 de Outubro de 1995, Países Baixos/Comissão (C-478/93, Colect., p. I-3081). Também reconhece que, na carta de 26 de Fevereiro de 1997, informou as autoridades belgas de que «poderia ser levada a instaurar um procedimento por infracção contra o Estado belga». Considera, porém, que, se as autoridades nacionais não tivessem efectuado as reduções necessárias das quantidades a atribuir, só teria podido registar a falta dessas autoridades ao não efectuarem os controlos necessários em cumprimento do artigo 8.º do Regulamento n.º 1442/93 e/ou de redução das referências quantitativas, mas não teria podido declarar o incumprimento pelo Estado-Membro em causa de qualquer decisão por ela tomada.

- 42 A Comissão salienta, por outro lado, que o colégio dos comissários não praticou qualquer acto jurídico ordenando ao Estado belga a redução das referências quantitativas das recorrentes. Sustenta que é jurisprudência constante que os documentos de trabalho dos seus serviços não produzem efeitos jurídicos e não constituem decisões na acepção do artigo 230.º CE (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, e de 13 de Dezembro de 1990, *Nefarma e o./Comissão*, T-113/89, Colect., p. II-797, n.º 79).
- 43 A Comissão salienta que, se o Tribunal viesse a entender que, em situações como a do presente caso, ela tomou uma decisão, resultariam daí importantes consequências práticas indesejáveis.
- 44 A título subsidiário, a Comissão sustenta que o recurso foi interposto fora de prazo. Faz notar que, admitindo que tivesse tomado uma decisão no presente caso, esta seria constituída pela «nota de trabalho» que as recorrentes afirmam ter recebido em 9 de Março de 1998 (v. n.º 22 *supra*).
- 45 Relativamente à alegação de inadmissibilidade invocada a título principal, as recorrentes sustentam, no essencial, que foi a Comissão que verificou e conferiu os dados dos operadores individuais e que os Estados-Membros, nesta matéria, só efectuam tarefas de pura execução.
- 46 Afirmam que, embora sendo verdade que, nos termos do disposto no artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93, são as autoridades nacionais que informam o operador da quantidade de bananas que pode importar durante uma determinada campanha de comercialização, o papel dessas autoridades se

resume, no entanto, à execução de determinadas tarefas técnicas por conta e sob direcção da Comissão. O BIRB não teria, nesta matéria, exercido qualquer poder próprio de decisão. Ter-se-ia limitado a tratar os pedidos dos operadores seguindo as instruções da Comissão.

- 47 As recorrentes sustentam que esta definição do papel do BIRB é confirmada pelo acórdão Países Baixos/Comissão, já referido. Resultaria deste acórdão que a Comissão é responsável pela gestão da organização comum de mercado no sector das bananas, e que «pode tomar medidas para obstar a duplas contagens de quantidades de referência no momento da fixação do coeficiente de redução». Os Estados-Membros não teriam sido investidos de um poder de decisão para a gestão do contingente pautal. Sustentam que, ao contrário do que alega a Comissão, este acórdão não trata exclusivamente da questão das referências quantitativas globais de certos Estados-Membros, mas diz igualmente respeito às referências quantitativas individuais dos operadores.
- 48 As recorrentes acrescentam que a Comissão, ao referir-se expressamente no acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, na sua correspondência com as autoridades belgas, definiu ela própria as suas competências de um modo totalmente diferente do que agora afirma. Invocam, em especial, a carta de 22 de Dezembro de 1995 da Comissão (v. n.º 41 *supra*), na qual ela cita este acórdão e solicita a cooperação das autoridades belgas para três casos particulares a propósito dos quais a Comissão e estas autoridades tinham opiniões divergentes. Segundo as recorrentes, esta carta demonstraria que a Comissão faz uma análise pormenorizada dos dados dos operadores, análise esta que a leva a tomar decisões individuais.
- 49 As recorrentes explicam que, na sua carta de 26 de Fevereiro de 1997, a Comissão declarou que as medidas tomadas na Bélgica para o ano de comercialização de 1997 não permitiam uma aplicação uniforme da regulamentação comunitária respeitante ao sector das bananas. A Comissão também teria invocado a

existência de dificuldades particulares relacionadas, designadamente, com os documentos apresentados por uma das recorrentes, ou seja, a Firma Léon van Parys. Realçam que, depois de pedir ao Governo belga para corrigir as referências quantitativas dos operadores, a Comissão precisava no ponto 4 desta carta:

«Se as autoridades belgas não derem seguimento aos pedidos acima referidos ou não derem todas as justificações necessárias sobre as medidas tomadas, no prazo de um mês a contar da recepção desta carta, a Comissão poderia ser levada a instaurar um procedimento por infracção contra o Estado belga. Além disso, o vosso governo seria responsável pela perda de recursos próprios da Comunidade resultantes das importações que as firmas em causa poderão ter efectuado à taxa de 75 ecus por tonelada de quantidades que excedam os respectivos direitos anuais determinados em conformidade com a regulamentação comunitária.»

- 50 As recorrentes consideram que a visão que estas duas cartas proporcionam da distribuição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão é dificilmente conciliável com a posição que esta última adoptou no presente recurso, sendo posições diametralmente opostas, e parecendo a segunda ditada pela vontade da Comissão de fugir às suas responsabilidades.
- 51 Referindo-se designadamente à carta de 5 de Agosto de 1998 do BIRB (v. n.º 27 *supra*), as recorrentes acrescentam que este considerava que não tinha qualquer competência para tomar decisões e que devia executar correctamente as instruções da Comissão.
- 52 As recorrentes afirmam também que a posição sustentada pela Comissão é pouco lógica, porque só ela dispõe dos dados respeitantes a todos os Estados-Membros e tem uma visão completa da situação.

- 53 Sustentam ainda que o recurso para o Conseil d'Etat belga não é a única possibilidade de recurso que têm. Explicam que preferiram interpor um recurso para o Conseil d'Etat belga simultaneamente com o presente recurso, à cautela, e isto, designadamente porque as autoridades nacionais e comunitárias se atribuem mutuamente a responsabilidade da gestão dos contingentes pautais. Esta escolha também teria sido ditada por razões de segurança jurídica. Invocam, a este propósito, em especial, o acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Colect., p. I-833).
- 54 Defendem que o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Janeiro de 1999, França/Comafrika e o. (C-73/97 P, Colect., p. I-185), não é pertinente no presente caso, uma vez que não diz respeito à questão da existência de uma decisão da Comissão, mas à de saber se a determinação, por esta, do coeficiente uniforme de redução, constitui um acto impugnável pelo operador visado.
- 55 Alegam que o argumento da Comissão baseado na falta de uma decisão do colégio dos comissários não colhe. O acórdão Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Comissão, já referido, não seria pertinente no presente caso, porque as circunstâncias do caso que deu origem a este acórdão são diferentes das respeitantes à gestão centralizada de um contingente pautal relativamente ao qual os Estados-Membros não dispõem de qualquer poder de decisão. Além disso, nesse acórdão, o Tribunal teria dado muita importância ao texto da carta que era objecto do recurso e teria sublinhado que esta precisava claramente que emanava dos «serviços da Comissão», que faziam, naquele caso, uma proposta (n.º 50 do acórdão Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Comissão, já referido). Em contrapartida, a carta de 22 de Dezembro de 1995 (v. n.º 48 *supra*), que menciona expressamente «a Comissão», e não os seus «serviços», teria carácter vinculativo e não se limitaria a fazer uma proposta.
- 56 As recorrentes afirmam que o argumento da Comissão, segundo o qual estariam obrigadas a apresentar elas próprias as provas do tipo de certificado utilizado pelo comprador para desalfandegar as bananas por elas fornecidas, não é

pertinente no quadro da discussão da admissibilidade do presente recurso. Em qualquer caso, este argumento também não colhe, porque o artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93 não lhes imporia essa obrigação.

- 57 Respondendo ao argumento da Comissão, segundo o qual, se o recurso fosse julgado admissível, isso teria consequências práticas indesejáveis, realçam que é jurisprudência constante que «um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem interna para justificar o não cumprimento das obrigações e a inobservância dos prazos decorrentes das directivas comunitárias» (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Junho de 1984, Comissão/Itália, C-280/83, Recueil, p. 2361, n.º 4). Esta jurisprudência seria aplicável, de um modo geral, ao conjunto do direito comunitário e a obrigação de respeitar o direito comunitário impor-se-ia do mesmo modo às instituições comunitárias e aos Estados-Membros.
- 58 Por último, segundo as recorrentes, o argumento da Comissão de que o recurso foi interposto fora de prazo porque a «nota de trabalho» lhes foi transmitida em 9 de Março de 1998 não pode proceder. Afirmam que este documento lhes foi transmitido pelo BIRB como documento provisório e que a fixação de um coeficiente uniforme de redução só aconteceu em 31 de Julho de 1998.

Apreciação do Tribunal

- 59 Importa esclarecer que, através do presente recurso, as recorrentes não pretendem obter a anulação da decisão constante da carta de 5 de Agosto de 1998 do BIRB, informando-as que a referência quantitativa definitiva para o ano de comercialização de 1998 se elevava a 99 571 115 kg. Esta referência definitiva foi determinada por aplicação do coeficiente de redução fixado pelo Regulamento

n.º 1721/98 às referências quantitativas das recorrentes, depois de uma redução de 190 903 727 kg das quantidades comercializadas pelas recorrentes nos anos de referência que serviram para o cálculo da respectiva referência quantitativa. Segundo as recorrentes, este último número resulta de uma decisão distinta tomada pela Comissão numa data indeterminada entre 12 de Março e 5 de Agosto de 1998. É esta alegada decisão que é objecto do presente recurso.

60 É de jurisprudência constante que constituem actos ou decisões susceptíveis de serem objecto de recurso de anulação, na acepção do artigo 230.º CE, as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses da parte recorrente, alterando de modo caracterizado a sua situação jurídica (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 9, acórdão Oleifici Italiani e Fratelli Rubino/Comissão, já referido, n.º 48). Para determinar se um acto ou decisão produz esses efeitos, há que atender à sua substância.

61 Para decidir se o presente recurso é admissível, há, assim, que apurar se a Comissão, ao verificar as quantidades comercializadas pelas recorrentes que lhe tinham sido comunicadas pelo BIRB, ao determinar o montante de 190 903 727 kg e ao comunicar posteriormente este ao BIRB por meio de uma «nota de trabalho», tomou uma medida com efeitos jurídicos vinculativos para as recorrentes, alterando de modo caracterizado a sua situação jurídica.

62 A este propósito, há que começar por salientar que, no quadro do sistema instituído pelo título I do Regulamento n.º 1442/93 para a emissão de certificados de importação em cada ano de comercialização, os operadores, as autoridades competentes dos Estados-Membros e a Comissão tinham, cada um deles, um papel e obrigações específicas. Assim, todos os anos, o processo iniciava-se, nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/93, pela comunicação às autoridades competentes, pelos operadores em causa, das

quantidades de bananas por eles comercializadas nos três anos anteriores e concluía-se pela determinação das referências quantitativas individuais por essas autoridades e pela sua comunicação aos operadores, em aplicação do disposto no artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93. No intervalo, como resulta claramente dos artigos 4.º, 5.º e 8.º do Regulamento n.º 1442/93, as autoridades nacionais competentes efectuavam, em conjunto com a Comissão, controlos para verificar a exactidão das quantidades de bananas que os operadores individuais afirmavam ter comercializado e a validade e adequação dos documentos justificativos eventualmente apresentados por estes.

63 Para detectar e evitar declarações inexactas e eliminar os casos de dupla contagem no mercado das bananas, as autoridades nacionais competentes transmitiam anualmente à Comissão, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1442/93, as listas de operadores registados nos respectivos Estados e as quantidades de bananas comercializadas por cada um deles.

64 Decorre destas disposições e da própria natureza do processo de verificação por elas previsto que uma medida que produz efeitos jurídicos vinculativos susceptíveis de afectar os interesses do operador em causa só poderia existir no momento em que o processo estivesse terminado e quando tivesse sido decidida uma referência quantitativa definitiva. A indicação de montantes em fases anteriores do processo de verificação constituía apenas uma medida interlocutória no quadro dos trabalhos preparatórios que deviam levar à determinação, pelas autoridades nacionais, da quantidade a que se refere o artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93, que, no caso, foi comunicada às recorrentes pela carta de 5 de Agosto de 1998. Não pode, assim, ser considerada um acto susceptível de recurso a redução de 190 903 727 kg efectuada pela Comissão e constante de uma «nota de trabalho», ou de qualquer outro documento, entre 12 de Março de 1998 e 5 de Agosto de 1998.

65 Recorde-se, a este propósito, que uma opinião expressa pela Comissão perante um Estado-Membro numa situação em que não tem competência para tomar

uma decisão é apenas um parecer desprovido de eficácia jurídica (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Março de 1980, Sucrimex/Comissão, 133/79, Recueil, p. 1299, n.º 16, acórdão Nefarma/Comissão, já referido, n.º 78, e despacho do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1989, Itália/Comissão, 151/88, Colect., p. 1255, n.º 22). Além disso, o carácter não vinculativo de uma tomada de posição da Comissão não pode ser contestado pelo facto de a autoridade nacional destinatária do acto se ter conformado com ele, visto que isso mais não é do que uma consequência da cooperação entre a Comissão e os organismos nacionais encarregados da aplicação da regulamentação comunitária (acórdão Sucrimex, já referido, n.º 22, e acórdão Nefarma, já referido, n.º 79). Em definitivo, como foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no n.º 27 do acórdão França/Comafrika e o., já referido, eram as autoridades nacionais competentes que, nos termos do artigo 6.º, segundo parágrafo, estabeleciam a quantidade a atribuir a cada operador registado nos seus países. Por conseguinte, a Comissão não tinha competência, em qualquer dos casos, para tomar essa decisão.

66 Os factos do presente processo confirmam esta análise. Com efeito, resulta claramente do texto da carta de 9 de Março de 1998 do BIRB dirigida às recorrentes (v. n.º 22 *supra*), através da qual estas foram, pela primeira vez, informadas de uma redução de 190 903 727 kg das suas quantidades comercializadas, que este montante não tinha carácter definitivo, mas lhes tinha sido comunicado a fim de lhes permitir contestá-lo, alegando o que tivessem por conveniente. Além disso, como as recorrentes admitiram na audiência, a reunião de 8 de Maio de 1998 (v. n.º 23 *supra*) tinha por objectivo permitir-lhes demonstrar o carácter eventualmente errado deste montante. Finalmente, na carta de 9 de Junho de 1998 (v. n.º 24 *supra*), as recorrentes referiam-se expressamente a este montante como uma «proposta de redução» e alegavam que não se podiam «defender adequadamente» contra essa proposta devido à falta de informações úteis por parte da Comissão. Todos estes elementos demonstram que a redução de 190 903 727 kg só constituía uma proposta, susceptível de ser modificada pelo BIRB, na sequência da apresentação de documentos justificativos adequados.

67 Não tendo as recorrentes demonstrado até 5 de Agosto de 1998 o carácter errado do montante de 190 903 727 kg, este foi um dos elementos tomados em

consideração pelo BIRB para estabelecer, em cumprimento do disposto no artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1442/93, a referência quantitativa definitiva a atribuir às recorrentes para o ano de 1998. Foi só através da adopção e da comunicação desta decisão pelo BIRB através da carta de 5 de Agosto de 1998 que a situação jurídica das recorrentes foi afectada pela diminuição das quantidades comercializadas que tinham declarado inicialmente, resultantes tanto da redução de 190 903 727 kg como da aplicação, às quantidades assim reduzidas, do coeficiente uniforme de redução previsto pelo Regulamento n.º 1721/98.

- 68 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo facto de o BIRB, na carta de 5 de Agosto de 1998, ter explicado que era obrigado a aplicar a «decisão» da Comissão constante da sua «nota de trabalho» de 25 de Maio de 1998 nem pelo facto de a Comissão, na sua correspondência anterior, ter invocado o acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, para incitar as autoridades nacionais a repercutirem os resultados das verificações efectuando a redução de 190 903 727 kg.
- 69 Em primeiro lugar, a carta de 5 de Agosto de 1998 deve ser lida no contexto em que foi escrita, ou seja, no final de um processo de verificação em que, apesar dos vários contactos escritos e orais entre as recorrentes, a Comissão e o BIRB, nenhum documento justificativo foi apresentado a este último, capaz de permitir a este modificar essa redução.
- 70 Em segundo lugar, a Comissão referiu na sua carta de 26 de Fevereiro de 1997 e na audiência que pedia ao BIRB que só procedesse à correcção da referência quantitativa determinada na sequência das verificações no caso de os operadores em causa apresentarem os documentos justificativos adequados, nos termos do disposto no artigo 7.º do Regulamento n.º 1442/93. O convite a agir da Comissão às autoridades belgas constante desta carta confirma, aliás, que a decisão definitiva cabia a estas últimas.

- 71 De onde se conclui que só a decisão definitiva tomada pelo BIRB nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 1442/93 e comunicada às recorrentes em 5 de Agosto de 1998 constitui uma medida susceptível de produzir efeitos jurídicos susceptíveis de afectar os seus interesses, alterando de modo caracterizado a sua situação jurídica. A validade desta decisão podia, eventualmente, ser submetida à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais competentes. Recorde-se, a este propósito, que a decisão do BIRB foi objecto de recurso para o Conseil d'Etat belga (v. n.º 30 *supra*).
- 72 Há, assim, que declarar inadmissível o recurso sem que seja necessário examinar os argumentos baseados na sua alegada extemporaneidade.

Quanto às despesas

- 73 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido pedido. Tendo as recorrentes sido vencidas e tendo a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-las a suportar as suas próprias despesas e as da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.
- 2) As recorrentes suportarão as suas próprias despesas e as da Comissão.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Janeiro de 2002.

O secretário

O presidente

H. Jung

J. D. Cooke