CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI apresentadas em 4 de Junho de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes

1. Apresentado em 20 de Agosto de 1985, o recurso sobre o qual o Tribunal é chamado a pronunciar-se foi interposto pela República Francesa contra a Comissão das Comunidades Europeias. O Governo de Paris solicita ao Tribunal que anule a Decisão 85/380, de 5 de Junho de 1985 (JO L 217, p. 20), que declarou incompatíveis com o mercado comum dois regimes de auxílios às empresas do sector têxtil e do vestuário, previstos pelos decretos n.os 84-389 e 84-390 (JORF 1984, p. 1651 e seguintes).

Estes diplomas vieram autorizar a prorrogação até 31 de Dezembro de 1985 da cobrança de duas imposições parafiscais efectuada, juntamente com as modalidades do IVA, sobre as vendas em França dos produtos têxteis e de vestuário, com excepção das vendas ou das transacções de produtos originários dos outros Estados-membros ou colocados em livre prática nesses Estados. O produto das imposições — que tinham sido criadas para promover, por um lado, a investigação e, por outro, a modernização e a renovação das estruturas industriais e comerciais — foi atribuído a um organismo criado pelo Decreto n.° 84-388 (JORF 1984, p. 1650) e conhecido como DEFI, a fim de ser repartido entre as empresas, as acções colectivas de promoção e os centros técnicos das indústrias interessadas (têxtil, vestuário e malhas).

O sistema assim descrito destinava-se a alterar um regime instituído em 1982 e considerado igualmente contrário ao artigo 92.° do Tratado (Decisão 83/486, de 20 de Julho de 1983, JO L 268, p. 48). Informada das novas medidas e da instituição do DEFI, a Comissão enviou uma carta ao Governo francês (30 de Julho de 1984) acusando-o de ter reintroduzido auxílios já considerados incompatíveis e dando início ao processo previsto no n.° 2 do artigo 93.° A França contestou as acusações mas os seus argumentos não convenceram o órgão de controlo. Daí a decisão mencionada no início. Além de ser impugnada pelo Governo francês foi-o também pelo DEFI (processo 282/85), mas o recurso deste último foi julgado inadmissível por acórdão proferido em 10 de Julho de 1986, (Recueil, p. 2469 e 2475).

No decurso do presente processo, o Tribunal admitiu a República Federal da Alemanha a intervir em apoio da Comissão (despacho de 15 de Janeiro de 1986).

2. O Governo francês baseia o pedido de anulação em quatro fundamentos:

a) aplicação errada do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado;

b) violação dos direitos de defesa;

* Tradução do italiano.

c) insuficiência da fundamentação quanto ao não reconhecimento da existência das condições especificadas no n.° 1 do artigo 92.° à recusa em aplicar o n.° 3 da mesma disposição;

d) erro na fundamentação por o seu autor não ter reconhecido a compatibilidade do auxílio na acepção do n.° 3, alínea c) do artigo 92.°

Liberto-me, de imediato, do primeiro fundamento que diz respeito ao cumprimento por parte da França da obrigação de notificar o projecto de auxílios atempadamente. Com efeito, na réplica, o Governo recorrente abandonou-o e, de qualquer modo, não parece que a decisão se fundamente na acusação à qual reage. Devo dizer à partida que me ocuparei conjuntamente dos dois últimos fundamentos. Efectivamente, o quarto é absorvido pelas considerações que desenvolverei ao tratar do terceiro.

O fundamento enunciado na alínea b) desdobra-se em duas acusações. Alega-se em primeiro lugar que a Comissão adoptou a medida litigiosa sem ter tido com a França uma discussão prévia suficiente ou, pelo menos, sem ter correspondido às tentativas de intensificar o diálogo, feitas pelo seu interlocutor. Assim, a uma carta que lhe foi dirigida, em 3 de Junho de 1985, pelo ministro do Trabalho Delebarrre, o comissário Sutherland respondeu cerca de quatro dias mais tarde, isto é, depois da adopção da decisão. Além disso — acrescenta-se — a França nunca chegou a ter conhecimento das objecções que três Estados-membros e uma federação de empresas alemãs da indústria têxtil tinham feito contra o seu projecto. Deste modo, não pôde responder a essas observações que, no entanto, são utilizadas e mencionadas pela decisão.

A primeira acusação é infundada. A Comissão observa que, pelo menos em linhas gerais, a sua opinião era conhecida pela recorrente desde a decisão de 20 de Julho de 1983. De qualquer modo, se é verdade que enviou ao Governo francês um primeiro telex em 21 de Junho de 1984 e uma segunda comunicação em 30 de Julho seguinte, o início do processo contraditório deu-se cerca de uma ano antes de a decisão ter sido adoptada. A França responde que, tendo o projecto sido notificado à Comissão em 18 de Abril de 1985, a mesma só podia iniciar o processo de contestação a partir dessa data. Mas o argumento não é pertinente: a obrigação de informação prevista pelo n.° 3 do artigo 93.° vincula o Estado e não igualmente a Comissão; senão, o incumprimento por parte do primeiro bastaria para tornar vã a função de controlo que o Tratado confia à segunda. Acrescenta-se — e o próprio Governo de Paris o reconhece — que a recorrida considerou sempre a nota de 18 de Abril de 1985 como observações complementares no âmbito de um processo instaurado em 30 de Julho de 1984.

Portanto, não há dúvidas de que, a partir dessa data, a França tinha pleno conhecimento da opinião do órgão de controlo; nem se pode dizer que no decurso dos onze meses seguintes, este último tenha alterado ou completado com novos elementos as suas convicções. Pelo contrário, durante esse período as partes tiveram numerosos encontros (os últimos em 30 e 31 de Maio de 1985) e trocaram correspondência frequentemente. Nesse contexto, o atraso com que o Comissário respondeu ao ministro Delebarre parece-me criticável do ponto de vista da etiqueta ou da simples cortesia, mas não prova certamente a insuficiência do diálogo.

À segunda acusação a recorrida responde:

a) que não existe em matéria de auxílios um processo contraditório comparável com o previsto pelas regras de concorrência;

b) que, ao revelar as objecções que tinha recebido de três Estados e da Federação da Indústria Têxtil alemã, teria dissuadido terceiros na posse de informações úteis de lhas comunicarem.

No entanto, estes argumentos devem ser desatendidos. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, o respeito pelos direitos de defesa nos processos administrativos instaurados pela Comissão implica, mesmo na falta de uma regulamentação específica, que o interessado fique em condições de apresentar as suas observações sobre a pertinência e sobre a veracidade dos factos e dos documentos de que a Comissão dispõe e nos quais fundamenta a sua convicção. O órgão de controlo também não pode invocar o carácter secreto das suas informações. Com efeito, se o Estado não as pode comentar, elas não podem ser utilizadas nas decisões com que o processo culmina (ver os acórdãos proferidos em 10 de Julho de 1986, Reino da Bélgica/Comissão, processos 234/84 e 40/85, Recueil, p. 2263 e 2321, n.os 27 e seguintes dos fundamentos).

A fragilidade da linha de defesa adoptada pela Comissão não implica, no entanto, que a acusação do Governo francês possa ser acolhida. Para que a violação dos direitos de defesa ocasione a anulação do acto, a jurisprudência do Tribunal exige efectivamente um elemento suplementar. Noutros termos, é necessário que as informações chegadas à Comissão tenham sido decisivas para a adopção da decisão, no sentido de que esta teria um conteúdo diferente se a instituição não as tivesse recebido e utilizado. A este respeito basta ver os documentos sucintos enviados pela Dinamarca, o Reino Unido, a República Federal da Alemanha e a Federação da Indústria Têxtil alemã para se verificar que não contêm qualquer dado realmente importante ou, de qualquer modo, não abordado no decurso das reuniões longas e aprofundadas que se efectuaram entre a França e a Comissão.

Considere-se, por exemplo, a acta da reunião de 30 de Maio de 1985 (junta ao anexo IV do memorando de defesa). Daí resulta que a discussão focou temas como o desenvolvimento favorável da indústria têxtil em França, a intenção do Governo francês de não aumentar a capacidade produtiva da indústria têxtil e o número dos assalariados, os resultados positivos que se seguiram à reestruturação do sector. De facto, as observações mais significativas constantes dos quatro documentos referem-se substancialmente a estes argumentos.

3. Como já disse, tratarei conjuntamente os dois últimos fundamentos. Na acusação c), o Governo recorrente alega a insuficiência da fundamentação adoptada pelo órgão de controlo e a violação do artigo 190.° que daí resulta. Em especial, a fundamentação seria insuficiente: a) por não ter demonstrado a incompatibilidade dos auxílios na acepção do n.° 1 do artigo 92.°, com uma análise aprofundada da sua incidência efectiva sobre o mercado (como o exigem, pelo contrário, os acórdãos proferidos em 14 de Novembro de 1984, Intermills, processo 323/82, Recueil 1984, p. 3809, e em 13 de Março de 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, processos apensos 296 e 318/82, Recueil 1985, p. 809) e do prejuízo causado às empresas concorrentes; b) por não ter esclarecido as razões que levaram a Comissão a

excluir a aplicação da derrogação prevista para «os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades» [n.° 3, alínea c), do artigo 92.°].

O último fundamento do recurso diz respeito ao mérito da exclusão que acabei de mencionar. Afirma-se, que além de serem insignificantes pelo seu montante, os auxílios em causa são «neutros» no plano da concorrência intracomunitária. Sendo financiados através de imposições sobre produtos fabricados e vendidos em França, esses auxílios traduzem-se efectivamente numa simples redistribuição dos recursos nos sector dos têxteis e do vestuário e destinam-se apenas a favorecer os investimentos para fazer face às importações provenientes dos países terceiros com mão-de-obra barata. Portanto, é de excluir a sua aptidão para alterar as condições das trocas comerciais com os outros países comunitários.

A Comissão opõe três argumentos às acusações assim resumidas. Observa em primeiro lugar que os auxílios têm por destinatário não apenas uma empresa mas um sector de produção no seu conjunto, o que torna impossível a apreciação dos seus efeitos ao nível de análise pretendido pela França. Não é, pois, verdade que a incidência das medidas litigiosas sobre os balanços das empresas beneficiárias seja pouco importante; de facto, na indústria têxtil, as margens de lucro são reduzidas e, nessas condições, um auxílio que diminua o custo dos investimentos em 5,5 % pode revelar-se decisivo no plano da concorrência. Por último, é falso que o sistema seja «neutro». Só 10,7 % dos produtos têxteis importados em França provêm de países terceiros, enquanto 69,3 % são originários de outros Estados-membros. As alterações provocadas pelos auxílios repercutem-se, portanto, de modo mais sensível no interior da Comunidade que no exterior dela.

Na minha opinião, a fundamentação da decisão não está viciada. Assim, antes de mais, no que diz respeito às distorções actuais ou potenciais que possam resultar das medidas em exame. A Comissão retira da jurisprudência do Tribunal (ver acórdão de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris, processo 730/79, Recueil 1980, p. 2671, n.° 11) o indiscutível princípio segundo o qual há que considerar que «um auxílio financeiro concedido pelo Estado (que) reforce a posição de uma empresa em relação a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias» lesa as outras empresas [ver o texto da Decisão 85/380, (JO L 217, p. 22)]. Mas esta observação não se mantém, como o alega a França, no estado de mera proposição teórica. Ela é confirmada de modo adequado por uma série de dados como a já mencionada quantificação da incidência que o auxílio tem sobre os custos das empresas (5,5 %), as restritas margens de competitividade existentes no sector, a importância que, por isso, reveste a percentagem indicada e a penetração muito considerável da indústria têxtil francesa nos outros mercados comunitários.

Parece-me, pois, correcta a observação segundo a qual, tratando-se no caso concreto de auxílios destinados a um número indeterminado de empresários (na prática, quem tiver efectuado investimentos na sua empresa), não me parece possível determinar antecipada e minuciosamente as suas consequências sobre o conjunto do mercado dos produtos têxteis. As referências juriprudenciais feitas pela recorrente, que têm ambas por objecto casos respeitantes a empresas isoladamente consideradas, não apresentam, portanto, pertinência.

Quanto ao segundo aspecto da terceira acusação, convém recordar que, diferentemente da disposição anterior, o n.° 3 do artigo 92.° confere à Comissão um vasto poder discricionário. Na medida em que sejam

abrangidos por uma das hipóteses previstas pela disposição, os auxílios às quais esta se refere *podem* — e não devem — ser considerados compatíveis com o mercado comum (ver n.° 17 no acórdão Philip Morris, já citado). Desde que baseiem numa fundamentação lógica e suficiente, as decisões adoptadas pelo órgão de controlo não são, pois, censuráveis do ponto de vista da oportunidade.

Ora, parece-me que a coerência e a justeza da fundamentação em causa são indiscutíveis. A Comissão provou com abundância de pormenores e de dados estatísticos que a indústria têxtil francesa não teve qualquer período de crise dramático e que se encontra, pelo contrário, designadamente devido aos auxílios recebidos no passado, de boa saúde tanto mais invejável se a compararmos com a situação dos sectores análogos no resto da Comunidade. Este quadro é confirmado por numerosos documentos apresentados pelo Governo alemão (ver sobretudo o relatório do professor Messerlin consagrado às «Adaptações estruturais: a experiência francesa») e encontra uma confirmação suplementar nos dados — não homogéneos, mas apesar disso convergentes — que as partes forneceram a pedido do Tribunal após a audiência.

Examinando esses dados, notar-se-á, com efeito, que a França apresentou apenas números relativos à situação nacional. Pelo contrário, os números da Comissão dizem respeito a toda a Comunidade: face a estes — que, note-se, são plenamente dignos de confiança porque coincidem no que diz respeito à França com os do Governo de Paris — a melhor saúde da indústria francesa parece manifesta. A título de exemplo, com a única excepção do ano de 1984-1985, a curva do desemprego foi em França sempre e sensivelmente menos elevada que nos outros Estados-membros.

Por outro lado, se é assim e se é verdade que «a compatibilidade... do auxílio... deve ser apreciada no âmbito comunitário e não no de (um só) Estado-membro» (acórdão Philip Morris, já citado, n.° 29), a fundamentação *de qua* parece não apenas suficiente mas também correcta. Porque operam num sector relativamente próspero — lê-se na decisão — as empresas têxteis francesas podem investir utilizando «os seus próprios recursos financeiros sem ter de recorrer aos auxílios do Estado». Estes auxílios não são, portanto, «destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades» na acepção do n.° 3, alínea c), do artigo 92.°, harmonizando assim as condições das trocas comerciais entre os diversos Estados; pelo contrário, acentuam as disparidades entre essas condições e fazem-no, retomando ainda as palavras do Tratado, «de maneira que contrariem o interesse comum». Nem se diga que os seus efeitos de distorção dizem respeito apenas à concorrência com os países terceiros. Os números fornecidos pela Comissão desmentem esse argumento e, de qualquer modo, os produtos provenientes desses países apresentam habitualmente uma diferença de preços tão elevada que exclui que em relação a eles se produzam realmente os referidos efeitos.

4. Atendendo a todas as considerações precedentes proponho ao Tribunal que negue provimento ao recurso interposto em 20 de Agosto de 1985 pelo Governo da República Francesa contra a Comissão das Comunidades Europeias e, nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, condene o recorrente nas despesas.