



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

19 de março de 2013*

«Recursos de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Medidas financeiras a favor da France Télécom — Projeto de adiantamento de acionista — Declarações públicas de um membro do Governo francês — Decisão que declara o auxílio incompatível com o mercado comum e não ordena a sua recuperação — Conceito de auxílio de Estado — Conceito de vantagem económica — Conceito de afetação de recursos estatais»

Nos processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P,

que têm por objeto dois recursos de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos, respetivamente, em 4 e 3 de agosto de 2010,

Bouygues SA, com sede em Paris (França),

Bouygues Télécom SA, com sede em Boulogne-Billancourt (França),

representadas por C. Baldon, J. Blouet-Gaillard, J. Vogel, F. Sureau e D. Theophile, avocats,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por C. Giolito, D. Grespan e S. Thomas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

República Francesa, representada por G. de Bergues e J. Gstalter, na qualidade de agentes,

recorrente em primeira instância,

apoiada por:

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes, assistidos por U. Soltész, Rechtsanwalt,

interveniente no presente recurso,

France Télécom SA, com sede em Paris, representada inicialmente por S. Hautbourg, S. Quesson e L. Olza Moreno, avocats, e em seguida por S. Hautbourg e S. Quesson, avocats,

* Língua do processo: francês.

Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom), com sede em Paris,

recorrentes em primeira instância,

e

Comissão Europeia, representada por C. Giolito, D. Grespan e S. Thomas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

República Francesa, representada por G. de Bergues e J. Gstalter, na qualidade de agentes,

recorrente em primeira instância,

apoiada por:

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes, assistidos por U. Soltész, Rechtsanwalt,

interveniente no presente recurso,

Bouygues SA, com sede em Paris,

Bouygues Télécom SA, com sede em Boulogne-Billancourt,

representadas por C. Baldon, J. Blouet-Gaillard, J. Vogel, F. Sureau e D. Theophile, avocats,

France Télécom SA, com sede em Paris, representada inicialmente por S. Hautbourg, S. Quesson e L. Olza Moreno, avocats, e em seguida por S. Hautbourg e S. Quesson, avocats,

Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom), com sede em Paris,

recorrentes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, M. Ilešič, J. Malenovský, presidentes de secção, U. Löhmus, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relator), J.-J. Kasel e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Impellizzeri, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 13 de março de 2012,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de junho de 2012,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com os seus recursos, a Bouygues SA e a Bouygues Télécom SA (a seguir, conjuntamente, «sociedades Bouygues»), por um lado, e a Comissão Europeia, por outro, pedem a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de maio de 2010, França e o./Comissão (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04 Colet., p. II-2099, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual, por um lado, foi anulado o artigo 1.º da Decisão 2006/621/CE da Comissão, de 2 de agosto de 2004, relativa ao auxílio estatal concedido pela França a favor da France Télécom (JO 2006, L 257, p. 11, a seguir «decisão controvertida»), e, por outro, declarado que não havia que conhecer dos pedidos de anulação do artigo 2.º desta decisão.

Antecedentes do litígio

Contexto geral do processo

- 2 A France Télécom SA (a seguir «FT»), operador e fornecedor de redes de telecomunicações, foi constituída em 1991 sob a forma de uma pessoa coletiva de direito público e tem, desde 31 de dezembro de 1996, o estatuto de sociedade anónima. A FT está cotada na Bolsa desde outubro de 1997. Em 2002, a participação do Estado francês no capital da FT ascendia a 56,45%, estando a parte restante dividida entre o público (32,25%), autocontrolo (8,26%) e os trabalhadores da empresa (3,04%).
- 3 No primeiro trimestre de 2002, a FT publicou as suas contas relativas a 2001, que registavam uma dívida líquida de 63,5 mil milhões de euros e um prejuízo de 8,3 mil milhões de euros.
- 4 No período compreendido entre março e junho de 2002, as agências de notação Moody's e Standard & Poor's (a seguir «S & P») baixaram a notação da FT e baixaram também as suas perspetivas para um nível negativo. Em especial, em 24 de junho de 2002, a Moody's baixou a notação das notas de crédito a curto e a longo prazo da FT para a última posição do degrau de investimento seguro («investment grade»). Paralelamente, o valor das ações da FT sofreu uma baixa significativa.
- 5 Em face da situação financeira da FT, o Ministro da Economia, das Finanças e da Indústria francês declarou, no essencial, numa entrevista publicada em 12 de julho de 2002 no diário *Les Échos* (a seguir «declaração de 12 de julho de 2002»), que, se a FT registasse problemas de financiamento, o Estado francês tomaria as decisões necessárias para que tais dificuldades fossem ultrapassadas.
- 6 Nessa mesma data, a S & P baixou a notação das notas de crédito a curto e a longo prazo da FT para a última posição do degrau de investimento seguro, referindo que esta posição se mantinha apenas devido às indicações do Estado francês relativas à FT.
- 7 Em 12 de setembro de 2002, as autoridades francesas anunciaram que tinham aceitado a demissão do presidente-diretor-geral da FT.
- 8 Em 13 de setembro de 2002, a FT publicou as suas contas semestrais, que confirmavam que, em 30 de junho de 2002, os fundos próprios consolidados da FT passaram a ser negativos num montante de 440 milhões de euros e que a sua dívida atingia os 69,69 mil milhões de euros, dos quais 48,9 mil milhões de euros de empréstimos obrigacionistas com vencimento e reembolso durante os anos de 2003 a 2005.

- 9 Num comunicado de imprensa sobre a situação financeira da FT de 13 de setembro de 2002, as autoridades francesas declararam, no essencial, que o Estado francês contribuiria para o reforço dos fundos próprios da FT e tomaria, se necessário, medidas que permitissem evitar à FT qualquer problema financeiro.
- 10 No mesmo dia, a agência Moody's alterou a perspectiva da dívida da FT de negativa para estável devido à confirmação do Estado francês do seu compromisso de apoio à FT.
- 11 Em 2 de outubro de 2002, foi nomeado o novo presidente-diretor-geral da FT. O comunicado de imprensa que anunciava esta nomeação confirmou, no essencial, a declaração constante do comunicado de imprensa de 13 de setembro de 2002, referida no n.º 9 do presente acórdão.
- 12 Em 4 de dezembro de 2002, no âmbito do conselho de administração da FT, os novos dirigentes da FT apresentaram um plano de ação intitulado «Ambition France Télécom 2005» (a seguir «plano Ambition 2005»), destinado essencialmente a reequilibrar o orçamento da FT através de um reforço dos fundos próprios, no montante de 15 mil milhões de euros.
- 13 A apresentação do plano Ambition 2005 foi acompanhada de um comunicado de imprensa do Ministro da Economia, das Finanças e da Indústria de 4 de dezembro de 2002 (a seguir «anúncio de 4 de dezembro de 2002»), com o seguinte teor:

«[O] Ministro da [E]conomia [...] confirma o apoio do Estado [francês] ao plano de ação aprovado pelo conselho de administração da [FT] em 4 de dezembro de [2002]. 1) O grupo [FT] constitui um conjunto industrial coerente cujos resultados são notáveis. Todavia, a [FT] tem hoje de fazer face a uma estrutura financeira desequilibrada e a necessidades de fundos próprios e de refinanciamento a médio prazo. Esta situação resulta do fracasso dos investimentos anteriores, mal conduzidos e realizados no auge da 'bolha' financeira e, em termos mais gerais, da viragem dos mercados. O facto de a [FT] não poder financiar o seu desenvolvimento de outra forma a não ser o endividamento agravou esta situação. 2) O Estado [francês], acionista maioritário, solicitou aos novos dirigentes que restabelecessem o equilíbrio financeiro da [FT], mantendo a integridade do grupo [...] 3) Tendo em conta o plano de ação elaborado pelos dirigentes e as perspectivas de rentabilidade do investimento, o Estado [francês] participará no reforço dos fundos próprios de 15 mil milhões de euros proporcionalmente à sua participação no capital, ou seja, um investimento de 9 mil milhões de euros. O Estado [francês] acionista entende que, desta forma, age enquanto investidor prudente. Caberá à [FT] definir as modalidades e o calendário preciso do reforço dos seus fundos próprios. O Governo [francês] deseja que esta operação se desenrole tomando o mais possível em consideração a situação dos acionistas individuais e dos trabalhadores acionistas da [FT]. Para proporcionar à [FT] a possibilidade de lançar uma operação de mercado no momento mais oportuno, o Estado [francês] está disposto a antecipar a sua participação no reforço dos fundos próprios, através de um adiantamento de acionista temporário, remunerado a condições de mercado, colocado à disposição da [FT]. 4) A totalidade da participação do Estado [francês] na FT será transferida para a ERAP, estabelecimento público industrial e comercial [Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP) (a seguir 'ERAP')]. A ERAP contrairá empréstimos junto dos mercados financeiros para financiar a parte do Estado [francês] no reforço dos fundos próprios da [FT].»

- 14 Em 11 e 12 de dezembro de 2002, a FT lançou duas emissões obrigacionistas sucessivas num montante total de 2,9 mil milhões de euros.
- 15 Em 17 de dezembro de 2002, a S & P esclareceu que, a partir de julho de 2002, o apoio do Estado francês tinha constituído um dos fatores determinantes para a manutenção da notação da FT no nível de investimento seguro e que o anúncio daquele relativo ao adiantamento de acionista e ao compromisso de subscrever, proporcionalmente à sua participação, uma operação de recapitalização de 15 mil milhões de euros tinham confirmado esse apoio.

- 16 Em 20 de dezembro de 2002, a ERAP transmitiu à FT um projeto rubricado e assinado de contrato de adiantamento de acionista (a seguir «proposta de adiantamento de acionista»). A FT não assinou este projeto de contrato e a proposta de adiantamento de acionista nunca foi executada.
- 17 Em 15 de janeiro de 2003, a FT contraiu empréstimos sob a forma de emissões obrigacionistas num montante total de 5,5 mil milhões de euros. Estes empréstimos obrigacionistas não estavam cobertos por um aval nem por uma garantia do Estado. Em 10 de fevereiro de 2003, a FT renovou parcialmente, por um montante de 15 mil milhões de euros, um crédito concedido por um consórcio bancário, que vencia nessa altura.
- 18 Em 4 de março de 2003, foi lançada a operação de reforço dos fundos próprios prevista pelo plano Ambition 2005. Em 24 de março de 2003, a FT procedeu a um aumento de capital de 15 mil milhões de euros. O Estado francês participou nesta operação, com 9 mil milhões de euros, proporcionalmente à sua participação no capital da FT. Esta operação ficou concluída em 11 de abril de 2003.
- 19 A FT encerrou o exercício de 2002 com um prejuízo de cerca de 21 mil milhões de euros e uma dívida financeira líquida de cerca de 68 mil milhões de euros. As contas do exercício de 2002, publicadas pela FT em 5 de março de 2003, registavam um aumento do volume de negócios de 8,4%, do resultado de exploração antes das amortizações de 21,1% e do resultado da exploração de 30,9%. Em 14 de abril de 2003, o Estado francês detinha 58,9% do capital da FT, dos quais 28,6% através da ERAP.

Procedimento administrativo e decisão controvertida

- 20 A República Francesa notificou a Comissão, em 4 de dezembro de 2002, das medidas financeiras previstas no plano Ambition 2005, incluindo a proposta de adiantamento de acionista.
- 21 Em 22 de janeiro de 2003, as sociedades Bouygues, duas sociedades de direito francês, estando a Bouygues Télécom SA ativa no mercado francês da telefonia móvel, apresentaram à Comissão uma denúncia respeitante, nomeadamente, a dois auxílios alegadamente concedidos pelo Estado francês à FT em razão, por um lado, das declarações públicas proferidas pelas autoridades francesas a favor da FT a partir de julho de 2002 (a seguir «declarações a partir de julho de 2002») e, por outro, do anúncio de 4 de dezembro de 2002 da proposta de adiantamento de acionista no montante de 9 mil milhões de euros.
- 22 Em 12 de março de 2003, a decisão da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE a respeito, nomeadamente, das medidas financeiras aplicadas pelo Estado francês para apoiar a FT (a seguir «decisão de dar início ao procedimento formal de investigação») foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO C 57, p. 5).
- 23 Em 3 de agosto de 2004, a Comissão notificou as autoridades francesas da decisão controvertida. O artigo 1.º desta decisão dispõe que «[o] adiantamento de acionista concedido pela [República Francesa] à [FT] em dezembro de 2002, sob [a] forma de uma linha de crédito de 9 mil milhões de euros, considerado no contexto das declarações [...] a partir de julho de 2002, constitui um auxílio estatal incompatível com o mercado comum». Nos termos do artigo 2.º desta decisão, «[o] auxílio referido no artigo 1.º não será objeto de recuperação».
- 24 Nos considerandos 17 a 26 da referida decisão, a Comissão constatou que, a partir de junho de 2002, a situação financeira da FT se caracterizava por graves problemas estruturais e apresentava um balanço desequilibrado. Decorre do considerando 37 da mesma decisão que, à data da declaração de 12 de julho de 2002, as agências de notação S & P e Moody's estavam prestes a baixar a notação da dívida da FT para o nível de uma obrigação especulativa («junk bond»).

- 25 No considerando 39 da decisão controvertida, a Comissão considerou assim que, em julho de 2002, a FT estava a atravessar uma crise de confiança que ameaçava impedir os refinanciamentos previstos e pôr em risco a sua liquidez em 2003. Precisou, nomeadamente nos considerandos 212 e 222 dessa decisão, que, em face dos comunicados de imprensa das autoridades francesas de 13 de setembro e 2 de outubro de 2002, as agências de notação Moody's e S & P modificaram a sua apreciação relativamente à gestão da dívida da FT e registaram um aumento da confiança do mercado.
- 26 Nos considerandos 185 a 187 da decisão controvertida, a Comissão constatou que as medidas adotadas em dezembro de 2002, objeto da notificação, tinham sido precedidas, nomeadamente, pelas declarações a partir de julho de 2002 e considerou que estas declarações tiveram impacto na perceção dos mercados e dos intervenientes económicos relativamente à situação da FT em dezembro de 2002. Considerou que as referidas declarações e as medidas notificadas podiam, portanto, ser analisadas em conjunto.
- 27 Nos considerandos 188, 189 e 203 a 219 da referida decisão, a Comissão precisou que, em seu entender, a declaração de 12 de julho de 2002 teve certamente um efeito no mercado e conferiu uma vantagem económica à FT. Contudo, na sequência da sua análise de numerosos argumentos jurídicos, considerou que não dispunha de elementos suficientes para demonstrar que esta declaração era suscetível de afetar pelo menos potencialmente os recursos estatais.
- 28 Em contrapartida, nos considerandos 194 a 196 da decisão controvertida, a Comissão considerou que a proposta de adiantamento de acionista concedeu uma vantagem a favor da FT e determinou uma afetação potencial dos recursos estatais. Com efeito, por um lado, essa proposta permitia à FT aumentar os seus meios de financiamento e tranquilizar o mercado quanto à sua capacidade de cumprir as suas obrigações de pagamento. Por outro, o anúncio da colocação à disposição do adiantamento de acionista juntamente com a realização das condições prévias a tal colocação à disposição, a aparência criada no mercado de que tal adiantamento tinha efetivamente sido colocado à disposição e, por último, o envio da proposta de adiantamento de acionista implicaram um encargo potencial suplementar para os recursos estatais.
- 29 Nos considerandos 197 a 201 da referida decisão, a Comissão entendeu também que, no setor concorrencial das telecomunicações, vantagens como as de que a FT beneficiou falseiam ou ameaçam falsear a concorrência de forma particularmente significativa e são suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- 30 Nos considerandos 203 a 256 da decisão controvertida, a Comissão considerou que, à luz do impacto no mercado, nomeadamente, das declarações a partir de julho de 2002, as medidas notificadas não respeitam o critério do investidor privado prudente em economia de mercado nem os dos auxílios à emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade. Concluiu, portanto, que as medidas referidas constituem um auxílio de Estado incompatível com o mercado comum.
- 31 Contudo, considerando que o impacto desse auxílio não podia ser avaliado com precisão e que a análise global dos elementos do referido auxílio distintos da proposta de adiantamento de acionista à luz da sua compatibilidade com as regras em matéria de auxílios de Estado constituía uma abordagem nova, a Comissão entendeu, nos considerandos 257 a 264 da referida decisão, que o respeito dos direitos de defesa e o princípio da proteção da confiança legítima se opunham à sua recuperação.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 32 Com os seus recursos no Tribunal Geral, a República Francesa, a FT e as sociedades Bouygues pediram a anulação da decisão controvertida e a Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORS Télécom) a anulação parcial dessa decisão.

- 33 Em apoio do seu pedido de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, a República Francesa e a FT invocaram, nomeadamente, um segundo fundamento, relativo a erros de direito na aplicação do conceito de auxílio de Estado na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE às medidas notificadas, e um terceiro fundamento, relativo a erros manifestos na apreciação do conteúdo e/ou dos alegados efeitos das declarações a partir de julho de 2002.
- 34 Em apoio do seu pedido de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002, tomadas isoladamente ou em conjunto, de auxílios de Estado, as sociedades Bouygues invocaram um primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 87.º, n.º 1, CE, e um segundo fundamento, relativo a uma contradição e a uma insuficiência de fundamentos contrários ao artigo 253.º CE.
- 35 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou os ditos fundamentos em conjunto na medida em que se referiam ao conceito de auxílio de Estado.
- 36 Nos n.ºs 126 a 133 do referido acórdão, o Tribunal Geral rejeitou, nomeadamente, a argumentação da Comissão segundo a qual o pedido das sociedades Bouygues de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado, era inadmissível por falta de interesse em agir, uma vez que estas sociedades punham em causa exclusivamente a fundamentação da decisão controvertida e não podiam retirar um benefício suplementar da constatação de que as declarações a partir de julho de 2002 também constituíam um auxílio de Estado.
- 37 Quanto ao mérito, o Tribunal Geral declarou no n.º 215 do acórdão recorrido que, para que uma medida seja qualificada de auxílio de Estado na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE, é nomeadamente necessário que comporte uma vantagem, que é suscetível de assumir diversas formas, decorrente de modo direto ou indireto de recursos estatais.
- 38 No n.º 262 do referido acórdão, o Tribunal Geral precisou que existe uma exigência de conexão entre a vantagem identificada e a afetação de recursos estatais, devendo a referida vantagem estar estreitamente ligada a um encargo correspondente que onere o Orçamento do Estado ou à criação, com base em obrigações juridicamente vinculativas assumidas pelo Estado, de um risco económico suficientemente concreto para esse orçamento.
- 39 No n.º 231 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral definiu o conceito de vantagem como implicando que a intervenção do Estado deve ter como consequência uma melhoria da posição económica e/ou financeira do beneficiário.
- 40 No caso em apreço, o Tribunal Geral declarou, no n.º 259 do acórdão recorrido, que a Comissão demonstrou que, no seu conjunto, as declarações a partir de julho de 2002, incluindo o anúncio de 4 de dezembro de 2002, implicavam a concessão de uma vantagem à FT na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE.
- 41 Em contrapartida, no n.º 257 do referido acórdão, o Tribunal Geral concluiu que a Comissão não demonstrou a existência de uma vantagem suplementar e distinta decorrente da proposta de adiantamento de acionista, cujo envio em 20 de dezembro de 2002 não foi tornado público, uma vez que as declarações a partir de julho de 2002 e, em especial, o anúncio de 4 de dezembro de 2002 tinham aberto à FT a possibilidade de refinarciar as suas dívidas no montante de 9 mil milhões de euros nas condições em vigor à data, no mercado obrigacionista.
- 42 Em seguida, o Tribunal Geral debruçou-se sobre a questão de saber se a vantagem identificada pela Comissão decorria de recursos estatais.

- 43 A este respeito, nos n.ºs 269 a 289 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, nomeadamente, que as declarações a partir de julho de 2002 não podem ser equiparadas a uma garantia ou ser interpretadas no sentido de que os recursos do Estado francês estavam expostos a um risco que pudesse ser considerado uma transferência de recursos estatais e julgou improcedente o pedido das sociedades Bouygues de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado.
- 44 Quanto ao anúncio de 4 de dezembro de 2002, o Tribunal Geral considerou, no n.º 293 do acórdão recorrido, que nem a Comissão nem as sociedades Bouygues sustentaram que este anúncio comportava, por si só, um compromisso suficientemente preciso, firme e incondicional que permitisse concluir pela existência de uma transferência de recursos estatais na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Além disso, nos n.ºs 294 a 298 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que a Comissão não demonstrou que o anúncio de 4 de dezembro de 2002 comportava uma transferência de recursos estatais.
- 45 Relativamente à proposta de adiantamento de acionista, o Tribunal Geral considerou, no n.º 299 do acórdão recorrido, que, na medida em que a Comissão não estabeleceu de modo bastante a existência de uma vantagem daí decorrente, o Tribunal Geral não pode, por maioria de razão, concluir pela existência de uma transferência de recursos estatais que estivesse ligada a essa vantagem.
- 46 Nos n.ºs 302 a 309 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou em seguida se a Comissão podia, contudo, concluir, com base numa apreciação global das declarações a partir de julho de 2002 em conjunto com o anúncio de 4 de dezembro de 2002 e a proposta de adiantamento de acionista, pela existência de uma vantagem económica decorrente de recursos estatais.
- 47 A este respeito, considerou, por um lado, no n.º 304 do referido acórdão, que, na medida em que as declarações a partir de julho de 2002 não implicavam uma antecipação de um apoio financeiro específico, como o que se concretizou em dezembro de 2002, o anúncio de 4 de dezembro de 2002 constituía uma importante rutura na sucessão dos acontecimentos que conduziram ao refinanciamento da FT.
- 48 Por outro lado, o Tribunal Geral declarou, no n.º 309 do acórdão recorrido, que, embora a Comissão pudesse ter em conta o conjunto dos acontecimentos que precederam o anúncio de 4 de dezembro de 2002 para caracterizar a vantagem resultante do restabelecimento da confiança dos mercados financeiros e da melhoria das condições do refinanciamento da FT, esta vantagem «não teve como contrapartida uma correspondente diminuição do orçamento do Estado ou um risco económico suficientemente concreto de encargos que onerassem este orçamento. Em especial, esta vantagem é distinta daquela que [a proposta] de adiantamento de acionista [...] é suscetível de implicar e que a decisão [controvertida] se absteve de demonstrar de modo bastante».
- 49 Consequentemente, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 310 do acórdão recorrido, que a Comissão violou o conceito de auxílio de Estado na aceção do artigo 87.º, n.º 1, CE quando considerou que a proposta de adiantamento de acionista, inserida no contexto das declarações a partir de julho de 2002, implicava a concessão de uma vantagem a favor da FT que resultava da transferência de recursos estatais e anulou o artigo 1.º da decisão controvertida.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 50 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 20 de dezembro de 2010, a República Federal da Alemanha pediu para intervir nos processos C-399/10 P e C-401/10 P em apoio dos pedidos da República Francesa.

- 51 Por despachos de 28 de fevereiro de 2011, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da República Federal da Alemanha nos processos C-399/10 P e C-401/10 P.
- 52 Por despacho de 8 de setembro de 2011, o presidente do Tribunal de Justiça apensou esses dois processos para efeitos da fase oral e do acórdão.

Pedidos das partes

- 53 As sociedades Bouygues concluem pedindo que o Tribunal se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - decidir quanto ao mérito e anular o artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que não qualifica de auxílios de Estado as declarações a partir de julho de 2002, e o artigo 2.º dessa decisão, na medida em que não obriga a República Francesa a recuperar o auxílio prestado à FT;
 - a título subsidiário, no caso de considerar que o processo não está em condições de ser julgado, remeter o processo ao Tribunal Geral; e
 - condenar a Comissão, a FT, a República Francesa e a República Federal da Alemanha nas despesas.
- 54 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular o acórdão recorrido, na medida em que este anulou o artigo 1.º da decisão controvertida e a condenou a suportar as suas próprias despesas e as efetuadas pela República Francesa e pela FT;
 - remeter o processo ao Tribunal Geral para reapreciação; e
 - reservar para final a decisão quanto às despesas.
- 55 A FT conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento aos presentes recursos;
 - se assim não for, remeter o processo ao Tribunal Geral;
 - na hipótese de anular o acórdão recorrido sem o remeter ao Tribunal Geral, acolher total ou parcialmente os seus pedidos apresentados em primeira instância; e
 - condenar as sociedades Bouygues e a Comissão nas despesas.
- 56 A República Francesa concluiu pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento aos presentes recursos;
 - se assim não for, remeter o processo ao Tribunal Geral;
 - na hipótese de o Tribunal de Justiça não remeter o processo ao Tribunal Geral, acolher total ou parcialmente os seus pedidos apresentados em primeira instância; e
 - condenar as sociedades Bouygues e a Comissão nas despesas.

57 A República Federal da Alemanha intervém em apoio dos pedidos da República Francesa e conclui pedindo que, além disso, o Tribunal se digne condenar as sociedades Bouygues e a Comissão nas despesas por si efetuadas.

Quanto aos presentes recursos

58 As sociedades Bouygues invocam dois fundamentos em apoio do seu recurso.

59 A este respeito, há que recordar que, no Tribunal Geral, as sociedades Bouygues, por um lado, interpuseram um recurso de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado, e do artigo 2.º desta decisão (processo T-450/04) e, por outro, intervieram em apoio das conclusões da Comissão no recurso de anulação desta mesma decisão interposto pela FT (processo T-444/04).

60 Pelo acórdão recorrido, antes de mais, o Tribunal Geral declarou admissível, mas improcedente, o pedido das sociedades Bouygues de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado (processo T-450/04), em seguida, declarou admissível e procedente o pedido da FT de anulação integral do artigo 1.º da referida decisão (processo T-444/04) e, por último, declarou que, nessas condições, não tinha de decidir, nomeadamente, sobre o pedido das sociedades Bouygues de anulação do artigo 2.º da mesma decisão.

61 Assim, o primeiro fundamento de recurso das sociedades Bouygues tem por objeto a apreciação do Tribunal Geral no processo T-450/04 e baseia-se nos erros cometidos pelo Tribunal Geral ao rejeitar a sua argumentação no sentido de declarar que a Comissão tinha cometido um erro de direito quando não qualificou as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado.

62 O segundo fundamento prende-se com a apreciação do Tribunal Geral no processo T-444/04 e é relativo a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral quando anulou a decisão controvertida na medida em que qualifica de auxílios de Estado o anúncio de 4 de dezembro de 2002 e a proposta de adiantamento de acionista, considerados conjuntamente. Este fundamento divide-se em duas partes, relativas, a primeira, a um erro de direito quanto aonexo necessário entre a vantagem concedida e a afetação de recursos estatais e, a segunda, a um erro de direito no que se refere à questão de saber se a proposta de adiantamento de acionista concedia uma vantagem em benefício da FT.

63 Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca três fundamentos, sendo o primeiro relativo a uma fundamentação contraditória do acórdão recorrido.

64 O segundo fundamento é relativo a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral quando anulou a decisão controvertida na medida em que qualifica de auxílios de Estado o anúncio de 4 de dezembro de 2002 e a proposta de adiantamento de acionista, considerados conjuntamente. Este fundamento divide-se em quatro partes, relativas, a primeira, a um erro de direito quanto aonexo necessário entre a vantagem concedida e a afetação de recursos estatais, a segunda, a um erro de direito relativamente a uma afetação de recursos estatais decorrente do anúncio de 4 de dezembro de 2002 e da proposta de adiantamento de acionista, considerados conjuntamente, a terceira, a um erro de direito respeitante ao exame de uma vantagem em benefício da FT, resultante da não tomada em consideração da aplicação feita pela Comissão do critério do investidor privado prudente, e, a quarta, à inobservância da margem de apreciação de que a Comissão goza quando procede a análises económicas complexas.

65 O terceiro fundamento é relativo à interpretação errada e à desvirtuação da decisão controvertida.

66 Cumpre começar por examinar o primeiro fundamento das sociedades Bouygues, relativo à qualificação de auxílios de Estado das declarações a partir de julho de 2002, e, em seguida, em conjunto, a primeira parte do segundo fundamento das sociedades Bouygues e a primeira parte do segundo fundamento da Comissão, relativas a erros de direito quanto à qualificação de auxílios de Estado do anúncio de 4 de dezembro de 2002 e da proposta de adiantamento de acionista, consideradas conjuntamente.

Quanto ao primeiro fundamento das sociedades Bouygues, relativo à qualificação de auxílios de Estado das declarações a partir de julho de 2002

67 O primeiro fundamento de recurso das sociedades Bouygues é relativo a uma interpretação demasiado estrita do conceito de auxílio de Estado, a uma desvirtuação do direito francês e a um erro de qualificação jurídica dos factos alegadamente cometido pelo Tribunal Geral quando julgou improcedente a sua argumentação destinada a demonstrar que a Comissão tinha cometido um erro de direito ao ter recusado qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado.

68 A este respeito, há que recordar que, no processo T-450/04, as sociedades Bouygues pediram, nomeadamente, a anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que implica uma rejeição implícita da sua argumentação, desenvolvida tanto na sua denúncia apresentada à Comissão em 22 de janeiro de 2003 como durante o procedimento administrativo, segundo a qual as declarações a partir de julho de 2002 constituem, em si mesmas, um auxílio de Estado.

69 Referiu-se nos n.ºs 36 e 43 do presente acórdão e resulta dos n.ºs 133 e 325 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral declarou este pedido admissível, mas improcedente.

70 A este respeito, deve, antes de mais, observar-se que resulta em especial da descrição detalhada das medidas visadas, que figura nos considerandos 39 a 57 da decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, que esta decisão tem exclusivamente por objeto as medidas notificadas e que, portanto, a Comissão, mediante a referida decisão, não convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações quanto à questão de saber se as declarações a partir de julho de 2002 constituem, em si mesmas, um auxílio de Estado.

71 Ora, nos termos dos artigos 4.º, n.º 4, 6.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º CE] (JO L 83, p. 1), essa decisão e esse convite são necessários não só para determinar o objeto do procedimento administrativo mas também para assegurar à Comissão uma informação o mais completa possível.

72 Assim, não tendo a Comissão adotado nenhuma decisão complementar suscetível de alargar o objeto do procedimento administrativo que culminou na decisão controvertida à questão de saber se as declarações a partir de julho de 2002 constituíam, em si mesmas, um auxílio de Estado, daqui decorre que essa instituição não deu seguimento, através da decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, a este elemento da denúncia das sociedades Bouygues apresentada à Comissão em 22 de janeiro de 2003.

73 Em seguida, resulta do considerando 185 da decisão controvertida que o seu objeto incide no adiantamento acionista notificado à Comissão e que as declarações a partir de julho de 2002 apenas são tidas em conta na medida em que sejam objetivamente pertinentes para a apreciação do referido adiantamento. Assim, a Comissão só examinou as referidas declarações porque fazem parte do contexto desta última medida.

74 Além disso, a Comissão observou, nos considerandos 188, 189, 218 e 219 da decisão controvertida, que não dispunha de elementos suficientes para poder tomar posição quanto à questão de saber se as referidas declarações constituem, em si mesmas, um auxílio de Estado.

- 75 Por último, resulta do artigo 1.º da decisão controvertida que a Comissão se limita a qualificar o adiantamento de acionista de auxílio de Estado incompatível com o mercado comum e que menciona as declarações a partir de julho de 2002 apenas como fazendo parte do contexto do auxílio declarado.
- 76 Nestas condições, há que declarar que a decisão controvertida não toma posição quanto à denúncia das sociedades Bouygues na medida em que estas alegaram que as declarações a partir de julho de 2002 constituíam, em si mesmas, um auxílio de Estado.
- 77 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, nos n.ºs 128 e 131 do acórdão recorrido, que o artigo 1.º da decisão controvertida contém a recusa da Comissão em qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado. A não tomada de posição da Comissão quanto à qualificação dessas declarações enquanto tais de auxílios de Estado na sequência de uma denúncia das sociedades Bouygues não pode, com efeito, ser equiparada, em si, a uma decisão que indefere as pretensões destas denunciadas.
- 78 Assim, o Tribunal Geral apreciou questões sobre as quais a Comissão ainda não se tinha pronunciado e confundiu as diferentes fases dos procedimentos administrativos e judiciais, apreciação essa que é incompatível com os sistemas de repartição de competências entre a Comissão e o Tribunal de Justiça e das vias de recurso previstos no Tratado FUE, bem como com as exigências da boa administração da justiça (v., neste sentido, acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 20).
- 79 Consequentemente, é inoperante o primeiro fundamento de recurso, baseado em erros que o Tribunal Geral teria cometido na sua apreciação da legalidade da alegada recusa da Comissão de qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento das sociedades Bouygues e à primeira parte do segundo fundamento da Comissão, relativas a erros de direito na qualificação de auxílios de Estado do anúncio de 4 de dezembro de 2002 e da proposta de adiantamento de acionista, considerados conjuntamente

Argumentos das partes

- 80 Em primeiro lugar, as sociedades Bouygues e a Comissão alegam que o Tribunal Geral exigiu, sem razão, para efeitos da declaração da existência de um auxílio de Estado, uma conexão, um nexo estreito, uma equivalência e uma correspondência entre a vantagem identificada e a afetação dos recursos estatais. Com efeito, decorre da jurisprudência que o referido nexo pode ser indireto e que essa equivalência ou correspondência não é exigida.
- 81 Em segundo lugar, consideram que a forma como o Tribunal Geral concebeu esse nexo viola o princípio segundo o qual o artigo 107.º, n.º 1, TFUE não distingue as intervenções estatais consoante as causas ou os seus objetivos, mas define-as em função dos seus efeitos. Segundo as sociedades Bouygues, em face de uma sucessão de medidas que se inscrevem na mesma estratégia de intervenção a favor de uma empresa, como a do caso em apreço, o nexo entre a vantagem e a utilização de recursos estatais deve ser apreciado globalmente, tendo em conta a intervenção do Estado na sua unidade e continuidade.
- 82 A Comissão precisa que medidas estreitamente ligadas entre si que, tomadas isoladamente, podem escapar ao controlo dos auxílios de Estado, mas que produzem um importante efeito de distorção da concorrência, devem ser examinadas em conjunto. Assim, em seu entender, o adiantamento de acionista constitui um auxílio de Estado, visto no contexto criado pelas declarações a partir de julho de 2002.

- 83 A FT e a República Francesa sustentam, desde logo, que o conceito de auxílio de Estado exige um nexo suficientemente estreito entre uma vantagem para uma empresa e um encargo financeiro para o Estado. Precisam que, segundo a jurisprudência, um encargo financeiro que recai sobre os benefícios das empresas e que provoca uma diminuição das receitas fiscais do Estado não apresenta esse nexo, ao passo que a renúncia do Estado às receitas fiscais que, de outra forma, teriam sido cobradas apresenta esse nexo, se for conferida a certas empresas uma vantagem indireta.
- 84 Por outro lado, a República Francesa considera que a afetação de recursos de Estado deve estar na origem e não ser a consequência da vantagem. Ora, a Comissão inverteu este raciocínio.
- 85 A República Federal da Alemanha acrescenta que o presente processo tem por objeto os «efeitos secundários» das declarações a partir de julho de 2002, que não são suscetíveis de implicar um encargo que onera o Orçamento do Estado. Além disso, se uma vantagem que não implica nenhum encargo que onere o Orçamento do Estado é suscetível de falsear a concorrência, isso não significa que essa medida esteja sujeita ao controlo dos auxílios de Estado. Com efeito, a interpretação extensiva do critério da afetação de recursos estatais defendida pela Comissão e pelas sociedades Bouygues sujeitaria um grande número de declarações, como as dos Estados-Membros durante a crise financeira de 2008, ao controlo dos auxílios de Estado.
- 86 Em seguida, segundo a FT e a República Francesa, o Tribunal Geral não exigiu que a vantagem corresponda aos montantes afetados pelo Estado. Apenas exigiu uma correlação entre a vantagem e o encargo financeiro para o Orçamento do Estado, no sentido de que a vantagem deve decorrer desse encargo. O Tribunal Geral admitiu, também, que uma afetação de recursos estatais pode resultar de um risco económico suficientemente concreto de encargos que oneram o orçamento, mas indagou, corretamente, a existência de obrigações juridicamente vinculativas.
- 87 Por último, a FT sustenta que o princípio segundo o qual o artigo 107.º, n.º 1, TFUE define as intervenções estatais em função dos seus efeitos não exonera a Comissão do dever de identificar com precisão a vantagem de que uma empresa beneficia e de examinar se ela decorre de recursos estatais. Assim, a Comissão não pode, com base num exame global, imputar às declarações a partir de julho de 2002 os recursos estatais potencialmente afetados por uma medida diferente e posterior, a saber, o envio da proposta de adiantamento de acionista.
- 88 Além disso, a República Francesa observa que o Tribunal Geral procedeu, nos n.ºs 301 a 310 do acórdão recorrido, a uma análise global das declarações a partir de julho de 2002 e da proposta de adiantamento de acionista e considera que esse Tribunal concluiu, corretamente, que não existia um nexo entre as vantagens identificadas e uma afetação de recursos estatais.

Apreciação do Tribunal

- 89 As sociedades Bouygues e a Comissão criticam, no essencial, o Tribunal Geral de ter cometido erros de direito ao ter exigido, para efeitos da declaração da existência de um auxílio de Estado, um nexo estreito entre, por um lado, uma vantagem que deve ser identificada separadamente quanto ao anúncio de 4 de dezembro de 2002 e à proposta de adiantamento de acionista e, por outro, uma afetação de recursos estatais equivalente e correspondente a uma ou a outra das vantagens assim identificadas.
- 90 Referiu-se, nos n.ºs 40 e 41 do presente acórdão, que o Tribunal Geral declarou que a concessão de uma vantagem à FT estava demonstrada pelo anúncio de 4 de dezembro de 2002, mas que a existência de uma vantagem suplementar e distinta decorrente da proposta de adiantamento de acionista não estava estabelecida.

- 91 No n.º 262 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que resulta da jurisprudência que a vantagem assim identificada «deve decorrer de uma transferência de recursos do Estado» e que esta «exigência de nexo entre a vantagem identificada e a afetação de recursos estatais pressupõe, em princípio, que a referida vantagem esteja estreitamente ligada a um encargo correspondente que onere o orçamento do Estado, ou à criação, com base em obrigações juridicamente vinculativas assumidas pelo Estado, de um risco económico suficientemente concreto para este orçamento».
- 92 Nos n.ºs 293 a 298 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral efetuou um exame individual do anúncio de 4 de dezembro de 2002. Em especial, nos n.ºs 293 a 295 desse acórdão, considerou que não lhe cabia verificar se esse anúncio comportava uma transferência de recursos estatais, uma vez que nem a Comissão nem as sociedades Bouygues tinham suscitado esse argumento ou apresentado elementos pertinentes e probantes a esse respeito.
- 93 No n.º 296 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral acrescentou que, em «todo o caso, uma transferência de recursos estatais resultante do [referido] anúncio [...] só poderia corresponder a uma vantagem que residisse na abertura da linha de crédito de 9 mil milhões de euros que aí estava expressamente prevista» e que «esta vantagem é distinta da que decorre das declarações a partir de julho de 2002, tal como constatada na» decisão controvertida.
- 94 No n.º 297 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral precisou que a «exigência de um nexo entre a vantagem identificada e a transferência de recursos estatais pressupõe que a referida vantagem corresponda a um encargo correspondente que onere o orçamento do Estado [...]. Porém tal não se verifica no presente caso, no respeitante à relação entre a vantagem [...] que resulta das declarações a partir de julho de 2002 [...] e a pretensa transferência de recursos públicos consistente na abertura de uma linha de crédito de 9 mil milhões de euros, tal como prevista no anúncio de 4 de dezembro de 2002».
- 95 No que se refere à proposta de adiantamento de acionista, o Tribunal Geral considerou, no n.º 299 do acórdão recorrido, que, na medida em que a Comissão não estabeleceu de modo bastante a existência de uma vantagem, o Tribunal Geral não pode, por maioria de razão, concluir pela existência de uma transferência de recursos estatais que estaria ligada a essa vantagem.
- 96 Por último, na medida em que a Comissão apoiou a sua constatação da existência de um auxílio de Estado num exame global das declarações a partir de julho de 2002, em conjunto com a proposta de adiantamento de acionista, o Tribunal Geral declarou, no n.º 307 do acórdão recorrido, que a Comissão não se pode exonerar «do seu dever de identificar uma vantagem específica que implique uma correspondente transferência de recursos estatais» e, no n.º 309 desse acórdão, que, embora a Comissão pudesse ter em conta o conjunto dos acontecimentos que precederam o anúncio de 4 de dezembro de 2002 para caracterizar uma vantagem que consistia no restabelecimento da confiança dos mercados financeiros e na melhoria das condições de refinanciamento da FT, esta vantagem «não teve como contrapartida uma correspondente diminuição do orçamento do Estado ou um risco económico suficientemente concreto de encargos que onerassem este orçamento. Em especial, esta vantagem é distinta daquela que [a proposta] de adiantamento de acionista [...] é suscetível de implicar e que a decisão [controvertida] se absteve de demonstrar de modo bastante».
- 97 Daqui resulta que o Tribunal Geral considerou que a Comissão estava obrigada a examinar quanto a cada intervenção estatal individualmente se esta concedia, através de recursos estatais, uma vantagem específica. Além disso, considerou que só uma diminuição do Orçamento do Estado, ou um risco económico suficientemente concreto de encargos que onerassem esse orçamento, estreitamente ligado e correspondente a uma vantagem assim identificada, respeitava o requisito relativo ao financiamento através de recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

- 98 A este respeito, há, antes de mais, que observar que, nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem 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.
- 99 Portanto, apenas as vantagens concedidas direta ou indiretamente e provenientes de recursos estatais ou que constituam um encargo suplementar para o Estado devem ser consideradas auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, resulta dos próprios termos desta disposição e das regras processuais instituídas no artigo 108.º TFUE que as vantagens concedidas através de meios distintos dos recursos estatais não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das disposições em causa (v., neste sentido, acórdãos de 17 de março de 1993, *Slovan Neptun*, C-72/91 e C-73/91, Colet., p. I-887, n.º 19; de 1 de dezembro de 1998, *Ecotrade*, C-200/97, Colet., p. I-7907, n.º 35; e de 13 de março de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Colet., p. I-2099, n.º 58).
- 100 Ora, importa salientar que, segundo jurisprudência constante, não é necessário provar, em todos os casos, ter havido lugar a uma transferência de recursos estatais para que a vantagem concedida a uma ou mais empresas possa ser considerada um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 15 de março de 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Colet., p. I-877, n.º 14; de 19 de maio de 1999, *Itália/Comissão*, C-6/97, Colet., p. I-2981, n.º 16; e de 16 de maio de 2002, *França/Comissão*, C-482/99, Colet., p. I-4397, n.º 36).
- 101 Assim, consideram-se auxílios, nomeadamente, as intervenções que, de formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa e que, por essa razão, não sendo subvenções na aceção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos (v., neste sentido, acórdãos *Banco Exterior de España*, já referido, n.º 13; de 17 de junho de 1999, *Bélgica/Comissão*, C-75/97, Colet., p. I-3671, n.º 23; e de 19 de setembro de 2000, *Alemanha/Comissão*, C-156/98, Colet., p. I-6857, n.º 25).
- 102 Com efeito, é jurisprudência assente que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE define as intervenções estatais em função dos seus efeitos (acórdão de 5 de junho de 2012, *Comissão/EDF*, C-124/10 P, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 103 Ora, na medida em que as intervenções estatais assumem formas diversas e devem ser analisadas em função dos seus efeitos, não se pode excluir, como com razão alegaram as sociedades Bouygues e a Comissão, que várias intervenções consecutivas do Estado devam, para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, ser encaradas como uma única intervenção.
- 104 Tal pode ser nomeadamente o caso quando intervenções consecutivas apresentem, no que respeita, nomeadamente, à sua cronologia, à sua finalidade e à situação da empresa no momento dessas intervenções, nexos de tal forma estreitos entre elas que é impossível dissociá-las (v., neste sentido, acórdão de 24 de abril de 1980, *Comissão/Itália*, 72/79, Recueil, p. 1411, n.º 24).
- 105 Daqui resulta que, ao ter considerado que era necessário identificar uma diminuição do Orçamento do Estado ou um risco económico suficientemente concreto de encargos que onerassem este orçamento estreitamente ligado e correspondente a, ou tendo como contrapartida, uma vantagem específica decorrente quer do anúncio de 4 de dezembro de 2002 quer da proposta de adiantamento de acionista, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ter aplicado um critério suscetível de excluir à partida que essas intervenções estatais pudessem, em função dos nexos entre elas e dos seus efeitos, ser encaradas como uma única intervenção.

- 106 Em seguida, há que observar que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma intervenção estatal, suscetível ao mesmo tempo de colocar as empresas a que se aplica numa situação mais favorável do que outras e de criar um risco suficientemente concreto da constituição, no futuro, de um encargo suplementar para o Estado, pode onerar os recursos estatais (v., neste sentido, acórdão Ecotrade, já referido, n.º 41).
- 107 Em especial, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de precisar que as vantagens concedidas sob a forma de garantia de Estado podem implicar um encargo suplementar para o Estado (v., neste sentido, acórdãos Ecotrade, já referido, n.º 43, e de 8 de dezembro de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, Colet., p. I-13043, n.ºs 39 a 42).
- 108 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que, na medida em que, em termos económicos, a alteração das condições de mercado, que cria uma vantagem indiretamente concedida a certas empresas, é o resultado de uma perda de recursos por parte dos poderes públicos, a própria interposição de uma decisão autónoma por parte dos investidores não tem por efeito suprimir o vínculo existente entre a referida perda de recursos e a vantagem de que gozam as empresas em causa (v., neste sentido, acórdão Alemanha/Comissão, já referido, n.ºs 25 a 28).
- 109 Consequentemente, para efeitos da declaração da existência de um auxílio de Estado, a Comissão deve estabelecer umnexo suficientemente direto entre, por um lado, a vantagem concedida ao beneficiário e, por outro, uma diminuição do Orçamento do Estado, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem (v., neste sentido, acórdão de 8 de setembro de 2011, Comissão/Países Baixos, C-279/08 P, Colet., p. I-7671, n.º 111).
- 110 Em contrapartida, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou, não é necessário que essa diminuição, ou mesmo esse risco, corresponda ou seja equivalente à referida vantagem, nem que esta tenha como contrapartida essa diminuição ou esse risco, nem que seja da mesma natureza que a afetação dos recursos estatais de que decorre.
- 111 Daqui resulta que o Tribunal Geral cometeu erros de direito tanto na sua fiscalização da identificação pela Comissão da intervenção estatal que confere um auxílio de Estado como no exame dos nexos existentes entre a vantagem identificada e a afetação dos recursos estatais constatada pela Comissão.
- 112 Por último, esta constatação não é posta em causa pelo argumento da República Francesa segundo o qual o Tribunal Geral procedeu, nos n.ºs 301 a 310 do acórdão recorrido, a uma análise global do nexos entre a vantagem e a afetação de recursos estatais. Com efeito, resulta, nomeadamente, do resumo que figura no n.º 96 do presente acórdão que o Tribunal Geral só efetuou este exame em relação aos critérios incorretos identificados nos n.ºs 105 e 110 do presente acórdão.
- 113 Sendo os erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral suscetíveis de viciar o raciocínio que conduziu à conclusão, no n.º 310 do acórdão recorrido, de que a Comissão violou o conceito de auxílio de Estado, há que acolher a primeira parte do segundo fundamento das sociedades Bouygues e a primeira parte do segundo fundamento da Comissão.
- 114 Nestas condições, e sem que seja necessário examinar os outros fundamentos dos presentes recursos, há que anular o acórdão recorrido.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 115 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

116 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para decidir definitivamente, por um lado, sobre o pedido de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado no processo T-450/04, e, por outro, sobre a segunda parte do segundo fundamento e o terceiro fundamento invocados pela República Francesa e pela FT em apoio dos seus recursos nos processos T-425/04 e T-444/04, na medida em que esta parte e este fundamento se dirigem contra a declaração, feita na decisão controvertida, da existência de uma vantagem concedida à FT pelo Estado francês.

Quanto ao pedido de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida no processo T-450/04

117 Decorre dos n.ºs 70 a 79 do presente acórdão que a decisão controvertida não toma posição sobre a denúncia das sociedades Bouygues na parte em que alegaram que as declarações a partir de julho de 2002 constituíam, em si mesmas, auxílios de Estado.

118 Consequentemente, são inoperantes os fundamentos do pedido de anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que a Comissão recusou qualificar as declarações a partir de julho de 2002 de auxílios de Estado.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento e ao terceiro fundamento invocados pela República Francesa e pela FT, na medida em que esta parte e este fundamento se dirigem contra a declaração, na decisão controvertida, da existência de uma vantagem concedida à FT pelo Estado francês

Argumentos das partes

119 Com a segunda parte do segundo fundamento dos seus recursos, a República Francesa e a FT alegam que a Comissão concluiu erradamente pela existência de um auxílio de Estado a partir de dois acontecimentos distintos, a saber, as declarações a partir de julho de 2002, por um lado, e as intervenções do Estado francês no mês de dezembro de 2002, por outro. Ora, estes acontecimentos ocorreram em momentos diferentes e não podem ser considerados como sendo uma só medida. A própria Comissão reconheceu que, considerados separadamente, nenhum desses acontecimentos seria suficiente para fundamentar esta conclusão.

120 Com o terceiro fundamento dos seus recursos, a República Francesa e a FT sustentam, nomeadamente, que a decisão controvertida enferma de erros manifestos de apreciação cometidos pela Comissão ao considerar que as declarações a partir de julho de 2002 podiam ser entendidas pelos mercados como um compromisso do Estado francês e que tiveram impacto na situação dos mercados no mês de dezembro de 2002. Além disso, a FT alega que o raciocínio da Comissão segundo o qual a proposta de adiantamento de acionista lhe conferia uma vantagem não respeita o critério do investidor privado prudente e enferma também de um erro manifesto de apreciação.

121 Assim, a República Francesa e a FT alegam que, no momento da declaração de 12 de julho de 2002, ainda não tinha sido decidida a natureza das medidas a tomar a respeito da FT e não tinha sido tomada nenhuma decisão de investimento suscetível de ser qualificada de compromisso firme do Estado francês. Esta declaração geral, condicional e juridicamente não vinculativa não pode ser qualificada de compromisso claro, preciso e irrevogável do Estado francês.

122 Além disso, a República Francesa e a FT contestam que as declarações a partir de julho de 2002 tenham produzido um impacto na perceção dos intervenientes no mercado em dezembro de 2002 e provocado um aumento anormal e não negligenciável do valor das ações e das obrigações da FT. Em especial, as conclusões de um relatório de 28 de abril de 2004 fundam-se num método de análise

inapropriado e são insuficientes para estabelecer tanto a existência de uma evolução significativamente anormal da cotação das ações da FT em julho de 2002 como de umnexo de causalidade entre a declaração de 12 de julho de 2002 e tal evolução.

- 123 A este respeito, a República Francesa e a FT precisam que esse relatório só se referia aos pretensos efeitos da declaração de 12 de julho de 2002 nos mercados no mês de julho de 2002. Além disso, não pôde analisar os efeitos supostamente produzidos pela declaração de 12 de julho de 2002 na situação do mercado em dezembro de 2002, dada a impossibilidade de os distinguir de outros acontecimentos registados entre julho e dezembro de 2002, como os bons resultados e as perspetivas operacionais da FT no decurso do segundo semestre de 2002, a resolução da situação da sociedade Mobilcom, a nomeação de um novo presidente-diretor-geral e a apresentação de um plano de reequilíbrio.
- 124 Por último, a FT observa que a Comissão reconhecia que a proposta de adiantamento de acionista enquanto tal não conferia nenhuma vantagem à FT, por não ter sido aceite pela mesma, e alega que estava excluído que o mercado tivesse podido entender esta proposta como um compromisso do Estado francês que excedia a sua futura participação no aumento de capital, porque esse projeto foi estritamente limitado ao montante de 9 mil milhões de euros e a uma duração de 18 meses. A reação positiva dos mercados tinha a sua origem principalmente na nomeação do novo presidente-diretor-geral da FT e no plano de melhoria dos seus resultados operacionais.

Apreciação do Tribunal

- 125 Com a sua argumentação, a República Francesa e a FT alegam, no essencial, que a Comissão cometeu erros ao considerar que as diferentes intervenções do Estado francês entre 12 de julho de 2002 e 20 de dezembro de 2002 constituíam uma única intervenção, que a declaração de 12 de julho de 2002 implicava um compromisso do Estado francês, que as declarações a partir de julho de 2002 tiveram impacto na perceção dos intervenientes no mercado em dezembro de 2002 e que a proposta de adiantamento de acionista conferia uma vantagem à FT.
- 126 A este respeito, cumpre antes de mais salientar que decorre, nomeadamente, dos considerandos 188 e 189 da decisão controvertida que a Comissão não baseou a sua declaração da existência de um auxílio de Estado num compromisso que o Estado francês tivesse assumido ao proferir a declaração de 12 de julho de 2002.
- 127 Em seguida, decorre, nomeadamente, do considerando 194 da decisão controvertida que a Comissão considerou que a proposta de «adiantamento de acionista (que constitui a antecipação da participação do Estado na recapitalização da empresa), concede uma vantagem [à] FT, uma vez que lhe permite aumentar os seus meios de financiamento e tranquilizar o mercado quanto à capacidade da empresa em cumprir as suas obrigações de pagamento». Acrescentou que, apesar desta proposta não ter sido aceite pela FT, «a mensagem transmitida ao mercado, relativa à existência deste adiantamento[,] é suscetível de proporcionar uma vantagem à FT, uma vez que o mercado considerou que a situação financeira da [FT] era mais sólida».
- 128 No considerando 196 da decisão controvertida, a Comissão acrescentou, na sua análise relativa à afetação de recursos estatais, que «o anúncio da colocação à disposição do adiantamento de acionista, juntamente com a realização das condições prévias a tal colocação à disposição, [...] a aparência transmitida ao mercado de que tal adiantamento tinha efetivamente sido colocado à disposição [...] e, por último, o envio à FT do contrato de adiantamento rubricado e assinado pel[a] ERAP implicam um encargo potencial suplementar para os recursos estatais».
- 129 Daqui resulta que a Comissão considerou que o anúncio de 4 de dezembro de 2002 e a proposta de adiantamento de acionista, considerados conjuntamente, conferiram uma vantagem que implicou a afetação de recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

- 130 Neste contexto, na medida em que a República Francesa e a FT consideram que, ao examinar conjuntamente o anúncio de 4 de dezembro de 2002 e a proposta de adiantamento de acionista, a Comissão cometeu um erro, há que observar que, como referido nos n.ºs 103 e 104 do presente acórdão, as intervenções estatais podem assumir formas diversas e devem, assim, ser analisadas em função dos seus efeitos. Consequentemente, não se pode desde logo excluir que várias intervenções consecutivas do Estado devam ser encaradas como uma única intervenção, nomeadamente quando as mesmas apresentem, à luz da sua cronologia, da sua finalidade e da situação da empresa, nexos de tal forma estreitos que seja impossível dissociá-las.
- 131 Ora, é evidente que o anúncio de 4 de dezembro de 2002 não pode ser dissociado do adiantamento de acionista proposto sob a forma de uma linha de crédito de 9 mil milhões de euros que o referido anúncio refere expressamente. Importa acrescentar a este respeito que o anúncio de 4 de dezembro de 2002 foi feito no mesmo dia em que a Comissão foi notificada do adiantamento de acionista.
- 132 Por outro lado, foi com razão que a Comissão considerou que o adiantamento de acionista, anunciado e notificado em 4 de dezembro de 2002, conferiu à FT uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.
- 133 Antes de mais, decorre do considerando 212 da decisão controvertida, como recordado nos n.ºs 4, 6, 10 e 15 do presente acórdão, que, no período que decorreu entre março e julho de 2002, a Moody's e a S & P baixaram a notação das notas de crédito da FT para a última categoria de investimento seguro, com perspetiva negativa, indicando que esta categoria só era mantida devido às indicações do Estado francês relativas à FT.
- 134 Em seguida, resulta dos elementos referidos nas notas de pé de página 112 e 116 da decisão controvertida que, o mais tardar a partir de 9 de dezembro de 2002, os mercados podiam considerar que a intervenção do Estado francês mencionada no n.º 132 do presente acórdão tinha assegurado a liquidez da FT, relativamente às suas dívidas, para os próximos doze meses.
- 135 Por último, decorre dos n.ºs 14 e 17 do presente acórdão que, em 11 e 12 de dezembro de 2002, a FT lançou duas emissões obrigacionistas sucessivas no montante total de 2,9 mil milhões de euros, em 15 de janeiro de 2003, contraiu empréstimos sob a forma de emissões obrigacionistas num montante total de 5,5 mil milhões de euros e, em 10 de fevereiro de 2003, renovou parcialmente, por um montante de 15 mil milhões de euros, um crédito concedido por um consórcio bancário, que vencia nessa altura.
- 136 Resulta do exposto que, como corretamente a Comissão afirma no considerando 194 da decisão controvertida, o adiantamento de acionista constitui uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, uma vez que permite à FT «aumentar os seus meios de financiamento e tranquilizar o mercado quanto à capacidade da empresa em cumprir as suas obrigações de pagamento».
- 137 Quanto à condição relativa à afetação de recursos estatais, igualmente prevista no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, cumpre salientar que o adiantamento de acionista tem por objeto a abertura de uma linha de crédito de 9 mil milhões de euros. Embora seja verdade que a FT não assinou o contrato de adiantamento que lhe foi enviado, o referido beneficiário teria podido assiná-lo em qualquer altura, como declara acertadamente a Comissão no considerando 196 da decisão controvertida, outorgando-se assim o direito de obter imediatamente o pagamento do montante de 9 mil milhões de euros.
- 138 Por outro lado, a Comissão referiu na nota de pé de página 116 da decisão controvertida que, a partir de 5 de dezembro de 2002, a FT descreveu, numa apresentação aos investidores, a «linha de crédito» do Estado francês como estando imediatamente disponível, que, no mesmo dia, a S & P anunciou que o Estado francês ia conceder imediatamente um crédito de acionista, que foi comunicado à Comissão

das Finanças da Assembleia Nacional francesa que o adiantamento de acionista «já [tinha sido colocado] à disposição da FT» e que a Moody's tinha anunciado, em 9 de dezembro de 2002, que estava confirmado que a «linha de crédito de 9 mil milhões de euros tinha sido criada».

- 139 Ora, à luz, por um lado, do potencial encargo suplementar de 9 mil milhões de euros sobre os recursos estatais e, por outro, da jurisprudência referida no n.º 107 do presente acórdão, foi com razão que a Comissão declarou que a vantagem a que se alude no n.º 132 do presente acórdão foi concedida através de recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

Quanto aos outros aspetos da segunda parte do segundo fundamento e do terceiro fundamento invocados pela República Francesa e pela FT e aos outros fundamentos invocados pela República Francesa e pela FT

- 140 Há que salientar que o litígio não está em condições de ser julgado no que respeita ao segundo e terceiro fundamentos invocados pela República Francesa e pela FT, na medida em que esses fundamentos se dirigem contra a aplicação do critério do investidor privado prudente efetuada pela Comissão.
- 141 O mesmo é válido no que se refere ao primeiro fundamento invocado pela República Francesa e pela FT, relativo à violação das formalidades substanciais e dos direitos de defesa, e ao quarto fundamento da República Francesa, relativo à falta de fundamentação, e, portanto, ao pedido das sociedades Bouygues, de anulação do artigo 2.º da decisão controvertida.
- 142 Consequentemente, há que remeter os processos T-425/04, T-444/04 e T-450/04 ao Tribunal Geral para que este decida quanto à referida parte e aos referidos fundamentos e argumentos invocados e quanto ao pedido deduzido perante o mesmo a respeito do qual o Tribunal de Justiça não se pronunciou.

Quanto às despesas

- 143 Tendo os processos sido remetidos ao Tribunal Geral, importa reservar para final a decisão quanto às despesas.

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

- 1) **É anulado o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de maio de 2010, França e o./Comissão (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04).**
- 2) **Os processos T-425/04, T-444/04 e T-450/04 são remetidos ao Tribunal Geral da União Europeia para que este decida quanto aos fundamentos invocados e aos pedidos deduzidos perante o mesmo a respeito dos quais o Tribunal de Justiça não se pronunciou.**
- 3) **Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas