ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
16 de Junho de 1993 *

No processo C-325/91,

República Francesa, representada por Edwige Belliard, directora adjunta na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Géraud de Bergues, secretário adjunto principal dos Negócios Estrangeiros no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Antonino Abate, consultor jurídico principal, e Michel Nolin, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Nicola Annecchino, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da comunicação da Comissão aos Estados-membros relativa à aplicação dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE e do artigo 5.° da Directiva 80/723/CEE da Comissão às empresas públicas do sector produtivo (JO 1991, C 273, p. 2) — Transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as suas empresas públicas — Sistema de comunicação de informações,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, M. Zuleeg e J. L. Murray, presidentes de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: J.-G. Giraud

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 24 de Novembro de 1992, em que o Governo francês esteve representado por Philippe Pouzoulet, subdirector na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por Catherine de Salins, consultora dos negócios estrangeiros no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Dezembro de 1991, a República Francesa solicitou, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, a anulação de um acto adoptado pela Comissão, intitulado «Comunicação da Comissão aos Estados-membros — Aplicação dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE e do artigo 5.° da Directiva 80/723/CEE da Comissão às empresas públicas do sector produtivo» (JO 1991, C 273, p. 2, a seguir «comunicação»).

2 Com base no n.° 3 do artigo 90.° do Tratado, a Comissão adoptou, em 25 de Junho de 1980, a Directiva 80/723/CEE relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas (JO L 195, p. 35, EE 08 F2 p. 75, a seguir «directiva»).

3 O artigo 5.° da directiva estabelece que:

«1. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para que os dados relativos às relações financeiras referidas no artigo 1.° sejam mantidos à disposição da Comissão durante cinco anos a contar do final do ano financeiro durante o qual os recursos públicos tenham sido atribuídos às empresas públicas em causa.

Contudo, quando os recursos públicos forem utilizados no decurso de um ano financeiro posterior, o prazo de cinco anos começa a correr a partir do final desse mesmo ano.

2. A pedido da Comissão, se esta o considerar necessário, os Estados-membros comunicar-lhe-ão os dados referidos no n.° 1, bem como os elementos de apreciação eventualmente necessários e, em especial, os objectivos prosseguidos.»

4 A comunicação controvertida é composta de duas partes. Na primeira (pontos 1 a 44), a Comissão explana, no essencial, a sua interpretação da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às empresas públicas bem como a forma por que entende aplicar as normas em matéria de auxílios de Estado em caso de intervenção pública, designadamente no que se refere às injecções de capital, garantias, empréstimos e remuneração dos investimentos.

5 Na segunda parte (pontos 45 e segs.), os pontos 46 a 49 têm a seguinte redacção:

«46. O artigo 5.° da directiva 'transparência' obriga os Estados-membros a fornecerem as informações requeridas, para assegurar a transparência quando a Comissão o considere necessário. Pelos motivos atrás expressos, a Comissão considera actualmente necessário que os Estados-membros forneçam relatórios sobre as intervenções do Estado numa base anual em relação às empresas públicas do sector produtivo. Por conseguinte, sem prejuízo do direito de solicitar informações mais pormenorizadas em casos específicos e de acordo com os artigos 1.° e 5.° da directiva 'transparência', a Comissão solicita aos Estados-membros que lhe apresentem um relatório anual com indicação de todos os dados relativos aos seguintes aspectos de intervenção do Estado em cada empresa pública abrangida pela presente comunicação:

a) contas anuais (balanço e conta de resultados) de cada empresa pública abrangida;

As seguintes informações deverão também ser fornecidas, para cada empresa, caso não tenham já sido incluídas nos referidos relatórios:

b) entradas de capital (especificar as respectivas condições — por exemplo, ordinário, privilegiado, etc.);

c) subvenções não reembolsáveis ou subvenções reembolsáveis apenas em determinadas circunstâncias;

d) concessão de quaisquer empréstimos (especificar as taxas, condições e garantias concedidas);

e) garantias prestadas em relação a empréstimos (especificar as condições e eventuais encargos);

f) dividendos recebidos, lucros retidos;

g) alteração das condições de qualquer intervenção estatal anterior, em especial a renúncia a montantes devidos ao Estado por uma empresa pública (incluindo, entre outros, o reembolso de empréstimos, subvenções, etc., o pagamento de impostos sobre as sociedades ou de quotizações para a segurança social ou quaisquer dívidas semelhantes);

h) de acordo com a definição da quarta Directiva 78/660/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, relativa às contas anuais de certas formas de sociedades, as seguintes informações:

— ganhos ou perdas provenientes das actividades normais, antes de impostos (n.^{os} 14 e 15 do artigo 23.°),

— juros a pagar (n.° 13 do artigo 23.°),

— credores: montantes devidos e a pagar a mais de um ano (artigo 10.°, letra I, n.^{os} 1, 2, 6 e 7),

— capital e reservas (artigo 10.°, letra L, pontos I a VI).

Nota: As subvenções, empréstimos e garantias concedidos ao abrigo de regimes de auxílios aprovados pela Comissão (e relacionados com projectos de investimento específicos) não devem ser incluídos nas alíneas c), d) ou e).

47. As informações acima solicitadas devem ser fornecidas separadamente para cada empresa pública, incluindo as localizadas noutros Estados-membros, e deverão incluir, quando for caso disso, todas as operações intra e intergrupo entre diferentes empresas públicas, bem como directamente entre empresas públicas e o Estado. Assim, por exemplo, o capital referido na alínea a) do ponto 46 deverá incluir não apenas o capital social subscrito directamente pelo Estado mas também o capital social subscrito por uma empresa pública gestora de participações sociais ou por qualquer outra empresa pública (incluindo instituições financeiras), quer pertença ou não ao mesmo grupo. Deverá ser sempre especificada a relação existente entre a entidade financiadora e o beneficiário. De igual modo, os relatórios e informações solicitadas nas alíneas a) e h) do ponto 46 devem referir-se separadamente a cada empresa pública, bem como a cada (sub)empresa pública gestora de participações sociais que reúna várias empresas públicas.

48. Todas as informações solicitadas inserem-se no âmbito geral e no objectivo da referida directiva 'transparência' (artigo 1.°) e, mais especificamente, dizem respeito às informações pormenorizadas que os Estados-membros devem manter à disposição da Comissão (artigo 3.°).

49. Deverão ser fornecidas as seguintes informações em relação a todas as empresas públicas:

— com um volume de negócios no último exercício superior a 250 milhões de ecus

e

— cujo sector de actividades principal (ou, no caso de sociedades gestoras de participação sociais, cujo sector de actividade principal das filiais) seja a indústria...

As informações solicitadas nas alíneas b) a g) do ponto 46 em relação às empresas públicas em questão devem ser recebidas pela Comissão, o mais tardar, seis meses após o final da cada ano. As informações solicitadas nas alíneas a) e h) do ponto 46 deverão ser fornecidas aquando da publicação das contas anuais, mas num prazo que não poderá exceder dez meses após o termo do exercício da empresa em causa.»

6 É pacífico que as empresas francesas abrangidas pela comunicação são em número de catorze e que o seu nome fora já comunicado pelas autoridades francesas à Comissão em 25 de Junho de 1991.

7 Para mais ampla exposição dos antecedentes e factos do processo, da génese da comunicação, da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à admissibilidade do recurso

8 A Comissão pede que o recurso seja julgado inadmissível na medida em que, contrariamente ao afirmado pela recorrente, o acto impugnado não acrescenta qualquer nova obrigação às previstas no artigo 5.° da directiva, não produzindo, assim, qualquer efeito jurídico novo, distinto dos desta disposição.

9 Recorde-se que, nos termos de jurisprudência constante, cabe recurso de anulação de quaisquer disposições adoptadas pelas instituições, seja qual for a sua natureza ou forma, que visem produzir efeitos jurídicos (acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263, n.° 42).

10 No caso vertente, trata-se de uma comunicação que, de acordo com o seu próprio título, visa precisar as modalidades de aplicação da directiva, designadamente do seu artigo 5.°, é desprovida de base jurídica, foi integralmente publicada na série C do Jornal Oficial e, como decorre dos autos, foi notificada a todos os Estados-membros por carta do comissário competente de 8 de Outubro de 1991.

11 Conclui-se daqui que a apreciação da procedência da questão prévia de inadmissibilidade depende da que deve ser feita sobre as acusações invocadas pela República Francesa relativamente ao acto controvertido, devendo pois ser examinada juntamente com as questões de mérito suscitadas no processo.

Quanto ao mérito

12 Em apoio do seu recurso, a República Francesa invoca, antes de mais, a violação do artigo 190.° do Tratado e do princípio da segurança jurídica, na medida em que a comunicação terá acrescentado novas obrigações às impostas aos Estados-membros pelo n.° 2 do artigo 5.° da directiva. Argumenta, em seguida, ter a Comissão excedido, através dessa comunicação, os limites do poder discricionário que lhe é conferido pelo n.° 3 do artigo 90.° do Tratado, dada a inexistência de necessidade da comunicação, a natureza desproporcionada das exigências que formula e a discriminação que estabelece entre empresas públicas e privadas.

13 A Comissão argumenta, pelo contrário, não ser a comunicação mais do que uma mera medida de aplicação e execução das obrigações estabelecidas no n.° 2 do artigo 5.° da directiva, correspondendo à necessidade de aplicar esta disposição de forma coerente, atendendo à evolução da vida económica e da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de auxílios de Estado.

14 Cabe, pois, examinar, em primeiro lugar, se a comunicação se limita a explicitar a obrigação de informar a Comissão decorrente para os Estados-membros do n.° 2 do artigo 5.° da directiva, ou se estabeleceu novas obrigações relativamente a esta disposição.

15 A este respeito, cabe sublinhar antes de mais que o artigo 5.° da directiva apenas prevê a obrigação de os Estados-membros manterem à disposição da Comissão durante cinco anos os dados relativos às relações financeiras e de lhos comunicarem a seu pedido.

16 Remetendo para o ponto 7 das conclusões do advogado-geral para uma análise mais detalhada das disposições relevantes da comunicação, basta salientar que nesta se prevê, para as empresas do sector produtivo cujo volume de negócios seja superior a 250 milhões de ecus, a transmissão anual dos dados relativos às relações financeiras especificados no respectivo ponto 46.

17 Deve dizer-se que a obrigação de os Estados-membros comunicarem tais dados de forma sistemática e generalizada não pode ser considerada inerente às obrigações previstas no n.° 2 do artigo 5.° da directiva, apesar de essa obrigação apenas ser aplicável a certa categoria de empresas que ultrapassem determinado volume de negócios.

18 A Comissão contesta, todavia, a natureza geral e sistemática da obrigação assim imposta aos Estados-membros, sustentando que a comunicação constitui um feixe de actos individuais, que visa de forma específica cada empresa, ou grupos de empresas interessadas, nos diversos Estados-membros.

19 Este argumento não pode ser acolhido.

20 Com efeito, a comunicação refere-se a categorias de empresas de forma geral e abstracta, em função de critérios objectivos, na medida em que as identifica com base em critérios atinentes à respectiva pertença a determinado sector e ao montante do respectivo volume de negócios.

21 Esta constatação não pode ser infirmada pela existência de uma lista de empresas a que a comunicação em causa se aplica, visto as referidas catorze empresas francesas serem precisamente as do sector produtivo cujo volume de negócios é superior a 250 milhões de ecus. Aliás, tal conclusão foi admitida pela própria Comissão, que

confirmou ser essa lista susceptível de evolução se o volume de negócios anual de outras empresas vier a ultrapassar os 250 milhões de ecus.

22 Decorre das considerações precedentes que a Comissão acrescentou novas obrigações às previstas no n.° 2 do artigo 5.° da directiva ao impor aos Estados-membros a obrigação de lhe comunicarem anualmente e de forma geral e sistemática os dados relativos às relações financeiras de certa categoria de empresas que realizem determinado volume de negócios.

23 Nestas condições, deve entender-se que a comunicação constitui um acto destinado a produzir efeitos jurídicos próprios, distintos dos do n.° 2 do artigo 5.° da directiva relativa à transparência, podendo, pois, ser objecto de recurso de anulação.

24 Cabe examinar, em segundo lugar, se a Comissão, ao adoptar um acto que impõe aos Estados-membros obrigações não previstas no n.° 2 do artigo 5.° da directiva, sem mencionar a respectiva base legal, violou, como sustenta o Governo francês, o princípio da segurança jurídica.

25 A este respeito, observe-se que o n.° 3 do artigo 90.° do Tratado confere à Comissão competência para adoptar directivas ou decisões adequadas à sua execução.

26 Ora, como o Tribunal de Justiça julgou por diversas vezes, a legislação comunitária deve ser clara e a sua aplicação previsível para todos os que por ela são abrangidos. Este imperativo de segurança jurídica impõe que qualquer acto que vise produzir efeitos jurídicos tire a sua força vinculativa de uma disposição de direito comunitário, que deve expressamente ser referida como sua base legal e que prescreva a forma jurídica de que o acto se deve revestir.

27 Daqui decorre que os actos destinados a modificar as obrigações previstas no n.° 2 do artigo 5.° da directiva, ou a estabelecer outras obrigações, apenas podem ser adoptados tomando expressamente como base jurídica o n.° 3 do artigo 90.° do Tratado.

28 Quanto ao argumento da Comissão, baseado no facto de a lista das catorze empresas abrangidas pela comunicação ter sido enviada pelas autoridades francesas competentes, e de, assim, a comunicação constituir um acto negociado entre a Comissão e o Governo francês, basta declarar, sem ser necessário examinar se o acto controvertido constitui efectivamente um acto negociado, não estar prevista no n.° 2 do artigo 5.° da directiva a possibilidade de adopção de tal acto.

29 No que se refere, por último, ao argumento da Comissão formulado na audiência, de que a comunicação seria, na realidade, uma circular dirigida aos serviços da Comissão para que estes solicitassem aos Estados-membros, nos termos do n.° 2 do artigo 5.° da directiva, os dados relativos às relações financeiras das empresas em causa, basta verificar que a comunicação visa expressamente os Estados-membros, aos quais foi aliás notificada.

30 Resulta do conjunto de considerações precedentes, e sem que seja necessário decidir sobre os demais fundamentos invocados pela República Francesa, que a Comissão, ao adoptar um acto que visa produzir efeitos jurídicos sem mencionar expressamente a disposição de direito comunitário em que funda a sua força vinculativa, violou o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais de direito comunitário cujo respeito deve ser garantido pelo Tribunal de Justiça.

31 Cabe, em consequência, sem que seja necessário decidir quanto aos demais fundamentos invocados pela República Francesa, anular a comunicação da Comissão.

Quanto às despesas

32 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **É anulada a comunicação da Comissão aos Estados-membros — Aplicação dos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE e do artigo 5.° da Directiva 80/723/CEE da Comissão às empresas públicas do sector produtivo.**

2) **A Comissão é condenada nas despesas.**

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Junho de 1993.

O secretário

J. G.-Giraud

O presidente

O. Due