ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
2 de Abril de 1998 *

No processo C-367/95 P,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Jean-Louis Dewost, director-geral do Serviço Jurídico, Jean-Paul Keppenne e Michel Nolin, membros do mesmo 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,

recorrente,

apoiada por

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Jean-Marc Belorgey, encarregado de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

e

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

Reino de Espanha, representado por Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agente,

Reino dos Países Baixos, representado por Marc Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

intervenientes,

que tem por objecto um recurso de anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Quarta Secção Alargada) em 28 de Setembro de 1995, Sytraval e Brink's France/Comissão (T-95/94, Colect., p. II-2651),

sendo recorridos:

Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e Brink's France SARL,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relator), H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Maio de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Novembro de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias interpôs, nos termos do artigo 49.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Setembro de 1995, Sytraval e Brink's France/Comissão (T-95/94, Colect., p. II-2651, a seguir «acórdão impugnado»), que anulou a decisão de 31 de Dezembro de 1993 da Comissão (a seguir «decisão controvertida»), que indeferiu o pedido da Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e de Brink's France SARL, de que a Comissão declarasse que a República Francesa infringiu os artigos 92.° e 93.° do Tratado CE ao conceder auxílios à empresa Sécuripost SA (a seguir «Sécuripost»).

2 A República Francesa, interveniente em primeira instância em apoio dos pedidos da Comissão, apresentou resposta. A Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e a Brink's France SARL (a seguir «denunciantes») não apresentaram observações ao Tribunal de Justiça.

3 Através de três requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Janeiro, 22 e 26 de Fevereiro de 1996, a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha e o Reino dos Países Baixos solicitaram autorização para intervir no processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por três despachos de 5 de Março de 1996, o Tribunal de Justiça autorizou essas intervenções.

Matéria de facto e tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância

4 Resulta do acórdão impugnado que, 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 passar a 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% pela República Francesa. Em 16 de Abril de 1987, a Sofipost criou a Sécuripost que controla em 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.

5 Por acordo 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. Em 30 de Setembro de 1987, foi firmado um acordo-quadro entre o ministro dos Correios e Telecomunicações e a Sécuripost. Entre 1987 e 1989, a Sofipost concedeu dois empréstimos-adiantamentos à Sécuripost, no valor respectivamente de 5 000 000 FF e de 15 000 000 FF, e procedeu a um aumento do capital desta última.

6 Em 4 de Setembro de 1989, várias empresas e associações de empresas francesas, entre as quais as denunciantes, apresentaram à Comissão dois pedidos para que desse início a um processo com base nos artigos 85.°, 86.° e 90.° do Tratado CE, por um lado, e com base nos 92.° e 93.° do mesmo Tratado, por outro. Apenas este último é objecto do presente recurso.

7 Na sequência desta denúncia, a Comissão, por carta de 14 de Março de 1990, pediu explicações ao Governo francês, tendo este respondido por carta de 3 de Maio de 1990.

8 Em 28 de Junho de 1991, a Comissão fez saber às recorrentes que a sua denúncia «[suscitava] várias questões de princípio importantes que exigem, no caso vertente, um exame aprofundado por parte dos serviços respectivos da Comissão». Em 9 de Outubro de 1991, indicou ainda às recorrentes que o seu processo «[se revelava] particularmente complexo, exigindo numerosas análises técnicas da abundante documentação apresentada quer pelas denunciantes quer pelas autoridades francesas...».

9 Em 5 de Fevereiro de 1992, a Comissão tomou uma decisão na qual afirmava não se poder concluir pela existência de auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado. Referia, designadamente, que, com base nos elementos de apreciação de que dispunha, a operação que conduziu à criação da Sécuripost era comparável à reorganização efectuada por uma empresa que decida criar uma filial para a gestão separada de um determinado ramo de actividade.

10 Em 13 de Abril de 1992, as denunciantes interpuseram, nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE, recurso de anulação desta decisão. Todavia, este recurso ficou sem objecto dado que a Comissão revogou, em 22 de Junho de 1992, a sua decisão de 5 de Fevereiro de 1992.

11 Em 24 de Julho de 1992, as denunciantes completaram a denúncia que tinham apresentado à Comissão. Em 21 de Janeiro de 1993, esta informou-as de que tinha inscrito no registo dos auxílios não notificados as medidas adoptadas pelo Governo francês relativamente à Sécuripost.

12 Em 26 de Março de 1993, o Governo francês autorizou a Sofipost a proceder à privatização da Sécuripost. Em 22 de Abril de 1993, as denunciantes apresentaram novo complemento à sua denúncia. Em 5 de Maio de 1993, a Comissão informou-as de que tinha decidido separar a instrução do processo em duas partes, uma anterior e outra posterior à privatização.

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

14 Em 31 de Dezembro de 1993, a Comissão — representada pelo seu membro encarregado das questões de concorrência — enviou ao Governo francês uma comunicação informando-o, sem fundamentação específica, de que tinha decidido, com base nos elementos de que dispunha, encerrar o processo através de uma decisão na qual afirmava não existirem auxílios de Estado na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Todavia, sublinhou que a sua decisão não se aplicava às medidas adoptadas a partir de 1992 no âmbito da privatização da Sécuripost.

15 No mesmo dia, a Comissão — sempre representada pelo seu membro encarregado das questões de concorrência — enviou às denunciantes uma comunicação que, respondendo aos argumentos expostos por estes, os informava ter concluído que a investigação a que tinha procedido não lhe permitia concluir, neste caso, pela existência de auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado, de forma que tinha decidido arquivar o processo.

16 Por petição de 2 de Março de 1994, as denunciantes interpuseram no Tribunal de Primeira Instância um recurso cujo objecto era a anulação desta decisão.

17 Invocaram quatro fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro assenta na violação do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, uma vez que a Comissão teria 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 denunciantes, uma vez que a Comissão teria considerado na sua 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.° do Tratado CE, uma vez que a Comissão não teria respondido, na decisão impugnada, às acusações formuladas pelas denunciantes na sua denúncia, relativas aos auxílios que consistiam: 1) no destacamento de pessoal administrativo

dos Correios para a Sécuripost, 2) na disponibilização de certos locais dos Correios, 3) no abastecimento de combustível e na manutenção de veículos em condições excessivamente favoráveis, e 4) no empréstimo de 15 000 000 FF concedido pela Sofipost à Sécuripost a uma taxa preferencial. O quarto fundamento assentava na existência de erros manifestos de apreciação relativamente ao modo como foi considerado, na decisão impugnada, 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.

Acórdão impugnado

18 De acordo com o acórdão impugnado, o recurso das denunciantes tinha por objecto a anulação da decisão em litígio «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».

19 O Tribunal considerou antes de mais, no n.° 32 do acórdão impugnado, que, vistos os autos, importava concentrar o seu exame conjuntamente nos terceiro e quarto fundamentos, que têm por base a violação do artigo 190.° do Tratado e o erro manifesto de apreciação.

20 Considerou em seguida, no n.° 51, por um lado, que a decisão impugnada é uma decisão da Comissão de não acolher as alegações das denunciantes pela razão de as medidas denunciadas não constituírem auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado e, por outro, que não tinha sido contestado que esta é uma decisão na acepção do artigo 189.°, quarto parágrafo, do Tratado e que, portanto, devia ser fundamentada nos termos do artigo 190.° do mesmo diploma. Assim, o Tribunal considerou, no n.° 52, que havia que verificar se a decisão impugnada evidenciava, de modo claro e inequívoco, a fundamentação que levou a Comissão a considerar que as medidas denunciadas pelas denunciantes não constituíam auxílios de Estado

na acepção do artigo 92.° 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.

21 A este respeito, o Tribunal sublinhou, no n.° 54, que o controlo jurisdicional que esta fundamentação tem por função permitir não era, 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 competência exclusiva da Comissão, mas um controlo da interpretação e da aplicação do conceito de auxílios de Estado inscrito no artigo 92.° do Tratado, efectuadas pela Comissão com vista a determinar se as medidas nacionais denunciadas pelas recorrentes devem ou não ser qualificadas de auxílios de Estado.

22 O Tribunal considerou, no n.° 55, que importava recordar o contexto em que se inseria a decisão impugnada, uma vez que o carácter suficiente ou não da fundamentação deve ser apreciado à luz não apenas do seu teor literal, mas também do seu contexto. A este respeito, o Tribunal sublinhou quatro aspectos: em primeiro lugar, o facto de a decisão impugnada ter sido adoptada após o decurso de um prazo particularmente longo (n.° 56); em segundo lugar, o facto de a Comissão ter precisado na correspondência que trocou com as denunciantes que a denúncia suscitava várias questões de princípio importantes que exigiam um exame aprofundado e numerosas análises técnicas (n.° 57); em terceiro lugar, o facto de a Comissão ter revogado a sua primeira decisão de 5 de Fevereiro de 1992 na sequência do recurso de anulação que as denunciantes interpuseram, quando esse recurso se limitava a reproduzir as diversas acusações já efectuadas no âmbito da sua primitiva denúncia, sem suscitar novas acusações (n.° 58), e, em quarto lugar, o facto de a Comissão ter inscrito as medidas controvertidas no regime dos auxílios não notificados e ter lamentado, numa carta enviada ao Governo francês, que nenhuma das medidas em causa tenha sido objecto de notificação prévia nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado (n.° 59).

23 À luz destas conclusões, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.° 60, que importava determinar se, no caso em apreço, a fundamentação da decisão impugnada podia justificar a conclusão de que as medidas denunciadas pelas recorrentes não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado.

24 A este propósito, concluiu que, no que respeita à acusação formulada pelas denunciantes relativamente ao pessoal administrativo destacado, a decisão impugnada estava ferida de falta de fundamentação (n.os 62 e 63), e que, no que respeita às acusações relativas à colocação à disposição dos locais (n.os 65 a 66), à manutenção dos veículos (n.° 69), à concessão do adiantamento de 15 000 000 FF (n.° 72) e aos preços praticados pela Sécuripost no que respeita aos Correios (n.os 74 a 76), a fundamentação desta decisão era insuficiente.

25 Neste contexto, o Tribunal considerou, nos n.os 66 e 72, que, quando a Comissão decide não acolher uma denúncia que incide sobre uma medida qualificada, pelo denunciante, como auxílio de Estado não notificado, sem permitir ao denunciante pronunciar-se, antes da adopção da decisão definitiva, sobre os elementos obtidos 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.

26 Além disso, o Tribunal considerou, no n.° 78, que a obrigação da 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 posição deste sobre os elementos que obteve no âmbito da sua instrução. O Tribunal considerou que, em semelhantes circunstâncias, esta obrigação constitui o prolongamento necessário da obrigação que incumbe à Comissão de assegurar um tratamento diligente e imparcial da instrução do processo, recolhendo todos os pareceres necessários.

27 Por último, o Tribunal declarou, no n.° 80, que a decisão impugnada devia ser anulada, não podendo a sua fundamentação justificar a conclusão de que as medidas denunciadas pelas denunciantes não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado.

O recurso

28 No seu recurso, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão impugnado com todas as consequências jurídicas, especialmente a remessa do processo ao Tribunal de Primeira Instância para que se pronuncie sobre o mérito, e

— condenar as recorrentes em primeira instância nas despesas do processo.

29 A República Francesa solicita ao Tribunal de Justiça:

— que conceda provimento ao recurso da Comissão e anule o acórdão impugnado, e

— atenda os pedidos apresentados em primeira instância pela Comissão.

30 A República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha e o Reino dos Países Baixos solicitam igualmente ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso da Comissão.

31 Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca três fundamentos. Alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu erro de direito:

— quanto ao destinatário de uma decisão em matéria de auxílios de Estado;

— quanto ao alcance do dever de fundamentação; e

— quanto às regras processuais a seguir no âmbito da gestão dos processos no domínio dos auxílios de Estado.

32 A Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância não teve em conta o enquadramento jurídico instituído pelo Tratado em matéria de auxílios de Estado, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria. Uma situação como a em causa, em que a Comissão se pronuncia sobre a existência de um auxílio de Estado a que se refere uma denúncia, o autor dessa denúncia não beneficiava de direitos específicos e só podia contestar a legalidade dessa decisão nos mesmos termos que qualquer outro requerente directa e individualmente afectado pela decisão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto ao sistema de controlo dos auxílios de Estado instituído pelo Tratado

33 Antes de examinar os fundamentos apresentados no âmbito do recurso, cabe recordar as regras aplicáveis do sistema de controlo dos auxílios de Estado instituído pelo Tratado.

34 O artigo 92.°, n.° 1, do Tratado estabelece que, «Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

35 O artigo 93.° do Tratado prevê o processo especial para exame permanente e o controlo dos auxílios de Estado pela Comissão. No que respeita aos novos auxílios que os Estados-Membros tenham a intenção de instituir, criou-se um processo prévio sem o qual nenhum auxílio pode ser considerado regularmente instaurado. Por força do artigo 93.°, n.° 3, primeiro período, do Tratado, tal como tem sido interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, os projectos destinados a instituir ou a modificar auxílios devem ser notificados à Comissão antes da sua concretização.

36 Esta procede então a um primeiro exame dos projectos de auxílio. Se, no termo desse exame, se lhe afigurar que um projecto não é compatível com o mercado comum, deve sem demora dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, primeiro parágrafo, que estabelece: «Se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.»

37 Do artigo 93.°, n.° 3, último período, do Tratado resulta que, durante a fase preliminar, o Estado-Membro em causa não pode pôr em execução o projecto de auxílio. No caso de ter sido dado início ao processo de exame previsto no artigo 93.°, n.° 2, esta proibição mantém-se até à adopção da decisão da Comissão sobre a compatibilidade do projecto de auxílio com o mercado comum. Em contrapartida, se a Comissão não reagir no prazo de dois meses a partir da notificação, o Estado-Membro em causa pode então dar execução ao projecto de auxílio depois de avisar a Comissão (v., designadamente, acórdão de 11 de Julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.° 38).

38 No âmbito do processo previsto no artigo 93.°, é preciso distinguir, por um lado, entre a fase preliminar de exame dos auxílios instituída pelo n.° 3 do artigo 93.° do Tratado, que tem apenas por objecto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa, e, por outro, a fase do exame a que se refere o n.° 2 do artigo 93.°, que se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre todos os dados do caso (v. acórdãos

de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, n.° 22, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.° 16).

39 O procedimento do n.° 2 do artigo 93.° reveste carácter indispensável sempre que a Comissão depare com dificuldades sérias para apreciar se um auxílio é compatível com o mercado comum. A Comissão só se pode portanto limitar à fase preliminar do n.° 3 do artigo 93.° para adoptar uma decisão favorável a um auxílio se tiver a convicção, no termo de um primeiro exame, de que esse auxílio é compatível com o Tratado. Pelo contrário, se esse primeiro exame a tiver levado à convicção oposta, ou não tiver permitido ultrapassar todas as dificuldades suscitadas pela apreciação da compatibilidade desse auxílio com o mercado comum, a Comissão tem o dever de obter todos os pareceres necessários e dar início, para o efeito, ao procedimento do n.° 2 do artigo 93.° (v., designadamente, acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão, 84/82, Recueil, p. 1451, n.° 13, e acórdãos Cook/Comissão, n.° 29, e Matra/Comissão, n.° 33, já referidos).

40 Sempre que, sem iniciar o procedimento do n.° 2 do artigo 93.°, a Comissão conclui, com base no n.° 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado comum, os beneficiários das garantias processuais previstas no n.° 2 deste artigo só podem conseguir que elas sejam respeitadas se tiverem a possibilidade de impugnar perante o Tribunal de Justiça aquela decisão da Comissão (v., designadamente, acórdãos Cook/Comissão, n.° 23, e Matra/Comissão, n.° 17, já referidos).

41 Ora, os interessados, na acepção do n.° 2 do artigo 93.° do Tratado, que podem assim, em conformidade com o artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, interpor recursos de anulação desde que sejam directa e individualmente afectados, são as pessoas, empresas ou associações eventualmente afectadas nos seus interesses pela concessão de um auxílio, isto é, designadamente, as empresas concorrentes e as organizações profissionais (v., designadamente, acórdão de 14 de Novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, Recueil, p. 3809, n.° 16).

42 É na perspectiva destes elementos de direito que há que examinar três fundamentos invocados pela Comissão em apoio do seu recurso.

Quanto ao primeiro fundamento

43 Através do seu primeiro fundamento, a Comissão alega que o Tribunal apreciou incorrectamente a natureza da decisão em litígio ao considerá-la como de indeferimento de uma denúncia. A Comissão e os quatro Estados-Membros intervenientes sublinham que as únicas decisões que a Comissão pode tomar no quadro dos artigos 92.° e 93.° do Tratado são decisões dirigidas a um Estado-Membro e relativas à existência ou à compatibilidade de um auxílio. Se a Comissão, ao abrigo do seu dever de boa administração, comunicar a sua decisão a eventual denunciante, a verdade é que essa informação continua a não poder constituir, enquanto tal, uma decisão dirigida ao queixoso. Na fase actual do direito comunitário, a categoria das decisões de indeferimento de denúncia é coisa que não existe no domínio dos auxílios de Estado.

44 A esse respeito, importa recordar, tal como o fez o Tribunal de Primeira Instância no n.° 50 do acórdão impugnado, que nem o Tratado nem a legislação comunitária definiram o regime de instrução das denúncias da existência de auxílios de Estado.

45 A este propósito, há que observar que as decisões adoptadas pela Comissão no domínio dos auxílios de Estado têm por destinatários os Estados-Membros em causa. Isto é igualmente válido quando essas decisões dizem respeito a medidas estatais denunciadas em queixas como auxílios de Estado contrários ao Tratado e que daí resulta que a Comissão se recusa a dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, porque considera ou que as medidas denunciadas não constituem auxílios de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado, ou que são compatíveis com o mercado comum. Se a Comissão adoptar tais decisões e, em conformidade com o seu dever de boa administração, informar os denunciantes da sua decisão, é a decisão que tem por destinatário o Estado-Membro que deve, eventualmente,

ser objecto de um recurso de anulação por parte do queixoso e não a carta que lhe foi enviada informando-o da decisão.

46 Assim, mesmo que se possa lastimar que a Comissão não tenha informado os denunciantes da sua posição enviando-lhes cópia da decisão devidamente fundamentada enviada ao Estado-Membro em causa, o Tribunal cometeu erro de direito ao considerar que a decisão controvertida não tinha por destinatário esse Estado, antes constituindo uma decisão cujos destinatários eram os denunciantes, que indeferia o seu pedido no sentido de a Comissão declarar que a República Francesa tinha violado os artigos 92.° e 93.° do Tratado ao conceder auxílios à Sécuripost.

47 Todavia, o erro de direito assim cometido pelo Tribunal não é susceptível de invalidar o seu acórdão pois, tal como aliás a Comissão aceitou, as denunciantes eram directa e individualmente afectadas pela decisão em causa. Com efeito, ao declarar, na sua decisão, que o inquérito não permitia concluir pela existência de um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado, a Comissão recusou implicitamente dar início ao processo previsto pelo artigo 93.°, n.° 2, do Tratado. Ora, da jurisprudência do Tribunal de Justiça citada nos n.ºs 40 e 41 do presente acórdão resulta que, em tal situação, os beneficiários das garantias processuais prevista por esta disposição só podem obter o seu respeito se tiverem a possibilidade de impugnar no órgão jurisdicional comunitário essa decisão em conformidade com o artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado. Este princípio aplica-se tanto no caso de a decisão ser tomada com o fundamento de que a Comissão considera que o auxílio é compatível com o mercado comum como quando entende que a própria existência de um auxílio deve ser posta de lado.

48 Como as denunciantes figuram incontestavelmente entre os beneficiários das garantias processuais em questão, devem ser consideradas, nessa qualidade, como directa e individualmente afectadas pela decisão controvertida. Tinham portanto legitimidade para solicitar a sua anulação (acórdão Cook/Comissão, n.ºs 25 e 26, já referido).

49 Face ao que acaba de se expor, há que declarar que o Tribunal não cometeu erro de direito susceptível de invalidar o seu acórdão ao considerar que, nas circunstâncias do caso em apreço, a decisão em litígio era uma decisão cujos destinatários eram as denunciantes, de indeferimento do seu pedido de que a Comissão declarasse que se verificara violação dos artigos 92.° e 93.° do Tratado.

Quanto aos segundo e terceiro fundamentos

50 Através dos seus segundo e terceiro fundamentos, a Comissão alega que, do erro do Tribunal quanto ao destinatário da decisão da Comissão decorre uma apreciação errónea quanto aos deveres de fundamentação e de instrução da denúncia.

51 A Comissão, ao mesmo tempo que admite que, independentemente da qualidade do destinatário da sua decisão, está vinculada por um dever de fundamentação, que permite garantir o controlo da legalidade do acto e que, relativamente às denunciantes, era obrigada a examinar o conjunto dos elementos de facto e de direito que estas tinham levado ao seu conhecimento, alega que foi erradamente que o Tribunal apreciou o alcance do dever de fundamentação como se as denunciantes fossem os destinatários da sua decisão.

52 A Comissão considera assim que o Tribunal cometeu erro de direito ao considerar, no n.° 53 do acórdão impugnado, que a decisão controvertida devia ser fundamentada de forma a permitir às denunciantes conhecer as razões do indeferimento da sua denúncia afim de defenderem os seus direitos. Em seu entender, o denunciante que posteriormente invoca a falta de fundamentação de uma decisão no âmbito de um recurso de anulação só o poderá fazer ao mesmo título que qualquer outro recorrente directa e individualmente afectado.

53 A Comissão alega ainda que, embora seja exacto que o respeito dos direitos da defesa em qualquer processo instaurado contra uma pessoa é susceptível de conduzir a um acto que lhe cause prejuízo constitui um princípio fundamental do direito comunitário, relativamente a auxílios de Estado, só o Estado-Membro em causa se encontra numa situação deste tipo e, portanto, só ele deve ser notificado para dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre as observações apresentadas por terceiros interessados.

54 A Comissão observa em seguida que, como consequência desta interpretação errónea do alcance da decisão controvertida, o Tribunal, considerando que a Comissão tem a obrigação de examinar oficiosamente as acusações que o denunciante não teria deixado de fazer se tivesse podido conhecer esses elementos e que a obrigação de fundamentação pode exigir, em determinadas circunstâncias, a existência de um debate contraditório com o denunciante, concedeu, sem base legal, direitos processuais novos ao denunciante. A Comissão refere que, face ao âmbito da instrução como o Tribunal de Primeira Instância a concebe por referência a todas as acusações hipotéticas que um «denunciante ideal» não teria deixado de fazer, seria sistematicamente obrigada a proceder a um tal debate contraditório.

55 Por último, a Comissão sustenta que, no caso em apreço, o Tribunal, a coberto do controlo de fundamentação, efectuou um controlo do erro de apreciação, confundindo assim a exigência puramente processual de fundamentação e a legalidade de mérito da decisão. Com efeito, o Tribunal considerou que a Comissão incorreu em erro manifesto de apreciação que tinha origem na insuficiência da instrução a que procedeu.

56 Os quatro Estados intervenientes apresentam, substancialmente, os mesmos argumentos. A República Federal da Alemanha observa todavia que, quando a Comissão decide encerrar um processo de exame preliminar nos termos do artigo 93.°, n.° 3, e, ao fazê-lo, opta pela forma da decisão na acepção do artigo 189.° do Tratado, não lhe incumbe qualquer dever de fundamentação pois a fase de exame preliminar é um processo não contraditório que não confere ao denunciante qualquer protecção jurídica.

57 Face a esta argumentação, cabe examinar o alcance das obrigações da Comissão quando recebe uma queixa denunciando medidas nacionais como auxílios de Estado.

58 No que respeita antes de mais à pretensa obrigação da Comissão de proceder, em determinadas circunstâncias, a um debate contraditório com o denunciante, a qual pode, segundo o acórdão impugnado, decorrer do dever que a Comissão tem de fundamentar as suas decisões, há que declarar que não existe qualquer fundamento para impor tal dever à Comissão.

59 Com efeito, tal como o advogado-geral sublinhou no n.° 83 das suas conclusões, essa obrigação não pode decorrer apenas do artigo 190.° do Tratado. Por outro lado, tal como a Comissão e os Estados intervenientes observaram, da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida nos n.os 38 e 39 do presente acórdão resulta que a Comissão não tem a obrigação de ouvir os denunciantes durante a fase preliminar de exame dos auxílios instituída pelo artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Além disso, dessa mesma jurisprudência decorre que, aquando da fase de exame a que se refere o artigo 93.°, n.° 2, a Comissão deve apenas notificar os interessados para apresentarem as suas observações. Assim, tal como o sublinharam os governos intervenientes no processo no Tribunal de Justiça e o advogado-geral no n.° 91 das suas conclusões, o facto de se impor à Comissão que proceda, no âmbito da fase preliminar a que se refere o artigo 93.°, n.° 3, a um debate contraditório com o denunciante podia conduzir a discordâncias entre o regime processual previsto por essa disposição e o previsto pelo artigo 93.°, n.° 2.

60 No que respeita em seguida à pretensa obrigação da Comissão de examinar oficiosamente determinadas acusações, há que observar que, contrariamente ao que o Tribunal considerou, a Comissão não tem a obrigação de examinar oficiosamente as acusações que o denunciante teria sem dúvida feito se tivesse podido tomar conhecimento dos elementos que a Comissão obteve no âmbito da sua investigação.

61 Com efeito, esse critério, que obriga a Comissão a colocar-se na situação do recorrente, não é adequado para delimitar a obrigação de instrução que incumbe à Comissão.

62 Todavia, cabe ainda sublinhar que esta conclusão não implica que a Comissão não tenha a obrigação, eventualmente, de instruir uma denúncia indo para além do exame exclusivo dos elementos de facto e de direito levados ao seu conhecimento pelo denunciante. Com efeito, a Comissão é obrigada, no interesse de uma boa administração das regras fundamentais do Tratado relativas aos auxílios de Estado, a proceder a um exame diligente e imparcial da denúncia, o que pode implicar que proceda ao exame dos elementos que não foram expressamente invocados pelo denunciante.

63 No que respeita à obrigação de fundamentação que incumbe à Comissão, cabe recordar que, de acordo com jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao Tribunal exercer o seu controlo. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.° do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v., designadamente, acórdãos de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/ /Comissão, 296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.° 19; de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, n.os 15 e 16, e de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão, C-56/93, Colect., p. I-723, n.° 86).

64 Como se trata de uma decisão da Comissão que conclui pela inexistência de um auxílio de Estado revelado por um denunciante, há que declarar que, contrariamente ao que sustenta o Governo alemão, a Comissão é sempre obrigada a expor

de forma suficiente ao denunciante as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados na denúncia não bastaram para demonstrar a existência de um auxílio de Estado. Todavia, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre elementos manifestamente despropositados, desprovidos de significado ou claramente secundários.

65 É na perspectiva destas conclusões relativas ao alcance das obrigações da Comissão no que respeita à instrução do processo e à fundamentação da decisão controvertida que há que apreciar os argumentos avançados pela Comissão e pelos Estados intervenientes, segundo os quais o Tribunal confundiu a existência puramente processual de fundamentação com a legalidade em sede de mérito da decisão e, a coberto de uma pretensa insuficiência de fundamentação, teria censurado à Comissão um erro manifesto de apreciação que tinha a sua origem na insuficiência da instrução a que tinha procedido.

66 A este respeito, importa sublinhar que o Tribunal procedeu à fusão, como já se recordou no n.° 19 do presente acórdão, do exame dos fundamentos de violação do artigo 190.° do Tratado e do erro manifesto de apreciação.

67 Ora, há que recordar que se trata de dois fundamentos distintos susceptíveis de serem invocados no âmbito do recurso previsto pelo artigo 173.° do Tratado. O primeiro, que visa uma falta ou uma insuficiência de fundamentação, cabe na violação de formas substanciais, na acepção dessa disposição, e constitui um fundamento de ordem pública que deve ser conhecido oficiosamente pelo juiz comunitário (v., designadamente, acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Daffix, C-166/95 P, Colect., p. I-983, n.° 24). Em contrapartida, o segundo, que é relativo à legalidade em sede de mérito da decisão controvertida, enquadra-se na violação de uma regra de direito relativa à aplicação do Tratado, na acepção do mesmo artigo 173.°, e só pode ser examinado pelo juiz comunitário se for invocado pelo recorrente.

68 Aliás, cabe observar, tal como o fez o advogado-geral no n.° 52 das suas conclusões, que o Tribunal, se procedeu à fusão para efeito de exame dos dois referidos

fundamentos, acabou por basear a anulação da decisão da Comissão apenas na violação do artigo 190.° do Tratado. No entanto, algumas das acusações acolhidas no acórdão impugnado no que respeita a essa decisão não podem ter sido baseadas na violação da obrigação de fundamentação.

69 Assim, relativamente à disponibilização de locais pelos Correios à Sécuripost, o Tribunal considerou, no n.° 65 do acórdão impugnado, que a Comissão deveria ter comparado os preços efectivamente praticados no que respeita à Sécuripost e os que deviam pagar os concorrentes da Sécuripost para beneficiar de locais comparáveis. No que respeita à manutenção dos veículos da Sécuripost pelo «Service national des Ateliers et Garages des PTT», o Tribunal considerou, no n.° 69 do acórdão impugnado, que a Comissão devia ter comparado as tarifas efectivamente praticadas por esse serviço e as praticadas pelas garagens privadas.

70 Do mesmo modo, no n.° 72 do acórdão impugnado, o Tribunal declarou que o facto de a concessão de um adiantamento de 15 000 000 FF concedido pela Sofipost à Sécuripost constituir uma operação remunerada não bastava para demonstrar que não se tratava de um auxílio de Estado, pois uma tal operação remunerada pode ter sido praticada a uma taxa que represente uma vantagem especial. A Comissão devia portanto ter examinado se a taxa praticada correspondia à do mercado.

71 Além disso, relativamente à queixa das denunciantes de que os preços praticados pela Sécuripost no que respeita aos Correios eram claramente superiores aos habitualmente praticados na profissão, o Tribunal sublinhou, nos n.ºs 74 e 75 do acórdão impugnado, que a Comissão se contentou em comparar o preço do serviço que foi facturado respectivamente aos Correios e às lojas Casino, exclusivamente com base em dados que se reportam a 1993. Fê-lo sem tomar em consideração as diferenças entre os preços praticados durante os anos de 1987 a 1992, e isto apesar de os preços cobrados pela Sécuripost aos Correios terem diminuído de forma contínua de 1987 a 1993, em conformidade, designadamente, com o acordo-quadro de 30 de Setembro de 1987 que liga os Correios e a Sécuripost, o que agrava ainda mais as diferenças apontadas pelas denunciantes. Daqui decorre que, de acordo com o Tribunal, a Comissão devia ter examinado os preços cobrados pela Sécuripost aos Correios e a outros clientes nos anos anteriores a 1993.

72 Nos casos referidos nos n.os 69 a 71 do presente acórdão, revela-se assim que o Tribunal não fez a necessária distinção entre a exigência de fundamentação e a legalidade em sede de mérito da decisão. Com efeito, a coberto de alegada insuficiência de fundamentação, apontou à Comissão um erro manifesto de apreciação que tinha a sua origem na insuficiência da instrução a que a Comissão tinha procedido.

73 Isto posto, há ainda que declarar que, relativamente às outras acusações, o Tribunal não cometeu erro de direito ao declarar que a decisão controvertida estava ferida de falta de fundamentação.

74 A este respeito, há antes de mais que recordar que o Tribunal considerou, no n.º 62 do acórdão impugnado, que a decisão controvertida estava ferida de falta de fundamentação no que respeita à acusação das denunciantes de que a Comissão não tinha examinado a vantagem particular denunciada na sua queixa, que consistia no facto que os funcionários dos Correios, destacados na Sécuripost, poderem a todo o momento ser de novo colocados na sua administração de origem quando reduções do pessoal se tornassem necessárias na empresa onde foram destacados, sem que esta devesse pagar, nesse caso, qualquer indemnização de pré-aviso ou de despedimento. No Tribunal de Primeira Instância, a Comissão limitou-se a dizer, a este respeito, 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.

75 Cabe observar que foi correctamente que o Tribunal de Primeira Instância considerou que a decisão controvertida não continha qualquer fundamentação a este respeito na medida em que a Comissão não tinha respondido a esta acusação. Com efeito, este aspecto, que tinha sido expressamente referido na denúncia, não podia ser considerado um aspecto secundário da acusação relativa à tomada a cargo, total ou parcial, pelo Estado da remuneração do pessoal da Sécuripost. Mesmo supondo que todo o pessoal originário dos Correios fosse integralmente suportado pela Sécuripost, isto não impede que esta beneficie eventualmente da vantagem de não pagar, eventualmente, indemnizações de pré-aviso e de despedimento.

76 Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.° 63 do seu acórdão, que a decisão controvertida não continha qualquer fundamentação no que respeita à acusação das denunciantes referente à ausência de quotização pela Sécuripost para as caixas de seguro de desemprego relativamente aos funcionários destacados. De acordo com o acórdão impugnado, a Comissão respondeu a isto declarando que, «ao invés, não é devida qualquer quotização para as caixas de seguro de desemprego relativamente aos funcionários destacados, uma vez que o seu estatuto lhes oferece uma garantia de emprego».

77 Cabe declarar que, também sobre este ponto, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, correctamente, que a decisão controvertida não continha fundamentação. Com efeito, tal como o Tribunal considerou, a Comissão reconheceu expressamente na decisão controvertida que não tinha sido paga qualquer quotização para as caixas de seguro, mas a sua explicação sobre as razões que a conduziram a considerar que esta circunstância não constituía um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado é a tal ponto deficiente que há que considerar que a decisão controvertida não contém fundamentação.

78 Face ao que acaba de se expor, há que concluir que os fundamentos do recurso da Comissão são parcialmente procedentes. Todavia, do mesmo modo que o Tribunal de Primeira Instância, o Tribunal de Justiça concluiu também que a decisão impugnada sofre de vícios de fundamentação. Ora, por si só, estes bastam para justificar a anulação da decisão impugnada. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

79 Nos termos do artigo 122.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo resulta que a parte vencida é condenada nas despesas se tal for requerido, e do artigo 69.°, n.° 3, desse mesmo regulamento que o Tribunal de Justiça pode repartir das despesas ou determinar que cada uma das partes suporte as suas despesas se tiverem sido parcialmente vencidas, ou por motivos excepcionais.

80 No caso em apreço, a Comissão foi vencida, mas as recorrentes em primeira instância não participaram no presente recurso e, por conseguinte, nada concluíram quanto às despesas. Nestas circunstâncias, há que decidir, em conformidade com o artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, que a Comissão e a República Francesa suportarão as suas despesas. A República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha e o Reino dos Países Baixos suportarão igualmente as suas despesas, em conformidade com o artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A Comissão das Comunidades Europeias, a República Federal da Alemanha, o Reino de Espanha, a República Francesa e o Reino dos Países Baixos suportarão as suas despesas.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de Abril de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias