



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

28 de abril de 2015*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Recurso de anulação — Artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE — Direito de recurso — Legitimidade — Pessoas singulares ou coletivas — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Ato que diz individualmente respeito às recorrentes — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Medidas excepcionais a respeito da introdução no mercado da União de açúcar e de isoglicose extra-quota — Campanha de comercialização de 2010/2011»

No processo C-456/13 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, interposto ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que deu entrada em 9 de agosto de 2013,

T & L Sugars Ltd, com sede em Londres (Reino Unido),

Sidul Açúcares Unipessoal. L.^{da}, com sede em Santa Iria de Azóia (Portugal),

representadas por D. Waelbroeck, advogado, e D. Slater, solicitor,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por P. Ondrůšek e P. Rossi, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

República Francesa, representada por G. de Bergues, D. Colas e C. Candat, na qualidade de agentes,

Conselho da União Europeia, representado por É. Sitbon e A. Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot e S. Rodin (relator), presidentes de secção, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 20 de maio de 2014,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de outubro de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, a T & L Sugars Ltd e a Sidul Açúcares Unipessoal L.^{da} (a seguir, respetivamente, «T & L Sugars» e «Sidul Açúcares») pedem a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão (T-279/11, EU:T:2013:299, a seguir «acórdão recorrido»), no qual este negou provimento ao seu recurso de anulação 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), 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), do Regulamento 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 do Regulamento de Execução (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 setor 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) (a seguir, conjuntamente, «regulamentos controvertidos»).

Antecedentes do litígio e regulamentos controvertidos

- 2 Os antecedentes do litígio foram expostos pelo Tribunal Geral nos n.ºs 1 a 5 do acórdão recorrido:
 - «1 As recorrentes, T & L Sugars [...] e Sidul Açúcares [...], são empresas de refinação de açúcar de cana estabelecidas na União Europeia. A sua capacidade de produção acumulada representa cerca de metade das necessidades tradicionais de aprovisionamento da indústria da refinação de açúcar de cana da União.
 - 2 A oferta de açúcar no mercado da União inclui o açúcar produzido, por um lado, na transformação de beterraba sacarina produzida na União e, por outro, na refinação de açúcar de cana bruto importado de países terceiros, sendo o produto final quimicamente idêntico nos dois casos. O açúcar de cana bruto proveniente da União, a saber, dos departamentos franceses do Ultramar e dos Açores, representa menos de 2% da produção de açúcar da União.
 - 3 Entre 3 de março e 19 de abril de 2011, a Comissão Europeia adotou certas medidas destinadas a aumentar a oferta de açúcar no mercado da União, no qual se verificava escassez.
 - 4 Estas medidas tinham por objeto, por um lado, permitir que os produtores da União comercializassem uma quantidade limitada de açúcar e de isoglicose, além da quota de produção interna, e, por outro, instituir um contingente pautal que permitisse a qualquer operador económico interessado importar uma quantidade limitada de açúcar beneficiando de uma suspensão de direitos de importação.

- 5 Essas medidas foram adotadas no âmbito dos seguintes atos [...]:
- Regulamento [...] n.º 222/2011;
 - Regulamento de Execução [...] n.º 293/2011 [...];
 - Regulamento de Execução [...] n.º 302/2011 [...];
 - Regulamento de Execução [...] n.º 393/2011 [...].»
- 3 O Tribunal Geral expôs o mecanismo instituído pelos regulamentos controvertidos, nos n.ºs 39 a 45 do acórdão recorrido:
- «39 O artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento n.º 222/2011 dispõe que, para beneficiarem d[a] quantidade excecional [de açúcar e de isoglicose que pode ser comercializada além das suas quotas de produção], os produtores devem pedir certificados às autoridades nacionais competentes do Estado-Membro em que foram aprovados. Nos termos do artigo 4.º deste regulamento, essas autoridades pronunciam-se sobre a admissibilidade dos pedidos à luz dos critérios previstos no mesmo regulamento e seguidamente notificam a Comissão dos pedidos admissíveis.
- 40 Resulta dos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 222/2011 que, uma vez superada a quantidade prevista para o açúcar extra-quota, a Comissão fixa um coeficiente de atribuição, que os Estados-Membros aplicam às quantidades abrangidas por cada pedido de certificado que tenha sido comunicado, rejeita os pedidos que ainda não tenham sido comunicados e encerra o prazo de apresentação de pedidos. Semanalmente, as autoridades nacionais emitem certificados que conferem o direito a uma redução da imposição, nos pedidos notificados à Comissão na semana anterior, segundo o modelo do certificado anexo ao regulamento.
- 41 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento de [E]xecução n.º 293/2011, a Comissão fixou em 67,106224% o coeficiente de atribuição a aplicar pelas autoridades nacionais aos pedidos apresentados entre 14 e 18 de março de 2011 e notificados à Comissão. Além disso, indeferiu os pedidos posteriores e encerrou o prazo de apresentação de pedidos.
- 42 Por outro lado, quanto ao contingente pautal de importação excecional, o Regulamento de [E]xecução n.º 302/2011 dispõe que os direitos de importação são suspensos entre 1 de abril de 2011 e 30 de setembro de 2011, relativamente a uma quantidade de 300 000 toneladas de açúcar.
- 43 Quanto à gestão desse contingente, o Regulamento de [E]xecução n.º 302/2011 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 setor do açúcar (JO L 254, p. 82), que, por sua vez, faz referência ao Regulamento (CE) n.º 1301/2006 da Comissão, de 31 de agosto de 2006, que estabelece normas comuns aplicáveis à administração de contingentes pautais de importação de produtos agrícolas, regidos por regimes de certificados de importação (JO L 238, p. 13), e ao Regulamento (CE) n.º 376/2008 da Comissão, de 23 de abril de 2008, que estabelece normas comuns de execução do regime de certificados de importação, de exportação e de prefixação para os produtos agrícolas (Versão codificada) (JO L 114, p. 3).
- 44 Nos termos dos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 1301/2006 e do artigo 12.º do Regulamento n.º 376/2008, no âmbito da gestão dos contingentes, as autoridades nacionais recebem os pedidos de certificado de importação e verificam o respeito das condições de admissibilidade. Seguidamente, nos termos dos artigos 7.º e 11.º do Regulamento n.º 1301/2006 e dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 891/2009, notificam a Comissão dos pedidos recebidos, passam os certificados de importação aos operadores e informam a Comissão das quantidades atribuídas.

45 O Regulamento de [E]xecução n.º 393/2011 define o coeficiente de atribuição, que é de 1,8053%, para os pedidos de certificado de importação apresentados entre 1 e 7 de abril de 2011, relativamente aos quais tenha sido superada a quantidade disponível, e suspende a apresentação de novos pedidos até ao final da campanha de comercialização de 2010/2011.»

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 4 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de maio de 2011, as recorrentes interpuseram recurso de anulação dos regulamentos controvertidos e em que pediam uma indemnização pelos danos sofridos na sequência da adoção dos referidos regulamentos. Em 26 de outubro de 2011, a Comissão apresentou, em requerimento separado, uma exceção de inadmissibilidade.
- 5 A Comissão, apoiada pela República Francesa e pelo Conselho da União Europeia, alegou que os regulamentos controvertidos, sendo atos regulamentares, necessitam de medidas de execução e não dizem direta e individualmente respeito às recorrentes.
- 6 As recorrentes alegaram no Tribunal Geral ter legitimidade para agir contra os regulamentos controvertidos pelo facto de estes serem atos regulamentares que lhes dizem diretamente respeito e que não necessitam de medidas de execução ou, a título subsidiário, que estes regulamentos lhes dizem direta e individualmente respeito.
- 7 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral decidiu conhecer da exceção de inadmissibilidade apresentada pela Comissão, sem passar ao conhecimento de mérito. Julgou o recurso inadmissível na medida em que diz respeito à anulação dos regulamentos controvertidos.
- 8 Quanto ao fundamento de inadmissibilidade relativo ao facto de os regulamentos controvertidos necessitarem de medidas de execução, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 46 a 73 do acórdão recorrido, que estes regulamentos, tanto os relativos à comercialização do açúcar extra-quota como os relativos ao contingente pautal, não podem produzir os seus efeitos jurídicos relativamente aos operadores em causa, sem a intermediação de decisões individuais tomadas pelas autoridades nacionais. O Tribunal Geral considerou que tais medidas constituem medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e rejeitou os argumentos das recorrentes segundo os quais estas medidas tinham carácter «automático e obrigatório».
- 9 No n.º 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que as recorrentes não alegaram ter de violar a lei para terem acesso aos tribunais, mas indicaram somente que a possibilidade de recorrerem das medidas nacionais tomadas no âmbito da execução dos regulamentos impugnados continua, quanto a elas, pelo menos incerta. Nos n.ºs 66 e 68 do referido acórdão, o Tribunal Geral constatou, por um lado, que esse meio processual a nível nacional não está expressamente previsto no direito derivado da União e, por outro lado, que o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE dispõe que os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. No n.º 69 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a aplicação do pressuposto relativo à inexistência de medidas de execução, conforme previsto no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não pode estar sujeita à existência de um meio processual efetivo no interior dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, que permita pôr em causa a validade do ato da União impugnado. No n.º 70 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que tal regime exigiria que o juiz comunitário examinasse e interpretasse, em cada caso concreto, o direito processual nacional, o que excederia a sua competência no âmbito da fiscalização da legalidade dos atos da União.

- 10 Quanto à exceção relativa ao facto de as recorrentes não terem demonstrado ser individualmente afetadas pelos regulamentos controvertidos, o Tribunal Geral considerou, n.º 77 do acórdão recorrido, que esses regulamentos produzem efeitos jurídicos sobre categorias de pessoas previstas de forma geral e abstrata, uma vez que se aplicam respetivamente a todos os produtores de açúcar da União e a todos os importadores de açúcar, sem individualizar as recorrentes de qualquer forma.
- 11 Tendo as recorrentes defendido que o Regulamento de Execução n.º 393/2001 lhes diz respeito «pelo menos» individualmente, alegando que afeta uma categoria fechada de operadores, uma vez que define um coeficiente de atribuição a fim de permitir a distribuição do contingente pautal unicamente entre os importadores que tenham apresentado os seus pedidos entre 1 e 7 de abril de 2011, o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 84 e 89 do acórdão recorrido, que, cada uma das recorrentes foi afetada pelo Regulamento de Execução n.º 393/2001, em razão da sua qualidade objetiva, enquanto produtor que apresentou um pedido de certificado, e que, portanto, a pertença a um círculo restrito, resultante da própria natureza da regulamentação em causa, não podia individualizar as recorrentes.
- 12 No n.º 97 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, tendo o recurso de anulação sido declarado inadmissível, improcede a exceção de ilegalidade, suscitada contra os 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») (JO L 299, p. 1).

Pedidos das partes

- 13 A T & L Sugars e a Sidul Açúcares pedem que o Tribunal de Justiça:
- anule o acórdão recorrido;
 - remeta o processo ao Tribunal Geral para que decida do mérito da causa; e
 - condene a Comissão nas despesas.
- 14 A Comissão conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso e que a T & L Sugars e a Sidul Açúcares sejam condenadas nas despesas.
- 15 A República Francesa e o Conselho pedem que seja negado provimento ao recurso e que as recorrentes sejam condenadas nas despesas.

Quanto ao recurso

- 16 A T & L Sugars e a Sidul Açúcares invocam três fundamentos de recurso. Com o primeiro fundamento, acusam o Tribunal Geral de ter procedido a uma interpretação errada do conceito de «ato que não necessita de medidas de execução» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE. Com o segundo fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral interpretou de maneira incorreta o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ao declarar que o Regulamento n.º 393/2011 não lhes dizia direta e individualmente respeito. Com o terceiro fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que, uma vez que o recurso de anulação foi julgado inadmissível, a exceção de ilegalidade invocada em relação a esse recurso devia ser rejeitada.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

- 17 A T & L Sugars e a Sidul Açúcares alegam, em apoio do seu primeiro fundamento, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que as medidas tomadas pelas autoridades nacionais no âmbito dos regulamentos controvertidos constituem medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 18 Consideram que os regulamentos controvertidos foram elaborados ao mais ínfimo pormenor pela Comissão e que a única função deixada aos Estados-Membros foi a de mera «caixa de correio». Nestas circunstâncias, as recorrentes não podem recorrer dos regulamentos controvertidos nos órgãos jurisdicionais nacionais, uma vez que estes não são competentes para anular esses regulamentos.
- 19 O erro que o Tribunal Geral cometeu foi ter considerado que qualquer medida adotada por um Estado-Membro no âmbito de um regulamento da União, seja ela automática ou acessória, constitui uma «decisão de execução» deste regulamento.
- 20 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». Para determinar se uma medida de um Estado-Membro acrescenta efetivamente alguma coisa ao ato da União no âmbito do qual foi adotada, as recorrentes consideram que a existência de um poder de apreciação constitui um critério pertinente. A própria definição do termo «decisão» implicaria um ato que exige uma escolha entre várias possibilidades, e não a execução mecânica, o cumprimento de ordens de um terceiro ou um simples ato confirmativo.
- 21 As recorrentes consideram que, nos n.ºs 58 a 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral procedeu a uma interpretação restritiva do último segmento de frase do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Importa interpretar esta disposição à luz do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Importa igualmente interpretar a referida disposição à luz da eficácia processual e de maneira a conferir um sentido útil às alterações efetuadas à redação do Tratado FUE. Estes objetivos impõem que os particulares possam estar em condições de recorrer ao Tribunal Geral quando, na falta de um meio processual efetivo, não tenham outra possibilidade senão violar a lei de forma a poderem impugnar um ato da União em juízo, como no caso em apreço, tal como a própria Comissão reconheceu.
- 22 A Comissão entende que o último segmento de frase do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE tem como objetivo preservar um certo equilíbrio entre o papel dos órgãos jurisdicionais nacionais e o dos tribunais da União no sistema de fiscalização jurisdicional efetiva da União baseado na existência de atos adotados pelos Estados-Membros a nível nacional para aplicar a legislação em causa, bem como na possibilidade de interpor recurso jurisdicional desses atos nas instâncias nacionais, num primeiro momento, e, em seguida, eventualmente no Tribunal de Justiça, no âmbito de um procedimento de reenvio prejudicial, quando esse reenvio seja necessário, designadamente para apreciar a validade de um ato adotado pelas instituições, pelos órgãos e pelos organismos da União, bem como para garantir uma interpretação e uma aplicação uniformes do direito da União Europeia pelos tribunais nacionais, nos termos do artigo 267.º TFUE.
- 23 Não se pode deduzir do facto de um Estado-Membro dispor de um poder de apreciação limitado na forma como aplica um ato regulamentar da União que qualquer anulação de disposições nesse ato de aplicação resulte obrigatoriamente de uma ilegalidade presumida do próprio ato regulamentar da União.

- 24 A Comissão considera que o Tribunal Geral entendeu corretamente que as medidas nacionais eram, no caso em apreço, importantes e necessárias. Embora sejam atos regulamentares, os regulamentos controvertidos só podem afetar indiretamente os operadores em causa, nomeadamente através das medidas de execução nacionais indispensáveis. Segundo a Comissão, é incontestável que, sem essas medidas, os regulamentos controvertidos não podem produzir os seus efeitos jurídicos relativamente aos operadores em causa.
- 25 Com efeito, as autoridades nacionais competentes emitem os certificados e os certificados à importação que autorizam os operadores a introduzir no mercado quantidades adicionais de açúcar extra-quota com uma taxa de imposição reduzida ou a importar açúcar com direitos reduzidos, após terem identificado os requerentes, determinado a veracidade, exaustividade e exatidão dos seus pedidos, verificado o seu estatuto de operador efetivo no mercado, pedido a constituição de garantias adequadas, decidido quanto à aceitação ou rejeição dos pedidos e transmitido à Comissão todos os dados pertinentes relativos aos pedidos aprovados. Muitas destas tarefas implicam o exercício de um poder de apreciação importante por parte dos Estados-Membros, aos quais incumbe igualmente prevenir qualquer ilegalidade ou abuso.
- 26 Supondo que não exista nenhum meio processual para impugnar as medidas de execução, importa recordar que, no acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 97 e 103), o Tribunal de Justiça confirmou que «nem o Tratado FUE nem o artigo 19.º TUE pretenderam criar perante os órgãos jurisdicionais nacionais, para proteger o direito da União, vias de recurso diferentes das estabelecidas pelo direito nacional», e que o artigo 47.º da Carta não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto pelos Tratados, designadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente nos tribunais da União.
- 27 A República Francesa alega que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente. Com efeito, em primeiro lugar, o Tribunal Geral considerou corretamente que os regulamentos controvertidos necessitavam de medidas de execução. Em segundo lugar, esta interpretação não pode ser posta em causa pelo argumento das recorrentes de que as medidas nacionais adotadas na falta de margem de apreciação não são suscetíveis de recurso. Em terceiro lugar, a referida interpretação tão-pouco pode ser posta em causa pelo argumento das recorrentes de que, em certos Estados-Membros, não dispõem de um meio processual efetivo contra os regulamentos controvertidos.
- 28 O Conselho apoia os argumentos da Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 29 Importa interpretar o conceito de «atos regulamentares [...] que não necessitam de medidas de execução», na aceção do último segmento de frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder aceder ao juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva, sem exigir medidas de execução, esta última poderia ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva se não dispusesse de uma via direta de recurso para o juiz da União para pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do mesmo, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos contra si iniciados nos órgãos jurisdicionais nacionais (acórdão *Telefónica/Comissão*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 27).

- 30 Em contrapartida, quando um ato regulamentar necessite de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional da observância do ordenamento jurídico da União está assegurada independentemente da questão de saber se as referidas medidas emanam da União ou dos Estados-Membros. As pessoas singulares ou coletivas que não possam, em razão dos pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, impugnar diretamente, perante o juiz da União, um ato regulamentar da União, estão protegidas da aplicação de tal ato, no que lhes diz respeito, pela faculdade de se impugnarem as medidas de execução de que o referido ato necessita (acórdão Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 28).
- 31 Quando a execução desses atos compita às instituições, aos órgãos ou aos organismos da União, as pessoas singulares ou coletivas podem interpor recurso direto, perante os órgãos jurisdicionais da União, dos atos de aplicação, nas condições referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e invocar, por força do artigo 277.º TFUE, em apoio desse recurso, a ilegalidade do ato de base em causa. Quando a execução incumba aos Estados-Membros, essas pessoas podem alegar a invalidade do ato de base em causa, nos órgãos jurisdicionais nacionais, e levá-los, por força do artigo 267.º TFUE, a interrogar o Tribunal de Justiça pela via de questões prejudiciais (acórdãos Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 93, e Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 29).
- 32 Como o Tribunal de Justiça já declarou, para apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que considerar a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do último segmento de frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. É irrelevante, portanto, saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros (acórdãos Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 30, e Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 50).
- 33 É à luz destas considerações que há que examinar o primeiro fundamento de recurso invocado pela T & L Sugars e pela Sidul Açúcares.
- 34 Conforme resulta do seu artigo 1.º, o Regulamento n.º 222/2011 tem por objeto fixar em zero euros por tonelada, a título da campanha de comercialização de 2010/2011, o montante da imposição sobre os excedentes aplicável às quantidades máximas de 500 000 toneladas de açúcar e de 26 000 toneladas de isoglicose produzidas para além das quotas fixadas no Anexo VI do Regulamento n.º 1234/2007. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 222/2011, os requerentes do certificado só podem ser empresas produtoras de açúcar de beterraba ou de cana, ou de isoglicose, que tenham sido aprovadas nos termos do artigo 57.º do Regulamento n.º 1234/2007 e às quais tenha sido atribuída uma quota de produção a título de determinada campanha de comercialização. Por força do artigo 6.º do Regulamento n.º 222/2011, conjugado com o seu artigo 2.º, n.º 4, as autoridades nacionais passam aos produtores que o requeiram e nos limites das quantidades máximas fixadas os certificados para as quantidades de açúcar e de isoglicose que dão direito ao referido montante zero.
- 35 Por seu lado, o Regulamento de Execução n.º 302/2011 abre, para a mesma campanha, um contingente pautal excecional para uma quantidade de 300 000 toneladas de açúcar. Em aplicação dos artigos 4.º, 5.º e 8.º do Regulamento n.º 891/2009, para o qual remete o artigo 1.º do Regulamento de Execução n.º 302/2011, as autoridades nacionais emitem aos importadores que o solicitaram e nos limites da quantidade máxima fixada os certificados de importação respeitantes ao dito contingente pautal.
- 36 Visto que as quantidades abrangidas, por um lado, pelos pedidos de certificados para a produção de açúcar extra-quota apresentados a título do Regulamento n.º 222/2011 e, por outro, pelos pedidos de certificados de importação apresentados a título do Regulamento de Execução n.º 302/2011 ultrapassaram as quantidades fixadas nos referidos atos logo na primeira semana de aplicação, a Comissão, nos Regulamentos de Execução n.ºs 293/2011 e 393/2011, fixou coeficientes de atribuição que deviam constar dos pedidos de certificados que já tinham sido apresentados, respetivamente, a título do Regulamento n.º 222/2011 e do Regulamento de Execução n.º 302/2011.

- 37 Decorre destas considerações que o Regulamento n.º 222/2011 e o Regulamento de Execução n.º 293/2011 não dizem diretamente respeito às recorrentes, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE, na medida em que não são produtores de açúcar e, por isso, não são diretamente afetadas na sua situação jurídica pelos referidos regulamentos (v. acórdãos *Glencore Grain/Comissão*, C-404/96 P, EU:C:1998:196, n.º 41; *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; e *Stichting Woonpunt e o./Comissão*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 68).
- 38 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não examinar se os ditos regulamentos diziam diretamente respeito às recorrentes e ao basear a inadmissibilidade do recurso no facto de esses regulamentos necessitarem de medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 39 No entanto, importa salientar que, na medida em que, como se observou no n.º 37 do presente acórdão, o Regulamento n.º 222/2011 e o Regulamento de Execução n.º 293/2011 não dizem diretamente respeito às recorrentes na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE, o erro de direito cometido pelo Tribunal Geral não implica a anulação do acórdão recorrido no que diz respeito à inadmissibilidade do recurso dos referidos regulamentos.
- 40 Em contrapartida, os Regulamentos de Execução n.ºs 302/2011 e 393/2011, por sua vez, só produzem os seus efeitos jurídicos para as recorrentes através de atos adotados pelas autoridades nacionais na sequência da apresentação de pedidos de certificado com base no Regulamento de Execução n.º 302/2011. As decisões das autoridades nacionais relativas à emissão desses certificados, que aplicam aos operadores em causa os coeficientes fixados pelo Regulamento de Execução n.º 393/2011, bem como as decisões de recusa total ou parcial dos referidos certificados constituem, por isso, medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 41 Esta conclusão não é posta em causa pelo alegado carácter mecânico das medidas adotadas a nível nacional.
- 42 Com efeito, como o Tribunal Geral declarou corretamente no n.º 53 do acórdão recorrido, a questão não é relevante para determinar se esses regulamentos necessitam de medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, último segmento de frase, TFUE.
- 43 Quanto ao argumento que as recorrentes baseiam no artigo 47.º da Carta, resulta de jurisprudência constante que esta disposição não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto pelos Tratados, designadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente nos tribunais da União Europeia, como decorre igualmente das explicações relativas a esse artigo 47.º, as quais, em conformidade com os artigos 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tomadas em consideração na sua interpretação (v. acórdãos *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 42; *Alemo-Herron e o.*, C-426/11, EU:C:2013:521, n.º 32; e *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 97).
- 44 Assim, os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE devem ser interpretados à luz do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva, sem, no entanto, se afastarem esses pressupostos expressamente previstos no referido Tratado FUE (v., neste sentido, acórdãos, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 98 e jurisprudência aí referida).
- 45 No entanto, a fiscalização jurisdicional do respeito da ordem jurídica da União é assegurada, como resulta do artigo 19.º, n.º 1, TUE, pelo Tribunal de Justiça e pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Com efeito, o Tratado FUE, através dos seus artigos 263.º TFUE e 277.º TFUE, por um lado, e do seu artigo 267.º TFUE, por outro, estabeleceu um sistema completo de meios processuais

e de procedimentos destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União, confiando-a ao juiz da União (acórdãos *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 90 e 92, e *Telefónica/Comissão*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 57).

- 46 A este respeito, importa precisar que, no âmbito de um processo nacional, os interessados têm o direito de impugnar em juízo a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer ato nacional relativo à aplicação, a seu respeito, de um ato da União de alcance geral, invocando a invalidade deste (v., neste sentido, acórdãos E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 45, e *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 94).
- 47 Daqui decorre que o reenvio prejudicial de apreciação de validade constitui, tal como o recurso de anulação, uma modalidade de fiscalização da legalidade dos atos das instituições da União (v. acórdãos *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 18; *ABNA e o.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.º 103, e *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 95).
- 48 A este respeito, importa recordar que quando um órgão jurisdicional nacional julgar procedentes um ou mais fundamentos de invalidade de um ato da União invocados pelas partes ou *ex officio*, deve suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial sobre a validade desse ato, sendo o Tribunal de Justiça exclusivamente competente para declarar a invalidade de um ato da União (acórdãos *IATA e ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, n.ºs 27 e 30, e jurisprudência aí referida, e *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 96).
- 49 Quanto às pessoas que não cumpram os pressupostos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, para interpor recurso nos tribunais da União, incumbe portanto aos Estados-Membros preverem um sistema de meios processuais e de procedimentos que permita assegurar o respeito do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva (acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 100 e jurisprudência aí referida).
- 50 Esta obrigação dos Estados-Membros foi reafirmada no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, segundo o qual estes «estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União» (acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 101). Essa obrigação resulta igualmente do artigo 47.º da Carta, no que diz respeito às medidas adotadas pelos Estados-Membros quando aplicam o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.
- 51 Tendo em conta todas estas considerações, improcede o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

- 52 A T & L Sugars e a Sidul Açúcares alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o Regulamento de Execução n.º 393/2011 não lhes diz individualmente respeito.
- 53 O Regulamento de Execução n.º 393/2011 não se aplica a produtores de açúcar ou a operadores económicos em geral, mas sim especificamente a operadores que optaram por pedir uma licença de importação e apresentaram um pedido individual. É constituído por múltiplas decisões individuais de resposta a pedidos individuais.

- 54 Segundo as recorrentes, apesar de o Tratado de Lisboa pretender abrir os pressupostos de admissibilidade dos recursos dos particulares contra os regulamentos, o Tribunal Geral adotou uma interpretação ainda mais restritiva do conceito de «dizer individualmente respeito» que a inicialmente seguida nos acórdãos Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17) e Toepfer e Getreide-Import Gesellschaft/Comissão (106/63 e 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Segundo a Comissão, apesar de, no caso, as recorrentes tentarem limitar o seu argumento apenas ao Regulamento de Execução n.º 393/2011, há que observar que este regulamento não é um ato isolado, mas constitui o regulamento que fixa «o regime» estabelecido pelo Regulamento de Execução n.º 302/2011.
- 56 A Comissão recorda que o acórdão Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17) dispõe que os sujeitos não destinatários de um ato só podem alegar que o ato lhes diz individualmente respeito se esse ato tomou especificamente em conta a situação do requerente para efeitos da sua adoção.
- 57 Os regimes previstos pelos Regulamentos de Execução n.º 302/2011 e n.º 393/2011, que, conjugados com os Regulamentos n.ºs 891/2009 e 1301/2006, os completam, são medidas de aplicação geral dirigidas a todos os importadores de açúcar, incluindo os transformadores de beterrabas açucareiras importadores e qualquer outro negociante, e, como tal, não foram adotadas tendo em conta uma qualidade ou condição específica dos refinadores a tempo inteiro, de que fazem parte as recorrentes.
- 58 Por fim, a Comissão cita o acórdão Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, já referido (6/68, EU:C:1968:43, 605), no qual o Tribunal de Justiça declarou que a natureza regulamentar de um ato não é posta em causa pela possibilidade de se determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem se aplica num momento determinado, tanto mais que está assente que esta aplicação se efetua em virtude de uma situação objetiva de direito ou de facto definida pelo ato, em relação com a finalidade deste último.
- 59 A República Francesa considera que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar, no n.º 93 do acórdão recorrido, que o Regulamento n.º 393/2011 não pode ser considerado um feixe de decisões individuais, uma vez que a Comissão fixou o coeficiente de atribuição apenas à luz da quantidade total de açúcar ou de isoglicose resultante do conjunto dos pedidos apresentados às autoridades nacionais. Assim, a fixação do coeficiente de atribuição permite unicamente determinar, segundo uma norma objetiva e independentemente dos pedidos individuais de cada operador, de que a Comissão, aliás, nem sequer tem conhecimento, em que proporções as autoridades nacionais aprovarão os pedidos que lhes tenham sido apresentados. O único propósito do Regulamento de Execução n.º 393/2011 é o de tornar a soma das quantidades totais de açúcar e de isoglicose resultantes do conjunto dos pedidos apresentados às autoridades nacionais conforme com o volume do contingente aberto pelo Regulamento de Execução n.º 302/2011, sem ter em conta nenhuma circunstância específica de um determinado operador.
- 60 O Conselho apoia os argumentos da Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 61 Importa recordar, conforme resulta do n.º 38 do presente acórdão, que o Regulamento de Execução n.º 393/2011 necessita de medidas de execução.
- 62 Ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, uma pessoa singular ou coletiva só pode interpor recurso de um ato de que não é destinatária e que necessita de medidas de execução se esse ato lhe disser direta e individualmente respeito.

- 63 Quanto ao segundo destes pressupostos, ou seja, o facto de se ser afetado individualmente pelo ato em causa, resulta de jurisprudência constante que os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só preenchem o pressuposto da afetação individual se a decisão os afetar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, assim, os individualiza de maneira análoga à do destinatário (acórdãos Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, 223; Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 72; e Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 46).
- 64 Decorre igualmente de jurisprudência constante que a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem se aplica uma medida não implica de modo nenhum que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que essa aplicação seja efetuada devido a uma situação objetiva de direito ou de facto definida pelo ato em causa (v., neste sentido, acórdãos Antillean Rice Mills/Conselho, C-451/98 P, EU:C:2001:622, n.º 52, e Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 47).
- 65 Importa constatar que é esse o caso do Regulamento de Execução n.º 393/2011 cuja anulação é pedida pela T & L Sugars e a Sidul Açúcares e à luz do qual importa, consequentemente, examinar a legitimidade destas. Com efeito, visando este regulamento, no seu artigo 1.º, n.º 1, «[a]s quantidades em que incidem os pedidos de certificados de importação apresentados entre 1 e 7 de abril de 2011», a T & L Sugars e a Sidul Açúcares não podem ser consideradas individualmente abrangidas por esta disposição.
- 66 Com efeito, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento de Execução n.º 393/2011 visa todos os requerentes de certificados de importação que apresentaram o seu pedido entre 1 e 7 de abril, a nível da União. Tal como o Tribunal Geral salientou corretamente no n.º 85 do acórdão recorrido, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1301/2006 prevê a fixação de um coeficiente de atribuição que é calculado em função da quantidade disponível e da quantidade pedida, sem ter em conta o conteúdo dos pedidos individuais ou a situação específica dos requerentes. Assim, o Regulamento de Execução n.º 393/2011 não foi adotado tendo em conta as qualidades específicas das recorrentes, mas tendo exclusivamente em conta o facto de as quantidades abrangidas pelos pedidos de certificados de importação apresentados junto das autoridades competentes, de 1 a 7 de abril, excederem a quantidade disponível, conforme resulta do considerando 1 deste regulamento. Nem o pedido de certificado nem mais geralmente a situação individual da T & L Sugars e da Sidul Açúcares foram, portanto, tomados em consideração na adoção do regulamento referido.
- 67 Daí resulta que o Tribunal Geral declarou corretamente, no n.º 94 do acórdão recorrido, que o Regulamento de Execução n.º 393/2011 não diz individualmente respeito à T & L Sugars nem à Sidul Açúcares, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.
- 68 Decorre do exposto que há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

- 69 No âmbito do terceiro fundamento, as recorrentes contestam as conclusões do Tribunal Geral no n.º 97 do acórdão recorrido, segundo as quais, «uma vez que o recurso de anulação foi julgado inadmissível, a exceção de ilegalidade suscitada em relação com esse recurso deve, consequentemente, ser rejeitada».

- 70 Na opinião das recorrentes, na hipótese de o Tribunal de Justiça acolher os argumentos das recorrentes segundo os quais os regulamentos controvertidos não necessitam de medidas de execução e lhes dizem direta e individualmente respeito, as razões aduzidas pelo Tribunal Geral para justificar a improcedência da exceção de ilegalidade suscitada contra os artigos 186.º, alínea a), e 187.º do Regulamento n.º 1234/2007 perderiam qualquer fundamento.
- 71 A Comissão observa que as recorrentes afirmam simplesmente que o Tribunal Geral cometeu um erro ao julgar improcedente a referida exceção de ilegalidade em razão de erros que apresentaram no seu primeiro e segundo fundamentos. Tendo em conta que o Tribunal Geral não errou quanto a este ponto, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.
- 72 A República Francesa e o Conselho partilham da argumentação da Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 73 As recorrentes consideram, em substância, que o Tribunal Geral, tendo cometido erros de direito invocados no âmbito do seu primeiro e segundo fundamentos, não podia julgar improcedente a exceção de ilegalidade.
- 74 Ora, há que observar que, conforme resulta dos n.ºs 51 e 68 do presente acórdão, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar que os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE não estavam preenchidos por forma a impugnar os regulamentos controvertidos, que necessitavam de medidas de execução, e que o Regulamento de Execução n.º 393/2011 não dizia individualmente respeito às recorrentes. Consequentemente, sendo inadmissível o recurso de anulação perante si interposto, o Tribunal Geral também não cometeu um erro de direito ao julgar improcedente a exceção de ilegalidade suscitada pelas recorrentes.
- 75 Daqui se conclui que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.
- 76 Tendo todos os fundamentos de recurso invocados pela T & L Sugars e a Sidul Açúcares sido julgados improcedentes, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

- 77 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 78 Tendo a Comissão requerido a condenação da T & L Sugars e da Sidul Açúcares e tendo estas sido vencidas nos seus fundamentos, há que condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A T & L Sugars Ltd e a Sidul Açúcares Unipessoal L.ª são condenadas nas despesas.**

Assinaturas