Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

28 de Setembro de 1995*

« Auxílios de Estado — Denúncia de um concorrente — Não início do processo de exame — Direitos da defesa — Recurso de anulação »

No processo T 95/94,

Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval), associação de direito francês, e,

Brink's France SARL, sociedade de direito francês,

representadas por Jean-Michel Payre, advogado no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Aloyse May, 31, Grand-rue,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Michel Nolin e Ben Smulders, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada pela

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Jean Marc Belorgey, chefe de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 31 de Dezembro de 1993, que indeferiu o pedido das recorrentes de que a Comissão verificasse que a República Francesa infringiu os artigos 92.° e 93.° do Tratado ao conceder auxílios à Sécuripost SA

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

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen, C. P. Briët, R. García Valdecasas e P. Lindh, juízes,

* Língua do processo: francês

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 26 de Abril de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do recurso

1 Até 1987 os Correios de França (a seguir «Correios») asseguraram, mediante os seus serviços internos, o transporte dos seus fundos e valores. Em 1986, os Correios decidiram exercer um determinado número das suas actividades por intermédio de sociedades comerciais. Foi assim que, em 16 de Dezembro de 1986, foi constituída a Société holding des filiales de la poste (a seguir «Sofipost»), controlada em 99% pelo Estado francês.

2 Em 16 de Abril de 1987, a Sofipost criou a Sécuripost SA (a seguir «Sécuripost») que controla a 99,92%. Esta sociedade tem por objecto o transporte seguro de fundos, a guarda e a protecção, bem como a vigilância. Os Correios destacaram mais de 220 funcionários para a Sécuripost.

3 Por acordo datado de 28 de Setembro de 1987, os Correios confiaram à Sécuripost o exercício das actividades nas áreas acima especificadas que até então exerciam. A Sécuripost devia seguidamente expandir a sua clientela e as suas actividades.

4 Em 30 de Setembro de 1987, foi firmado um acordo-quadro entre o ministro des Postes et Télécomunications (a seguir «P. et T.») e a Sécuripost.

5 No final do ano de 1987, a Sofipost concedeu um adiantamento de 5 000 000 FF à Sécuripost. Este empréstimo-adiantamento foi incorporado no seu capital no decurso do primeiro semestre de 1988.

6 Em 1 de Janeiro de 1988, a Sofipost procedeu a um aumento do capital da Sécuripost, constituído, por um lado, pela entrada do valor líquido do ramo de actividade do transporte de fundos constituído em filial dos Correios, avaliado em 19 225 000 FF, e, por outro, por uma entrada em numerário de 9 775 000 FF.

7 Durante 1989, a Sofipost concedeu à Sécuripost um segundo empréstimo-adiantamento de 15 000 000 FF, que terá sido concedido à taxa bancária de base acrescida de meio ponto.

8 Em 4 de Setembro de 1989, várias sociedades e associações de direito francês, entre as quais as recorrentes, apresentaram à Comissão dois pedidos para que desse início a um processo, um com base no artigo 90.º do Tratado CEE, em conjugação com os artigos 85.° e 86.°, e o outro para a verificação da infracção aos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE. Apenas este último é objecto do presente recurso.

9 Na sequência da denúncia apresentada, a Comissão pediu explicações ao Governo francês por comunicação de 14 de Março de 1990.

10 O Governo francês respondeu por comunicação de 3 de Maio de 1990.

11 Em 28 de Junho de 1991, a Comissão fez saber às recorrentes que a sua denúncia «suscita várias questões de princípio importantes que exigem, no caso vertente, um exame aprofundado por parte dos serviços respectivos da Comissão».

12 Em 9 de Outubro de 1991, a Comissão indicou ainda às recorrentes que o seu processo «se revela particularmente complexo, exigindo numerosas análises técnicas da abundante documentação apresentada quer pelas denunciantes quer pelas autoridades francesas... Se não foi possível terminar a sua instrução no prazo (que lhes) indica(va) na sua carta de 28 de Junho de 1991, isso deveu-se à complexidade do processo e à necessidade daí decorrente de se alcançar uma decisão que tenha em conta todos os interesses em presença».

13 Em 5 de Fevereiro de 1992, a Comissão tomou a decisão de não atender à denúncia das recorrentes. Nessa decisão referia designadamente que

«a Comissão está consciente do facto de que a criação de filiais para o exercício de certas actividades de uma empresa pública como os Correios de França poderá dissimular elementos que constituem auxílios nos termos do Tratado. É por isso que ao longo da instrução deste processo não perdeu de vista o critério orientador que consiste na comparação do comportamento que é imputado ao Estado francês e à Sécuripost com a atitude previsível de um empresário privado em circunstâncias análogas. Dito isto, decorre do estado actual do processo que, se a Sécuripost recebeu seguramente o apoio da casa-mãe e do Estado no momento da sua constituição e da sua entrada no mercado, não é possível concluir pela existência de auxílios de Estado segundo os termos especificados no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado. Importa designadamente informá-las que as circunstâncias que dão lugar, *prima facie,* a auxílios abrangidos pelo âmbito do n.º 1 do artigo 92.º foram formalmente desmentidas — concretamente, através de prova documental — pelas autoridades francesas. Nestas condições, é forçoso concluir que, com base nos elementos de apreciação de que dispõe a Comissão, a operação que levou à criação da Sécuripost é comparável a uma reorganização efectuada por uma empresa que decida criar uma filial para a gestão separada de um determinado ramo de actividade».

14 Em 13 de Abril de 1992, as recorrentes interpuseram no Tribunal de Justiça recurso de anulação desta decisão.

15 Em 22 de Junho de 1992, a Comissão retirou a sua decisão de 5 de Fevereiro de 1992 e o recurso interposto pelas recorrentes foi cancelado em 14 de Setembro de 1992 por desistência destas.

16 Em 24 de Julho de 1992, as recorrentes completaram a denúncia que tinham apresentado à Comissão.

17 Em 21 de Janeiro de 1993, a Comissão informou as denunciantes que tinha inscrito no registo dos auxílios não notificados, sob o número NN 5/93, as medidas adoptadas pelo Governo francês relativamente à Sécuripost.

18 Em 26 de Março de 1993, o Governo francês autorizou a Sofipost a proceder à privatização da Sécuripost.

19 Em 22 de Abril de 1993, as recorrentes apresentaram novo complemento à sua denúncia.

20 Em 5 de Maio de 1993, a Comissão informou as recorrentes de que tinha decidido separar a instrução do processo em duas partes, uma anterior e outra posterior à privatização.

21 Em 11 de Outubro de 1993, as recorrentes convidaram a Comissão a agir, em conformidade com o artigo 175.º do Tratado CEE, tomando posição quanto à sua denúncia, apresentada em 4 de Setembro de 1989.

22 Em 31 de Dezembro de 1993, a Comissão adoptou a decisão impugnada que indeferiu o pedido das recorrentes de que a Comissão verificasse que a República Francesa infringiu os artigos 92.º e 93.º do Tratado ao conceder auxílios à Sécuripost.

23 Foi nestas circunstâncias que, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 2 de Março de 1994, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

24 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Julho de 1994, o Governo francês solicitou a sua intervenção no processo em apoio dos pedidos da Comissão.

25 Por despacho de 15 de Setembro de 1994, o presidente da Quarta Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância admitiu esse pedido de intervenção em apoio dos pedidos da Comissão.

26 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral sem instrução.

27 As partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às questões orais do Tribunal de Primeira Instância na audiência pública de 26 de Abril de 1995.

Pedidos das partes

28 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão de 31 de Dezembro de 1993, com as respectivas consequências de direito;

— condenar a Comissão nas despesas.

29 A Comissão conclui, por seu turno, pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso por carência de fundamento;

— condenar as recorrentes nas despesas.

30 O Governo francês conclui, por último, pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso.

Quanto ao mérito

31 As recorrentes invocam quatro fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro assenta na violação do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, uma vez que a Comissão terá erradamente, atendendo às circunstâncias do caso vertente, decidido não iniciar o processo previsto nesta disposição. O segundo baseia-se na violação dos direitos da defesa das recorrentes, uma vez que a Comissão terá tomado em consideração na decisão — que lhes causa prejuízo — documentos que não lhes foram comunicados, como as observações do Governo francês. O terceiro fundamento refere-se à violação do artigo 190.º do Tratado CE, uma vez que a Comissão não terá respondido na decisão impugnada às denúncias formuladas pelas recorrentes no que respeita aos auxílios que terão consistido no destacamento do pessoal administrativo dos Correios para a Sécuripost, na disponibilização de certos locais dos Correios, no abastecimento de combustível e na manutenção dos veículos em condições excessivamente favoráveis, e no empréstimo de 15 000 000 FF concedido pela Sofipost à Sécuripost a uma taxa preferencial. O quarto fundamento tem por base a existência de erros manifestos de apreciação relativamente ao modo como foi considerado, na decisão, o aumento do capital da Sécuripost de 9 775 000 FF, os adiantamentos sobre encomendas concedidos pelos Correios em benefício desta e os preços e garantias anormais praticados em relação à mesma pelos Correios.

32 Vistos os autos, o Tribunal considera que importa concentrar o seu exame conjuntamente nos terceiro e quarto fundamentos, que têm por base a violação do artigo 190.º do Tratado e o erro manifesto de apreciação.

Quanto aos fundamentos relativos à violação do artigo 190.º do Tratado e ao erro manifesto de apreciação

Argumentação das partes

– Quanto à violação do artigo 190.º do Tratado

33 As recorrentes sustentam que a Comissão não respeitou a obrigação de fundamentação, inscrita no artigo 190.º do Tratado, ao não ter apresentado de modo claro e coerente as considerações de facto e de direito em que se baseou, não permitindo, pois, aos interessados e ao Tribunal conhecer os elementos essenciais do seu raciocínio e verificar se a decisão estava ou não bem fundamentada. Sublinham que a amplitude da obrigação de fundamentação depende do contexto em que as decisões são tomadas e do que as partes alegaram no decurso do processo administrativo (v. as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz referentes ao acórdão de 8 de Março de 1988, Exécutif régional wallon e o./Comissão, 62/87 e 72/87, Colect., pp. 1573, 1581). Alegam que, no caso vertente, a decisão revela uma insuficiente fundamentação em quatro pontos essenciais.

34 Sustentam, em primeiro lugar, que, na decisão impugnada, a Comissão não examinou, relativamente ao auxílio resultante do destacamento de pessoal administrativo para a Sécuripost, a vantagem financeira directa que se prende com a remuneração e as cotizações sociais, quando as recorrentes tinham igualmente denunciado, nas suas observações recapitulativas de 24 de Julho de 1992, a vantagem específica que consistia no facto de os funcionários destacados poderem em qualquer altura ser colocados à disposição da sua administração de origem quando as reduções do pessoal se tornassem necessárias na empresa onde estavam destacados, não havendo, nesse caso, qualquer cotização para as caixas de seguro de desemprego nem qualquer pagamento de indemnização de pré-aviso ou de despedimento.

35 As recorrentes sustentam, em segundo lugar, que a Comissão não fundamentou de modo juridicamente suficiente o não acolhimento da sua denúncia na parte em que se refere à colocação à disposição da Sécuripost de locais em condições excessivamente vantajosas. De acordo com os Correios, esses locais são arrendados à sociedade Sécuripost «de acordo com o previsto no code des domaines de l'État (regulamentação dos bens do Estado) mediante contrato de ocupação precária e revogável». Esses preços terão sido fixados pelo serviço respectivo «por referência aos praticados em instalações afectas ao mesmo tipo de utilização na mesma área geográfica». Ora, a decisão não contém qualquer precisão quanto às rendas praticadas, quando será certo que os preços praticados pelo serviço dos bens do Estado serão notoriamente inferiores aos praticados para os locais a que as empresas concorrentes têm acesso, o que constituirá um auxílio na acepção do artigo 92.º do Tratado.

36 As recorrentes recordam, em terceiro lugar, que tinham referido na sua denúncia que os abastecimentos em combustíveis dos veículos da sociedade Sécuripost eram pagos com senhas de gasolina dos Correios, beneficiando de um preço inferior em cerca de 50 cêntimos por litro por desagravamento fiscal. Ora, a Comissão não terá procurado saber qual era o preço pago pela Sécuripost, quando o facto de uma empresa poder beneficiar de uma fonte de energia a um preço inferior ao normal podia ser classificado como um auxílio de Estado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão, 67/85, 68/85, 70/85, Colect., p. 219). O mesmo valerá no que respeita à manutenção dos veículos.

37 As recorrentes salientam, em quarto lugar, que a Comissão considerou que o empréstimo de 15 000 000 FF concedido em 1989 pela Sofipost à Sécuripost não constituía um auxílio de Estado contrário aos artigos 92.° e seguintes do Tratado, uma vez que este empréstimo constituía uma operação a ser remunerada à taxa bancária de base acrescida de meio ponto, sem se interrogar quanto à questão de saber se essa taxa não constituía uma vantagem especial, quando será de considerar como um auxílio, na acepção do artigo 92.º do Tratado, uma taxa de juro bonificada (v. acórdãos do Tribunal de Justiça, Exécutif régional wallon e o./Comissão, já referido, e de 7 de Junho de 1988, Grécia/Comissão, 57/86, Colect., p. 2855).

38 A Comissão responde que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada no que toca aos quatro pontos referidos pelas recorrentes.

39 A Comissão, apoiada pela interveniente, responde, em primeiro lugar, que o não pagamento de indemnizações de pré-aviso e de despedimento constituía um aspecto meramente secundário de uma acusação mais ampla referenciada nas diversas denúncias, a saber, a tomada a cargo, total ou parcial, pelo Estado da remuneração do pessoal da Sécuripost. Tendo concluído pela inexistência de auxílios quanto a este aspecto, a Comissão não teria, por conseguinte, considerado necessário analisar expressamente essa questão. Acrescenta que não houve qualquer transferência directa ou indirecta de recursos do Estado para a Sécuripost e que não era, por conseguinte, oportuno aceitar as alegações adiantadas pelas recorrentes.

40 A Comissão lembra, em segundo lugar, que, na denúncia inicial, as recorrentes referiam o facto de a Sécuripost ter beneficiado e beneficiar ainda de auxílios sob a forma da colocação à sua disposição de locais a título gratuito. Após exame, esta afirmação veio, contudo, a revelar-se infundada, tendo as autoridades francesas precisado que os referidos locais eram arrendados, o que teria justificado o não acolhimento da denúncia neste ponto. A acusação relativa a um arrendamento a preço inferior ao do mercado será diferente da adiantada no decurso da fase administrativa e a Comissão não terá, por conseguinte, podido responder-lhe de modo preciso e circunstanciado na sua decisão.

41 Em terceiro lugar, a Comissão salienta que, se, na sua denúncia, as recorrentes afirmavam ter «verificado» que «certos» veículos da Sécuripost eram abastecidos quer com combustível destinado aos veículos dos Correios quer com combustível pago com senhas de gasolina dos Correios que beneficiavam de um preço inferior ao normal, abandonaram a primeira afirmação no âmbito da sua petição, ao passo que a segunda não foi suficientemente demonstrada, atentas as afirmações das autoridades francesas, e não exigia, portanto, uma resposta explícita.

42 No que toca à manutenção dos veículos, a Comissão constata que as recorrentes referiam na sua denúncia que esta «era assegurada pelo Serviço Nacional de Oficinas dos CT» (a seguir «SNO») e que foi com razão que entendeu na sua decisão que, vistos os factos de o serviço externo do ministère des P. et T. facturar o conjunto das prestações que fornece à Sécuripost e de as facturas serem passadas utilizando «um sistema de facturação análogo ao das oficinas privadas», nada levava a supor que esse sistema de facturação pudesse encobrir qualquer elemento de auxílio.

43 Em quarto lugar, a Comissão salienta, no concernente ao empréstimo concedido pela Sofipost à Sécuripost, que o fundamento é diferente da acusação adiantada no decurso do processo administrativo, na medida em que as recorrentes já não mantêm, como na denúncia, que o auxílio foi de 20 000 000 FF, mas apenas na diferença entre a taxa a que foi obtido o empréstimo de 15 000 000 FF (9,75%) e a taxa de mercado em 1988 (11,67%). Acrescenta que, na sua comunicação sobre os regimes de auxílios com finalidade regional, ficou esclarecido que a taxa de referência de actualização aplicável à França é a aplicável pelo crédito nacional aos empréstimos para bens de equipamento. De acordo com a sua prática constante, esta taxa é aplicada a todos os empréstimos concedidos de modo *ad hoc*. Ora, em 1988, esta taxa era de 9,91%, ou seja, apenas ligeiramente superior à taxa concedida à Sécuripost, mas largamente inferior à taxa referida pelas recorrentes.

– Quanto ao erro manifesto de apreciação

44 As recorrentes sustentam que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que o aumento de capital de 9 775 000 FF da Sécuripost, os adiantamentos sobre as encomendas concedidos pelos Correios à Sécuripost, bem como os preços praticados e as garantias concedidas pelos Correios à Sécuripost, não constituíam auxílios de Estado na acepção dos artigos 92.° e seguintes do Tratado. Salientam, em especial, que na denúncia tinham sustentado que os contratos celebrados entre os Correios e a Sécuripost, nomeadamente no que respeita à prestação do serviço de transporte de fundos, tinham acordado um preço claramente superior ao habitualmente praticado na profissão e incluíam ainda uma garantia de receitas mínimas que também era inabitual. Isso terá aliás sido expressamente confirmado pelo acordo-quadro de 30 de Setembro de 1987 que vincula os Correios à Sécuripost e que estipula que os preços «deverão, o mais rapidamente possível, corresponder aos preços correntemente praticados no mercado para prestações equivalentes». Daí resultava, na opinião das recorrentes, um auxílio do Estado francês à Sécuripost equivalente à diferença entre os preços acordados no contrato com os Correios e os preços normais do mercado.

45 Salientam que, para afastar essa acusação, a Comissão estabeleceu uma comparação entre os preços cobrados pela Sécuripost aos Correios e os cobrados aos armazéns Casino. Ora, os cálculos efectuados pela Comissão seriam incompreensíveis e, sobretudo, não indicariam o ano a que se referiam, enquanto os preços relativos ao contrato com os Correios teriam variado no tempo.

46 Mesmo após terem podido compreender os cálculos efectuados pela Comissão na sequência das explicações por esta apresentadas na sua contestação, as recorrentes mantêm as suas acusações, designadamente no que se refere ao ano escolhido pela Comissão.

47 Salientam que, em todo o caso, os cálculos da Comissão permitem verificar que os preços praticados pela Sécuripost aos Correios são 10% mais elevados do que os praticados aos armazéns Casino e não têm em conta o conteúdo dos contratos celebrados entre os Correios e a Sécuripost que tinham apresentado na sua denúncia, bem como o acordo-quadro de 30 de Setembro de 1987 que vincula os Correios à Sécuripost.

48 A Comissão responde que não cometeu qualquer erro manifesto de apreciação, entendendo que nem o aumento de capital da Sécuripost, nem os adiantamentos sobre as encomendas concedidos pelos Correios, nem os preços praticados ou as garantias concedidas pelos Correios constituíam auxílios na acepção do Tratado. No que respeita aos preços praticados, acrescenta que as referências feitas pelas recorrentes ao estipulado no acordo-quadro de 30 de Setembro de 1987 são inoperantes, na medida em que a cláusula de adaptação dos preços aí prevista é perfeitamente coerente com a passagem de uma gestão directa à gestão por meio de uma filial, sendo o seu objectivo o de facilitar a transição de um sistema para outro, o que fará equivaler o comportamento dos Correios à posição que teria podido manifestar, em circunstâncias idênticas, um empresário privado cuja actividade anteriormente gerida pela casa-mãe fosse agora desenvolvida por intermédio de uma filial.

49 Após ter esclarecido os cálculos que efectuou na decisão quanto aos preços praticados e especificado que estes se reportavam ao ano de 1993, a Comissão procede ao cálculo dos preços médios praticados para os Correios com base nas tabelas de 1989, o que a conduz a um preço médio por serviço correspondente aos preços pagos pelos Correios até 1989. Acrescenta que a comparação feita na petição com os preços praticados relativamente aos Casino é infundada porque a repartição geográfica dos armazéns Casino e dos postos de Correios é totalmente diferente.

Apreciação do Tribunal

50 O Tribunal sublinha, a título liminar, que nem o Tratado nem a legislação comunitária definiram o regime de instrução das denúncias da existência de auxílios de Estado.

51 O Tribunal considera, em seguida, que a decisão impugnada é uma decisão da Comissão de não acolher as alegações das recorrentes pela razão de as medidas denunciadas não constituírem auxílios de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. Não foi contestado que a decisão impugnada é uma decisão na acepção do artigo 189.º, quarto parágrafo, do Tratado e que, portanto, deve ser fundamentada nos termos do artigo 190.º do mesmo texto.

52 A este propósito, importa lembrar que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária, autora do acto impugnado, por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal exerça o seu controlo (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.º 15, e referências aí indicadas). É igualmente de jurisprudência constante que a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Delacre e o./Comissão, já referido, n.º 16, e acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1978, An Bord Bainne, 92/77, Recueil, p. 497, n.ºs 36 e 37).

53 Importa, portanto, verificar se, no caso vertente, a decisão impugnada evidencia, de modo claro e inequívoco, o raciocínio que levou a Comissão a considerar que as medidas denunciadas pelas recorrentes não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado por forma a permitir às denunciantes conhecer as razões do não acolhimento da sua denúncia, a fim de poderem defender os seus direitos, e ao Tribunal exercer o seu controlo.

54 Cabe sublinhar que o controlo jurisdicional que esta fundamentação tem por função permitir não é, no caso vertente, um controlo do erro manifesto de apreciação, como o que versa sobre o exame da compatibilidade das medidas nacionais desde já qualificadas de auxílios de Estado, exame que é da exclusiva competência da Comissão (v. acórdãos de 22 de Março de 1977, Steinike e Weinlig, 78/76, Colect., p. 203, n.º 9, e de 21 de Novembro de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Colect., p. I-5505, n.º 14, e de 9 de Agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Colect., p. I-3829, n.º 17), mas um controlo da interpretação e da aplicação do conceito de auxílios de Estado inscrito no artigo 92.º do Tratado, efectuadas pela Comissão com vista a determinar se as medidas nacionais denunciadas pelas recorrentes devem ou não ser qualificadas como auxílios de Estado.

55 Importa, portanto, recordar o contexto em que se insere a decisão impugnada, uma vez que, como acaba de ser referido (v., *supra,* n.º 52), o carácter suficiente ou não da sua fundamentação deve ser apreciado à luz, não apenas do seu teor literal, mas também do seu contexto.

56 A este propósito, o Tribunal verifica, em primeiro lugar, que a decisão impugnada foi adoptada em 31 de Dezembro de 1993 após o decurso de um prazo particularmente longo. Com efeito, verifica-se que foram necessários mais de 51 meses à Comissão para analisar a denúncia inicial das recorrentes, apresentada em 4 de Setembro de 1989. Importa, além disso, acrescentar que, durante esse período de 51 meses, a Comissão adoptou duas decisões, a primeira em 5 de Fevereiro de 1992 e a segunda em 31 de Dezembro de 1993, ou seja, com mais de 22 meses de intervalo.

57 Deve referir-se, em segundo lugar, que a Comissão precisou na correspondência trocada com as denunciantes que a denúncia suscitava várias questões de princípio importantes que exigiam um exame aprofundado e numerosas análises técnicas (comunicação de 28 de Junho de 1991, anexo 14 à petição), que o processo se revelava particularmente complexo (comunicação de 9 de Outubro de 1991, anexo 15 à petição), que a criação de filiais para o exercício de certas actividades dos Correios

franceses poderia «dissimular elementos que constituem auxílios nos termos do Tratado» e que «a Sécuripost recebeu seguramente o apoio da casa-mãe e do Estado no momento da sua constituição e da sua entrada no mercado» (decisão de 5 de Fevereiro de 1992, anexo 6 à petição).

58 O Tribunal verifica, em terceiro lugar, que, apesar destas precisões, a instrução da denúncia resultou numa primeira decisão tomada em 5 de Fevereiro de 1992, ou seja, 29 meses após a apresentação da denúncia inicial. Esta primeira decisão de não acolhimento da denúncia foi objecto de um recurso de anulação no Tribunal de Justiça e foi posteriormente retirada pela Comissão. Esta decidiu então proceder a um suplemento de instrução da denúncia à luz do conteúdo do recurso de anulação interposto no Tribunal de Justiça em 13 de Abril de 1992 (anexos 6 a 8 da petição). Ora, cabe salientar que o recurso de anulação se limitava a retomar as diversas acusações apresentadas pelas recorrentes na sua denúncia inicial e nos seus recapitulativos ulteriores sem suscitar novas acusações. A interposição desse recurso levou, todavia, a Comissão a retirar a sua decisão de 5 de Fevereiro de 1992 e a iniciar um suplemento de instrução.

59 Importa ainda salientar que a Comissão fez saber às recorrentes que, após ter retirado a sua primeira decisão de 5 de Fevereiro de 1992, tinha inscrito as medidas objecto da denúncia no registo dos auxílios não notificados sob o número NN 5/93 (anexo 10 à petição). Enviou, aliás, em 31 de Dezembro de 1993, ou seja, o dia da adopção da decisão impugnada, uma comunicação ao ministro francês dos Negócios Estrangeiros na qual lamentava «que nenhuma das medidas adoptadas quanto... à Sécuripost tivesse sido objecto de notificação prévia nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado» e chamava a atenção do Governo francês para a obrigação que lhe incumbe de comunicar todos os projectos susceptíveis de constituírem um auxílio de Estado sujeito ao exame previsto nos artigos 92.° e seguintes do Tratado (anexo I à contestação).

60 À luz do que acaba de ser considerado assente, importa examinar se, no caso vertente, a fundamentação da decisão impugnada pode justificar a conclusão de que as medidas denunciadas pelas recorrentes não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado.

61 No que respeita, em primeiro lugar, ao destacamento de pessoal administrativo, o Tribunal verifica que as recorrentes criticam a Comissão por não ter examinado a vantagem específica, denunciada no recapitulativo da sua denúncia de 24 de Julho de 1992, representada pelo facto de os funcionários destacados na Sécuripost, pelos Correios, para poderem a todo o momento ser de novo colocados na sua administração de origem quando as reduções do pessoal se tornarem necessárias na empresa onde foram destacados, sem que esta deva pagar nesse caso qualquer indemnização de pré-aviso ou de despedimento. A Comissão, apoiada pela interveniente, responde que o não pagamento de indemnizações de pré-aviso e de despedimento constitui apenas um aspecto secundário de uma acusação referida nas diversas denúncias, a saber, a tomada a cargo, total ou parcial, pelo Estado, da remuneração do pessoal da Sécuripost, e que foi por essa razão que não julgou necessário analisar esta questão e responder-lhe explicitamente.

62 O Tribunal considera que, como a própria Comissão confessa, esta não respondeu a essa acusação na decisão impugnada. Ora, se na verdade constitui jurisprudência não se exigir que a Comissão discuta todos os pontos de facto e de direito suscitados por cada um dos interessados (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Outubro de 1991, Atochem/Comissão, T-3/89, Colect., p. II-1177, n.º 222), não é menos verdade que está obrigada a responder de modo fundamentado a cada uma das acusações formuladas na denúncia, quanto mais não seja, se for o caso, invocando uma regra *de minimis* quando o aspecto acessório em causa não apresente relevância que justifique que a Comissão nele se detenha. Por conseguinte, a decisão está ferida neste ponto de falta de fundamentação.

63 Importa, em seguida, salientar que, na decisão impugnada, a Comissão respondeu à acusação referente à ausência de cotização pela Sécuripost para as caixas de seguro de desemprego, declarando que, «ao invés, não é devida qualquer cotização para as caixas de seguro de desemprego relativamente aos funcionários destacados, uma vez que o seu estatuto lhes oferece uma garantia de emprego». A

Comissão reconhece, assim, que não foi paga pela Sécuripost qualquer cotização para as caixas de seguro de desemprego, sem fornecer a menor explicação quanto às razões que a levaram a considerar que esta diferença de regime em relação às empresas concorrentes da Sécuripost não constituía um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. Daí decorre que, também neste ponto, a decisão impugnada não está fundamentada.

64 Quanto, em segundo lugar, da colocação à disposição de certos locais, o Tribunal considera que as recorrentes criticam a Comissão por não ter fundamentado de modo juridicamente suficiente o não acolhimento da sua denúncia na parte em que se refere à colocação à disposição da Sécuripost de locais em condições excessivamente vantajosas e, em especial, não ter analisado o preço das rendas praticadas, quando os preços de referência do serviço dos bens do Estado são notoriamente inferiores aos praticados para os locais a que têm acesso as empresas concorrentes da Sécuripost. A Comissão responde que, na denúncia inicial, as recorrentes afirmavam que as instalações eram colocadas gratuitamente à disposição da Sécuripost. Tendo-se essa acusação revelado inexacta com base nas informações colhidas junto do Governo francês, não acolheu, quanto a este ponto, a denúncia. Sustenta, portanto, que a acusação relativa aos preços a que os locais são arrendados à Sécuripost é diferente da formulada pelas recorrentes no decurso do processo administrativo e que foi por esta razão que não lhe pôde responder de modo preciso e circunstanciado na sua decisão.

65 O Tribunal considera que resulta das informações obtidas junto do Governo francês, como vêm retomadas na decisão, que os locais da Sécuripost foram colocados à sua disposição no âmbito de um regime especial de ocupação precária e que a Comissão não forneceu qualquer especificação na sua decisão quanto aos preços efectivamente praticados relativamente à Sécuripost e quanto aos que devem pagar os seus concorrentes para poderem dispor de locais comparáveis. De onde resulta que, neste ponto, a decisão não está suficientemente fundamentada, na medida em que não expõe como é que a possibilidade de o Governo francês não receber uma renda correspondente aos preços do mercado, não conduz a uma transferência de recursos deste governo para a Sécuripost.

66 O Tribunal entende que, nas circunstâncias do caso vertente, a Comissão devia, por força da sua obrigação de proceder a um exame minucioso e imparcial do processo sujeito à sua instrução, inquirir do montante das rendas pagas pela Sécuripost e, eventualmente, compará-las com as suportadas pelas empresas concorrentes. Com efeito, quando a Comissão decide não acolher uma denúncia, que incide sobre uma medida qualificada, pelo denunciante, como um auxílio de Estado não notificado, sem lhe permitir pronunciar-se, antes da adopção da decisão definitiva, sobre os elementos colhidos no âmbito do seu inquérito, tem a obrigação de examinar oficiosamente as acusações que o denunciante não deixaria de formular se tivesse podido tomar conhecimento desses elementos, como é aqui o caso, tendo em conta o facto de que a Comissão tinha conhecimento de que os referidos locais foram colocados à disposição da Sécuripost nos termos do code des domaines de l'État (regulamentação dos bens do Estado), que define condições de colocação à disposição diferentes das do mercado. Daí decorre que também neste ponto a decisão impugnada enferma de falta de fundamentação.

67 No que respeita, em terceiro lugar, aos abastecimentos de combustível a preço reduzido e à manutenção dos veículos, o Tribunal considera que as recorrentes criticam a Comissão, por um lado, por não ter investigado quais eram os preços praticados pelas sociedades Total e Shell à Sécuripost para o abastecimento em combustível dos seus veículos e, por outro, por não ter efectuado qualquer investigação quanto aos preços praticados pelo SNO para a manutenção dos veículos da Sécuripost. A Comissão responde que as afirmações das recorrentes quanto ao abastecimento em combustível junto das sociedades Total e Shell não foram suficientemente demonstradas, atentas as afirmações das autoridades francesas, o que justificará o facto de não lhes ter respondido expressamente. Quanto à manutenção dos veículos da sociedade Sécuripost pelo SNO, a Comissão teve oportunidade de verificar que este serviço utilizava «um sistema de facturação análogo ao das oficinas privadas». Nada deixando supor que esse sistema de facturação pudesse esconder qualquer elemento de auxílio de Estado, a Comissão concluiu que essa acusação não merecia acolhimento.

68 O Tribunal considera que, quanto ao abastecimento em combustível, foi correctamente que a Comissão aceitou as explicações fornecidas pelo Governo francês, na medida em que as alegações constantes da denúncia se relacionavam com a utilização de senhas de gasolina dos Correios. Com efeito, essas alegações específicas não estavam apoiadas em qualquer indício. De resto, a justeza da atitude da Comissão é corroborada pelo facto de as recorrentes não terem persistido nas suas alegações a esse respeito neste Tribunal. Além disso, as recorrentes não podem acusar a Comissão de não ter examinado os preços praticados pelas sociedades Total e Shell relativamente à Sécuripost, pois esta não tinha qualquer razão para pensar que sociedades privadas praticassem, por iniciativa do Governo francês, preços vantajosos para a Sécuripost. Pelo que se conclui que, neste ponto, a decisão se encontra suficientemente fundamentada.

69 Quanto à manutenção dos veículos da Sécuripost pelo SNO, importa salientar que a Comissão, na sua decisão, não respondeu à acusação das recorrentes, dado que se limitou a referir o sistema de facturação aplicado pelo SNO sem examinar se os preços praticados revelavam ou não a existência de um auxílio de Estado, quando era esse o objecto da acusação formulada pelas recorrentes. Esta omissão na fundamentação da decisão é tanto menos justificada quanto, sendo o sistema de facturação aplicado pelo SNO análogo ao praticado pelas oficinas privadas, como verificou a Comissão, lhe teria sido fácil comparar os preços praticados por este e aquelas. O Tribunal considera, por conseguinte, que neste ponto, a fundamentação da decisão impugnada é insuficiente.

70 No que se refere, em quarto lugar, aos empréstimos concedidos pela Sofipost à Sécuripost, o Tribunal verifica que as recorrentes criticam a Comissão por não se ter interrogado sobre a questão de saber se uma operação remunerada à taxa bancária de base acrescida de meio ponto não representava uma vantagem específica, comparando a taxa assim determinada à que poderiam obter os concorrentes no mercado bancário nesse momento. Acrescentam que a Comissão não podia referir-se à taxa prevista na sua comunicação sobre os regimes de auxílios com finalidade regional para justificar a taxa que lhe serviu de comparação no âmbito da sua análise da denúncia, uma vez que esta comunicação terá uma finalidade totalmente diversa da dos auxílios de Estado cuja existência é alegada no caso vertente. Após recordar que a acusação formulada pelas recorrentes na sua petição difere da que consta na denúncia inicial, a Comissão indica que se serve sempre da mesma taxa de referência para determinar se um empréstimo contém ou não um elemento de auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado e isto com um objectivo de coerência e de transparência.

71 O Tribunal considera, no referente à questão do empréstimo de 5 000 000 FF concedido à Sécuripost para o exercício de 1987, que foi com razão que a Comissão acolheu as explicações do Governo francês. Com efeito, a Comissão explicou que este empréstimo de 5 000 000 FF constituiu um adiantamento de accionista que foi incorporado no capital da Sécuripost em 1988. A Comissão explicou, além disso, que este adiantamento não reveste a natureza de um auxílio de Estado, uma vez que a entrada de capital novo foi realizada em circunstâncias que seriam aceitáveis no caso de um investidor privado que actuasse nas condições normais de uma economia de mercado e que é habitual para um investidor que cria uma actividade nova só progressivamente transferir os bens e capitais necessários ao seu funcionamento. Ao fazê-lo, a Comissão fundamentou a sua decisão, neste ponto, de modo juridicamente suficiente.

72 Pelo contrário, o Tribunal entende que a Comissão não respondeu de modo juridicamente suficiente à acusação das recorrentes referente à concessão de um adiantamento de 15 000 000 FF à Sécuripost para o exercício de 1989. Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão limitou-se a verificar que este montante foi concedido no âmbito de uma convenção celebrada entre as sociedades do grupo Sofipost e que a taxa de juro aplicada corresponde à taxa bancária de base acrescida de meio ponto. Daí deduz a Comissão que a acusação não deve ser acolhida, uma vez que o adiantamento de 15 000 000 FF representa uma operação remunerada. Cabe a este propósito salientar que o facto de se tratar de uma operação remunerada não basta para demonstrar não estarmos perante um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado, pois que essa operação remunerada pode ainda ter sido praticada a uma taxa que represente uma vantagem específica concedida à Sécuripost relativamente

aos seus concorrentes. Além disso, pelas razões indicadas no n.º 66, a Comissão não pode prevalecer-se do facto de a crítica que é formulada no Tribunal ser diferente da formulada na denúncia inicial. Por conseguinte, o Tribunal considera que, neste ponto, a fundamentação da decisão impugnada é insuficiente.

73 Quanto ao mais, o Tribunal refere que as recorrentes sustentam que a decisão impugnada enferma de erro manifesto de apreciação no que respeita aos preços praticados pela Sécuripost aos Correios. No entendimento das recorrentes, os contratos entre os Correios e a sociedade Sécuripost, designadamente no que respeita à prestação do serviço de transporte de fundos, foram acordados a preços claramente superiores aos habitualmente praticados na profissão. Daí resultará, em sua opinião, um auxílio do Estado francês à Sécuripost equivalente à diferença entre os preços fixados no contrato com os Correios e os preços normais do mercado. Para afastar esta acusação na decisão impugnada, a Comissão efectuou uma comparação com um contrato muito importante obtido pela sociedade Sécuripost para o transporte de fundos dos armazéns Casino. A este respeito, as recorrentes alegam, por um lado, que a Comissão não especificou a que ano se referiam os seus cálculos, quando os preços relativos ao contrato com os Correios variaram no tempo, e, por outro, que, em todo o caso, os cálculos da Comissão permitem verificar que os preços praticados pela Sécuripost relativamente aos Correios são 10% mais elevados do que os praticados aos armazéns Casino.

74 O Tribunal refere que, na decisão impugnada, a Comissão se limitou a comparar o preço do serviço que foi facturado respectivamente aos Correios e aos Casino, exclusivamente com base em dados que se reportam a 1993, sem no entanto justificar ou precisar. Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão não explica de modo algum as razões que a levaram a considerar que as diferenças nos preços praticados durante os anos de 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992 não constituem auxílios de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. A Comissão não contesta, aliás, a existência dessas diferenças de preços durante os anos anteriores a 1993, embora sustente no âmbito do presente processo, ou seja, após ter adoptado a decisão impugnada, que essas diferenças se explicam, pelo menos a partir de 1989, pela tomada em consideração de uma repartição geográfica diferente consoante se trate do contrato com os Correios ou com os Casino. Além disso, os preços facturados pela Sécuripost aos Correios diminuíram de modo contínuo desde 1987 até 1993, designadamente nos termos do acordo-quadro de 30 de Setembro de 1987 que vincula os Correios e a sociedade Sécuripost, o que agrava ainda mais o valor das diferenças apontadas pelas recorrentes.

75 Na falta de precisões quanto aos preços praticados pela Sécuripost relativamente aos Correios e a outros clientes nos anos de 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992, o Tribunal entende não dispor de elementos que lhe permitam exercer o seu controlo quanto ao bem-fundado da decisão recorrida e que, portanto, é necessário suscitar oficiosamente um argumento baseado na inobservância do dever de fundamentação da decisão impugnada relativamente a este ponto (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Março de 1959, Nold/Alta Autoridade, 18/57, Colect. 1954-1961, p. 315, e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Janeiro de 1992, Speybrouck/Parlamento, T-45/90, Colect., p. II-33, e de 2 de Julho de 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Comissão, T-61/89, Colect., p. II-1931, n.º 129). O Tribunal entende, por conseguinte, que a fundamentação da decisão recorrida é insuficiente relativamente a este ponto.

76 Importa ainda frisar que, na decisão impugnada, a Comissão se limitou, para responder a esta acusação, a retomar literalmente a resposta que lhe foi dada pelo Governo francês na sua comunicação de 12 de Janeiro de 1993, sem resultar da fundamentação da decisão impugnada que a Comissão tenha procedido a uma verificação da sua correcção.

77 O Tribunal considera, de resto, que a Comissão não pode invocar, como fez na audiência, uma alegada insuficiência dos elementos fornecidos pelas denunciantes em apoio da sua denúncia, como justificação de uma insuficiência de fundamentação da sua decisão. Com efeito, a recolha de informações e dos elementos necessários à verificação do bem-fundado de uma denúncia, cuja credibilidade foi admitida pela própria Comissão nas suas comunicações de 28 de Junho de 1991 e de 9 de Outubro de 1991,

constitui tarefa bem mais difícil para as denunciantes do que para a Comissão. As denunciantes veem-se, em geral, confrontadas com a obstrução administrativa inerente a este tipo de diligências, dado que devem obter a confirmação das acusações suscitadas precisamente junto das administrações que suspeitam terem violado a regulamentação comunitária em matéria de auxílios de Estado sem disporem de um qualquer meio de pressão. Ao invés, a Comissão dispõe de meios mais eficazes e apropriados à recolha das informações necessárias a uma instrução minuciosa e imparcial da denúncia. No caso em apreço, verifica-se, atendendo às dificuldades inevitavelmente encontradas pelas recorrentes, que os elementos que apresentaram em apoio da sua denúncia e dos vários recapitulativos enviados à Comissão são de natureza a estribar suficientemente as acusações formuladas de modo a ficar a Comissão obrigada a fornecer uma resposta fundamentada a cada uma delas. O Tribunal recorda, a este respeito, que as circunstâncias do caso vertente reforçam a obrigação de fundamentação que incumbe à Comissão (v., *supra,* os n.os 56 a 59).

78 O Tribunal entende, além disso, que a obrigação que incumbe à Comissão de fundamentar as suas decisões pode requerer, em determinadas circunstâncias, um debate contraditório com o denunciante visto que, para justificar de modo juridicamente suficiente a sua apreciação da natureza de uma medida qualificada pelo denunciante como auxílio de Estado, a Comissão tem necessidade de conhecer a sua posição sobre os elementos que recolheu no âmbito da sua instrução (v. as conclusões apresentadas pelo advogado-geral G. Tesauro no processo C-198/91, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, Colect., pp. I-2487, I-2502, n.os 17 a 19). Em semelhantes circunstâncias, esta obrigação constitui o prolongamento necessário da obrigação que incumbe à Comissão de assegurar o tratamento diligente e imparcial da instrução do processo, recolhendo todos os pareceres necessários.

79 Cabe acrescentar que a Comissão não pode sustentar, como fez na audiência, que a realização desse debate contraditório quanto ao conteúdo da denúncia e do seu inquérito se traduz na realidade em lhe ser imposto que dê início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado e, portanto, suspenda a execução da medida em causa, sendo certo que esta medida pode, no fim de contas, vir a revelar-se como não sendo um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. Com efeito, em determinados casos, a Comissão, como reconheceu na audiência, submete aos denunciantes as observações que lhe foram remetidas pelo Estado-Membro em questão, no âmbito da fase preliminar do processo de exame. A Comissão dispõe, portanto, de meios bastantes no âmbito da fase preliminar do processo para efectuar um exame diligente e imparcial da denúncia e cumprir a sua obrigação de fundamentar a decisão de não acolher uma denúncia por a medida denunciada não constituir um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. Aliás, o Tribunal salienta que, na audiência, a Comissão admitiu que actualmente já lhe tem acontecido desencadear o processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado a fim de examinar contraditoriamente a natureza da medida em causa e chegar à conclusão, no termo desse processo, que a referida medida não constitui um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado.

80 Resulta de tudo o que vem dito que a decisão impugnada deve ser anulada, não podendo a sua fundamentação justificar a conclusão de que as medidas denunciadas pelas recorrentes não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado. Por conseguinte, não cabe examinar mais detalhadamente os restantes fundamentos.

Quanto às despesas

81 Por força no disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas, se assim tiver sido requerido. Tendo a recorrida sido vencida e tendo as recorrentes requerido a sua condenação, há que condená-la nas despesas.

82 Por força do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a interveniente suportará as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) É anulada a decisão de 31 de Dezembro de 1993 da Comissão que indeferiu o pedido das recorrentes de que esta verificasse que a República Francesa infringiu os artigos 92.° e 93.° do Tratado ao conceder auxílios à Sécuripost.

2) A Comissão suportará as suas próprias despesas e as efectuadas pelas recorrentes.

3) A República Francesa suportará as respectivas despesas.

Lenaerts Schintgen Briët

García-Valdecasas Lindh

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Setembro de 1995.

O secretário
H. Jung

O presidente
K. Lenaerts