



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

21 de dezembro de 2016^{* 1}

«Reenvio prejudicial — Auxílios de Estado — Auxílio executado pelo Reino da Bélgica a favor das sociedades cooperativas financeiras do grupo ARCO — Sistemas de garantia dos depósitos — Diretiva 94/19/CE — Âmbito de aplicação — Sistema de garantia que protege as participações detidas por sócios pessoas singulares das sociedades cooperativas que exercem atividades no setor financeiro — Exclusão — Artigos 107.º e 108.º TFUE — Decisão da Comissão que declara o auxílio incompatível com o mercado interno»

No processo C-76/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica), por decisão de 5 de fevereiro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de fevereiro de 2015, no processo

Paul Vervloet,

Marc De Wit,

Edgard Timperman,

Godelieve Van Braekel,

Patrick Beckx,

Marc De Schryver,

Guy Deneire,

Steve Van Hoof,

Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund,

Gemeente Schaarbeek,

Frédéric Ensich Famenne

contra

Ministerraad,

^{*} Língua do processo: neerlandês.

sendo intervenientes:

Arcofin CVBA,

Arcopar CVBA,

Arcoplus CVBA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas (relator), C. Toader e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de abril de 2016,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de P. Vervloet, M. De Wit, E. Timperman, G. Van Braekel, P. Beckx, M. De Schryver, G. Deneire e S. Van Hoof, por K. Geelen, E. Monard e W. Moonen, advocaten,
- em representação do Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund, por J. Bourtembourg e F. Belleflamme, avocats,
- em representação de Arcofin CVBA, Arcopar CVBA e Arcoplus CVBA, por A. Verlinden, R. Martens e C. Maczkovics, advocaten,
- em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux e C. Pochet, na qualidade de agentes, assistidos por S. Ryelandt e P. De Bock, advocaten,
- em representação da Comissão Europeia, por P.-J. Loewenthal, L. Flynn e A. Nijenhuis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 2 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto, por um lado, a interpretação dos artigos 2.º e 3.º da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 1994, L 135, p. 5), conforme alterada pela Diretiva 2005/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2005 (JO 2005, L 79, p. 9) (a seguir «Diretiva 94/19»), e, por outro, a validade da Decisão 2014/686/UE da Comissão, de 3 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) executado pela Bélgica — Sistema de garantia que protege as participações detidas por sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras (JO 2014, L 284, p. 53, a seguir «decisão de 3 de julho de 2014»), e a interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Paul Vervloet, Marc De Wit, Edgard Timperman, Godelieve Van Braekel, Patrick Beckx, Marc De Schryver, Guy Deneire e Steve Van Hoof, o Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund (Organismo de financiamento das pensões Ogeo Fund), a Gemeente Schaarbeek (município de Schaerbeek, Bélgica) e Frédéric Enschede ao Ministerraad (Conselho de Ministros, Bélgica), a respeito da compatibilidade do sistema de garantia das participações das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, instaurado nos termos do artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da wet tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België (Lei que estabelece o Estatuto orgânico do Banco Nacional da Bélgica), de 22 de fevereiro de 1998 (Belgisch Staatsblad, 28 de março de 1998, p. 9377), conforme alterada pelo koninklijk besluit betreffende de evolutie van de toezichtsarchitectuur voor de financiële sector (Decreto Real que aplica a evolução das estruturas de controlo do setor financeiro), de 3 de março de 2011 (Belgisch Staatsblad, 9 de março de 2011, p. 15623) (a seguir «Lei de 22 de fevereiro de 1998»), com o princípio da igualdade consagrado pela Constituição belga.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 94/19

- 3 A Diretiva 94/19 foi revogada pela Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 2014, L 173, p. 149). Dado que esta revogação produziu efeitos a partir de 4 de julho de 2015, a Diretiva 94/19 é aplicável ao processo principal.
- 4 O primeiro, oitavo, décimo sexto e décimo sétimo considerandos da Diretiva 94/19 enunciavam:

«Considerando que, em conformidade com os objetivos do Tratado [CE], é conveniente promover o desenvolvimento harmonioso da atividade das instituições de crédito em toda a Comunidade através da supressão de todas as restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, reforçando simultaneamente a estabilidade do sistema bancário e a proteção dos aforradores;

[...]

Considerando que a harmonização se deve limitar aos principais elementos dos sistemas de garantia de depósitos, devendo assegurar, num prazo muito curto, um pagamento ao abrigo da garantia, calculado com base num nível mínimo harmonizado;

[...]

Considerando, por um lado, que o nível mínimo de garantia a estabelecer pela presente diretiva não deve deixar sem proteção uma percentagem elevada de depósitos, tanto no interesse da proteção dos consumidores como da estabilidade do sistema financeiro; que, por outro lado, seria inadequad[o] impor em toda a Comunidade um nível de proteção que poderia em certos casos ter o efeito de incentivar uma gestão pouco sólida das instituições de crédito; que o custo do financiamento dos sistemas deve ser tido em consideração; que se afigura razoável fixar o nível mínimo de garantia em 20 000 [euros]; que poderão ser necessárias disposições transitórias de caráter limitado para possibilitar aos sistemas conformarem-se com o referido valor;

Considerando que alguns Estados-Membros oferecem aos depositantes uma cobertura dos seus depósitos mais elevada que o nível mínimo harmonizado de garantia previsto pela presente diretiva; que não se afigura conveniente exigir que esses sistemas, alguns dos quais recentemente instituídos

em aplicação da Recomendação 87/63/CEE [da Comissão, de 22 de dezembro de 1986, relativa à instituição, na Comunidade, de sistemas de garantia de depósitos (JO 1987, L 33, p. 16)], sejam alterados relativamente a este ponto».

5 O artigo 1.º, pontos 1 e 4, desta diretiva dispunha:

«Para efeitos da aplicação da presente diretiva, entende-se por:

1. ‘Depósito’: os saldos credores resultantes de fundos existentes numa conta ou de situações transitórias decorrentes de operações bancárias normais, que devem ser restituídos pela instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis, e as dívidas representadas por títulos emitidos pela instituição de crédito.

As partes sociais das *building societies* do Reino Unido e da Irlanda, com exceção das que têm natureza de capital e são abrangidas pelo artigo 2.º, devem ser tratadas como depósitos.

As obrigações que satisfaçam as condições enunciadas no n.º 4 do artigo 22.º da Diretiva 85/611/CEE do Conselho, [d]e 20 de dezembro de 1985, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) [(JO 1985, L 375, p. 3)], não são consideradas depósitos.

[...]

[...]

4. ‘Instituição de crédito’: uma empresa cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por sua própria conta.»

6 Nos termos do artigo 2.º da Diretiva 94/19:

«Encontram-se excluídos de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia os seguintes depósitos:

[...]

— todos os instrumentos abrangidos pela definição de «fundos próprios» constante do artigo 2.º da Diretiva 89/299/CEE do Conselho, de 17 de abril de 1989, relativa aos fundos próprios das instituições de crédito [(JO 1989, L 124, p. 16)],

[...]»

7 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/19 dispunha

«Cada Estado-Membro tomará todas as medidas para que sejam instituídos e oficialmente reconhecidos, no seu território, um ou mais sistemas de garantia de depósitos. Salvo nas circunstâncias previstas no segundo parágrafo e no n.º 4, nenhuma instituição de crédito autorizada nesse Estado-Membro ao abrigo do disposto no artigo 3.º da [Primeira Diretiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (JO 1977, L 322, p. 30)] poderá aceitar depósitos se não for membro de um desses sistemas.»

Diretivas 77/780/CEE e 89/299/CEE

- 8 As Diretivas 77/780 e 89/299 foram revogadas e substituídas pela Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de março de 2000, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO 2000, L 126, p. 1), que foi revogada e substituída pela Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO 2006, L 177, p. 1), ela própria revogada e substituída, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, pela Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).
- 9 O artigo 1.º da Diretiva 77/780 tinha a seguinte redação:
- «Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:
- estabelecimento de crédito: uma empresa cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por sua própria conta,
- [...]»
- 10 O artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 89/299 previa:
- «Para efeitos da presente diretiva, entende-se por instituições de crédito as instituições a que se aplica a Diretiva [77/780 [...], conforme alterada pela última vez pela Diretiva 86/524/CEE do Conselho, de 27 de outubro de 1986 (JO 1986, L 309, p. 15)].»
- 11 O artigo 2.º da Diretiva 89/299 estabelecia o seguinte:
- «1. Sob reserva dos limites definidos no artigo 6.º, os fundos próprios não consolidados das instituições de crédito são constituídos pelos seguintes elementos:
1. O capital, na aceção do artigo 22.º da Diretiva 86/635/CEE [do Conselho, de 8 de dezembro de 1986, relativa às contas anuais e às contas consolidadas dos bancos e outras instituições financeiras (JO 1986, L 372, p. 1)], na medida em que tenha sido Realizado, acrescido dos prémios de emissão, mas com exclusão das ações preferenciais cumulativas;
- [...]»

Diretiva 2006/48

- 12 O artigo 4.º da Diretiva 2006/48, conforme alterada, com efeitos a partir de 7 de dezembro de 2009, pela Diretiva 2009/111/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 (JO 2009, L 302, p. 97) (a seguir «Diretiva 2006/48»), enunciava:
- «Para os efeitos da presente diretiva, entende-se por:
1. ‘Instituição de crédito’: uma empresa cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por sua própria conta;
- [...]»

13 O artigo 57.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/48 previa:

«Sem prejuízo dos limites fixados no artigo 66.º, os fundos próprios não consolidados das instituições de crédito são constituídos pelos seguintes elementos:

- a) O capital, na aceção do artigo 22.º da Diretiva 86/635/CEE, na medida em que tenha sido Realizado, acrescido dos prémios de emissão, absorva completamente perdas em condições normais de exploração, e em caso de falência ou liquidação ocupe o lugar mais baixo na graduação dos créditos;

[...]»

Diretiva 86/635

14 O artigo 22.º da Diretiva 86/635, com a epígrafe «Passivo: rubrica 9 - Capital subscrito», tem a seguinte redação:

«Esta rubrica inclui todos os montantes que, qualquer que seja a sua denominação, em conformidade com a forma jurídica da instituição em questão, devam ser considerados como partes subscritas pelos sócios ou outros subscritores do capital próprio da instituição, nos termos da legislação nacional.»

Direito belga

15 O artigo 36/24, § 1, da Lei de 22 de fevereiro de 1998 dispõe:

«Em caso de crise repentina nos mercados financeiros ou de ameaça séria provocada por uma crise sistémica, o Rei pode, após tomada de posição do Banco, com o objetivo de limitar a sua dimensão ou as suas consequências:

- 1º adotar regulamentos complementares ou derogatórios à Lei de 9 de julho de 1975, relativa ao controlo das empresas seguradoras, à Lei de 2 de janeiro de 1991, relativa ao mercado de títulos da dívida pública e aos instrumentos da política monetária, à Lei de 22 de março de 1993, relativa ao Estatuto e ao controlo das instituições de crédito, à Lei de 6 de abril de 1995, relativa ao Estatuto e ao controlo das empresas de investimento, à Lei de 2 de agosto de 2002, relativa à supervisão do setor financeiro e aos serviços financeiros, ao Livro VIII, Título III, capítulo II, secção III, do Código das Sociedades, e ao Decreto Real n.º 62, relativo ao depósito de instrumentos financeiros fungíveis e à liquidação de operações sobre esses instrumentos, coordenado pelo Decreto Real de 27 de janeiro de 2004;
- 2º prever um sistema que conceda uma garantia estatal para obrigações assumidas pelas instituições, que Ele determinar, sujeitas à fiscalização por força da referida lei, ou conceder a garantia estatal para determinados créditos que essas instituições detêm;
- 3º prever um sistema, se for caso disso, por meio de regulamentos, que devem ser aceites nos termos do n.º 1, que se destine a conceder aos sócios pessoas singulares a garantia estatal para a restituição da sua participação no capital de cooperativas reconhecidas nos termos do Decreto Real de 8 de janeiro de 1962, que estabelece as condições de reconhecimento dos agrupamentos nacionais de cooperativas e de cooperativas, que por força das leis anteriormente referidas estão sujeitas a uma fiscalização ou cujos patrimónios foram investidos, pelo menos em metade, nessas instituições;

[...]»

- 16 O artigo 3.º do koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito 's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (Decreto Real que procede à execução da Lei de 15 de outubro de 2008, relativa a medidas de promoção da estabilidade financeira e que estabelece, em particular, uma garantia estatal sobre créditos e outras operações destinadas a promover a estabilidade financeira, no que respeita à proteção dos depósitos, dos seguros de vida e do capital das sociedades cooperativas reconhecidas, e que altera a Lei de 2 de agosto de 2002 relativa à supervisão do setor financeiro e aos serviços financeiros), de 14 de novembro de 2008 (Belgisch Staatsblad, 17 de novembro de 2008, p. 61285), conforme alterada pelo koninklijk besluit (Decreto Real) de 10 de outubro de 2011 (Belgisch Staatsblad, 12 de outubro de 2011, p. 62641) (a seguir «Decreto Real de 14 de novembro de 2008»), prevê:

«É criado junto da Caisse des Dépôts et Consignations, um fundo denominado 'Fundo especial de proteção de depósitos, de seguros de vida e do capital das sociedades cooperativas reconhecidas'.

O Rei regula a organização e o funcionamento do fundo referido no primeiro parágrafo.»

- 17 O artigo 4.º, n.º 3, do Decreto Real de 14 de novembro de 2008 enuncia:

«Podem participar nesse fundo, a seu pedido, as sociedades cooperativas, reconhecidas em conformidade com o Decreto Real de 8 de janeiro de 1962 que estabelece as condições de reconhecimento dos agrupamentos nacionais de sociedades cooperativas e de sociedades cooperativas que, por força do artigo 36/24, § 2, da Lei de 22 de fevereiro de 1998, estão sujeitas a uma fiscalização ou cujos patrimónios foram investidos, pelo menos em metade, direta ou indiretamente nessas instituições;

O pedido referido no primeiro parágrafo deve ser dirigido por carta registada ao Ministro das Finanças.

[...]»

- 18 O artigo 1.º, n.º 1, do koninklijk besluit tot toekenning van een garantie tot bescherming van het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (Decreto Real que concede uma garantia para proteger o capital de sociedades cooperativas reconhecidas), de 7 de novembro de 2011 (Belgisch Staatsblad, de 18 de novembro de 2011, p. 68640, a seguir «Decreto Real de 7 de novembro de 2011»), prevê:

«Em aplicação do artigo 4, § 3, do Decreto Real de 14 de novembro de 2008, é aceite o pedido de proteção do capital das seguintes sociedades cooperativas reconhecidas:

— [Arcopar]

— [Arcofin]

— [Arcoplus].

[...]»

- 19 Nos termos do artigo 3.º do Decreto Real de 7 de novembro de 2011, este último entrou em vigor em 14 de outubro de 2011.

Decisão de 3 de julho de 2014

- 20 No considerando 1 da decisão de 3 de julho de 2014, a Comissão Europeia expõe que, por carta de 7 de novembro de 2011, «o Estado belga notificou a Comissão de que tinha instituído um sistema de garantia [...] que protege as participações dos sócios pessoas singulares de empresas cooperativas reconhecidas, sujeitas à supervisão prudencial do Banco Nacional da Bélgica [...] ou que tenham investido pelo menos metade dos seus ativos num estabelecimento sujeito a tal supervisão ('cooperativas financeiras')».
- 21 O considerando 8 desta decisão faz parte da introdução da descrição, feita pela Comissão, da «Génese da medida notificada». Enuncia que:
- «Em 30 de setembro de 2008, o Dexia anunciou um aumento de capital de 6,4 mil milhões de [euros], subscrito pelos seus acionistas existentes (entre os quais o ARCO) e pelas autoridades belgas, francesas e luxemburguesas. Perante a comissão especial do Parlamento belga encarregada de examinar as circunstâncias do desmantelamento do Dexia [...], o Ministro das Finanças belga competente à data da concessão dos auxílios estatais ao grupo Dexia, em 2008, explicou que, na sequência dos pedidos de intervenção a favor do ARCO, tinha sido tomada a decisão política, em setembro/outubro de 2008, de instituir o sistema de garantia das cooperativas. Explicou que, para alcançar um acordo sobre o Dexia, o [g]overno tinha tido, simultaneamente, de tomar uma decisão [nomeadamente em relação] ao ARCO [...] Segundo declarações do atual Ministro das Finanças belga, o compromisso de 2008 foi assumido a fim de que o ARCO consentisse em participar no salvamento do Dexia [...]»
- 22 No considerando 9 da referida decisão, a Comissão expõe que, em 10 de outubro de 2008, o Governo belga anunciou, em comunicado de imprensa do Ministro das Finanças, que tinha tomado, nomeadamente, a decisão de estabelecer um sistema análogo ao atual sistema de garantia de depósitos para outros produtos financeiros, em especial, as participações em cooperativas financeiras.
- 23 O considerando 10 da referida decisão tem a seguinte redação:
- «Em 21 de janeiro de 2009, o Primeiro-Ministro e o Ministro das Finanças confirmaram, num comunicado de imprensa conjunto, o compromisso assumido pelo anterior Governo [...] de introduzir um sistema de garantia das cooperativas [...]. No mesmo dia, o ARCO publicou este comunicado de imprensa do Governo belga no seu sítio Internet. Em contrapartida, outras cooperativas financeiras distanciaram-se da analogia entre os depósitos e as participações em cooperativas financeiras subjacente ao sistema de garantia das cooperativas [...]»
- 24 Nos considerandos 11 a 15 da decisão de 3 de julho de 2014, a Comissão descreve o processo legislativo que levou à adoção da medida notificada da seguinte maneira:
- «(11) Em 15 de outubro de 2008, o Parlamento belga aprovou uma lei [...] que permite ao Estado belga adotar medidas que visem promover a estabilidade financeira. Em 14 de novembro de 2008 [...], a Bélgica publicou um decreto Real, alterando para 100 000 [euros] o montante coberto pelo sistema de garantia de depósitos para as instituições de crédito, introduzindo simultaneamente um sistema de garantia semelhante para os produtos de seguro de vida do 'ramo 21' [...]
- (12) Em 14 de abril de 2009 [...], a Bélgica alterou a Lei de 15 de outubro de 2008, que autoriza o Governo a criar, por decreto real, um sistema de garantia do capital realizado, para reembolsar aos sócios pessoas singulares a sua parte do capital de sociedades cooperativas financeiras. Pelo Decreto [R]eal de 10 de outubro de 2011 [...], a Bélgica alterou o Decreto [R]eal de 14 de novembro de 2008. O Decreto [R]eal de 10 de outubro de 2011 contém informações técnicas adicionais sobre o sistema de garantia das cooperativas.

[...]

- (14) Le 13 octobre 2011, les trois sociétés coopératives d'ARCO [...] ont formulé une demande d'adhésion au régime de garantie des coopératives. O Governo belga aceitou esse pedido, por Decreto real de 7 de novembro de 2011 [23]. Le gouvernement belge a accepté cette demande par arrêté royal du 7 novembre 2011 [...]

[...]»

- 25 Nos considerandos 80 e seguintes desta decisão, a Comissão expõe a sua apreciação da medida notificada.

- 26 Quanto à determinação do beneficiário dessa medida, a Comissão refere, no considerando 81 da referida decisão, que existe uma grande diferença entre o grupo ARCO, que engloba as sociedades cooperativas reconhecidas Arcopar, Arcoplus e Arcofin (a seguir, em conjunto, «sociedades do grupo ARCO»), que se tornou, a partir de 2001, no principal acionista do Dexia, e as outras cooperativas financeiras potencialmente elegíveis para beneficiarem do sistema de garantia das cooperativas.

- 27 Os considerandos 82 a 84 da decisão de 3 de julho de 2014 enunciam:

«(82) Resulta claramente da descrição dos factos [...] que o sistema de garantia das cooperativas foi, desde o início, feito à medida para o ARCO, que tinha conhecido algumas dificuldades devido aos seus investimentos no Dexia. O ARCO acabou por ser a única cooperativa financeira a solicitar a participação na medida.

(83) No que respeita às outras cooperativas financeiras, a Comissão assinala que a participação no sistema de garantia das cooperativas é facultativa, que o Conselho de Ministros podia decidir admitir ou não uma sociedade cooperativa no sistema de garantia das cooperativas e, em caso afirmativo, estabelecer as condições; que nenhuma das outras cooperativas financeiras solicitou a adesão ao sistema e que algumas se distanciaram ativamente. A Comissão observa igualmente que nenhuma outra cooperativa financeira enfrentou problemas, no que respeita aos seus investimentos, que atingissem a dimensão dos enfrentados pelo ARCO relativamente ao Dexia.

((84) Por conseguinte, a Comissão conclui que o principal beneficiário do sistema de garantia das cooperativas que desenvolvem atividades económicas é o ARCO.»

- 28 No considerando 90 desta decisão, a Comissão conclui que se deve considerar o anúncio e a execução do sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas uma mesma e única medida, devido às razões expostas nos considerandos 85 a 89 da referida decisão, da forma seguinte:

«(85) A Comissão nota que a presente medida foi decidida e anunciada pelo Governo em 10 de outubro de 2008 [...] É evidente que o Governo belga tomou a decisão de fazer beneficiar o ARCO de um sistema de garantia das cooperativas no momento em que a medida a favor do Dexia foi elaborada, em 2008 [...] Um outro comunicado de imprensa, de 21 de janeiro de 2009, forneceu informações mais pormenorizadas sobre a medida. Só mais tarde é que a transposição jurídica do compromisso assumido pelo Governo teve início.

(86) A Comissão nota que a formulação e os termos utilizados ('decidiu', 'o compromisso') nos comunicados de imprensa de 10 de outubro de 2008 e de 21 de janeiro de 2009 demonstram inequivocamente o compromisso assumido e permitem legitimamente pensar que a medida seria executada.

- (87) Os comunicados de imprensa foram também enviados através dos canais oficiais: o comunicado de 10 de outubro de 2008 foi enviado pelos serviços do Ministro das Finanças, enquanto o de 10 de janeiro de 2009 foi enviado em nome do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças. O caráter repetitivo destas comunicações à imprensa reforçou a sua mensagem subjacente.
- (88) A Comissão nota que já era claro, aquando do comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008, que o sistema de garantia das cooperativas constituiria uma extensão do sistema de garantia dos depósitos. O comunicado de imprensa de 21 de janeiro de 2009 continha, por seu lado, outras precisões de ordem técnica. Após a sua publicação, o grupo ARCO divulgou-o no seu sítio *Web*, com o objetivo evidente de tranquilizar os seus sócios pessoas singulares. Além disso, a Comissão constata a coerência da medida ao longo do tempo, uma vez que não sofreu alterações significativas entre o anúncio inicial, em 10 de outubro de 2008, e a promulgação do decreto Real final.
- (89) No seu acórdão [de 19 de março de 2013, *Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França e o.* (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175)], o Tribunal de Justiça afirmou que o anúncio de uma medida e a sua execução efetiva podiam ser considerados como uma única intervenção, caso tal se justificasse à luz da sua cronologia e da sua finalidade, bem como da situação da empresa no momento dessa intervenção. Do mesmo modo, no que diz respeito à presente medida, a Bélgica decidiu e anunciou, em 10 de outubro de 2008, uma medida que foi executada mais tarde, com o mesmo objetivo, no que respeita ao beneficiário inicial visado. Além disso, nas suas próprias decisões, a Comissão considerou o anúncio e a execução como uma única medida e considerou que a medida concedia uma vantagem a partir da data do anúncio [...] Por último, o Ministro das Finanças belga, em maio de 2014, qualificou a medida em causa como um compromisso assumido em 2008 [...]
- 29 O exame da existência de um auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, está exposto nos considerandos 91 a 110 da decisão de 3 de julho de 2014. O seu considerando 99, relativo à condição de compromisso de recursos estatais, tem o seguinte teor:
- «(99) No que se refere à imputabilidade da medida à Bélgica, é evidente que o sistema de garantia das cooperativas não pode ser considerado como uma transposição da Diretiva [94/19]. Esta apenas exige que os Estados-Membros instituíam um sistema de garantia de depósitos no que respeita aos depósitos das instituições de crédito, dispondo o artigo 2.º expressamente que todos os instrumentos abrangidos pela definição de ‘fundos próprios’ das instituições de crédito se encontram excluídos de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia de depósitos. Se um Estado-Membro decidir estabelecer outros sistemas de reembolso para garantir outros produtos financeiros, tal decisão não decorre do direito da União, constituindo, antes, uma iniciativa do próprio Estado-Membro [...]
- 30 Os considerandos 101 a 107 desta decisão, relativos à existência de uma vantagem seletiva, enunciam:
- «(101) Além disso, a medida é claramente seletiva. Em primeiro lugar, aplica-se apenas aos titulares de participações em cooperativas financeiras e não aos detentores de produtos de investimento emitidos por empresas concorrentes. Os atores financeiros que propunham fundos no mercado das obrigações defensivas ou no mercado monetário ou, ainda, dos fundos comuns de investimento de capital garantido não podiam, portanto, oferecer aos seus clientes uma garantia semelhante. A Bélgica afirma que as participações detidas por particulares em cooperativas financeiras são, pela sua própria natureza, equiparáveis a depósitos [...] Vários elementos apresentados pela Bélgica referem-se, no entanto, às cooperativas em geral e não às cooperativas financeiras. Além disso, a descrição das participações em cooperativas financeiras fornecida pela Bélgica não contém nenhuma referência a informações pertinentes, como os riscos relacionados com o investimento nesses instrumentos [...], riscos esses que não incluem os depósitos.

- (102) A natureza seletiva da medida surge também quando se compara o tratamento reservado às cooperativas financeiras com o tratamento reservado a outras cooperativas reconhecidas não financeiras. A Bélgica baseia-se no acórdão [de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos* e o. (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550),] para defender o tratamento especial de que beneficiam os sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras [...]
- (103) A Comissão considera que a argumentação da Bélgica não pode ser aceite, porque a natureza da vantagem conferida pela medida é qualitativamente diferente da que foi examinada pelo Tribunal de Justiça no processo *Paint Graphos* [e o. (C-78/09 a C-80/08)]. A medida instituída pela Bélgica implica a concessão de uma vantagem e não de uma isenção fiscal ou de uma isenção do pagamento de encargos. Por conseguinte, a análise em três etapas adotada pelo Tribunal para avaliar se um benefício fiscal ou uma isenção de imposto são seletivos não pode aplicar-se a esta medida.
- (104) Em qualquer caso, mesmo que a jurisprudência *Paint Graphos* [e o. (C-78/08 a C-80/08)] fosse aplicável à medida em causa, os elementos específicos da mesma são tais que esta continuaria a ser de natureza seletiva.
- (105) Em primeiro lugar, a Comissão observa que o processo *Paint Graphos* [e o. (C-78/08 a C-80/08)] faz referência a todas as cooperativas de produtores e de trabalhadores e não a um subsector relativamente restrito, como o das cooperativas financeiras. Se, como afirma a Bélgica, é conveniente reservar um tratamento especial para as cooperativas ‘verdadeiras’, o tratamento especial deveria aplicar-se a todas as cooperativas reconhecidas. O simples facto de a medida se limitar às cooperativas financeiras é, portanto, suficiente para estabelecer a sua natureza seletiva.
- (106) Em segundo lugar, a Comissão nota que, no parecer da Bélgica, as cooperativas financeiras parecem ter merecido vantagens adicionais desde 10 de outubro de 2008. A Comissão nota que, antes dessa data, as cooperativas históricas reconhecidas obtiveram um tipo de tratamento favorável em virtude do seu estatuto particular, sob a forma de uma isenção de retenção de imposto na fonte [...] No âmbito da presente decisão, a Comissão não se pronuncia sobre o carácter proporcionado ou não do benefício fiscal, mas considera que não havia motivo para introduzir subitamente, em 10 de outubro de 2008, uma compensação suplementar ou uma proteção a favor das empresas com o estatuto de cooperativas financeiras.
- (107) Por último, mesmo que, como preconizado pela Bélgica, a Comissão devesse realizar uma análise inspirada no acórdão [de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos* e o. (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550)], esta considera que nada justifica a concessão de uma garantia de 100% aos sócios pessoas singulares do ARCO [...], cujas entidades eram sociedades de responsabilidade limitada. Tendo em conta a natureza dessas sociedades, tal como determinada pelas regras belgas em matéria de direito das sociedades, os sócios pessoas singulares do ARCO deveriam ter estado conscientes do facto de poderem perder a totalidade do seu capital em caso de liquidação [...] De resto, proteger 100% do capital subscrito pelos sócios pessoas singulares das cooperativas financeiras não é uma medida proporcionada [...] na medida em que tal equivaleria a proteger esses sócios contra todos os riscos, criando assim uma vantagem injustificada para as empresas de que são sócios [...]
- 31 O exame da distorção da concorrência e o facto de as trocas comerciais entre Estados-Membros terem sido afetadas é exposto nos considerandos 108 e 109 da decisão de 3 de julho de 2014. Esses considerandos têm a seguinte redação:
- «(108) O sistema de garantia das cooperativas confere às cooperativas financeiras uma vantagem de que não beneficiam nem os atores que oferecem produtos de investimento a retalho nem as outras cooperativas reconhecidas não financeiras. Graças à medida, o ARCO pôde manter a sua parte de mercado durante um período mais longo. O ARCO não sofreu saídas de capitais,

exceto posteriormente e a um nível mais baixo do que teria sido o caso na ausência da medida. Em consequência, os outros atores, que tiveram de enfrentar a concorrência com base apenas nos seus próprios méritos e que não puderam contar com o sistema de garantia das cooperativas, não puderam beneficiar dos capitais que estariam disponíveis para o investimento. Por conseguinte, o sistema de garantia das cooperativas distorce a concorrência [...].

(109) Quando um Estado-Membro concede um auxílio a uma empresa, a atividade interna em causa pode manter-se ou desenvolver-se em conformidade, de modo a que as oportunidades para as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros penetrarem no mercado são (mais) reduzidas [...]. Tendo em conta o grande número de fornecedores internacionais de produtos de investimento presentes no mercado belga, a medida tem, sem dúvida, um efeito nas trocas comerciais em toda a União.»

- 32 Com base na análise efetuada nos considerandos 91 a 109 desta decisão, a Comissão conclui, no considerando 110 da referida decisão, que o sistema de garantia das cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro no processo principal «envolve recursos estatais e constitui uma vantagem seletiva para o ARCO, falseia a concorrência e afeta as trocas comerciais no interior da União» e que «por conseguinte, preenche todos os critérios para ser considerado um auxílio estatal». A Comissão também considera que «[t]odos estes elementos já eram aplicados, o mais tardar desde a adoção do Decreto Real de 10 de outubro de 2011, mas a vantagem criada pela medida já existia na sequência do anúncio de execução da medida, em 10 de outubro de 2008».
- 33 Nos considerandos 111 a 128 da decisão de 3 de julho de 2014, a Comissão aprecia a compatibilidade deste auxílio com o mercado interno. No considerando 129 desta decisão, conclui que o auxílio «não pode ser considerad[o] compatível com o mercado interno, porque não é nem adequad[o], nem necessari[o], nem proporcionad[o] para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), [TFUE], e não é abrangid[o] pelo âmbito de aplicação de qualquer outra disposição relativa à compatibilidade dos auxílios estatais com o mercado interno».
- 34 Em conclusão, a Comissão declara, no considerando 143 da referida decisão, que «o sistema de garantia das cooperativas constitui um auxílio estatal a favor da ARCOFIN, da ARCOPAR e da ARCOPLUS ilegalmente concedido pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE]». No mesmo considerando, considera que, «[p]or conseguinte, é conveniente que a Bélgica retire o ato legislativo em que se baseia o sistema de garantia das cooperativas (em especial, a Lei de 14 de abril de 2009 e o Decreto [R]eal de 10 de outubro de 2011) e recupere a vantagem junto da ARCOPAR, da ARCOFIN e da ARCOPLUS».
- 35 O artigo 1.º da decisão de 3 de julho de 2014 declara «[o] sistema de garantia concedido ilegalmente pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE] a favor das cooperativas financeiras [do grupo] [...] ARCO [...] incompatível com o mercado interno».
- 36 O artigo 2.º, n.º 1, desta decisão impõe ao Reino da Bélgica que recupere junto dos beneficiários este auxílio, segundo os cálculos previstos pela Comissão. O artigo 2.º, n.º 4, da referida decisão prevê que «a Bélgica continua a abster-se de efetuar qualquer pagamento ao abrigo da medida de auxílio referida no artigo 1.º, a contar da data de notificação da presente decisão».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 37 No âmbito da crise financeira, nomeadamente, no contexto da recapitalização do banco franco-belga Dexia, as autoridades belgas instauraram, nos termos do artigo 36/24 da Lei de 22 de fevereiro de 1998, um sistema de garantia que previa o reembolso, através de um fundo especial de proteção dos depósitos, até ao montante de 100 000 euros no máximo, dos fundos que pessoas singulares

investiram em participações emitidas por sociedades cooperativas financeiras que aderiram a esse sistema de garantia em caso de falência dessas sociedades. Em aplicação do Decreto Real de 14 de novembro de 2008, conforme alterado pelo Decreto Real de 10 de outubro de 2011, as sociedades do grupo ARCO, um dos principais acionistas do Dexia, foram admitidas nesse sistema, através do Decreto Real de 7 de novembro de 2011.

- 38 Entre dezembro de 2011 e janeiro de 2012, P. Vervloet, M. De Wit, E. Timperman, G. Van Braekel, P. Beckx, M. De Schryver, G. Deneire e S. Van Hoof, o Organismo de financiamento das pensões Ogeofund, o município de Schaarbeek e F. Enschede interpuseram recursos no Raad van State (Conselho de Estado, Bélgica) com vista à anulação dos Decretos Reais de 10 de outubro de 2011 e 7 de novembro de 2011. Para esse efeito, alegaram, em substância, que esses decretos reais violam o princípio da igualdade consagrado pela Constituição belga, na medida em que estabelecem uma diferença de tratamento entre os acionistas pessoas singulares de sociedades cooperativas, que podem beneficiar do sistema de garantia aplicado nomeadamente pelos referidos decretos reais, e os acionistas pessoas singulares de outras sociedades próximas do setor financeiro, excluídas do referido sistema.
- 39 Considerando que o fundamento dos referidos decretos reais se encontra no artigo 36/24 da Lei de 22 de fevereiro de 1998, que, por conseguinte, estes se inserem nas limitações que o próprio legislador belga estabeleceu e que a diferença de tratamento invocada resulta de uma norma legislativa, o Raad van State (Conselho de Estado) submeteu ao Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) várias questões prejudiciais relativas à compatibilidade desse artigo com a Constituição belga.
- 40 O Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) expõe, em primeiro lugar, que o Conselho de Ministros sustenta, para justificar esta diferença de tratamento, que as participações de uma sociedade cooperativa reconhecida que exerce atividades no setor financeiro são análogas aos depósitos bancários para os quais a Diretiva 94/19 impõe que os Estados-Membros prevejam um sistema de garantia. As sociedades do grupo ARCO, partes intervenientes no processo no Raad van State (Conselho de Estado), alegam que o artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da Lei de 22 de fevereiro de 1998 constitui uma transposição dessa diretiva, na medida em que as participações das sociedades cooperativas apresentam características de um produto de poupança.
- 41 Nessas condições, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, para determinar se o legislador belga podia, sem violar o princípio da igualdade consagrado pela Constituição belga, habilitar o Rei a instaurar um sistema destinado a garantir, para além dos depósitos bancários, o valor das participações que uma pessoa singular, na sua qualidade de sócio, detém numa sociedade cooperativa reconhecida que exerce atividades no setor financeiro, importa saber se esse legislador está habilitado, até mesmo obrigado, a agir desse modo nos termos do artigo 2.º da Diretiva 94/19, lido à luz, sendo esse o caso, dos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do princípio geral da igualdade de tratamento.
- 42 Em segundo lugar, quanto à decisão da Comissão de 3 de julho de 2014, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) alega que o exame do eventual caráter seletivo de uma medida, para efeitos da aplicação do artigo 107.º TFUE, apresenta certas analogias com o exame do respeito do princípio da igualdade e da não discriminação garantido pela Constituição belga. Esse órgão jurisdicional precisa que o Estado belga e as sociedades do grupo ARCO, que contestam a validade dessa decisão, interpuseram recursos de anulação dessa decisão no Tribunal Geral da União Europeia. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que os argumentos que lhe foram apresentados por essas sociedades são reafirmados e desenvolvidos no quadro do recurso de anulação que interpuseram no Tribunal Geral, para o qual as referidas sociedades remeteram.
- 43 A este respeito, segundo o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional), as mesmas sociedades acusam a Comissão de violar, nomeadamente, os artigos 107.º, n.º 1, 108.º, n.º 2 e 296.º, segundo parágrafo, TFUE e as regras processuais que regulam o ónus e a administração da prova, invocando

dois fundamentos relativos à validade da parte da decisão de 3 de julho de 2014 que qualifica a medida em causa de novo auxílio estatal. Por um lado, alegam que não beneficiaram de uma vantagem seletiva e, por outro, que a referida medida não é suscetível de falsear ou de ameaçar falsear a concorrência nem de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

- 44 No âmbito do seu primeiro fundamento, essas sociedades contestam, em primeiro lugar, a conclusão da Comissão segundo a qual são beneficiárias do auxílio estatal referido na decisão de 3 de julho de 2014. Os beneficiários diretos da medida em causa são os sócios pessoas singulares das sociedades cooperativas que exercem atividades no setor financeiro e o Dexia, no qual as sociedades do grupo ARCO investiram. Ora, o auxílio concedido ao Dexia tinha sido autorizado pela Comissão.
- 45 Em segundo lugar, as sociedades do grupo ARCO contestam a conclusão da Comissão segundo a qual as declarações de 10 de outubro de 2008 e 21 de janeiro de 2009 e o Decreto Real de 7 de novembro de 2011 constituem uma única e mesma intervenção do Estado. A este respeito, sublinham que o comunicado de imprensa de 10 de outubro de 2008 não as designa pelos nomes.
- 46 Em terceiro lugar, essas sociedades contestam a conclusão da Comissão segundo a qual a vantagem para as referidas sociedades resulta do facto de os seus sócios pessoas singulares terem a certeza, desde 10 de outubro de 2008, de que o Estado belga protegeria as suas participações. Alegam que a Comissão não apresentou os elementos de prova que confirmam essa conclusão. A medida em causa não concedeu às sociedades do grupo ARCO um melhor acesso ao mercado de capitais. As declarações do Governo belga feitas em 2008 e em 2009 não tiveram impacto na posição concorrencial dessas sociedades. Por outro lado, a Comissão não se podia basear numa presunção de existência de uma vantagem, uma vez que a garantia concedida pelo Estado belga não era ilimitada nem gratuita.
- 47 Em quarto lugar, as sociedades do grupo ARCO alegam que a medida em causa é desprovida de seletividade. A Comissão não apresenta nenhuma justificação em relação à comparação que efetua entre, por um lado, as sociedades cooperativas financeiras e, por outro, as sociedades cooperativas não financeiras e as outras sociedades financeiras. Não demonstrou uma diferença de tratamento entre empresas que se encontram numa situação jurídica e factual comparável e violou o dever de fundamentação. A situação das sociedades cooperativas financeiras era específica tendo em conta, quanto à sua estrutura de acionista, que é composta por 99% de pequenos aforradores, a existência de um acordo que elimina qualquer atitude especulativa, de restrições dos dividendos suscetíveis de serem auferidos e do tratamento fiscal destes, que seria comparável ao dos rendimentos gerados pelos depósitos de poupança. Em qualquer caso, uma eventual diferença de tratamento é justificada pela natureza ou pela estrutura geral do sistema em causa. A este respeito, as sociedades do grupo ARCO referem-se ao acórdão de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos e o.* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550).
- 48 Em quinto lugar, as referidas sociedades sustentam que a decisão de 3 de julho de 2014 não está corretamente fundamentada. A Comissão não facultou fundamentação adequada quanto à existência de uma vantagem.
- 49 Em apoio do seu segundo fundamento, as sociedades do grupo ARCO contestam, por um lado, a conclusão da Comissão segundo a qual a medida em causa é suscetível de falsear a concorrência. A Comissão não pode validamente considerar que o capital das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro estava disponível para fornecedores de produtos de investimento ou para sociedades cooperativas reconhecidas não financeiras. Por outro lado, essas sociedades sustentam que a Comissão não sustentou a conclusão segundo a qual existe o risco de serem afetadas as trocas entre Estados-Membros.
- 50 Tendo em conta esses argumentos, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à validade da decisão de 3 de julho de 2014, à luz dos artigos 107.º e 296.º TFUE.

- 51 Em terceiro lugar, o referido órgão jurisdicional considera que, no caso de o Tribunal de Justiça decidir que essa decisão é inválida por a Comissão não ter justificado corretamente a qualificação de novo auxílio estatal do sistema previsto no artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da Lei de 22 de fevereiro de 1998, há que assegurar que nenhum outro raciocínio permite qualificar o referido sistema de novo auxílio estatal, que deveria ter sido notificado à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.
- 52 Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no caso de o Tribunal de Justiça julgar que a decisão de 3 de julho de 2014 é válida, importa determinar a data a partir da qual o auxílio estatal em causa foi aplicado. A decisão não identifica expressamente essa data. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa, por um lado, que resulta da referida decisão que o sistema de garantia em causa foi notificado à Comissão por carta de 7 de novembro de 2011 e, por outro, que o Decreto Real de 3 de março de 2011, em aplicação do qual o artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da Lei de 22 de fevereiro de 1998 adquiriu força legislativa, entrou em vigor em 1 de abril de 2011. Ora, embora não se possa considerar que o referido auxílio estatal foi aplicado a partir da data da adoção ou da entrada em vigor do Decreto Real de 3 de março de 2011, existe uma dúvida quanto à questão de saber se o Estado belga não cumpriu o dever previsto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE. Com efeito, o referido artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, habilitava o Rei apenas a instaurar o sistema de garantia em causa e foi apenas através do Decreto Real de 7 de novembro de 2011 que essa garantia foi efetivamente concedida, com base no Decreto Real de 10 de outubro de 2011. Por outro lado, há dúvidas quanto à questão de saber se a Comissão podia concluir, no considerando 110 da decisão de 3 de julho de 2014, que todos os elementos constitutivos de um auxílio estatal já eram aplicados o mais tardar na data da adoção do Decreto Real de 10 de outubro de 2011, mas que a vantagem criada pela medida em causa já existia na sequência do anúncio feito em 10 de outubro de 2008.
- 53 Por último, segundo o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional), não resulta claramente da decisão de 3 de julho de 2014 que a Comissão considerou que o auxílio estatal em causa foi executado na data da adoção ou da entrada em vigor do Decreto Real de 3 de março de 2011 ou numa data anterior a esta ou que esta instituição considerou que o referido auxílio foi executado numa data posterior às referidas datas. Na primeira destas situações, há que confirmar se o artigo 108.º, n.º 3, TFUE se opõe à adoção deste decreto real. Na segunda, há que verificar, tendo nomeadamente em conta o período de tempo que decorreu entre a entrada em vigor do referido decreto real e a adoção dos decretos reais para a sua execução, se o artigo 108.º, n.º 3, TFUE se opõe à adoção do Decreto Real de 3 de março de 2011, na medida em que esta disposição exige que a Comissão seja informada «atempadamente».
- 54 Nestas circunstâncias, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Devem os artigos 2.º e 3.º da Diretiva [94/19], [lidos] eventualmente em conjugação com os artigos 20.º e 21.º da [Carta] e com o princípio geral da igualdade, ser interpretados no sentido de que:
- a) impõem aos Estados-Membros a obrigação de garantir as participações das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividade no setor financeiro do mesmo modo que os depósitos?
 - b) obstam a que um Estado-Membro confie à entidade parcialmente encarregada de garantir os depósitos previstos nessa diretiva a incumbência de garantir igualmente, até ao limite de 100 000 euros, o valor das participações dos sócios pessoas singulares de uma sociedade cooperativa reconhecida que exerce atividades no setor financeiro?
- 2) A [Decisão de 3 de julho de 2014] é compatível com os artigos 107.º e 296.º [TFUE], na parte em que qualifica de novo auxílio estatal o sistema de garantia objeto dessa decisão?

- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, deve o artigo 107.º [TFUE] ser interpretado no sentido de que um sistema de garantia estatal estabelecido para os sócios pessoas singulares de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, na aceção do artigo 36/24, § 1, n.º 1, [ponto 3], da Lei de 22 de fevereiro de 1998 [...], constitui um [novo] auxílio estatal [...] que deve ser notificado à Comissão [...]?
- 4) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, é a mesma decisão da Comissão [...] compatível com o artigo 108.º, n.º 3, [TFUE], se for interpretada no sentido de que considera que o auxílio estatal em causa foi executado antes de 3 de março de 2011 ou 1 de abril de 2011 ou numa das duas datas, ou, inversamente, se for interpretada no sentido de que considera que o auxílio estatal em causa foi executado numa data posterior?
- 5) Deve o artigo 108.º, n.º 3, [TFUE] ser interpretado no sentido de que não permite que um Estado-Membro adote uma medida, como a do artigo 36/24, n.º 1, [ponto 3], da Lei de 22 de fevereiro de 1998 [...], se essa medida executar um auxílio estatal ou integrar um auxílio estatal já executado e se esse auxílio estatal ainda não tiver sido notificado à Comissão [...]?
- 6) Deve o artigo 108.º, n.º 3, [TFUE] ser interpretado no sentido de que não permite que um Estado-Membro, sem notificação prévia à Comissão [...], adote uma medida como a que figura no artigo 36/24, n.º 1, [ponto 3], da Lei de 22 de fevereiro de 1998 [...], se essa medida constituir um auxílio estatal que ainda não foi executado?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

- 55 Alguns dos interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que submeteram observações ao Tribunal de Justiça manifestaram dúvidas quanto à admissibilidade das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio por entenderem que estas são desprovidas de ligação com o objeto do litígio no processo principal. Com efeito, uma vez que esse litígio diz apenas respeito ao direito constitucional belga, a Diretiva 94/19 e os artigos 107.º e 108.º TFUE são estranhos a esse direito.
- 56 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, é da competência exclusiva do juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (acórdãos de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 53, e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 57 Daqui resulta que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (acórdãos de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 54, e de 30 de maio de 2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, n.º 29 e jurisprudência referida).

- 58 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que é submetida ao Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) a questão de saber se o artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da Lei de 22 de fevereiro de 1998 viola o princípio da igualdade e da não discriminação consagrado nos artigos 10.º e 11.º da Constituição belga, na medida em que estabelece uma diferença de tratamento entre os acionistas pessoas singulares de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, e os acionistas pessoas singulares de outras sociedades que exercem atividades nesse setor.
- 59 Ora, conforme salientou a advogada-geral, em substância, nos números 30 e 31 das suas conclusões, resulta tanto dessa decisão como da resposta do órgão jurisdicional de reenvio ao pedido de esclarecimentos que lhe foi dirigido pelo Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 101.º do seu Regulamento de Processo, que esse órgão jurisdicional considera que deve verificar a conformidade desta disposição com o direito da União antes de se pronunciar acerca da compatibilidade com a Constituição belga do sistema de garantia a favor das participações detidas por sócios pessoas singulares de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, autorizado pelo artigo 36/24, § 1, n.º 1, ponto 3, da Lei de 22 de fevereiro de 1998. Assim, se se revelar que o sistema de garantia em causa no processo principal era imposto pela Diretiva 94/19, poderia justificar-se uma diferença de tratamento entre os acionistas pessoas singulares de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro e os acionistas pessoas singulares de outras sociedades que exercem atividades nesse setor. Se, pelo contrário, se revelar que o direito da União se opõe a esse sistema de garantia, por este não ser compatível com as disposições da Diretiva 94/19 ou com os artigos 107.º e 108.º TFUE, não se poderia justificar uma diferença de tratamento entre esses acionistas.
- 60 Nestas condições, não é manifesto que a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal.
- 61 Assim, há que declarar admissíveis as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto à primeira questão

- 62 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 2.º e 3.º da Diretiva 94/19, lidos eventualmente em conjugação com os artigos 20.º e 21.º da Carta e com o princípio geral da igualdade de tratamento, devem ser interpretados no sentido de que impõem aos Estados-Membros adotar de um sistema de garantia das participações das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como o que está em causa no processo principal, e, em caso de resposta negativa, se obstam a que um Estado-Membro adote esse sistema.
- 63 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/19, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas para que sejam instituídos e oficialmente reconhecidos, nos seus territórios, um ou mais sistemas de garantia de depósitos.
- 64 Tendo em vista apreciar o alcance do dever que essa disposição impõe aos Estados-Membros para efeitos de determinar se esse dever inclui a adoção de um sistema de garantia das participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como o que está em causa no processo principal, há que analisar se essas participações são abrangidas pelo âmbito de aplicação material e pessoal da Diretiva 94/19.
- 65 Em primeiro lugar, quanto ao âmbito de aplicação material da Diretiva 94/19, resulta do próprio título dessa diretiva que esta é relativa aos sistemas de garantia de «depósitos». Nos termos do artigo 1.º, ponto 1, primeiro parágrafo, da referida diretiva, entende-se por «[d]epósito», para efeitos desta, por um lado, os saldos credores resultantes de fundos existentes numa conta ou de situações transitórias

decorrentes de operações bancárias normais, que devem ser restituídos por uma instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis, e, por outro lado, as dívidas representadas por títulos emitidos por essa instituição.

- 66 Ora, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que as participações em sociedades como as das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal não são abrangidas por essa definição. Conforme salientou a advogada-geral no n.º 40 das suas conclusões, parece, com efeito, que essas participações são fundamentalmente abrangidas por uma participação no capital próprio de uma sociedade, ao passo que os depósitos referidos pela Diretiva 94/19 se distinguem daquelas na medida em que integram o passivo exigível de uma instituição de crédito.
- 67 Além disso, se os depósitos devem, nos termos da definição dada pelo artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/19, ser restituídos ao seu titular em conformidade com as condições legais e contratuais aplicáveis, o montante que o titular de participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal recebe, em caso de levantamento, reflete a evolução do rendimento dessas sociedades. Assim sendo, a aquisição dessas participações tem mais semelhanças com a aquisição de ações de sociedades, em relação às quais a Diretiva 94/19 não prevê garantias, do que com uma aplicação numa conta bancária.
- 68 Por outro lado, contrariamente ao que parece considerar o Governo belga, as participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, não são comparáveis às participações de *building societies* britânicas ou irlandesas, que são consideradas depósitos, em conformidade com o artigo 1.º, ponto 1, segundo parágrafo, da Diretiva 94/19.
- 69 Com efeito, por um lado, esta extensão particular do conceito de «[d]epósito» visa exclusivamente, segundo os seus próprios termos, participações de *building societies* britânicas ou irlandesas, e não as participações de sociedades cooperativas belgas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro. Não existe nenhum elemento, nem no teor nem na génese do artigo 1.º, ponto 1, segundo parágrafo, da Diretiva 94/19, que indique que esta disposição é suscetível de englobar instrumentos diferentes dos que aí estão expressamente mencionados. Por outro lado, a referida disposição exclui expressamente da referida extensão as participações nessas *building societies* que constituem um elemento de capital. Ora, as participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, constituem, conforme resulta do n.º 66 do presente acórdão, uma participação no capital próprio de uma sociedade.
- 70 Em segundo lugar, quanto ao âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 94/19, há que referir que os dois tipos de depósitos referidos no artigo 1.º, ponto 1, primeiro parágrafo, desta diretiva têm como ponto comum terem sido efetuados junto de uma instituição de crédito. Por conseguinte, para que as participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro possam ser consideradas «depósitos», na aceção da Diretiva 94/19, é necessário que, em todo o caso, essas sociedades possam ser consideradas «instituições de crédito», na aceção dessa diretiva.
- 71 A este respeito, o artigo 1.º, ponto 4, da Diretiva 94/19 define o conceito de «[i]nstituição de crédito» como visando empresas cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta. Ora, não resulta da decisão de reenvio nem das observações apresentadas no Tribunal de Justiça que a atividade das referidas sociedades consiste em conceder créditos por sua própria conta. Não parece que essas sociedades recebam depósitos do público ou concedam regularmente, à semelhança dos bancos, créditos por sua própria conta.

- 72 Resulta daqui que participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, não são abrangidas pelo âmbito de aplicação material nem pelo âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 94/19. Por conseguinte, não se pode considerar que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 94/19 impõe aos Estados-Membros o dever de adotar um sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro como o que está em causa no processo principal.
- 73 Esta conclusão não é posta em causa à luz do princípio geral da igualdade de tratamento, também invocado pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua primeira questão.
- 74 A este propósito, o Tribunal de Justiça decidiu que o princípio da igualdade de tratamento constitui um princípio geral de direito da União, consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado (v., nomeadamente, acórdão de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão e o., C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.ºs 54 e 55 e jurisprudência referida).
- 75 Ora, conforme resulta dos n.ºs 65 a 72 do presente acórdão e como a advogada-geral salientou no ponto 49 das suas conclusões, as participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, distinguem-se, tendo em conta o objeto da garantia dos depósitos prevista pelo direito da União, de depósitos efetuados junto de instituições de crédito, e isto mesmo que aquelas possam parecer produtos de poupança clássicos em vários sentidos, nomeadamente devido ao seu regime fiscal, à regulamentação à qual o Estado belga os submete e à popularidade de que gozam junto do público.
- 76 Por conseguinte, há que analisar a questão de saber se a Diretiva 94/19 se opõe a que um Estado-Membro adote um sistema de garantia no que respeita às participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro como as que estão em causa no processo principal.
- 77 A este respeito, importa referir que, nos termos do artigo 2.º, segundo travessão, da Diretiva 94/19, encontram-se excluídos de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia todos os instrumentos abrangidos pela definição de «fundos próprios» constante do artigo 2.º da Diretiva 89/299.
- 78 Ora, o artigo 2.º da Diretiva 89/299 visa unicamente os fundos próprios não consolidados «das instituições de crédito», que são definidas, em aplicação do artigo 1.º, n.º 2, desta diretiva, remetendo para o artigo 1.º da Diretiva 77/780, conforme alterada pela Diretiva 86/524, como empresas cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos por sua própria conta. Além disso, esta definição coincide com a que figura no artigo 1.º, ponto 4, da Diretiva 94/19.
- 79 No entanto, conforme resulta do n.º 71 do presente acórdão, as sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, não são abrangidas pela referida definição de instituições de crédito.
- 80 Neste contexto, há que referir que o artigo 57.º da Diretiva 2006/48, que substituiu a Diretiva 89/299, também visa os fundos próprios não consolidados das «instituições de crédito», as quais também são definidas, no artigo 4.º, ponto 1, da primeira dessas diretivas, do mesmo modo que as instituições de crédito visadas pela Diretiva 94/19.

- 81 Nestas condições, o facto de alargar o sistema de garantia dos depósitos, como o que está previsto pelo direito belga, a participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, não parece, por si só, incompatível com o artigo 2.º, segundo travessão, da Diretiva 94/19.
- 82 Esta interpretação é corroborada pela circunstância de a Diretiva 94/19 proceder, conforme resulta dos seus oitavo, décimo sexto e décimo sétimo considerandos, apenas a uma harmonização mínima em matéria de garantia dos depósitos.
- 83 Por conseguinte, embora as disposições da Diretiva 94/19 não impeçam os Estados-Membros de alargar às participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro o sistema de garantia dos depósitos previsto pelo seu direito nacional em conformidade com as referidas disposições, esse alargamento não pode comprometer a eficácia prática do sistema de garantia dos depósitos que a referida diretiva lhes impõe instaurar (v., nesse sentido, acórdão de 23 de novembro de 2006, *Lidl Italia*, C-315/05, EU:C:2006:736, n.º 48) nem violar as disposições do Tratado FUE, nomeadamente os artigos 107.º e 108.º TFUE.
- 84 Ora, conforme salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 58 das suas conclusões, não se pode excluir que a eficácia prática da garantia dos depósitos imposta pelo direito da União seja comprometida quando um Estado-Membro coloca, de forma considerável, a cargo do seu sistema nacional de garantia dos depósitos riscos que não estejam diretamente relacionados com o objetivo desse sistema. Com efeito, quanto mais elevados forem os riscos a cobrir, mais se dilui a garantia dos depósitos e menos o sistema de garantia dos depósitos pode, com os mesmos meios, contribuir para a realização do duplo objetivo prosseguido pela Diretiva 94/19, que consiste, conforme resulta do primeiro considerando desta, em proteger os aforradores em caso de indisponibilidade dos depósitos efetuados nas instituições de crédito e em reforçar a estabilidade do sistema bancário (v., neste sentido, acórdão de 2 de setembro de 2015, *Surmačs*, C-127/14, EU:C:2015:522, n.º 21).
- 85 Consequentemente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a adoção de um sistema de garantia no que respeita às participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, pode comprometer a eficácia prática do sistema de garantia dos depósitos previsto pelo direito belga em conformidade com a Diretiva 94/19.
- 86 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio deve, nomeadamente, ter em conta a circunstância de que a adoção de tal sistema no que respeita às participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal, beneficia, no caso vertente, um grande número de pequenos investidores do sistema belga de garantia dos depósitos, e a circunstância de que as sociedades do grupo ARCO, que aderiram a esse sistema de garantia pouco tempo antes de ser acionada a garantia nele prevista, não contribuíram no passado para o seu financiamento.
- 87 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que os artigos 2.º e 3.º da Diretiva 94/19 devem ser interpretados no sentido de que não impõem aos Estados-Membros a adoção de um sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como o que está em causa no processo principal, nem obstam a que um Estado-Membro adote esse sistema, desde que esse sistema não comprometa a eficácia prática do sistema de garantia dos depósitos que esta diretiva impõe que os Estados-Membros instaurem, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, e que seja conforme ao Tratado FUE, nomeadamente aos artigos 107.º e 108.º TFUE.

Quanto à segunda questão

- 88 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a decisão de 3 de julho de 2014 viola, por um lado, o artigo 107.º TFUE, e, por outro, o artigo 296.º TFUE, na medida em que essa decisão qualifica de novo auxílio estatal o sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal.
- 89 Primeiro, quanto ao artigo 107.º TFUE, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a qualificação de auxílio estatal, na aceção desta disposição, impõe que todos os seguintes requisitos estejam preenchidos. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou por meio de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de junho de 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, n.º 31, e de 29 de março de 2012, *3M Italia*, C-417/10, EU:C:2012:184, n.º 37).
- 90 Embora o facto de o sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal ser imputável ao Estado e de este mobilizar recursos de Estado não ser contestado enquanto tal, as sociedades do grupo ARCO e o Governo belga consideram, em contrapartida, que os outros três requisitos que permitem qualificar esse sistema de garantia de «auxílio estatal» não estão preenchidos. Com efeito, contestam o facto de o referido sistema conferir uma vantagem seletiva às sociedades do grupo ARCO, que afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros e que falseia a concorrência. Assim, há que analisar se esses três requisitos estão preenchidos, tendo em vista determinar se a Comissão podia validamente qualificar esse sistema de «auxílio estatal» na decisão de 3 de julho de 2014.
- 91 No que respeita ao requisito relativo à vantagem conferida pelo sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal às sociedades do grupo ARCO, há que observar, em primeiro lugar, que, nos considerandos 82 a 84 da decisão de 3 de julho de 2014, a Comissão considerou que o ARCO era o único verdadeiro beneficiário desse sistema.
- 92 Segundo as sociedades do grupo ARCO, o referido sistema não as beneficia, mas visa beneficiar os sócios pessoas singulares das sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro e o banco Dexia, do qual este grupo era um dos principais acionistas e para cuja salvação o sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal devia contribuir.
- 93 A este respeito, há que recordar que são considerados auxílios as intervenções estatais que, independentemente da forma que assumam, sejam suscetíveis de favorecer direta ou indiretamente empresas, ou que devam ser consideradas uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado (v., nomeadamente, acórdãos de 8 de maio de 2013, *Libert e o.*, C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.º 83, e de 3 de abril de 2014, *França/Comissão*, C-559/12 P, EU:C:2014:217, n.º 94 e jurisprudência referida).
- 94 Ora, conforme salientou a advogada-geral nos n.ºs 74 a 76 das suas conclusões, não há dúvida de que o grupo ARCO é beneficiado pelo sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal, que as próprias sociedades do grupo ARCO pediram, contrariamente às outras sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, e, em seguida, obtiveram. Com efeito, a favor deste sistema de garantia, o grupo ARCO foi preservado de uma retirada iminente dos investidores privados das sociedades desse grupo e esteve assim em condições de, ao mesmo tempo, contribuir, enquanto acionista principal, para a recapitalização do banco Dexia.

- 95 A circunstância de outros interessados, nomeadamente os particulares detentores de participações em sociedades do grupo ARCO e o banco Dexia, também puderem beneficiar de certas vantagens nos termos do referido sistema de garantia não é suscetível de excluir que o referido grupo deva ser considerado beneficiário deste sistema.
- 96 Em segundo lugar, há que recordar que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE proíbe os auxílios «favorecendo certas empresas ou certas produções», isto é, os auxílios seletivos (acórdãos de 28 de julho de 2011, Mediaset/Comissão, C-403/10 P, não publicado, EU:C:2011:533, n.º 36, e de 14 de janeiro de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 54).
- 97 No caso em apreço, embora a Comissão considere, no considerando 101 da decisão de 3 de julho de 2014, que o sistema de garantia das participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal constitui uma medida «claramente seletiva», as sociedades do grupo ARCO contestam o caráter seletivo desse sistema de garantia.
- 98 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE impõe que se determine se, no quadro de um dado regime jurídico, uma medida nacional é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras que se encontrem, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, em situação factual e jurídica comparável (acórdãos de 28 de julho de 2011, Mediaset/Comissão, C-403/10 P, não publicado, EU:C:2011:533, n.º 36; de 14 de janeiro de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 55; de hoje, Comissão/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, n.º 41; e de hoje, Comissão/World Duty Free Group e o., C-20/15 P e C-21/15 P, n.º 54).
- 99 Conforme resulta dos n.ºs 65 a 83 do presente acórdão, o Reino da Bélgica alargou o sistema de garantia dos depósitos previsto pelo direito belga às participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as que estão em causa no processo principal. Beneficiar desse sistema de garantia confere uma vantagem económica a essas sociedades em relação a outros operadores económicos que põem à venda as suas participações sob a forma de ações sem beneficiarem desse sistema de garantia.
- 100 Ora, conforme salientou a advogada-geral, em substância, no n.º 81 das suas conclusões, as sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como as sociedades do grupo ARCO, estão, tendo em conta o objetivo que o sistema de garantia dos depósitos prossegue e que consiste, conforme resulta do primeiro considerando da Diretiva 94/19, em conferir uma garantia aos aforradores em caso de indisponibilidade dos depósitos confiados às instituições de crédito e em reforçar a estabilidade do sistema bancário, numa situação factual e jurídica comparável, apesar de certas particularidades que decorrem da forma jurídica das referidas sociedades, à de outros operadores económicos, tratando-se de sociedades cooperativas ou não, que põem à venda as suas participações sob a forma de ações, colocando à disposição do público uma forma de investimento de capitais que não é abrangida pelo sistema de garantia dos depósitos.
- 101 Por conseguinte, o alargamento do sistema de garantia que o direito belga prevê às participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro tem por efeito conferir uma vantagem económica a essas sociedades em relação a outros operadores económicos que estão, tendo em conta o objetivo prosseguido pelo referido sistema, numa situação factual e jurídica comparável à das referidas sociedades cooperativas e tem, por conseguinte, um caráter seletivo.
- 102 No que respeita aos requisitos relativos à repercussão do sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro em causa no processo principal nas trocas comerciais entre Estados-Membros e à distorção da concorrência que esse sistema é suscetível de gerar, há que referir que, para efeitos de qualificação de uma medida nacional de auxílio de Estado, não há que provar o efeito real do auxílio em causa nas trocas

comerciais entre Estados-Membros e uma distorção efetiva da concorrência, mas apenas examinar se o auxílio pode afetar essas trocas e falsear a concorrência (acórdãos de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-372/97, EU:C:2004:234, n.º 44; de 15 de dezembro de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, n.º 54; e de 19 de março de 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, n.º 54).

- 103 No caso em apreço, parece, por um lado, que a Comissão pôde considerar, no n.º 108 da decisão de 3 de julho de 2014, que, graças ao sistema de garantia em causa no processo principal, o grupo ARCO pôde preservar a sua parte de mercado durante um período mais longo e não sofreu saídas de capitais, salvo ulteriormente e a um nível mais baixo do que sucederia se não tivesse beneficiado desse sistema, e que, por conseguinte, os outros atores, que deviam afrontar a concorrência apoiando-se unicamente nos seus méritos e não podiam contar com o referido sistema de garantia, não puderam beneficiar de capitais que estariam disponíveis para o investimento.
- 104 Por outro lado, quando um auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes nas trocas comerciais entre Estados-Membros, deve entender-se que tais trocas comerciais são influenciadas pelo auxílio (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e o., C-222/04, EU:C:2006:8, n.º 141, e de 8 de maio de 2013, Libert e o., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.º 77). A este respeito, não é necessário que a própria empresa beneficiária participe nas trocas comerciais entre Estados-Membros. Com efeito, quando um Estado-Membro concede um auxílio a uma empresa, a produção interna pode ser mantida ou aumentada, daí resultando que as oportunidades de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros penetrarem no mercado deste Estado-Membro são diminuídas (acórdão de 8 de maio de 2013, Libert e o., C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 105 O Tribunal de Justiça também considerou que a circunstância de um setor económico, como o dos serviços financeiros, ter sido objeto de um importante processo de liberalização a nível da União, que acentuou a concorrência que possa já ter resultado da livre circulação de capitais prevista no Tratado, é suscetível de caracterizar a repercussão real ou potencial dos auxílios nas trocas comerciais entre os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e o., C-222/04, EU:C:2006:8, n.ºs 142 e 145, e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 51).
- 106 A circunstância, invocada pelo Governo belga e pelas sociedades do grupo ARCO, de o valor das participações detidas pelos sócios pessoas singulares das sociedades cooperativas que exercem atividades no setor financeiro ser geralmente de pouca importância não é suscetível de excluir que o sistema de garantia em causa no processo principal falseie a concorrência e afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- 107 Os efeitos do sistema de garantia em causa no processo principal na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros devem, efetivamente, apreciar-se tendo em conta a totalidade das participações de sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro que abrange e não tendo em conta o capital garantido de um determinado sócio pessoa singular. Em todo o caso, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não excluem *a priori* a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas (acórdãos de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, n.º 81, e de 14 de janeiro de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 68).
- 108 Resulta daqui que a Comissão pôde considerar, com razão, que os requisitos ligados à distorção da concorrência e ao facto de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas estavam preenchidos no caso vertente.

- 109 Em segundo lugar, quanto ao artigo 296.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a qualificação de «auxílio estatal», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, do sistema de garantia em causa no processo principal é suficientemente fundamentada na decisão de 3 de julho de 2014.
- 110 Como resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (acórdãos de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.º 79, e 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 44).
- 111 Uma vez que a qualificação de «auxílio estatal», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, exige que todos os requisitos estabelecidos nesta disposição estejam preenchidos, a decisão da Comissão que adote tal qualificação deve expor os motivos pelos quais esta instituição considera que a medida estatal em causa preenche todos os referidos requisitos (acórdão de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 112 No caso em apreço, a decisão de 3 de julho de 2014 cumpre essas exigências.
- 113 Com efeito, deve referir-se que esta decisão é, em termos jurídicos, suficientemente fundamentada na medida em que apresenta de forma clara e inequívoca, nos seus considerandos 91 a 110, as razões pelas quais a Comissão declarou que todos os requisitos referidos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE se verificavam no caso vertente.
- 114 Neste contexto, há que recordar que não é necessário que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito relevantes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato respeita as condições do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada não só à luz da sua redação, mas também do seu contexto e do conjunto de normas jurídicas que regem essa matéria (v., neste sentido, acórdãos de 24 de novembro de 2005, Itália/Comissão, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, EU:C:2005:714, n.º 55, e de 19 de março de 2015, Dole Food e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, C-286/13 P, EU:C:2015:184, n.º 94).
- 115 De resto, conforme salientou a Comissão, parece que alguns dos argumentos invocados pelas sociedades do grupo ARCO em apoio de uma suposta falta de fundamentação, como são expostos na decisão de reenvio, visam mais contestar o mérito da decisão de 3 de julho de 2014 do que a sua fundamentação. É o que acontece com o argumento invocado por essas sociedades contra a jurisprudência referida pela Comissão em apoio da existência de uma vantagem e com os apresentados pelas referidas sociedades no que respeita aos requisitos ligados à distorção da concorrência e ao facto de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas.
- 116 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que o dever de fundamentação dos atos da União previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da justeza da fundamentação, a qual faz parte da legalidade substancial do ato controvertido (v. acórdão de 17 de setembro de 2015, Total/Comissão, C-597/13 P, EU:C:2015:613, n.º 18 e jurisprudência referida).
- 117 Por conseguinte, a análise da segunda questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da decisão de 3 de julho de 2014.

Quanto à terceira questão

- 118 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão, não há que responder à terceira questão.

Quanto à quarta, quinta e sexta questões

- 119 Com a quarta, quinta e sexta questões, que há que analisar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, por um lado, se o artigo 108.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à execução do sistema de garantia em causa no processo principal e, por outro, se a decisão de 3 de julho de 2014 viola esta disposição no que diz respeito à data em que a Comissão considera que o auxílio estatal foi executado.
- 120 Importa recordar que o artigo 108.º, n.º 3, primeiro período, TFUE impõe aos Estados-Membros a obrigação de notificarem os projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, último período, TFUE, o Estado-Membro que propõe conceder um auxílio não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento ter sido objeto de uma decisão final da Comissão. A proibição prevista na referida disposição visa garantir que os efeitos de um auxílio não se produzam antes de a Comissão ter tido um prazo razoável para examinar o projeto em pormenor e, se for caso disso, dar início ao procedimento previsto no n.º 2 da mesma disposição (acórdão de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 121 O artigo 108.º, n.º 3, TFUE institui, deste modo, uma fiscalização preventiva dos projetos de auxílios novos (v. acórdãos de 11 de dezembro de 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, n.º 2; de 21 de novembro de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, n.º 25; e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 58).
- 122 Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma medida de auxílio executada em violação das obrigações resultantes do artigo 108.º, n.º 3, TFUE é ilegal (acórdão de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 123 No caso vertente, resulta do considerando 1 da decisão de 3 de julho de 2014 que o sistema de garantia em causa no processo principal apenas foi notificado à Comissão em 7 de novembro de 2011, ou seja, na data em que o pedido de proteção do capital das sociedades do grupo ARCO por esse sistema de garantia foi aceite pelo decreto real com a mesma data.
- 124 Não se pode considerar que uma notificação feita num momento tão avançado ocorra «atempadamente», na aceção do artigo 108.º, n.º 3, TFUE.
- 125 É verdade que o considerando 110 da decisão de 3 de julho de 2014, que indica que os elementos constitutivos de um auxílio estatal já eram aplicados, o mais tardar, desde a adoção do Decreto Real de 10 de outubro de 2011, mas que a vantagem criada pelo sistema de garantia em causa no processo principal já existia na sequência do anúncio de execução desta medida pelo Governo belga em 10 de outubro de 2008, não permite determinar inequivocamente a data em que a Comissão considera que o sistema de garantia em causa no processo principal foi executado.
- 126 Todavia, sem que seja necessário determinar se o auxílio estatal declarado pela decisão de 3 de julho de 2014 foi executado a partir do seu primeiro anúncio através de um comunicado de imprensa do Governo belga, em 10 de outubro de 2008, ou apenas através do Decreto Real de 7 de novembro de 2011, ou então numa das datas que o órgão jurisdicional de reenvio evoca entre essas duas datas, há que declarar que, na medida em que os beneficiários do sistema de garantia em causa no processo

principal adquiriram o direito de aderir ao referido sistema o mais tardar nos termos do Decreto Real de 7 de novembro de 2011, a notificação desse sistema nesta última data ocorreu, em todo o caso, quando este já não se encontrava na fase de «projeto», na aceção do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. Por conseguinte, conforme salientou a advogada-geral no n.º 118 das suas conclusões, foi violado o princípio da fiscalização preventiva da Comissão.

- 127 Resulta daqui que a Comissão pôde, em todo o caso, concluir corretamente, no considerando 143 da decisão de 3 de julho de 2014, que o sistema de garantia em causa no processo principal tinha sido «ilegalmente concedido pel[o Reino d]a Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE]».
- 128 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder às quarta, quinta e sexta questões que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de garantia como o que está em causa no processo principal, na medida em que este último foi executado em violação dos deveres decorrentes dessa disposição.
- 129 A análise dessas questões não revelou elementos suscetíveis de afetar a validade da decisão de 3 de julho de 2014.

Quanto às despesas

- 130 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) Os artigos 2.º e 3.º da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, conforme alterada pela Diretiva 2005/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2005, devem ser interpretados no sentido de que não impõem aos Estados-Membros adotar um sistema de garantia das participações em sociedades cooperativas reconhecidas que exercem atividades no setor financeiro, como o que está em causa no processo principal, nem obstam a que um Estado-Membro adote esse sistema, desde que esse sistema não comprometa a eficácia prática do sistema de garantia dos depósitos que esta diretiva impõe aos Estados-Membros de instaurar, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, e que seja conforme com o Tratado FUE, nomeadamente com os artigos 107.º e 108.º TFUE.
- 2) A análise das questões prejudiciais submetidas pelo Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade da Decisão 2014/686/UE da Comissão, de 3 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) executado pela Bélgica — Sistema de garantia que protege as participações detidas por sócios pessoas singulares de cooperativas financeiras.
- 3) O artigo 108.º, n.º 3, TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema de garantia como o que está em causa no processo principal, na medida em que este último foi executado em violação dos deveres decorrentes dessa disposição.

Assinaturas

1 — Os n.ºs 65 e 68 do presente texto foram objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.