



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

6 de outubro de 2021 *

«Acesso aos documentos — Decisão 2004/258/CE — Documentos relativos à adoção de um programa de resolução em relação ao Banco Popular Español — Recusa parcial de acesso — Exceção relativa à proteção da confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão do BCE — Documentos que refletem o resultado das deliberações dos órgãos de decisão do BCE — Dever de fundamentação — Exceção relativa à proteção da política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro — Exceção relativa à proteção da estabilidade do sistema financeiro na União ou num Estado-Membro — Exceção relativa à proteção da confidencialidade das informações protegidas enquanto tais nos termos do direito da União — Conceito de informações confidenciais — Presunção geral de confidencialidade — Exceções à obrigação de sigilo profissional — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais»

No processo T-827/17,

Aeris Invest Sàrl, com sede em Luxemburgo (Luxemburgo), representada por R. Vallina Hoset e E. Galán Burgos, advogados,

recorrente,

contra

Banco Central Europeu (BCE), representado por T. Filipova, D. Báez Seara e F. von Lindeiner, na qualidade de agentes, assistidos M. Kottmann, advogado,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar e A. Steiblyté, na qualidade de agentes,

e por

Banco Santander, SA, com sede em Santander (Espanha), representado por J. Rodríguez Cárcamo e A. Rodríguez Conde, advogados,

intervenientes,

* Língua do processo: espanhol.

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação das Decisões do BCE LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 e LS/MD/17/419, de 7 de novembro de 2017, que recusam o acesso integral a determinados documentos relativos à adoção de um programa de resolução em relação ao Banco Popular Español, SA,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada),

composto por: A. M. Collins, presidente, V. Kreuzschitz, Z. Csehi, G. De Baere (relator) e G. Steinfatt, juízes,

secretário: A. Juhász-Tóth, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 4 de março de 2021,

profere o presente

Acórdão

I. Antecedentes do litígio

Resolução do Banco Popular Español, SA

- 1 O Banco Popular Español, SA (a seguir «Banco Popular»), era uma instituição de crédito sediada em Espanha, sujeita a supervisão prudencial direta do Banco Central Europeu (BCE) nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63).
- 2 Em 6 de junho de 2017, o BCE, após consulta do Conselho Único de Resolução (CUR), efetuou uma avaliação da situação ou risco de insolvência do Banco Popular (a seguir «avaliação FOLTF»), em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).
- 3 No mesmo dia, o conselho de administração do Banco Popular informou o BCE de que tinha chegado à conclusão de que o banco se encontrava em situação de risco de insolvência.
- 4 Também no mesmo dia, o BCE comunicou a versão final da avaliação FOLTF ao CUR e à Comissão Europeia, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014.
- 5 Na avaliação FOLTF, o BCE declarou que, nos últimos meses, o Banco Popular tinha sofrido uma deterioração importante da sua situação de tesouraria, principalmente devido a uma diminuição significativa da sua base de depósitos.

- 6 Tendo em conta, em particular, as excessivas saídas de depósitos, a rapidez da perda de tesouraria pelo Banco Popular e a sua incapacidade de gerar mais liquidez, o BCE considerou que havia elementos objetivos que indicavam que era pouco provável que o Banco Popular fosse capaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento. O BCE concluiu que o Banco Popular estava em situação de insolvência ou, em qualquer caso, em risco de insolvência num futuro próximo, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.
- 7 Em 7 de junho de 2017, a Sessão Executiva do CUR adotou a Decisão SRB/EES/2017/08 a respeito de um programa de resolução relativo ao Banco Popular com base no Regulamento n.º 806/2014 (a seguir «programa de resolução»). O programa de resolução designa o Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fundo de Reestruturação Ordenada Bancária, Espanha) como destinatário.
- 8 Antes da adoção do programa de resolução, foi realizada uma avaliação do Banco Popular em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. Esta avaliação inclui um primeiro relatório de avaliação, datado de 5 de junho de 2017 e redigido pelo CUR em aplicação do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, e um segundo relatório de avaliação, datado de 6 de junho de 2017 e redigido por um perito independente em aplicação do artigo 20.º, n.º 10 do Regulamento n.º 806/2014. Estes dois relatórios de avaliação estão anexos ao programa de resolução.
- 9 Considerando que os requisitos estabelecidos no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 estavam reunidos, o CUR decidiu submeter o Banco Popular a um procedimento de resolução. Assim, o CUR considerou, primeiro, que o Banco Popular se encontrava em situação de insolvência ou de risco de insolvência, segundo, que não existiam outras medidas que pudessem impedir a insolvência do Banco Popular dentro de um prazo razoável e, terceiro, que uma medida de resolução sob a forma de um instrumento de alienação da atividade do Banco Popular era necessária no interesse público.
- 10 A aplicação do instrumento de alienação da atividade consistia na transferência das ações do Banco Popular, livres e isentas de qualquer direito ou privilégio de terceiro, para o Banco Santander, SA, como contrapartida do pagamento de um preço de compra de 1 euro.
- 11 Em 7 de junho de 2017, a Comissão adotou a Decisão (UE) 2017/1246, que aprova o programa de resolução para o Banco Popular (JO 2017, L 178, p. 15), e notificou-a ao CUR.
- 12 Nesse mesmo dia, o FROB adotou as medidas necessárias para executar o programa de resolução, em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento n.º 806/2014.
- 13 O CUR publicou no seu sítio Internet uma comunicação que resumia os efeitos do programa de resolução. Além disso, em 11 de julho de 2017, o programa de resolução foi objeto de uma comunicação sucinta publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2017, C 222, p. 3). Esta comunicação menciona que, para mais informações sobre o programa de resolução, consultar o sítio Internet do CUR e indica a hiperligação que permite aceder a essas informações, incluindo a versão não confidencial do programa de resolução. No mesmo dia, a Decisão 2017/1246 foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2017, L 178, p. 15).

- 14 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de setembro de 2017, a recorrente, Aeris Invest Sàrl, interpôs recurso de anulação do programa de resolução. Esse recurso foi registado com o número T-628/17. Em 10 de outubro de 2017, a recorrente intentou igualmente uma ação de responsabilidade extracontratual contra o CUR destinada a obter a reparação do prejuízo pretensamente sofrido decorrente da adoção do programa de resolução. Esse processo foi registado com o número T-714/17.

Pedidos de acesso a documentos apresentados pela recorrente

- 15 A recorrente detinha ações do Banco Popular antes da adoção do programa de resolução.
- 16 Entre 19 de junho e 2 de agosto de 2017, a recorrente apresentou três pedidos de acesso a documentos ao BCE, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão 2004/258/CE do BCE, de 4 de março de 2004, relativa ao acesso do público aos documentos do BCE (JO 2004, L 80, p. 42), conforme alterada pela Decisão 2011/342/UE do BCE, de 9 de maio de 2011 (JO 2011, L 158, p. 37), e pela Decisão 2015/529 do BCE, de 21 de janeiro de 2015 (JO 2015, L 84, p. 64), e dois pedidos ao Banco d’Espanha (Banco de Espanha, Espanha). Os pedidos dirigidos ao Banco de Espanha, que respeitavam a documentos elaborados ou detidos pelo BCE, foram remetidos a este último, em conformidade com o artigo 5.º, segundo parágrafo, da Decisão 2004/258.
- 17 Em resposta aos pedidos de acesso aos documentos da recorrente, o BCE adotou quatro decisões, a saber a Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, a Decisão LS/PT/2017/77, de 30 de agosto de 2017, a Decisão LS/PT/2017/71, de 31 de agosto de 2017, e a Decisão LS/PT/2017/74, de 1 de setembro de 2017.
- 18 Na sequência dessas decisões, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, da Decisão 2004/258, a recorrente apresentou um único pedido confirmativo à Comissão Executiva do BCE (a seguir «pedido confirmativo»), no qual agrupou todos os documentos aos quais pretendia ter pleno acesso, visados nas decisões do BCE mencionadas no n.º 17, *supra*.
- 19 Assim, a recorrente pediu, nomeadamente, o acesso aos seguintes documentos:
- os dados ocultados relativos ao limite máximo da assistência de liquidez de emergência (*emergency liquidity assistance*, a seguir «ELA»), ao montante de ELA efetivamente concedido, às garantias dadas pelo Banco Popular para a sua concessão (a seguir «garantias prestadas»), à situação de liquidez e ao rácio de fundos próprios;
 - a avaliação FOLTF;
 - qualquer documento do Banco de Espanha indicando o saldo diário (positivo ou negativo) dos depósitos do Banco Popular, a saber, tanto os levantamentos como os montantes depositados, entre 1 de janeiro e 6 de junho de 2017, bem como qualquer documento contendo essa informação, no todo ou em parte;
 - qualquer documento do Banco de Espanha contendo, em primeiro lugar, o saldo médio (positivo ou negativo) dos depósitos do Banco Popular, a saber, tanto os levantamentos como os montantes depositados, entre 1 de janeiro e 23 de maio de 2017, e, em segundo lugar, o saldo diário (positivo ou negativo) dos levantamentos do Banco Popular entre 1 de janeiro e 23 de maio de 2017;

- os documentos enviados pelo Banco Popular ao BCE e ao Banco de Espanha no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) entre 1 e 6 de junho de 2017, relativos à adoção pelo CUR do programa de resolução, em particular, a correspondência enviada pelo Banco Popular ao BCE em 6 de junho de 2017 e, a título subsidiário, a carta enviada pelo Banco Popular ao BCE em 6 de junho de 2017.
- 20 O BCE respondeu ao pedido confirmativo através de três decisões adotadas em 7 de novembro de 2017 (a seguir «decisões impugnadas»).
- 21 Com a Decisão LS/MD/17/405 de 7 de novembro de 2017 (a seguir a «primeira decisão impugnada»), o BCE recusou conceder acesso às informações identificadas no terceiro e quarto travessões do n.º 19, *supra*. Segundo o BCE, o documento que continha essa informação estava abrangido por uma presunção geral de confidencialidade nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, que visa proteger a confidencialidade da informação tutelada como tal pelo direito da União Europeia.
- 22 A este respeito, o BCE indicou que, no âmbito das suas atividades de supervisão prudencial permanente, recolheu, nas datas de declaração de fim de período, informações sobre os depósitos das instituições de crédito que supervisiona diretamente. Este acompanhamento não cobria normalmente informações sobre o saldo diário (positivo ou negativo) dos depósitos, ou seja, tanto levantamentos como depósitos, nem informações sobre a capacidade de cobertura de liquidez da instituição de crédito em causa. No caso do Banco Popular, o BCE, excepcionalmente, começou a recolher essas informações a partir de 3 de abril de 2017.
- 23 Segundo o BCE, o documento com essa informação foi preparado por si no âmbito da sua missão de supervisão prudencial e o seu conteúdo foi tido em conta na preparação da avaliação FOLTF. O documento pedido fazia assim parte do processo administrativo relativo à supervisão prudencial permanente do Banco Popular e do procedimento FOLTF.
- 24 Por conseguinte, o documento pedido estava abrangido pelas obrigações de segredo profissional previstas no artigo 27.º do Regulamento n.º 1024/2013, no artigo 53.º e seguintes da 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 das 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), e no artigo 84.º da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento e do Conselho (JO 2014, L 173, p. 190). Segundo o BCE, a sua divulgação podia prejudicar não só o Banco Popular mas também o sistema bancário em geral, uma vez que os bancos deixariam de poder confiar que as informações que tinham fornecido permaneceriam confidenciais.

- 25 Com a Decisão LS/MD/17/406 de 7 de novembro de 2017 (a seguir «segunda decisão impugnada»), o BCE recusou conceder acesso às informações identificadas no primeiro travessão do n.º 19, *supra*. Estas informações tinham sido ocultadas no âmbito do acesso parcial que o BCE tinha concedido à recorrente na sequência do seu primeiro pedido de acesso. Este acesso parcial dizia respeito aos quatro documentos seguintes:
- uma carta do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance»;
 - uma carta de seguimento do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance»;
 - uma proposta da Comissão Executiva ao Conselho do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», de 5 de junho de 2017;
 - a ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE, realizada por teleconferência em 5 de junho de 2017.
- 26 O BCE decidiu que não podia ser concedido o acesso integral a esses documentos por vários motivos. Em primeiro lugar, as informações que continham relativas ao limite máximo de ELA e ao montante efetivamente concedido estavam abrangidas pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, relativo à proteção do interesse público no que respeita à confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão do BCE, no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, dessa decisão, relativo à proteção do interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro, e no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), sétimo travessão, da mesma decisão, relativo à proteção do interesse público no que respeita à estabilidade do sistema financeiro da União ou de um Estado-Membro. Em segundo lugar, de acordo com o BCE, as informações contidas nos documentos pedidos sobre as garantias prestadas estavam igualmente protegidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258, relativo à proteção dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas. Em terceiro lugar, o BCE considerou que as informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e dos seus rácios de fundos próprios estavam protegidas por força das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, relativo à proteção da confidencialidade da informação tutelada como tal pelo direito da União, e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da mesma decisão, relativo à proteção dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas.
- 27 No que respeita às informações relativas ao limite máximo de ELA e ao montante de ELA efetivamente concedido, o BCE indicou que a divulgação dessas informações podia específica e efetivamente prejudicar a política monetária e a estabilidade financeira, na medida em que o poder discricionário dos bancos centrais nacionais para resolver problemas temporários de liquidez é um elemento essencial para a estabilidade financeira e um pré-requisito fundamental para a eficácia da política monetária.
- 28 Segundo o BCE, a resolução do Banco Popular enfraqueceu ainda mais o mercado financeiro espanhol em relação a eventuais casos semelhantes. A confiança do mercado deteriorou-se, em particular em relação às instituições financeiras de pequena dimensão. A divulgação de informações relativas ao limite máximo de ELA e ao montante de ELA efetivamente concedido poderia reacender as tensões em relação às instituições financeiras ou abrir a porta a especulações infundadas em relação à situação do Banco Santander. Além disso, em razão do

facto de que os mercados financeiros estarem altamente interligados, uma evolução negativa em Espanha poderia ter efeitos em cascata noutros Estados-Membros, o que poderia, em última análise, ter efeitos adversos na estabilidade financeira da União.

- 29 Além disso, o BCE salientou que a divulgação do limite máximo de ELA e do montante de ELA efetivamente concedido ao Banco Popular podia reduzir a flexibilidade dos bancos centrais nacionais para adaptarem a concessão de ELA às circunstâncias específicas de casos futuros. Por outro lado, a divulgação destes dados poderia criar expectativas de que os bancos centrais nacionais e o BCE atuariam sempre da mesma forma, mesmo em situações que não justificariam tal abordagem.
- 30 No que respeita às garantias prestadas, o BCE sublinhou, em substância, que a divulgação destes dados prejudicaria a eficácia da ELA como instrumento para a manutenção da estabilidade financeira. De acordo com o BCE, os bancos seriam dissuadidos de solicitar ELA no momento oportuno se as informações sobre as garantias prestadas fossem publicadas. A divulgação destas informações, mesmo *ex post*, poderia também ter o efeito de reduzir a flexibilidade dos bancos centrais nacionais para considerarem uma grande variedade de ativos possíveis, uma vez que o conhecimento da abordagem que adotaram no passado criaria expectativas quanto ao tipo de garantias que poderiam ser aceites no futuro. Isto reduziria a possibilidade de responder eficazmente a futuros problemas de liquidez e prejudicaria a eficácia da ELA enquanto instrumento de manutenção da estabilidade financeira.
- 31 No que respeita às informações sobre a situação de liquidez e rácios de fundos próprios do Banco Popular, o BCE referiu que estas são abrangidas pelo âmbito da supervisão prudencial, estando, portanto, protegidas pelas regras de segredo profissional e de confidencialidade aplicáveis neste domínio, previstas no artigo 27.º do Regulamento n.º 1024/2013, lido em conjugação com o artigo 53.º e seguintes da Diretiva 2013/36. Segundo o BCE, a divulgação destes dados causaria especulação por parte dos agentes do mercado sobre a posição de liquidez e as necessidades de financiamento do Banco Santander, o que criaria pressões financeiras infundadas. A divulgação dessas informações seria, portanto, suscetível de prejudicar, por um lado, o interesse público no que respeita à estabilidade do sistema financeiro em Espanha e na União e, por outro lado, os interesses comerciais do Banco Santander.
- 32 Por último, o BCE indicou que, na sua opinião, não existia um interesse público superior que permitisse inverter a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258. Considerou que o interesse invocado neste caso pela recorrente, a saber, o seu estatuto de antigo acionista, constituía um interesse privado que não podia sobrepor-se ao interesse público protegido por esta disposição.
- 33 Com a Decisão LS/MD/17/419, de 7 de novembro de 2017 (a seguir «terceira decisão impugnada», o BCE recusou conceder acesso aos documentos identificados no segundo e quinto travessões do n.º 19, *supra*. O BCE considerou que esses documentos estavam abrangidos por uma presunção geral de confidencialidade baseada nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, relativo à proteção da confidencialidade da informação tutelada como tal pelo direito da União, e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da mesma decisão, relativo à proteção dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas.
- 34 O BCE explicou que, relativamente à versão completa da avaliação FOLTF e à documentação fornecida pelo Banco Popular, a saber, a sua situação em termos de capital e de liquidez, os dados relativos às condições necessárias para a sua autorização e as comunicações transmitidas pelo

Banco Popular ao BCE entre 1 e 6 de junho de 2017, esses documentos faziam parte dos processos administrativos relativos à supervisão prudencial permanente e ao procedimento da avaliação FOLTF.

- 35 Uma vez que estes processos administrativos estavam ligados ao exercício pelo BCE da sua missão de supervisão prudencial, estavam abrangidos pelas obrigações de segredo profissional e de confidencialidade aplicáveis nesse domínio, previstas no artigo 27.º do Regulamento n.º 1024/2013, nos artigos 53.º e seguintes da Diretiva 2013/36 e no artigo 84.º da Diretiva 2014/59.
- 36 Segundo o BCE, a divulgação dos documentos pedidos podia prejudicar não só a instituição de crédito em causa mas também o sistema bancário em geral, uma vez que os bancos deixariam de poder confiar que as informações que submetem ao BCE para efeitos de supervisão prudencial permanecerão confidenciais.
- 37 O regime de segredo profissional e de confidencialidade apenas permite a divulgação de informações confidenciais de forma resumida ou agregada, de modo que a instituição de crédito em causa não possa ser identificada. Este regime continua a aplicar-se mesmo que uma instituição de crédito tenha sido objeto de uma resolução.
- 38 O BCE referiu, em seguida, que os documentos pedidos também continham informações sobre a posição do Banco Popular no mercado, bem como sobre os seus ativos e passivos, cuja divulgação podia prejudicar os interesses comerciais do Banco Popular e da sua empresa-mãe, o Banco Santander. O BCE considerou, em particular, que informações como a avaliação do impacto da liquidez do Banco Popular no financiamento e na estrutura operacional da sua filial Banco Popular Portugal eram sensíveis de um ponto de vista comercial e podiam dar origem a especulações infundadas sobre a situação financeira e a liquidez do grupo.
- 39 Por último, o BCE indicou que, na sua opinião, não existia um interesse público superior que permitisse inverter a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258. Considerou que o interesse invocado neste caso pela recorrente, a saber, o seu estatuto de antigo acionista, constituía um interesse privado que não podia sobrepor-se ao interesse público protegido por esta disposição.

II. Factos posteriores à interposição do recurso

- 40 Na sequência de vários recursos interpostos por vários antigos acionistas, incluindo a recorrente, e credores do Banco Popular na Câmara de Recurso do CUR, o CUR publicou no seu sítio Internet alguns documentos relacionados com a resolução do Banco Popular.
- 41 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2018, a recorrente interpôs um recurso de anulação da Decisão da Câmara de Recurso do CUR de 28 de novembro de 2017, registada com o número T-62/18.
- 42 Além disso, em 18 de julho de 2018, a recorrente interpôs um recurso de anulação da Decisão LS/MD/18/141 do BCE, de 8 de maio de 2018, pela qual este último recusou o acesso a determinados documentos, além dos que são objeto do presente recurso, relacionados com a resolução do Banco Popular. Esse recurso foi registado com o número T-442/18.

- 43 Em 14 de junho de 2018, a Deloitte enviou ao CUR o relatório sobre a avaliação efetuada a fim de determinar se os acionistas e os credores teriam recebido um tratamento mais favorável se a instituição objeto de resolução tivesse entrado num processo normal de insolvência, tal como previsto no artigo 20.º, n.ºs 16 a 18, do Regulamento n.º 806/2014 (a seguir «avaliação 3»).
- 44 Em 6 de agosto de 2018, o CUR publicou no seu sítio Internet o seu Aviso, de 2 de agosto de 2018, sobre a sua Decisão Preliminar SRB/EES/2018/132, relativa à eventual necessidade de compensar os acionistas e credores em relação aos quais as medidas de resolução do Banco Popular produziram efeitos e o lançamento do processo de registo para o direito a ser ouvido, bem como uma versão não confidencial da avaliação 3. Em 7 de agosto de 2018, foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* uma Comunicação referente ao Aviso do CUR de 2 de agosto de 2018 (JO 2018, C 277 I, p. 1).
- 45 Em 17 de março de 2020, o CUR adotou a Decisão SRB/EES/2020/52, onde determinava se devia ser concedida uma indemnização aos acionistas e credores afetados pelas medidas de resolução relativas ao Banco Popular. Nessa decisão, publicada no seu sítio Internet, o CUR considerou que os acionistas e credores que tinham sido afetados pela resolução do Banco Popular não tinham direito a compensação por parte do Fundo Único de Resolução (FUR) ao abrigo do artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 806/2014. Em 20 de março de 2020, foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* um anúncio sobre essa decisão (JO 2020, C 91, p. 2).

III. Tramitação processual e pedidos das partes

- 46 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de dezembro de 2017, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 47 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que julgasse o presente recurso seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com o artigo 152.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O BCE apresentou observações sobre esse pedido no prazo fixado. Por Decisão de 26 de janeiro de 2018, o Tribunal Geral (Oitava Secção) indeferiu o pedido de tramitação acelerada.
- 48 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de março de 2018, o Banco Popular e o Banco Santander pediram, respetivamente, para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do BCE.
- 49 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de abril de 2018, a Comissão pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do BCE.
- 50 Por Decisão de 17 de julho de 2018, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da Comissão. A Comissão apresentou o seu articulado de intervenção e as partes principais apresentaram as suas observações sobre esse articulado no prazo fixado.
- 51 Por Despachos de 27 de julho de 2018, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu as intervenções do Banco Santander e do Banco Popular. Estes apresentaram os seus articulados de intervenção e as partes principais apresentaram as suas observações sobre estes articulados no prazo fixado.

- 52 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de outubro de 2018, o Banco Santander informou o Tribunal Geral que, com efeitos a partir de 28 de setembro de 2018, tinha sucedido a título universal ao Banco Popular e que a intervenção deste último era retirada.
- 53 A recorrente apresentou observações sobre a retirada da intervenção do Banco Popular no prazo fixado. Nem o BCE nem a Comissão apresentaram observações a este respeito.
- 54 Por Despacho de 5 de fevereiro de 2019, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral retirou do registo a intervenção do Banco Popular e decidiu que o Banco Santander suportaria as suas próprias despesas e as despesas da recorrente relacionadas com a intervenção do Banco Popular. Decidiu também que o BCE e a Comissão suportariam as suas próprias despesas.
- 55 Por Decisão do presidente da Oitava Câmara, de 1 de agosto de 2019, ouvidas as partes, a instância foi suspensa em conformidade com o artigo 69.º, alínea b), do Regulamento de Processo até à adoção de uma decisão final no processo que, entretanto, deu origem ao Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, em aplicação do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz-relator foi afetado à Terceira Secção, à qual o presente processo foi, conseqüentemente, atribuído.
- 57 Em 19 de dezembro de 2019, o Tribunal de Justiça proferiu o Acórdão BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Conseqüentemente, foi retomada a instância no presente processo.
- 58 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, por um lado, a recorrente foi convidada a pronunciar-se sobre as conseqüências que, na sua opinião, deviam ser extraídas do Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), para o presente processo e, por outro lado, o BCE, a Comissão e o Banco Santander foram convidados a apresentar observações sobre a resposta da recorrente.
- 59 No âmbito de uma medida de organização do processo prevista no artigo 89.º do Regulamento de Processo, a recorrente, o BCE e a Comissão foram convidados a responder por escrito às questões colocadas pelo Tribunal Geral. Estes responderam no prazo fixado.
- 60 Por Despacho de diligências de instrução de 27 de novembro de 2020, o Tribunal Geral ordenou ao BCE, com fundamento, por um lado, no artigo 24.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e, por outro, no artigo 91.º, alínea c), e no artigo 104.º do Regulamento de Processo, que apresentasse os documentos cujo acesso tinha sido recusado pelas decisões impugnadas.
- 61 Sob proposta da Terceira Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.
- 62 Por carta de 12 de fevereiro de 2021, o Banco Santander indicou que, devido à crise sanitária ligada à COVID-19, lhe era impossível deslocar-se ao Luxemburgo (Luxemburgo) para a audiência de alegações e pediu para ser autorizado a apresentar as suas alegações por videoconferência. Por Decisão de 17 de fevereiro de 2021, o presidente da Terceira Secção alargada decidiu dar provimento ao pedido do Banco Santander.

- 63 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 4 de março de 2021.
- 64 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular as decisões impugnadas;
 - condenar o BCE nas despesas.
- 65 O BCE, apoiado pela Comissão e pelo Banco Santander conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

IV. Questão de direito

- 66 A recorrente invoca cinco fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação pelo BCE, nas decisões impugnadas, do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258. No âmbito do segundo fundamento, a recorrente alega que, na segunda decisão impugnada, o BCE violou o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258. O terceiro fundamento visa a anulação da segunda e terceira decisões impugnadas por violação do artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258. O quarto fundamento é relativo à violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). No âmbito do quinto fundamento, suscitado pela primeira vez nas suas observações sobre os articulados de intervenção da Comissão e do Banco Santander, a recorrente alega que a segunda decisão impugnada está ferida de uma violação do dever de fundamentação no que respeita à aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258.
- 67 Antes de analisar os cinco fundamentos invocados pela recorrente, será necessário verificar se o objeto do litígio e o interesse em agir da recorrente persistem.
- 68 Em seguida, haverá que analisar o texto da segunda decisão impugnada. Com base nesta análise, será necessário examinar, num primeiro momento, o quinto e o segundo fundamentos. Num segundo momento, serão examinados o primeiro e, sendo caso disso, o terceiro e, por último, o quarto fundamento.

A. Quanto ao objeto do litígio e ao interesse em agir da recorrente

- 69 No seu articulado de intervenção, o Banco Santander chama a atenção do Tribunal Geral para o facto de que, após a interposição do presente recurso, certos documentos foram, em grande parte, publicados ou sê-lo-ão em breve no sítio Internet do CUR, na sequência das decisões da Comissão de Recurso do CUR (v., a este respeito, n.ºs 40 e seguintes, *supra*). O Banco Santander considera que esta circunstância poderia privar o recurso do seu objeto.
- 70 O BCE e a recorrente contestam as alegações do Banco Santander.

- 71 Como observa acertadamente o Banco Santander, foi considerado que um interveniente não tem legitimidade para arguir autonomamente uma exceção de não conhecimento de mérito e, portanto, que o Tribunal Geral não tem de conhecer dos fundamentos invocados exclusivamente por ele e que não sejam de ordem pública (Acórdãos de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 22, e de 13 de dezembro de 2018, Post Bank Iran/Conselho, T-559/15, EU:T:2018:948, n.º 63).
- 72 Todavia, em conformidade com o artigo 131.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, se verificar que a ação ou recurso ficou sem objeto e que já não há lugar a decisão de mérito, o Tribunal Geral pode, a todo o tempo e oficiosamente, sob proposta do juiz-relator, ouvidas as partes, decidir pronunciar-se por despacho fundamentado.
- 73 Como reconhecido por jurisprudência assente, o interesse em agir de um recorrente deve existir, tendo em conta o objeto do recurso, no momento da sua interposição, sob pena de este ser julgado inadmissível. Este objeto do litígio deve perdurar, tal como o interesse em agir, até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de o Tribunal de Justiça não conhecer do mérito da causa, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, proporcionar um benefício à parte que o interpôs (v. Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 74 No que respeita, por um lado, ao objeto do litígio, o Tribunal de Justiça recordou, no n.º 33 do seu Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52), que, no domínio do acesso do público aos documentos das instituições da União, o litígio mantém o seu objeto enquanto a decisão pela qual a instituição em causa recusou o acesso ao documento pedido não tiver sido formalmente revogada por essa instituição, mesmo que o documento pedido tenha sido divulgado por um terceiro.
- 75 Uma vez que o BCE não revogou formalmente as decisões impugnadas, o presente recurso manteve o seu objeto.
- 76 No que se refere, por outro lado, ao interesse em agir da recorrente, importa salientar que os documentos relativos ao procedimento de resolução do Banco Popular que foram objeto de publicação parcial ou integral no sítio Internet do CUR são os seguintes: primeiro, o programa de resolução; segundo, o primeiro relatório de avaliação, de 5 de junho de 2017, elaborado pelo CUR nos termos do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014; terceiro, o segundo relatório de avaliação, de 6 de junho de 2017, elaborado por um perito independente nos termos do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014; quarto, o plano de resolução de 2016; quinto, a carta de venda de 6 de junho de 2017; sexto, a Decisão do CUR, de 3 de junho de 2017, de abrir o processo de venda do Banco Popular; sétimo, a carta que acompanhava a Decisão do CUR, de 3 de junho de 2017, de abrir o processo de venda do Banco Popular; oitavo, a avaliação 3; nono, o Aviso do CUR, de 2 de agosto de 2018, sobre a sua decisão preliminar relativa à eventual necessidade de compensar os acionistas e credores em relação aos quais as medidas de resolução do Banco Popular produziram efeitos e o lançamento do processo de registo para o direito a ser ouvido; décimo, o relatório de dados relativos ao passivo de 2017; décimo primeiro, o relatório de funções críticas de 2017; e décimo segundo, certos documentos recebidos do Banco Popular no âmbito do processo de venda privada.
- 77 Há que observar que os documentos referidos no n.º 76, *supra*, não incluem os documentos que são objeto do presente litígio, como referidos nos n.ºs 21 a 25 e 33, *supra*, o que foi confirmado pela recorrente tanto por escrito como na audiência.

- 78 De qualquer modo, o Tribunal de Justiça salientou que, numa situação em que a recorrente unicamente obteve o acesso ao documento pedido divulgado por um terceiro e em que a instituição em causa lhe continua a recusar o acesso ao documento pedido, não se pode considerar que a recorrente obteve acesso a este documento nem que, portanto, perdeu o interesse em pedir a anulação da decisão em causa apenas devido a essa divulgação. Pelo contrário, nessa situação, a recorrente conserva um interesse real em obter o acesso a uma versão autenticada do documento pedido que garanta que essa instituição é o seu autor e que esse documento expressa a posição oficial desta. (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, n.º 48).
- 79 Na medida em que o BCE confirmou na audiência que não tinha divulgado os documentos pedidos após a interposição do presente recurso e que continuava a recusar dar acesso aos mesmos, deve concluir-se que a recorrente manteve o seu interesse em agir no âmbito do presente recurso.

B. Quanto à interpretação da segunda decisão impugnada

- 80 A título preliminar, importa observar que existe uma divergência entre a forma como o BCE resumiu a segunda decisão impugnada nos seus documentos escritos submetidos ao Tribunal Geral e a redação da própria decisão. Em particular, esta divergência diz respeito à questão de saber quais as disposições da Decisão 2004/258 é que foram invocadas pelo BCE no âmbito da segunda decisão impugnada para negar o acesso aos diferentes tipos de informações em causa.
- 81 Antes de mais, há que salientar que o Tribunal Geral se apoiará na versão inglesa da segunda decisão impugnada para interpretar o seu conteúdo. Com efeito, a versão espanhola da segunda decisão impugnada contém a menção «Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)» [Tradução de cortesia (em caso de divergência, a versão em língua inglesa prevalece)]. As partes não contestam que a versão inglesa da referida decisão deve ser considerada a versão que faz fé.
- 82 Em seguida, há que recordar que, tal como acima exposto no n.º 25, a segunda decisão impugnada contém uma recusa de acesso parcial a quatro documentos que contém cinco categorias de informações, a saber, informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido, às garantias prestadas, à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital. Relativamente a estas cinco categorias de informações, a segunda decisão impugnada aplica cinco exceções ao direito de acesso, que se sobrepõem em função do tipo de informação em causa.
- 83 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal na audiência, o BCE explicou que, na sua opinião, a segunda decisão impugnada se baseia nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258 em relação a cada uma das cinco categorias de informações a que foi recusado o acesso (v. n.º 82, *supra*). Segundo o BCE, esta interpretação é confirmada pelo anexo B.1 da contestação, que contém um quadro sobre os documentos pedidos e os motivos de não divulgação (parcial) invocados pelo BCE, que faz parte integrante da segunda decisão impugnada.
- 84 Em resposta às alegações do BCE, a recorrente referiu na audiência que considerava que os seus direitos de defesa tinham sido violados, dado que, por um lado, o anexo B.1 da contestação não lhe tinha sido comunicado juntamente com a segunda decisão impugnada e, por outro, o texto da

segunda decisão impugnada não confirmava a posição do BCE de que as cinco categorias de informações cujo acesso tinha sido recusado estavam abrangidas por todas as exceções referidas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258.

- 85 Não se pode deixar de referir que, em primeiro lugar, a segunda decisão impugnada pretende confirmar a Decisão do BCE LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017. Ora, resulta do texto dessa Decisão de 11 de agosto de 2017 que apenas as informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas estavam cobertas pelas exceções referidas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da decisão 2004/258, mas que tal não era o caso das informações sobre a situação de liquidez do Banco Popular e os seus rácios de capital.
- 86 Em segundo lugar, na segunda decisão impugnada, sob o título «Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE» (Informação sobre a situação de liquidez e os rácios de capital do BPE), o BCE indica: «[i]n your confirmatory application you do not contest the ECB’s reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE» ([n]o pedido confirmativo não contesta o raciocínio nem os argumentos apresentados pelo BCE como justificação para a não divulgação da situação de liquidez e dos rácios de capital do BPE), e «[t]he Executive Board takes the view that such data are protected under Article 4(1)(c) (“protected as such under Union law”) and the first indent of Article 4(2) (“the commercial interests of a natural or legal person”) of Decision ECB/2004/3», [a Comissão Executiva considera que tais informações são protegidas pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea c) («tutelada como tal pelo direito da União») e pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão («interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas») da Decisão BCE/2004/3]. Estas frases não deixam nenhuma dúvida sobre o facto de que as informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital não são abrangidas pelas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258.
- 87 Em terceiro lugar, há que constatar que, contrariamente às alegações do BCE, nada nos autos permite considerar que o anexo B.1 da contestação do BCE fizesse parte integrante da segunda decisão impugnada.
- 88 Com efeito, por um lado, a segunda decisão impugnada não faz referência a que um anexo que lhe tenha sido junto. Por outro lado, o quadro do anexo B.1 diz respeito às três decisões impugnadas e não apenas à segunda decisão impugnada, pelo que é plausível que o referido anexo tenha sido preparado para efeitos do presente recurso.
- 89 Tendo em conta estes elementos, deve concluir-se que, contrariamente ao que alega o BCE nos seus documentos escritos submetidos ao Tribunal Geral e durante a audiência, a segunda decisão impugnada não se baseia nas exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258 em relação a cada uma das cinco categorias de informações a que o acesso foi recusado. Mais especificamente, na segunda decisão impugnada, o BCE apenas recusou o acesso ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro, segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258. O acesso às informações relativas às garantias prestadas foi igualmente recusado com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258. Em contrapartida, no que respeita à recusa de acesso às informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital, a segunda decisão impugnada baseia-se unicamente no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258.

C. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação no que respeita à aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 na segunda decisão impugnada.

- 90 Nas suas observações sobre os articulados de intervenção da Comissão e do Banco Santander, a recorrente suscitou um fundamento relativo ao facto de que a segunda decisão impugnada está viciada por falta de fundamentação, na medida em que o BCE não explica nessa decisão as razões pelas quais considera, por um lado, que as informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas estão abrangidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 relativo à proteção do interesse público no que respeita à confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão do BCE, e, por outro, que a divulgação dessas informações pode, concreta e efetivamente, prejudicar os interesses protegidos por essa exceção.
- 91 Em apoio deste fundamento, a recorrente refere-se ao Acórdão de 26 de abril de 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/BCE (T-251/15, não publicado, EU:T:2018:234). No referido acórdão, o Tribunal Geral declarou que o BCE tinha violado o seu dever de fundamentação, por um lado, ao não ter explicado as razões pelas quais os documentos pedidos no âmbito desse processo se inseriam no domínio abrangido pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da decisão 2004/258 e, por outro lado, ao não ter fornecido uma fundamentação que permitisse compreender e verificar de que forma o acesso aos documentos em causa teria prejudicado o interesse protegido.

1. Observações preliminares

- 92 Há que observar que foi apenas numa fase tardia do processo, a saber, nas suas observações sobre os articulados de intervenção da Comissão e do Banco Santander, que a recorrente suscitou o fundamento relativo à alegada violação do dever de fundamentação.
- 93 Ora, importa recordar que, no âmbito de um recurso de anulação, o fundamento relativo à falta ou à insuficiência de fundamentação de um ato constitui um fundamento de ordem pública que pode, ou mesmo deve, ser suscitado oficiosamente pelo juiz da União e que, conseqüentemente, pode ser invocado pelas partes em qualquer fase do processo (Acórdãos de 20 de fevereiro de 1997, Comissão/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, n.º 25; de 13 de dezembro de 2001, Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Comissão, T-45/98 e T-47/98, EU:T:2001:288, n.º 125; e de 10 de fevereiro de 2021, Şanlı/Conselho, T-157/19, não publicado, EU:T:2021:75, n.º 34).
- 94 Além disso, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentar um ato lesivo, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, constitui um corolário do princípio do respeito pelos direitos de defesa e tem por objetivo, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato é fundado ou se enferma eventualmente de um vício que permita impugnar a sua validade no juiz da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato (v. Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 29 e jurisprudência referida, e de 10 de fevereiro de 2021, Şanlı/Conselho, T-157/19, não publicado, EU:T:2021:75, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 95 De acordo com jurisprudência igualmente constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados

conhecerem as justificações da medida adotada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização [Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 40; de 8 de maio de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, n.º 85; e de 27 de janeiro de 2021, KPN/Comissão, T-691/18, não publicado, EU:T:2021:43, n.º 161].

- 96 No presente caso, como será explicado a seguir, a recusa do BCE em conceder o acesso a determinadas informações com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 não responde a estas exigências.

2. Quanto à violação do dever de fundamentação

a) Quanto à falta de fundamentação no que respeita à recusa de acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas

- 97 Antes de mais, há que recordar, no que respeita ao quadro jurídico aplicável ao direito de acesso aos documentos do BCE, que o artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE é consagrado ao princípio da abertura do processo decisório da União. A este propósito, o artigo 15.º, n.º 1, TFUE especifica que, a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União se pauta pelo maior respeito possível pelo princípio da abertura. Nos termos do n.º 3, primeiro parágrafo, deste artigo, todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respetivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número. Além disso, nos termos do segundo parágrafo do mesmo número, os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos por meio de regulamentos adotados pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário. De acordo com o terceiro parágrafo deste número, cada uma das instituições, órgãos ou organismos assegura a transparência dos seus trabalhos e estabelece, no respetivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos, em conformidade com os regulamentos a que se refere o segundo parágrafo do mesmo número. Nos termos do n.º 4 deste artigo, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o BCE e o Banco Europeu de Investimento (BEI) só ficam sujeitos ao presente número na medida em que exerçam funções administrativas.
- 98 A Decisão 2004/258 visa, como indicam os seus considerandos 2 e 3, permitir um maior acesso aos documentos do BCE do que aquele que existia sob o regime da Decisão 1999/284/CE do BCE, de 3 de novembro de 1998, relativa ao acesso do público à documentação e aos arquivos do Banco Central Europeu (JO 1999, L 110, p. 30), preservando, no entanto, a independência do BCE e dos bancos centrais nacionais, bem como a confidencialidade de determinadas matérias relacionadas com o cumprimento das atribuições do BCE.
- 99 O artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2004/258 confere, assim, a todos os cidadãos da União e a todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro o direito de acesso aos documentos do BCE, sob reserva das condições e dos limites estabelecidos nessa decisão.

- 100 Este direito está sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 4, a Decisão 2004/258 prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autorizam o BCE a recusar o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar algum dos interesses protegidos pelos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, ou quando esses documentos contenham pareceres para uso interno como parte integrante de debates e consultas preliminares no seio do BCE ou com bancos centrais nacionais.
- 101 Uma vez que as exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º da Decisão 2004/258 derogam o direito de acesso aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas estritamente (Acórdãos de 29 de novembro de 2012, Theing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, não publicado, EU:T:2012:635, n.º 41, e de 12 de março de 2019 De Masi e Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, n.º 17).
- 102 Em seguida, importa salientar que o Acórdão de 26 de abril de 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/BCE (T-251/15, não publicado, EU:T:2018:234), que a recorrente invocou em apoio do quinto fundamento (v. n.º 91, *supra*), foi anulado pelo Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 No Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), o Tribunal de Justiça declarou que, no que respeita à competência exclusiva atribuída ao Conselho do BCE, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a) da Decisão 2004/258, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 4, segunda frase, do Protocolo n.º 4 relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do BCE, anexo aos Tratados UE e FUE (a seguir «Estatutos do SEBC e do BCE»), deve ser interpretado no sentido de que protege a confidencialidade do resultado das deliberações do Conselho do BCE, não sendo necessário que a recusa de acesso aos documentos que contêm esse resultado esteja sujeita à condição de a divulgação deste prejudicar a proteção do interesse público [Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, n.º 43, e de 21 de outubro de 2020, BCE/State of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, não publicado, EU:C:2020:845, n.º 50].
- 104 O Tribunal de Justiça acrescentou que, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, e do artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 2004/258, o diretor-geral do Secretariado do BCE é obrigado a recusar o acesso ao resultado das deliberações do Conselho do BCE, exceto se este tiver decidido torná-lo público, total ou parcialmente [Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, n.º 44, e de 21 de outubro de 2020, BCE/State of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, não publicado, EU:C:2020:845, n.º 51].
- 105 O Tribunal de Justiça concluiu daí que uma decisão de recusa de acesso ao resultado das deliberações do Conselho do BCE é suficientemente fundamentada por lei apenas por referência ao disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 no que respeita a documentos que refletem o resultado dessas deliberações [Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, n.º 46, e de 21 de outubro de 2020, BCE/State of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, não publicado, EU:C:2020:845, n.º 53].

- 106 Em resposta ao convite do Tribunal Geral para se pronunciar sobre as consequências a retirar do Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), a recorrente reconhece que esse acórdão parece permitir ao BCE derrogar a obrigação de fundamentar as suas decisões tendo em conta as características particulares da confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão decorrentes dos Estatutos do SEBC e do BCE. Ora, a recorrente sublinha que o raciocínio do Tribunal de Justiça se limita apenas aos «documentos que refletem o resultado das deliberações do Conselho do BCE».
- 107 Segundo o BCE, apoiado a este respeito pela Comissão e pelo Banco Santander, o quinto fundamento da recorrente deve ser rejeitado com base nas consequências a retirar do Acórdão de 19 de dezembro de 2019 BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Assim, o BCE considera ter respeitado o seu dever de fundamentação pelo simples facto de ter invocado a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 para recusar o acesso às informações pedidas.
- 108 É à luz destes elementos que se deve examinar se o BCE fundamentou suficientemente a segunda decisão impugnada na medida em que recusa o acesso a determinadas informações com base na exceção referida no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 relativo à proteção do interesse público no que respeita à confidencialidade das deliberações dos órgãos de decisão do Conselho do BCE.
- 109 Como o BCE afirma corretamente, a fundamentação da segunda decisão impugnada limita-se a uma simples referência ao prescrito no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2004/258 para recusar o acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas.
- 110 Ora, a recorrente tem razão quando alega que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça citada nos n.ºs 103 a 105, *supra*, que é apenas no que respeita aos documentos «que refletem o resultado das deliberações do Conselho do BCE» que a recusa de acesso está sujeita a um dever de fundamentação que se pode limitar a uma simples referência ao prescrito no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258.
- 111 No caso em apreço, há que declarar que o BCE não especifica, para cada tipo de informação a que recusa o acesso com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, em que documento se encontra essa informação. Limita-se a mencionar, em termos gerais, que os três tipos de informações a que recusa o acesso com base nas exceções que invoca se encontram nos quatro documentos a que concedeu acesso parcial, a saber, uma carta do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», uma carta de acompanhamento do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», uma proposta da Comissão Executiva ao Conselho do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», de 5 de junho de 2017, e a ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE realizada por teleconferência em 5 de junho de 2017.
- 112 Ora, de entre esses quatro documentos, o único que se destina, claramente, a registar o resultado das deliberações do Conselho do BCE é a ata da sua 447.ª reunião realizada por teleconferência em 5 de junho de 2017. A este respeito, o BCE explicou, na Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, confirmada pela segunda decisão impugnada, que as decisões do Conselho do BCE de

não se opor ao limite máximo de ELA estão registadas nas atas das reuniões desse órgão, que, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, dos Estatutos do SEBC e do BCE, são confidenciais para salvaguardar a independência dos membros do Conselho do BCE e a eficácia do seu processo decisório.

- 113 Após consulta das versões confidenciais dos quatro documentos em causa, tal como apresentados pelo BCE na sequência da medida de instrução mencionada no n.º 60, *supra*, o Tribunal Geral pôde constatar que a referida ata contém apenas uma das três informações cujo acesso foi recusado com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, a saber, o limite máximo de ELA. As informações sobre o montante de ELA efetivamente concedido e as garantias prestadas constam dos outros três documentos aos quais o BCE recusou o acesso integral, a saber, nas duas cartas do governador do Banco de Espanha de 5 de junho de 2017 e na proposta da Comissão Executiva de 5 de junho de 2017.
- 114 Assim, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça citada nos n.ºs 103 a 105, *supra*, o BCE fundamentou de forma juridicamente bastante a sua recusa de conceder acesso ao limite máximo de ELA na medida em que essa informação consta da ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE, dado que esse documento reflete o resultado das deliberações do Conselho do BCE.
- 115 No entanto, importa examinar se o BCE também fundamentou a sua recusa de acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas, na medida em que essas informações constam dos outros três documentos.
- 116 Interrogado a este respeito na audiência, o BCE informou que era de opinião que as duas cartas do governador do Banco de Espanha e a proposta da Comissão Executiva são documentos que permitem ao Conselho do BCE tomar uma decisão informada e, como tal, estão necessariamente relacionados com as deliberações desse órgão. Daqui decorre que a proteção da confidencialidade do teor das deliberações do Conselho do BCE, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 4, segunda frase, dos Estatutos do SEBC e do BCE, abrange todos os documentos preparatórios apresentados para efeitos das deliberações do Conselho do BCE. Segundo o BCE, ao recusar o acesso à versão integral destes documentos invocando simplesmente o prescrito no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, cumpriu o seu dever de fundamentação, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça exposta nos n.ºs 103 a 105, *supra*.
- 117 A recorrente contrapôs que, uma vez que não pôde conhecer a razão subjacente à aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 às informações ocultadas nas cartas do governador do Banco de Espanha e na proposta da Comissão Executiva, não lhe foi possível formular um fundamento para pôr em causa o mérito da aplicação desta disposição. Mais especificamente, alegou que as exceções ao direito de acesso devem ser interpretadas de forma restritiva e que a interpretação extensiva do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, lido em conjugação com o artigo 10.º, n.º 4, dos Estatutos do SEBC e do BCE, tal como proposta pelo BCE, colide com esta regra.
- 118 É forçoso constatar que as duas cartas do governador do Banco de Espanha e a proposta da Comissão Executiva são anteriores à reunião do Conselho do BCE e não refletem, portanto, o resultado das deliberações deste órgão. Daí resulta que o artigo 10.º, n.º 4, segunda frase, dos Estatutos do SEBC e do BCE não se aplica a estes documentos, pelo que o raciocínio seguido pelo Tribunal de Justiça, tal como exposto nos n.ºs 103 a 105, *supra*, não lhes pode ser aplicado.

- 119 Além disso, cabe ao BCE fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento pedido está efetivamente abrangido pelo domínio objeto da exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real (Acórdãos de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, não publicado, EU:T:2013:419, n.º 99, e de 26 de março de 2020, Bonnafous/Comissão, T-646/18, EU:T:2020:120, n.º 24; v. igualmente, por analogia, Acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 61).
- 120 A este respeito, importa salientar que a Decisão 2004/258 contém uma exceção ao direito de acesso, a saber, o artigo 4.º, n.º 3, que refere de forma explícita a recusa de acesso a documentos redigidos ou recebidos pelo BCE para uso interno, como parte integrante de debates e consultas preliminares no seio do BCE (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2020, De Masi e Varoufakis/BEC, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, n.ºs 66 a 79).
- 121 A falta de qualquer fundamentação, tanto na Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como na segunda decisão impugnada, a explicar por que motivo a recusa de acesso integral às cartas do governador do Banco de Espanha e à proposta da Comissão Executiva, na medida em que esses documentos contêm informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas, estava abrangida pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 impediu a recorrente de compreender as razões da recusa de acesso a essas informações e, como alega, de suscitar um fundamento para contestar o mérito da aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 aos referidos documentos.
- 122 Como exposto no n.º 116, *supra*, foi apenas na audiência que o BCE precisou que, na sua opinião, uma vez que as cartas do governador do Banco de Espanha e a proposta da Comissão Executiva constituíam um apoio necessário às deliberações do Conselho do BCE, a recusa do acesso a determinadas informações contidas nesses documentos podia ser justificada invocando simplesmente o prescrito no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça exposta nos n.ºs 103 a 105, *supra*.
- 123 Ora, é jurisprudência constante que a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que a decisão que lhe é desfavorável. Com efeito, a falta de fundamentação não pode ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos da decisão no decurso do processo perante os órgãos jurisdicionais da União (Acórdãos de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 149; de 19 de julho de 2012, Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Comissão, C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, n.º 74; e de 10 de setembro de 2019, Trasys International e Axianseu — Digital Solutions/AESA, T-741/17, EU:T:2019:572, n.º 53).
- 124 O fundamento relativo à fundamentação insuficiente da segunda decisão impugnada deve, por conseguinte, ser julgado procedente, na parte em que essa decisão recusa o acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, na medida em que essas informações estão contidas na carta do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», na carta de acompanhamento do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», e na proposta da Comissão Executiva ao Conselho do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», de 5 de junho de 2017.

125 Ora, antes de determinar as consequências desta insuficiência de fundamentação da segunda decisão impugnada, é necessário examinar se as outras exceções invocadas pelo BCE, cujo mérito é posto em causa pela recorrente no âmbito do segundo fundamento, são suscetíveis de justificar a recusa de acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas.

b) Quanto à falta de fundamentação na recusa de acesso ao resultado da votação do Conselho do BCE

126 Ao ler a versão confidencial da ata da 447.^a reunião do Conselho do BCE realizada por teleconferência em 5 de junho de 2017, o Tribunal Geral constatou que o BCE tinha recusado o acesso a uma informação, contida nesse documento, que não estava incluída numa das cinco categorias de informações a que a segunda decisão impugnada recusa explicitamente o acesso (v. n.º 82, *supra*). Trata-se do resultado da votação no Conselho do BCE. Esta informação não diz respeito nem ao limite máximo de ELA, nem ao montante de ELA efetivamente concedido, nem às garantias prestadas, nem à situação de liquidez do Banco Popular, nem aos rácios de capital deste último. Com efeito, a votação expressa deve ser considerada uma informação específica que deve ser distinguida dos dados relativos ao conteúdo das deliberações que precedem essa votação.

127 Interrogado, na audiência, sobre a inexistência de qualquer menção relativa ao resultado da votação, o BCE, apoiado a este respeito pela Comissão, respondeu que, não obstante não ter mencionado explicitamente que recusava igualmente o acesso a este tipo de informação, considerava que tinha fundamentado de forma juridicamente suficiente a sua recusa de acesso a essas informações ao invocar a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 para recusar o acesso integral à ata da 447.^a reunião do Conselho do BCE.

128 Ora, a abordagem sugerida pelo BCE implicaria dar uma interpretação ampla do que constitui o «teor das deliberações» do Conselho do BCE, na medida em que o teor das deliberações do Conselho do BCE inclui automaticamente o resultado da votação desse órgão. Tal interpretação ampla justificaria, conseqüentemente, que o dever de fundamentação que incumbe ao BCE quando recusa o acesso a um documento contendo o resultado da votação no seio do Conselho do BCE fosse limitado em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça exposta nos n.ºs 103 a 105, *supra*.

129 No entanto, como a recorrente sublinhou com razão na audiência, tal abordagem seria manifestamente contrária ao princípio segundo o qual as derrogações ao direito de acesso são de interpretação estrita (v. n.ºs 101 e 117, *supra*).

130 Por conseguinte, incumbia ao BCE fundamentar a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258 à recusa de acesso ao resultado da votação no Conselho do BCE, de modo a permitir à recorrente apreciar o respetivo mérito.

131 Ao não mencionar sequer existia existência da informação relativa ao resultado da votação no Conselho do BCE, a segunda decisão impugnada está viciada por falta de fundamentação e deve ser anulada nesse ponto.

D. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação, na segunda decisão impugnada, do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão n.º 2004/258

- 132 Em apoio do seu segundo fundamento, a recorrente alega que, na segunda decisão impugnada, o BCE violou o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da Decisão 2004/258, relativo à proteção do interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro, e o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), sétimo travessão, da referida decisão, relativo à proteção do interesse público no que respeita à estabilidade do sistema financeiro da União ou de um Estado-Membro, na medida em que afirma nessa decisão erroneamente que a divulgação da utilização da ELA pelo Banco Popular nos dias que antecederam a sua resolução, bem como de informações relativas ao estado da liquidez e aos rácios de capital poderia comprometer a eficácia da política monetária e pôr em risco a estabilidade financeira da União ou de um Estado-Membro.
- 133 Embora a recorrente admita que o BCE dispõe de uma ampla margem de apreciação para decidir se o interesse público relativo à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro é prejudicado, alega que o BCE cometeu um erro manifesto de apreciação no presente caso, na medida em que os documentos pedidos não estão relacionados com a política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro.
- 134 Assim, em primeiro lugar, a recorrente não pediu informações relativas a uma política geral, mas apenas informações relativas a um processo concreto, limitado a uma determinada instituição financeira, a saber, o Banco Popular, durante um período determinado, a saber, o da resolução deste último pelo CUR. Por força do princípio segundo o qual as exceções ao direito de acesso devem ser interpretadas de forma estrita, o pedido de acesso da recorrente não deve ser interpretado de forma excessivamente ampla como um pedido de acesso a dados relativos à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro.
- 135 Em segundo lugar, as informações pedidas pela recorrente não se referem à União ou a um Estado-Membro, mas à situação de liquidez do Banco Popular.
- 136 Em terceiro lugar, as informações pedidas não são de ordem geral, mas, pelo contrário, muito específicas. São relativas a um período de tempo muito preciso e limitado, a saber, os dias que precederam a resolução do Banco Popular, e estão relacionadas com a situação particular do Banco Popular. As informações analisadas no âmbito da segunda decisão impugnada, a saber, o limite máximo de ELA, o montante de ELA efetivamente concedido, as garantias prestadas, bem como a situação de liquidez e os rácios de capital do Banco Popular, não revelam uma política geral da União. Por conseguinte, a divulgação destas informações dificilmente poderia afetar a eficácia da política monetária e a estabilidade financeira da União.
- 137 Em quarto lugar, a recorrente alega que o seu pedido de acesso respeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que visa apenas as informações que lhe permitiriam compreender os pretensos problemas de liquidez do Banco Popular que levaram à sua resolução.
- 138 O BCE contesta os argumentos da recorrente.

1. Quanto ao carácter inoperante do segundo fundamento

- 139 O BCE alega que o segundo fundamento é inoperante na medida em que a petição se refere formalmente às exceções do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258, mas os argumentos apresentados se referem unicamente ao artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da Decisão 2004/258.
- 140 A este respeito, importa observar, a título preliminar, que a formulação do segundo fundamento poderia certamente ser mais clara, a fim de facilitar a sua compreensão. Assim, no n.º 48 da petição, a recorrente afirma que a segunda decisão impugnada se baseia no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da Decisão 2004/258 para recusar o acesso, nomeadamente, a informações «relativas à situação de liquidez e aos rácios de capital». Ora, conforme declarado no n.º 85, *supra*, o acesso a essas informações foi recusado unicamente com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258. O segundo fundamento é, portanto, inoperante na parte em que se refere a esta categoria de informações a que a segunda decisão impugnada recusa o acesso.
- 141 Em seguida, quanto à questão de saber se o segundo fundamento suscitado pela recorrente visa pôr em causa a aplicação tanto do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo travessão, da Decisão 2004/258 como do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), sétimo travessão, da mesma decisão, importa declarar que a argumentação da recorrente, tal como exposta nomeadamente no n.º 55 da petição, visa claramente pôr em causa o facto de que o BCE se baseou em duas exceções que têm um alcance político e geográfico muito amplo, ao passo que as informações solicitadas respeitavam ao caso muito específico de um único banco. Por conseguinte, importa rejeitar o argumento do BCE de que o segundo fundamento é inoperante a este respeito.
- 142 Por último, importa recordar que se declarou, no n.º 124, *supra*, que, no respeitante às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas, a segunda decisão impugnada não está fundamentada de forma juridicamente suficiente na medida em que essas informações se encontram na carta do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», na carta de acompanhamento do Governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», e na proposta da Comissão Executiva ao Conselho do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», de 5 de junho de 2017. O segundo fundamento não é, portanto, inoperante na parte em que se refere a essas informações.
- 143 Em contrapartida, o segundo fundamento na parte em que respeita à recusa de acesso à informação relativa ao limite máximo de ELA contido na ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE. Com efeito, na medida em que, por um lado, foi declarado no n.º 114, *supra*, que a segunda decisão impugnada está fundamentada de forma juridicamente suficientemente no respeitante à recusa de acesso à referida informação na medida em que consta da ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE e, por outro lado, a recorrente não apresentou nenhum fundamento para contestar, quanto ao mérito, a aplicação pelo BCE do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, da Decisão 2004/258, há que declarar que a recusa de acesso à informação relativa ao limite máximo de ELA constante da ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE é justificada por essa exceção. Dito isto, por uma questão de exaustividade, o Tribunal Geral examinará o mérito do segundo fundamento também em relação a esta informação.

2. Quanto ao mérito do segundo fundamento

144 O segundo fundamento articula-se, em substância, em torno de duas alegações. No âmbito da primeira alegação, a recorrente critica o BCE por ter considerado que as informações pedidas estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258. Com a sua segunda alegação, a recorrente contesta que a divulgação das informações pedidas, na medida em que se referem apenas à situação específica do Banco Popular, prejudique a eficácia da política monetária e a estabilidade financeira.

a) Quanto à primeira alegação de que as informações pedidas não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258

145 No âmbito da sua primeira alegação, a recorrente alega que as exceções ao direito de acesso devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita, de modo que não há que considerar que um pedido de acesso a informações relativas ao Banco Popular deve ser interpretado como um pedido relativo à política financeira, monetária ou económica da União ou de um Estado-Membro ou à estabilidade do sistema financeiro da União ou de um Estado-Membro. Assim, as referidas informações não dizem respeito à União ou a um Estado-Membro, mas apenas à situação de liquidez de uma determinada instituição financeira, a saber, o Banco Popular. Além disso, referem-se apenas a um período de tempo muito preciso e têm por objeto um caso muito específico. Por conseguinte, essas informações não fazem parte de uma política geral da União, mas apenas da situação particular do Banco Popular.

146 Como a recorrente alega com razão, já foi declarado que, uma vez que as exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º da Decisão 2004/258 derrogam o direito de acesso aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas em sentido estrito (Acórdãos de 29 de novembro de 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, não publicado, EU:T:2012:635, n.º 41; de 27 de setembro de 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein e Sauga/BCE, T-116/17, não publicado, EU:T:2018:614, n.º 22; e de 12 de março de 2019, De Masi e Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, n.º 17).

147 Ora, embora seja verdade que o pedido confirmativo não se destinava a obter acesso a informações que dizem explicitamente respeito à política monetária ou à estabilidade financeira da União ou de um Estado-Membro, não se pode inferir daí que as informações que o BCE identificou como pertinentes em relação a esse pedido permanecem efetivamente circunscritas à situação particular do Banco Popular.

148 Com efeito, resulta tanto da Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como da segunda decisão impugnada que as informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas se enquadram num contexto regulamentar muito específico que assenta em considerações de estabilidade dos preços, de política monetária e de estabilidade financeira da União, de modo que essas informações têm necessariamente um caráter que ultrapassa o caso específico de uma única instituição de crédito.

149 Assim, no que se refere, por um lado, às informações relativas ao limite máximo de ELA e ao montante de ELA efetivamente concedido, a Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, apresenta, antes de mais, de forma bastante pormenorizada o quadro regulamentar aplicável à concessão desta última, distinguindo a natureza de tal crédito das operações monetárias normais. O BCE explica, nomeadamente, que são em princípio os bancos centrais nacionais os únicos

responsáveis, ao abrigo da legislação nacional, pela concessão de uma ELA. Em seguida, refere que o BCE não aprova nem adota decisões sobre a concessão de uma ELA, mas que, nos termos do artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos do SEBC e do BCE, o seu poder se limita a avaliar se a concessão de uma ELA pode, num caso específico, interferir com os objetivos e missões do Eurosistema. A este respeito, assinala-se que, para efeitos do exercício desse poder, o Eurosistema dispõe de um sistema de troca de informações entre os bancos centrais nacionais e o BCE. Por último, o BCE menciona que a publicação *ex post* do limite máximo de ELA e o montante de ELA efetivamente concedido é suscetível de reduzir a flexibilidade com que os bancos centrais nacionais podem adaptar uma operação de ELA às circunstâncias específicas em casos futuros. Com efeito, tal publicação criaria a expectativa de que o BCE agiria da mesma forma em futuras intervenções, mesmo que tal não fosse justificado. Isto poderia dar lugar a especulações de mercado infundadas, o que limitaria o poder do Conselho do BCE de avaliar se uma operação de ELA prevista interfere com os objetivos e missões do Eurosistema, na medida em que também teria de ter em consideração os efeitos de uma publicação sobre a estabilidade financeira e, em última análise, sobre a política monetária.

- 150 A segunda decisão impugnada faz explicitamente referência a uma descrição detalhada do quadro regulamentar aplicável à concessão de uma ELA, tal como exposto no n.º 149, *supra*. Em seguida, o BCE explica que a capacidade dos bancos centrais nacionais para fazerem face a problemas temporários de liquidez de instituições de crédito é um fator essencial para a estabilidade financeira e uma condição fundamental para a eficácia da política monetária. A este respeito, refere-se aos efeitos sistémicos que se seguiram ao processo de resolução do Banco Popular e que fragilizaram o mercado financeiro espanhol e explica que a publicação das informações pedidas poderia reacender as tensões em relação às instituições financeiras ou dar origem a especulações injustificadas em relação ao Banco Santander. Estes efeitos negativos em Espanha poderiam, além disso, devido à natureza muito interligada dos mercados, ter efeitos adversos noutros Estados-Membros e, por último, pôr em perigo a estabilidade financeira de toda a União. A segunda decisão impugnada refere-se ainda ao artigo 127.º, n.º 5, TFUE, que prevê que o Eurosistema contribuirá para a estabilidade do sistema financeiro. Por último, retoma as considerações que figuram na Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, a respeito da publicação *ex post* das informações sobre o limite máximo de ELA e o montante de ELA efetivamente concedido e o efeito dessa publicação na flexibilidade de que os bancos centrais nacionais e o BCE devem dispor na gestão das operações de ELA.
- 151 Por outro lado, quanto às garantias prestadas, tanto a Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como a segunda decisão impugnada mencionam que a publicação dessas informações poderia reduzir o efeito útil das operações de ELA como instrumento para a manutenção da estabilidade financeira. Segundo o BCE, tal publicação poderia ter o efeito de dissuadir as instituições de crédito de participarem em operações normais de política monetária, o que, por sua vez, poderia prejudicar o mecanismo de transmissão que transpõe a política monetária do BCE. A publicação das informações relativas às garantias prestadas poderia também reduzir a flexibilidade necessária aos bancos centrais nacionais para responderem eficazmente a crises de liquidez, na medida em que tal publicação criaria expectativas sobre o tipo de garantias aceites no futuro. Ora, é essencial que os bancos centrais nacionais mantenham a flexibilidade para tomar em consideração um amplo leque de eventuais garantias.
- 152 Tendo em conta o conteúdo da Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, e da segunda decisão impugnada, o BCE, ao chamar a atenção da recorrente para o regime aplicável à concessão de uma ELA e ao explicar o papel do BCE a esse respeito, forneceu elementos suficientes para lhe permitir compreender que as informações relativas ao limite máximo de

ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas foram geradas e utilizadas num contexto orientado por reflexões que não se limitam à situação específica do Banco Popular, mas que se relacionam essencialmente com considerações de política monetária e de estabilidade financeira da União e de Espanha.

- 153 Com efeito, é precisamente para efeitos da avaliação, pelo Conselho do BCE, da interferência da operação de ELA prevista pelo Banco de Espanha nos objetivos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que incluem a política monetária e a estabilidade financeira, em conformidade com o artigo 127.º, n.ºs 1, 2 e 5, TFUE e com os artigos 2.º e 3.º dos Estatutos do SEBC e do BCE, que as informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas constam dos quatro documentos em causa. Por outras palavras, a razão de ser desses documentos reside precisamente no facto de essas informações se referirem a considerações que vão além da situação específica do Banco Popular. Como salienta corretamente o BCE, as informações relativas ao limite máximo de ELA e ao montante de ELA efetivamente concedido revelam a posição do BCE sobre o montante marginal de ELA que pode ser concedido sem correr o risco de entravar os objetivos da política monetária da União.
- 154 Tendo em conta o acima exposto, deve concluir-se que o BCE não violou o princípio da interpretação estrita das exceções ao direito de acesso previstas na Decisão 2004/258, ao considerar que as informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas se enquadram no âmbito de aplicação das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258.
- 155 Daqui se conclui que a primeira alegação do segundo fundamento deve ser rejeitada.

b) Quanto à segunda alegação de que a recusa de acesso não visa efetiva e concretamente proteger os interesses públicos em causa

- 156 Com a sua segunda alegação, a recorrente critica o BCE por ter cometido um erro manifesto de apreciação relativamente à questão de saber se a divulgação das informações solicitadas poderia, concreta e efetivamente, prejudicar a eficácia da política monetária e a estabilidade financeira da União ou de um Estado-Membro.
- 157 Como a recorrente salienta corretamente, já foi declarado que deve ser reconhecida ao BCE uma ampla margem de apreciação para efeitos de determinar se a divulgação de documentos relativos a domínios abrangidos por determinadas exceções previstas na Decisão 2004/258 é suscetível de prejudicar o interesse público em causa.
- 158 Com efeito, no que respeita ao artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258, a existência de tal margem foi explicitamente reconhecida em vários acórdãos, nomeadamente, nos Acórdãos de 29 de novembro de 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE (T-590/10, não publicado, EU:T:2012:635, n.ºs 43 e 44); de 4 de junho de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE (T-376/13, EU:T:2015:361, n.º 53); e de 27 de setembro de 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein e Sauga/BCE (T-116/17, não publicado, EU:T:2018:614, n.º 42).
- 159 Por um lado, essa ampla margem de apreciação baseou-se, por analogia com a jurisprudência relativa ao artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), na consideração de que

- a natureza particularmente sensível e essencial dos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2004/258, conjugada com o carácter obrigatório da recusa de acesso que, nos termos da referida disposição, a instituição deve opor quando a divulgação ao público de um documento prejudicar esses interesses, confere à decisão que deve assim ser tomada pela instituição um carácter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência (Acórdão de 29 de novembro de 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, não publicado, EU:T:2012:635, n.º 44; v., também, por analogia, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 35; de 27 de novembro de 2019, Izuzquiza e Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, n.º 64; e de 25 de novembro de 2020, Bronckers/Comissão, T-166/19, EU:T:2020:557, n.º 34).
- 160 Por outro lado, o reconhecimento da existência de uma ampla margem de apreciação por parte do BCE foi igualmente motivado pelo facto de os critérios enunciados no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2004/258 serem muito genéricos (Acórdão de 29 de novembro de 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, não publicado, EU:T:2012:635, n.º 43; v., também, por analogia, Acórdão de 1 de fevereiro de 2007 Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 36).
- 161 Segundo a jurisprudência, o reconhecimento de tal margem de apreciação do BCE tem como consequência que a fiscalização da legalidade efetuada pelo juiz da União a este respeito deve limitar-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder (v. Acórdãos de 4 de junho de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, n.º 53 e jurisprudência referida; e de 12 de março de 2019, De Masi e Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, n.º 54).
- 162 Além disso, devido à fiscalização limitada do juiz da União, o cumprimento da obrigação do BCE de fundamentar suficientemente as suas decisões reveste-se de uma importância ainda mais fundamental. Com efeito, só assim é que o juiz da União consegue verificar se os elementos de facto e de direito, de que depende o exercício do poder de apreciação, estão reunidos (v. Acórdão de 4 de junho de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, n.º 54 e jurisprudência referida; Acórdão de 12 de março de 2019, De Masi e Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, n.º 54).
- 163 No presente caso, o BCE não pode ser acusado de ter cometido um erro manifesto ao considerar que a divulgação do limite máximo de ELA, do montante de ELA efetivamente concedido e das garantias prestadas podia afetar real e concretamente a política monetária e a estabilidade financeira da União ou de um Estado-Membro.
- 164 Com efeito, há que referir que, tanto na sua Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como na segunda decisão impugnada, o BCE estabeleceu um nexo de causalidade preciso entre a potencial divulgação das informações em causa e o prejuízo concreto para os interesses públicos protegidos.
- 165 Assim, no que se refere ao limite máximo de ELA e ao montante de ELA efetivamente concedido, o BCE explicou que a divulgação das referidas informações poderia prejudicar a estabilidade financeira e a política monetária da União na medida em que, uma vez que o mercado espanhol tinha ficado fragilizado na sequência da resolução do Banco Popular, essa divulgação poderia reacender as tensões em relação às instituições financeiras e abrir caminho a especulações injustificadas em relação à situação do Banco Santander. Estes efeitos negativos no mercado espanhol poderiam ter um efeito em cascata nos mercados de outros Estados-Membros, o que

poderia ter repercussões nefastas para a estabilidade financeira da União. Além disso, uma publicação *ex post* das informações em causa teria como consequência reduzir consideravelmente a possibilidade de os bancos centrais nacionais e o BCE gerirem as operações de ELA de forma flexível no futuro. Com efeito, o conhecimento destes dados concretos pelos atores do mercado criaria a expectativa de que a mesma abordagem seria seguida em casos em que tal não seria justificado. Essas expectativas poderiam igualmente levar os atores do mercado a fazer conjecturas injustificadas, o que poderia entravar o poder do Conselho do BCE de avaliar se uma operação de ELA projetada interfere com os objetivos e as missões do Eurosistema, uma vez que teria também de tomar em consideração os eventuais efeitos de uma publicação dos parâmetros da operação em causa na estabilidade financeira e na política monetária em casos futuros.

- 166 No que respeita, por outro lado, às garantias prestadas, o BCE explicou que esta informação é um indicador do *stress* sofrido por uma instituição de crédito, na medida em que tais garantias constituem potencialmente garantias que não são consideradas elegíveis no âmbito das operações convencionais de política monetária. Uma eventual publicação desses dados poderia dissuadir as instituições de crédito de recorrer a uma ELA ou de a solicitar em tempo útil por receio de serem expostas no mercado. Além disso, os atores do mercado poderiam também ser tentados a pedir mais garantias ou outras garantias em troca das suas operações com a instituição em causa ou poderiam deixar de emprestar dinheiro a essa instituição, o que constituiria uma ameaça real para a estabilidade financeira no Estado-Membro em causa. A divulgação desta informação, mesmo *ex post*, poderia ainda como efeito reduzir a possibilidade de os bancos centrais nacionais tomarem em consideração, de forma flexível, uma grande variedade de garantias possíveis, uma vez que o conhecimento da abordagem que preconizaram no passado criaria expectativas quanto ao tipo de garantias que poderiam ser aceites no futuro. Isto reduziria a possibilidade de reagir eficazmente a futuros problemas de liquidez e prejudicaria a eficácia da ELA como instrumento de manutenção da estabilidade financeira.
- 167 Importa observar que a recorrente não apresenta argumentos precisos, e ainda menos elementos de prova, que possam pôr em causa o mérito do raciocínio do BCE exposto nos n.ºs 165 e 166, *supra*. Ao limitar-se a invocar o facto de que as informações pedidas estão unicamente relacionadas com a situação do Banco Popular e apenas dizem respeito a um período curto e determinado, a recorrente não põe em causa o raciocínio do BCE segundo o qual a divulgação das informações em causa poderia ter consequências prejudiciais para a estabilidade financeira e a política monetária da União no futuro.
- 168 Tendo em conta o que precede, há que declarar que o BCE não cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que a divulgação de informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas prejudicaria, concreta e efetivamente, o interesse público no que respeita à política monetária e à estabilidade financeira da União ou de Espanha.
- 169 Daqui se conclui que há que rejeitar a segunda alegação e, portanto, o segundo fundamento na sua totalidade.
- 170 Dado que a recusa de acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas tem como base jurídica o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258, a conclusão do n.º 124, *supra*, segundo a qual a decisão impugnada não está fundamentada de forma juridicamente suficiente na parte em que recusa o acesso às referidas informações com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea a),

primeiro travessão, da Decisão 2004/258, na medida em que essas informações constam da carta do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», da carta de seguimento do governador do Banco de Espanha enviada em 5 de junho de 2017 ao presidente do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance», e da proposta da Comissão Executiva ao Conselho do BCE, intitulada «Emergency liquidity assistance request from Banco de Espanha», de 5 de junho de 2017, não justifica a anulação da segunda decisão impugnada neste aspeto.

E. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão n.º 2004/258 nas decisões impugnadas

- 171 O primeiro fundamento articula-se em torno de três alegações, relativas, primeiro, ao facto de que o BCE aplicou erradamente uma presunção geral de confidencialidade com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, segundo, ao facto de que as condições definidas no Acórdão de 19 de junho de 2018, Baumeister (C-15/16, a seguir «Acórdão Baumeister», EU:C:2018:464), não estão preenchidas e, terceiro, ao facto de que as derrogações ao princípio da confidencialidade, previstas no artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 e no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59, são aplicáveis.
- 172 Antes de examinar os argumentos aduzidos no âmbito do primeiro fundamento, importa, antes de mais, recordar que o BCE invocou a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 nas três decisões impugnadas. Na primeira decisão impugnada, o BCE invocou a referida disposição para recusar o acesso ao documento que contém uma apresentação geral do saldo diário (positivo ou negativo) dos depósitos, ou seja, tanto dos levantamentos como dos depósitos, e informações relativas à capacidade de cobertura de liquidez do Banco Popular a partir de 3 de abril de 2017. Na segunda decisão impugnada, o BCE ocultou as informações relativas à situação de liquidez e aos rácios de capital do Banco Popular nas cartas do governador do Banco de Espanha e na proposta da Comissão Executiva, nomeadamente, com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258. A terceira decisão impugnada invoca a aplicação, nomeadamente, da referida disposição para recusar o acesso à avaliação FOLTF e aos documentos que o Banco Popular enviou ao BCE e ao Banco de Espanha no âmbito do MUS entre 1 e 6 de junho de 2017.
- 173 Importa precisar que a segunda decisão impugnada inclui, além disso, uma recusa de acesso a outras informações, a saber, o limite máximo de ELA, o montante de ELA concedida e as garantias prestadas, que não se baseou no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258. Como declarado no âmbito do exame do segundo fundamento, a recusa de acesso a essas informações tem como base jurídica as disposições do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258.

1. Quanto à segunda alegação, relativa ao facto de que o BCE aplicou erradamente uma presunção geral de confidencialidade com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258

- 174 No âmbito da sua primeira alegação, a recorrente sustenta que, nas três decisões impugnadas, o BCE se baseou, erradamente, na aplicação de uma presunção geral de confidencialidade para recusar o acesso aos documentos pedidos. Em seu entender, tal presunção, que se baseia no facto de os documentos pedidos estarem protegidos por uma obrigação de segredo profissional que incumbe às instituições da União, não existe no caso em apreço.

- 175 Embora a recorrente reconheça que a jurisprudência admitiu a aplicação de presunções gerais de confidencialidade em certos casos específicos, alega que essa jurisprudência não pode ser transposta para o caso em apreço, uma vez que o dever de segredo profissional se aplica a todas as instituições por força do artigo 339.º TFUE, de modo que, seguindo a lógica do BCE, qualquer documento de uma instituição da União estaria sempre coberto por uma presunção geral que se baseia precisamente neste dever. Isso equivaleria a esvaziar de sentido o princípio da transparência e o direito de acesso aos documentos, tal como previsto no artigo 41.º da Carta.
- 176 O BCE responde que neste caso se aplica uma presunção geral de confidencialidade no caso em apreço. Refere, a este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral que já reconheceu a existência de tais presunções nos domínios dos auxílios de Estado, das concentrações e dos acordos, decisões e práticas concertadas. Segundo o BCE, a lógica subjacente a esta jurisprudência, a saber, a necessidade de assegurar o bom funcionamento dos procedimentos nestes domínios e de garantir que os seus objetivos não ficam comprometidos evitando que o direito de acesso seja utilizado para contornar as regras específicas que preveem um acesso limitado ao processo, aplica-se igualmente ao domínio da supervisão prudencial.
- 177 O BCE sustenta que, diferentemente dos processos em matéria de direito da concorrência, que têm um início e que terminam com uma decisão, a supervisão prudencial bancária levada a cabo pelo BCE é contínua. Assim, os diferentes riscos apresentados pelas instituições de crédito sujeitas a supervisão prudencial são constantemente avaliados com base nas informações regularmente fornecidas pelas mesmas. Além disso, enquanto as presunções gerais de confidencialidade admitidas noutros domínios protegem essencialmente a integridade de procedimentos administrativos particulares, as obrigações de confidencialidade que incumbem ao BCE visam também proteger o funcionamento do mecanismo de supervisão prudencial bancária no seu todo e, por conseguinte, a estabilidade dos mercados financeiros.
- 178 Tendo em conta estas considerações, o BCE entende que o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição proporciona aos seus processos de supervisão prudencial uma proteção pelo menos equivalente à que o Tribunal de Justiça reconheceu em matéria de controlo das concentrações.
- 179 Neste contexto, o BCE contesta o argumento da recorrente de que qualquer documento de uma instituição da União está sempre abrangido por uma obrigação de segredo profissional devido ao facto de o artigo 339.º TFUE ser aplicável a todas as instituições da União. Em seu entender, o dever de segredo profissional que lhe incumbe no exercício das suas funções de supervisão prudencial reflete a natureza particular das suas atividades de supervisão. Além disso, este dever está claramente circunscrito e é específico em termos de âmbito de aplicação pessoal. Por conseguinte, distingue-se da obrigação geral de segredo profissional consagrada no artigo 339.º TFUE. Por outro lado, as obrigações de segredo profissional impostas pelo artigo 339.º TFUE e pelo artigo 37.º dos Estatutos do SEBC e do BCE não excluem toda e qualquer divulgação, mas apenas a divulgação indevida de informações confidenciais.
- 180 Antes de mais, há que constatar que a primeira alegação se baseia em parte numa leitura incorreta das decisões impugnadas. Com efeito, embora a recorrente afirme que «as» decisões impugnadas violam o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, pelo facto de, nessas decisões, o BCE ter fundamentado a recusa de acesso aos documentos pedidos numa presunção geral de confidencialidade, na realidade apenas a primeira e a terceira decisões impugnadas se baseiam nessa presunção, o que foi confirmado pelo BCE na audiência.

- 181 No que respeita à segunda decisão impugnada, conforme recordado no n.º 172, *supra*, esta baseia-se no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 para recusar o acesso às informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital. Ora, como o BCE explicou na audiência, em vez de aplicar uma presunção geral para recusar de acesso a essas informações, procedeu a um exame concreto e individual dos quatro documentos a que tinha concedido acesso parcial, para determinar se as referidas informações estavam protegidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258. Esta abordagem está em conformidade com a jurisprudência segundo a qual o recurso a uma presunção geral de confidencialidade constitui apenas uma simples faculdade para a instituição, o órgão ou o organismo da União em causa, o qual mantém sempre a possibilidade de proceder a um exame concreto e individual dos documentos em causa (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, n.º 61).
- 182 Em seguida, importa recordar que a jurisprudência que consagrou a existência de presunções gerais de confidencialidade se baseia no facto de que as exceções ao direito de acesso aos documentos previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 não podem, quando os documentos objeto de um pedido de acesso se inserem num domínio particular do direito da União, ser interpretadas sem ter em conta as regras específicas que regem o acesso a esses documentos. Essas presunções gerais permitem assim assegurar a aplicação coerente de regimes jurídicos que prosseguem objetivos diferentes e que não preveem expressamente o primado de um sobre o outro [v. Acórdão de 19 de setembro de 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (porto de Brest)/Comissão*, T-39/17, não publicado, EU:T:2018:560, n.º 55 e jurisprudência referida].
- 183 A aplicação das presunções gerais é essencialmente ditada pela necessidade imperativa de assegurar o correto funcionamento dos processos em questão e de garantir que os seus objetivos não são comprometidos. Deste modo, o reconhecimento de uma presunção geral pode assentar na incompatibilidade do acesso aos documentos de certos processos com o seu bom andamento e no risco de que os processos sejam afetados, uma vez que as presunções gerais permitem preservar a integridade da tramitação do processo através da limitação da ingerência de terceiros (v. Acórdão de 28 de maio de 2020, *Campbell/Comissão*, T-701/18, EU:T:2020:224, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 184 Uma vez que constituem, assim, uma exceção à obrigação de exame concreto e individual, por parte da instituição da União em causa, de cada documento visado pelo pedido de acesso e, de um modo mais geral, ao princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos na posse das instituições da União, as presunções gerais devem ser objeto de uma interpretação e de uma aplicação estritas (v. Acórdão de 4 de setembro de 2018, *ClientEarth/Comissão*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.º 80 e jurisprudência referida; Acórdão de 28 de maio de 2020, *Campbell/Comissão*, T-701/18, EU:T:2020:224, n.º 39).
- 185 É à luz destes elementos que há que examinar se o BCE aplicou corretamente uma presunção geral de confidencialidade baseada no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258.
- 186 A este respeito, saliente-se, em primeiro lugar, que o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 prevê que o BCE recusará o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção da confidencialidade da informação tutelada como tal «pelo direito da União».

- 187 Impõe-se concluir, tendo em conta a redação do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 que uma presunção geral de confidencialidade baseada nesta disposição não tem um âmbito de aplicação circunscrito de forma clara e precisa.
- 188 Com efeito, no que se refere à natureza confidencial das informações que merecem ser tuteladas como tal, o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, ao referir-se ao direito da União, não tem um conteúdo preciso e depende, para a sua aplicação, da remissão para outras regras do direito da União aplicáveis ao contexto em que foram elaborados os documentos aos quais o acesso é pedido.
- 189 O artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 estabelece assim uma ligação entre o regime de acesso do público aos documentos do BCE e os regimes de segredo profissional a que o BCE e o seu pessoal estão sujeitos por força do direito da União, visando assim assegurar que o BCE cumpre as suas obrigações de segredo profissional também no contexto dos pedidos de acesso aos seus documentos.
- 190 Ora, o reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade baseada numa disposição cujo âmbito de aplicação não está claramente circunscrito não satisfaz os requisitos de segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União e que exige que as regras de direito sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União [Acórdãos de 30 de abril de 2019 Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 111; de 25 de novembro de 2020, ACRE/Parlamento, T-107/19, não publicado, EU:T:2020:560, n.º 66; e de 9 de dezembro de 2020, Adraces/Comissão, T-714/18, não publicado, EU:T:2020:591, n.º 37]. O respeito dos requisitos que decorrem deste princípio é tanto mais importante quando as regras de direito em causa podem ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas [v., neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 111, e de 26 de março de 2020, Hungeod e o., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, n.º 93 e jurisprudência referida]. Em particular, o referido princípio exige que a legislação da União permita aos interessados conhecerem com exatidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe e que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (Acórdão de 10 de março de 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, n.º 44).
- 191 Além disso, admitir a existência de uma presunção geral de confidencialidade com base numa disposição cujo âmbito de aplicação não está claramente circunscrito seria contrário à jurisprudência exposta no n.º 184, *supra*, segundo a qual, uma vez que constituem uma exceção ao princípio do acesso o mais amplo possível, as presunções gerais devem ser objeto de uma interpretação estrita.
- 192 Em segundo lugar, o reconhecimento de uma presunção geral de confidencialidade baseada no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 não pode ser conciliado com a abordagem preconizada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Baumeister.
- 193 Nesse acórdão, proferido após a adoção das decisões objeto do presente litígio, o Tribunal de Justiça interpretou o conceito de informações confidenciais contido no artigo 54.º da Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Diretivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho (JO 2004, L 145, p. 1). A este respeito, há que salientar que o artigo 54.º da Diretiva

2004/39 estabelece um princípio geral de proibição de divulgação das informações confidenciais na posse das autoridades competentes e enuncia de maneira detalhada os casos específicos nos quais essa proibição geral, excecionalmente, não impede a sua transmissão ou utilização (Acórdão Baumeister, n.º 38).

- 194 No n.º 46 do Acórdão Baumeister, o Tribunal de Justiça considerou que nem todas as informações relativas à empresa supervisionada e comunicadas por esta à autoridade competente, bem como nem todas as declarações desta autoridade que constem do seu processo de supervisão, incluindo a correspondência com outros serviços, constituem, de maneira incondicional, informações confidenciais, abrangidas, em consequência, pela obrigação de segredo profissional prevista no artigo 54.º da Diretiva 2004/39. Em contrapartida, segundo o Tribunal de Justiça, estão abrangidas por essa qualificação as informações na posse das autoridades competentes que, por um lado, não tenham caráter público e, por outro, cuja divulgação poderia prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão da atividade das empresas de investimento.
- 195 As partes não contestam que a interpretação feita pelo Tribunal de Justiça do artigo 54.º da Diretiva 2004/39 do Acórdão Baumeister deve ser transposta para o presente caso, dado que esta disposição está redigida de forma muito semelhante às disposições que o BCE invocou no presente processo como constituindo o «direito da União» nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, nomeadamente o artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59. Com efeito, tanto o artigo 54.º da Diretiva 2004/39, como o artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e o artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59 impõem às autoridades competentes a proibição de divulgar «informações confidenciais» na sua posse, exceto numa forma resumida ou agregada que impeça qualquer identificação das entidades em causa.
- 196 Assim, a aplicação do artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e do artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59 pressupõe que o BCE verifique se as duas condições enunciadas no Acórdão Baumeister estão preenchidas em relação a cada informação a que é pedido acesso. Se estas condições estiverem efetivamente preenchidas, o BCE deve recusar o acesso às informações em causa. As disposições em questão não deixam nenhuma margem de apreciação a esse respeito, tal como o Tribunal de Justiça confirmou no n.º 43 do Acórdão Baumeister. Este exercício exige necessariamente uma apreciação concreta e individual de cada informação em causa que não pode ser contornada pela aplicação de uma presunção geral de confidencialidade.
- 197 Em terceiro lugar, importa recordar que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 constitui uma exceção dita «absoluta». Diferentemente das exceções cuja aplicação pressupõe uma ponderação dos interesses em causa, a aplicação de uma exceção absoluta é obrigatória quando a divulgação ao público do documento em causa é suscetível de prejudicar os interesses protegidos por esta disposição.
- 198 Segundo jurisprudência assente, a aplicação de uma presunção geral não exclui a possibilidade de se demonstrar que um dado documento, cuja divulgação é pedida, não está abrangido por essa presunção ou que existe, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, último segmento da frase, do Regulamento n.º 1049/2001, um interesse público superior que justifique a divulgação desse documento (Acórdão de 29 de junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, n.º 62; v., igualmente, Acórdãos de 11 de maio de 2017, Suécia/Comissão, C-562/14 P, EU:C:2017:356, n.º 46 e jurisprudência referida, e de 28 de maio de 2020, Campbell/Comissão, T-701/18, EU:T:2020:224, n.º 37 e jurisprudência referida].

- 199 Ora, o facto de uma presunção geral poder, de acordo com a jurisprudência citada no n.º 198, *supra*, ser ilidida pela demonstração de um interesse público superior está em contradição com o facto de a exceção referida no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 ser uma exceção dita «absoluta» e, por conseguinte, não prever ponderação com tal interesse superior.
- 200 Do mesmo modo, deve recordar-se, tal como exposto no n.º 181, *supra*, que o recurso a uma presunção geral de confidencialidade constitui apenas uma simples faculdade para a instituição, o órgão ou o organismo da União em causa, o qual mantém sempre a possibilidade de proceder a um exame concreto e individual dos documentos em causa (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, n.º 61).
- 201 No presente caso, como o BCE alega no n.º 94 da contestação e tendo em conta as conclusões constantes dos n.ºs 228, 271 e 302, *infra*, quer se aplique ou não uma presunção geral às informações às quais foi negado acesso na primeira e terceira decisões impugnadas, estas informações constituem, em qualquer caso, «informações confidenciais» abrangidas pela aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258.
- 202 Daqui decorre que, qualquer que seja o resultado do exame da primeira alegação do primeiro fundamento, este não pode pôr em causa a legalidade da primeira e da terceira decisões impugnadas, uma vez que, tendo em conta a rejeição da segunda e terceira alegações do primeiro fundamento, as informações em causa estão, no entanto, abrangidas pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258.
- 203 Por conseguinte, mesmo admitindo que o BCE pretendeu aplicar, por engano, uma presunção geral de confidencialidade na primeira e terceira decisões impugnadas, a primeira alegação do primeiro fundamento deve ser julgada inoperante.

2. Quanto à segunda alegação, relativa ao facto de que as informações solicitadas não são informações confidenciais

- 204 No âmbito da segunda alegação, por um lado, a recorrente critica o BCE por ter recusado o acesso a informações que eram do domínio público. Por outro lado, a recorrente alega que o BCE não precisou de forma juridicamente suficiente o prejuízo que o acesso aos documentos pedidos poderia causar tanto aos interesses comerciais do Banco Popular e do Banco Santander como ao bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial.
- 205 Estes argumentos suscitam, em substância, a questão de saber se os documentos pedidos contêm informações confidenciais na aceção do artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e do artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59.
- 206 Consequentemente, há que examinar se os documentos pedidos contêm informações confidenciais, a saber, informações que, por um lado, não têm carácter público e, por outro lado, cuja divulgação poderia prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial (v., por analogia, Acórdão Baumeister, n.º 46). Estas duas condições serão analisadas sucessivamente.

a) Quanto ao carácter público das informações pedidas

- 207 Na petição, a recorrente alega que o mercado já tinha conhecimento da maior parte das informações relativas à resolução do Banco Popular de uma forma resumida ou indireta, na medida em que, por um lado, apareceram informações na imprensa e, por outro, os bancos cotados estão sujeitos a numerosas obrigações de transparência. Assim, a recorrente considera que o mercado já tinha conhecimento de que o Banco Popular tinha tido problemas de liquidez que levaram à sua resolução. Segundo a recorrente, explicitar os detalhes da resolução não alteraria a perceção do mercado sobre o que tinha acontecido.
- 208 Nas suas observações sobre as intervenções da Comissão e do Banco Santander, a recorrente faz referência a numerosos artigos de imprensa, e junta alguns deles, relativos ao pedido de ELA do Banco Popular e ao estado da sua liquidez, que provam que esses dados são públicos.
- 209 Nas mesmas observações, a recorrente salienta, em substância, que o próprio Banco Santander não considera confidenciais as informações pedidas. A este respeito, a recorrente alega que o Banco Popular publicou certos dados relativos a rácios de curto prazo nos seus relatórios anuais e trimestrais e que também publicou o rácio empréstimos/depósitos, que é um dos indicadores da sua liquidez. Além disso, a Asociación Española de Banca (Associação Espanhola de Bancos, a seguir «AEB») publicava mensalmente o balanço financeiro de cada banco, onde constavam o nível de depósitos e o nível de empréstimos. Estes dados permitem calcular o rácio empréstimos/depósitos. Segundo a recorrente, o Banco Santander não explica por que razão esses dados podem ser públicos ao passo que outros indicadores de liquidez aos quais pediu acesso devem permanecer confidenciais.
- 210 Segundo o BCE, estas alegações são inadmissíveis ou, pelo menos, infundadas. Contesta que as informações a que recusou o acesso com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 fossem do domínio público no momento da adoção das decisões impugnadas. Além disso, alega que a recorrente não conseguiu identificar as informações a que se referem as suas alegações.
- 211 Em resposta às alegações do BCE, a recorrente especificou os seus argumentos e forneceu mais documentos em apoio dos mesmos. Assim, primeiro, no que respeita aos documentos objeto da terceira decisão impugnada, a recorrente refere-se a um anexo contendo artigos de imprensa no qual é feita referência à existência e ao conteúdo da carta que o Banco Popular enviou, em 6 de junho de 2017, ao BCE. Segundo, no que respeita aos documentos «relativos à liquidez do Banco Popular», que são objeto da primeira decisão impugnada, a recorrente salienta que essas informações foram publicadas quer no relatório anual e no relatório trimestral do Banco Popular quer no âmbito da AEB, a que o Banco Popular pertencia, com vista à sua publicação. A este respeito, a recorrente faz referência aos documentos que juntou às suas observações sobre o articulado de intervenção da Comissão. Terceiro, no que respeita aos dados relativos à concessão de ELA, que são objeto da segunda decisão impugnada, a recorrente refere-se aos anexos que apresentou com as suas observações sobre os articulados de intervenção da Comissão e do Banco Santander e juntou outros artigos de imprensa que, na sua opinião, corroboram o carácter público desses dados.
- 212 Em primeiro lugar, importa salientar que o BCE não invocou a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 para fundamentar a sua recusa de acesso às informações relativas ao limite máximo de ELA, ao montante de ELA efetivamente concedido e às garantias prestadas (v., a este respeito, n.º 89, *supra*). Na medida em que as alegações da recorrente no âmbito da presente alegação visam essas informações, devem ser afastadas como inoperantes.

- 213 Em segundo lugar, deve recordar-se que, segundo jurisprudência assente, nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, a petição inicial deve conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Essa exposição deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à parte demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal pronunciar-se sobre o litígio, se for caso disso, sem outra informação. A petição deve, por isso, explicitar em que consiste o fundamento em que o recurso se baseia, pelo que a sua simples enunciação abstrata não cumpre os requisitos do Regulamento de Processo. Impõem-se exigências análogas quando um argumento é invocado em apoio de um fundamento [v., neste sentido, Acórdãos de 7 de junho de 2018, Winkler/Comissão, T-369/17, não publicado, EU:T:2018:334, n.º 53 e jurisprudência referida, e de 13 de maio de 2020, Peek & Cloppenburg/EUIPO — Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, não publicado, EU:T:2020:187, n.º 29].
- 214 Embora seja verdade que o corpo da petição pode ser sustentado e completado, no que respeita a aspetos específicos, por remissões para determinadas passagens de documentos que lhe estão anexos, uma remissão global para outros documentos, mesmo anexos à petição, não pode compensar a falta dos elementos essenciais da argumentação jurídica, os quais, por força das disposições atrás recordadas, devem figurar na petição (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 215 Assim, não cabe ao Tribunal procurar e identificar, nos anexos, os fundamentos e os argumentos que poderia considerar como o fundamento do recurso, uma vez que os anexos têm uma função puramente probatória e instrumental (v. Acórdão de 17 de setembro de 2007, Microsoft/Comissão, T-201/04, EU:T:2007:289, n.º 94 e jurisprudência referida; Acórdão de 24 de fevereiro de 2021, Universität Koblenz-Landau/EACEA, T-606/18, não publicado, EU:T:2021:105, n.º 61).
- 216 Há que sublinhar, à luz desta jurisprudência, que as alegações da recorrente não bastam para pôr validamente em causa a afirmação do BCE de que as informações pedidas não eram do domínio público no momento da adoção das decisões impugnadas. Com efeito, a recorrente não apresentou nenhum elemento concreto para sustentar as suas alegações, pelo que o Tribunal Geral não está em condições de verificar a sua exatidão. Assim, a recorrente não especifica, no corpo dos seus articulados, as informações exatas que considera públicas e limita-se a fazer uma remissão global para uma dezena de anexos que representam um total de mais de 1 000 páginas. A recorrente não indica as passagens específicas nos anexos que permitiriam demonstrar que qual das informações pedidas era pública no momento da adoção das decisões impugnadas.
- 217 Em terceiro lugar, importa salientar, como o BCE corretamente alega, que este não é obrigado a controlar as iniciativas de publicação empreendidas pelas instituições de crédito em causa, pelas autoridades nacionais competentes ou pela imprensa.
- 218 Assim, no n.º 56 do seu Acórdão de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que a confidencialidade de certas informações pode ser invocada na medida em que essas informações não tenham sido tornadas públicas pelo BCE e que o facto de terem sido publicadas informações aproximadas por terceiros não é, enquanto tal, suscetível de obrigar o BCE a comunicar essas informações. Por conseguinte, mesmo que os artigos de imprensa mencionados pela recorrente contivessem informações significativamente aproximadas das informações contidas nos documentos pedidos, essa circunstância não implicaria para o BCE a obrigação de lhes dar acesso.

- 219 Além disso, a divulgação não autorizada de um documento não pode ter como consequência tornar acessível ao público um documento abrangido por uma das exceções previstas no artigo 4.º da Decisão 2004/258 (v., por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2013, Beninca/Comissão, T-561/12, não publicado, EU:T:2013:558, n.º 55).
- 220 Em quarto lugar, uma leitura dos documentos pedidos permite concluir que as informações neles contida apenas são conhecidas por um número limitado de pessoas e, portanto, não são de natureza pública (v., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2006, Bank Austria Creditanstalt/Comissão, T-198/03, EU:T:2006:136, n.º 71).
- 221 Assim, no que respeita, primeiro, à avaliação FOLTF, uma leitura da sua versão completa permite concluir que os extratos aos quais foi negado o acesso contêm essencialmente informações financeiras relativas à situação de capital e de liquidez do Banco Popular nas semanas que precederam a elaboração da avaliação FOLTF. Como confirmou o BCE na audiência, trata-se de dados que não são regular ou habitualmente publicados pela instituição de crédito em causa, nem pelo banco central nacional ou pelo BCE, mas de informações que foram especificamente pesquisadas para avaliar se a instituição de crédito sob supervisão continua a satisfazer as condições de autorização previstas na Diretiva 2013/36.
- 222 No que se refere, segundo, à carta que o Banco Popular enviou em 6 de junho de 2017 ao BCE, há que referir que a recorrente afirma que, ainda que a existência dessa carta e o seu conteúdo sejam mencionados nos artigos de imprensa que apresentou, essas referências são muito genéricas e não revelam dados contidos na referida carta.
- 223 Terceiro, no que respeita ao documento objeto da primeira decisão impugnada, a saber, a apresentação dos saldos diários de depósitos do Banco Popular a partir de 3 de abril de 2017, há que declarar que o BCE explica na referida decisão que esse documento contém informações que normalmente não lhe são comunicadas, mas que, excecionalmente, começou a recolher essas informações em 3 de abril de 2017. O BCE acrescenta que este documento foi preparado no contexto da supervisão prudencial do Banco Popular com vista a preparar a avaliação FOLTF.
- 224 Nada na argumentação da recorrente permite concluir que estas informações recolhidas a título excecional pelo BCE eram públicas no momento da adoção da primeira decisão impugnada. A recorrente limita-se a afirmar que o Banco Popular e a AEB publicaram determinados dados que permitem calcular «indicadores da liquidez do Banco Popular». Ora, a recorrente diz que se interroga por que razão «outros indicadores aos quais [ela] pede acesso são confidenciais». Longe de fornecer o menor indício de prova de que as informações a que deseja aceder são públicas, a recorrente, portanto, confirma que essas informações não são do domínio público.
- 225 No que se refere, quarto, às informações a que o BCE, na segunda decisão impugnada, recusou o acesso com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, a saber, as informações relativas à situação de liquidez e aos rácios de capital do Banco Popular, há que declarar que os três documentos em que figuram essas informações se destinam a utilização interna no âmbito de deliberações no Conselho do BCE. Esses três documentos destinam-se, por conseguinte, pela sua natureza, a ser conhecidos apenas por um número limitado de pessoas.
- 226 Em quinto lugar, a recorrente também não pode argumentar com a alegação de que o próprio Banco Santander reconheceu que as informações pedidas não eram confidenciais dado que, nos seus contactos com as instituições, o Banco Santander apenas se opôs à divulgação de certas informações específicas suscetíveis de prejudicar os seus interesses comerciais, a saber, dados

relativos aos seus clientes, as consequências do programa de resolução para os contratos de *joint venture*, bem como os pormenores e a avaliação da política de contabilização dos riscos jurídicos relativos ao Banco Popular de 6 de junho de 2017.

- 227 Com efeito, como o Banco Santander confirmou na audiência, os contactos a que se referiu decorreram no âmbito dos procedimentos de acesso aos documentos no CUR e não incidiram sobre as informações detidas e utilizadas pelo BCE. Além disso, ao contrário do que afirma a recorrente, o Banco Santander alega explicitamente, no seu articulado de intervenção, que considera que as informações pedidas no presente processo eram confidenciais no momento da adoção das decisões impugnadas.
- 228 Tendo em conta o que precede, há que concluir que nenhum elemento dos autos permite concluir que as informações às quais foi recusado o acesso com base no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 eram do domínio público no momento da adoção das decisões impugnadas.

b) Quanto ao risco de prejuízo para os interesses da pessoa singular ou coletiva que prestou as informações pedidas ou de terceiros ou para o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução

- 229 A segunda condição imposta pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Baumeister para reconhecer o carácter confidencial de certas informações exige que se analise se a divulgação dessas informações pode prejudicar os interesses da pessoa singular ou coletiva que as prestou ou de terceiros, ou ainda o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução (Acórdão Baumeister, n.º 46). Os argumentos apresentados pela recorrente relativos a esta condição dividem-se em duas partes.

1) Quanto à primeira parte, relativa ao facto de que a divulgação dos documentos pedidos não prejudica os interesses da pessoa que prestou as informações neles contidas ou de terceiros

- 230 Em primeiro lugar, a recorrente alega que, devido à natureza das informações pedidas, a sua divulgação não podia afetar de forma significativa os interesses comerciais do Banco Popular nem os do Banco Santander.
- 231 A este respeito, a recorrente começa por observar, que as informações em causa pertencem ao passado. Ora, de acordo com um relatório económico junto à petição, apenas os dados atuais e futuros são importantes para o mercado e as instituições dos mercados financeiros. Tendo em conta as particularidades do setor financeiro, em que as informações são transferidas rapidamente e os operadores tiram rapidamente conclusões do que consideram serem informações relevantes, as informações tornam-se rapidamente obsoletas e, conseqüentemente, inúteis para o mercado. A recorrente considera que este é precisamente o caso das informações relativas às garantias prestadas, à situação de liquidez e aos rácios de capital do Banco Popular e a sua situação de insolvência ou de risco de insolvência. Ainda que estas informações sejam normalmente sensíveis no plano comercial, a recorrente alega que já não são relevantes para o mercado financeiro ou para os concorrentes, uma vez que são anteriores à resolução do Banco Popular e, portanto, já não refletem a sua situação atual. Por conseguinte, todas as informações anteriores à resolução tornaram-se históricas e não podem ser consideradas confidenciais.

- 232 A recorrente alega também que a jurisprudência segue uma abordagem casuística para apreciar o carácter histórico das informações. Embora o Acórdão Baumeister tenha estabelecido uma presunção ilidível do carácter histórico de certas informações com mais de cinco anos, não se pode inferir desse acórdão que informações com menos de cinco anos não podem de modo algum ser qualificadas de informações históricas.
- 233 Antes de mais, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito de um recurso de anulação interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data da adoção do ato (v. Acórdãos de 28 de janeiro de 2021, Qualcomm e Qualcomm Europe/Comissão, C-466/19 P, EU:C:2021:76, n.º 82 e jurisprudência referida, e de 4 de junho de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, n.º 84 e jurisprudência referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão Baumeister, n.º 50). Como o Banco Santander assinala corretamente, a data que o Tribunal Geral deve ter em conta na apreciação da legalidade da recusa de acesso às informações pedidas pelo BCE é, portanto, a data da adoção das decisões impugnadas, ou seja, 7 de novembro de 2017.
- 234 Por conseguinte, a alegação da recorrente de que as informações pedidas já não são relevantes para o mercado financeiro ou para os concorrentes, uma vez que são anteriores à resolução do Banco Popular e, portanto, já não refletem a sua situação atual, não pode proceder.
- 235 Seguidamente, há que observar que o Tribunal de Justiça indicou, no n.º 54 do Acórdão Baumeister, que, quando as informações que puderam constituir segredos comerciais numa determinada época datam de há cinco anos ou mais, são, em princípio, pelo decurso do tempo, consideradas como históricas e como tendo perdido, devido a esse facto, o seu carácter secreto, a menos que, excepcionalmente, a parte que invoca o referido carácter demonstre que, apesar da sua antiguidade, tais informações ainda constituem elementos essenciais da sua posição comercial ou das posições comerciais de terceiros afetados.
- 236 A esse respeito, o Banco Santander argumenta, sem ser contestado pelas outras partes, que as informações pedidas remontam principalmente ao período imediatamente anterior à resolução e, em alguns casos, ao início de 2017.
- 237 Por conseguinte, as informações pedidas tinham, no momento da adoção das decisões impugnadas, no máximo alguns meses e, portanto, não podiam, tendo em conta os critérios mencionados nos n.ºs 233 e 235, *supra*, ser consideradas informações históricas.
- 238 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento da recorrente de que nada, no Acórdão Baumeister, indicia que informações com menos de cinco anos não podem de modo algum ser classificadas de informações históricas e que seria necessária uma abordagem caso a caso. Em particular, num caso como o presente em que as informações pedidas dizem respeito à posição comercial de uma instituição de crédito que foi sujeita a um programa de resolução, a recorrente sugere que essas informações se tornaram automaticamente históricas após a adoção do instrumento de resolução.
- 239 Ora, não se pode admitir que a adoção de um programa de resolução dê origem a uma nova presunção de que as informações relativas à posição comercial da instituição de crédito sujeita ao programa de resolução se tornam automaticamente históricas. Tal abordagem excluiria, em

princípio, a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, da alínea c), da Decisão 2004/258, lido em conjugação com o artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e o artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59.

- 240 Como referem acertadamente o BCE, a Comissão e o Banco Santander, o Banco Popular continuou em atividade como parte do grupo Banco Santander após 7 de junho de 2017, até 28 de abril de 2018, quando foi objeto de uma fusão por incorporação com o Banco Santander.
- 241 Com efeito, uma das razões pelas quais o CUR decidiu adotar um programa de resolução relativamente ao Banco Popular era assegurar a continuidade das suas funções críticas, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. Assim, a venda ao Banco Santander permitiu ao Banco Popular continuar a operar em condições de mercado normais como membro do grupo Santander.
- 242 Daqui decorre que o BCE podia validamente considerar que a divulgação do saldo diário dos depósitos do Banco Santander a partir de 3 de abril de 2017, da situação de liquidez do Banco Popular e dos rácios de capital, das informações sobre a posição do Banco Popular no mercado, bem como dos seus ativos e passivos, e da avaliação do impacto da situação de liquidez do Banco Popular no financiamento e na estrutura operacional da sua filial Banco Popular Portugal podia, no momento da adoção das decisões impugnadas, prejudicar os interesses do Banco Popular ou os da sua sociedade-mãe, apesar da aplicação de um instrumento de resolução.
- 243 Em segundo lugar, a recorrente alega, em substância, que o BCE não conseguiu demonstrar que a divulgação das informações pedidas poderia, concreta e efetivamente, prejudicar os interesses comerciais do Banco Santander e do Banco Popular. A recorrente considera, a este respeito, que a fundamentação das decisões impugnadas é muito genérica e pode aplicar-se a qualquer banco. Indica igualmente que o BCE não teve verdadeiramente em conta a resolução do Banco Popular, nem a natureza excecional da situação.
- 244 A este respeito, importa constatar, desde logo, que a recorrente não invocou formalmente um fundamento relativo a uma violação do dever de fundamentação. Com base na leitura dos articulados da recorrente, afigura-se, em contrapartida, que esta discorda da fundamentação apresentada pelo BCE.
- 245 Ora, resulta de jurisprudência constante que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, que tem a ver com a legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de uma decisão consiste em exprimir formalmente os fundamentos em que essa decisão assenta. Se esses fundamentos contiverem erros, estes ferem a legalidade material da decisão, mas não a sua fundamentação, que pode ser suficiente ainda que contenha fundamentos errados. Decorre daqui que as alegações e os argumentos destinados a contestar o mérito de um ato são desprovidos de pertinência no âmbito de um fundamento relativo à falta ou à insuficiência de fundamentação (v. Acórdãos de 30 de maio de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conselho*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 85 e jurisprudência referida, e de 29 de abril de 2020, *Tilly-Sabco/Conselho e Comissão*, T-707/18, não publicado, EU:T:2020:160, n.º 103 e jurisprudência referida).
- 246 Ora, na primeira decisão impugnada, o BCE declara que a divulgação do documento pedido teria consequências prejudiciais para a instituição de crédito em causa, uma vez que esta já não podia confiar que as informações que forneceu ao BCE para efeitos da sua supervisão prudencial

permaneceriam confidenciais. Essa decisão especifica igualmente que este regime de confidencialidade se aplica não obstante o facto de um banco ter sido objeto de um programa de resolução.

- 247 Na segunda decisão impugnada, o BCE explicou, no que se refere às informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital, que a sua divulgação iria encorajar os atores do mercado a especularem sobre a situação de liquidez do Banco Santander e as suas necessidades de financiamento, o que poderia, então, dar origem a uma pressão injustificada de financiamento.
- 248 Na terceira decisão impugnada, o BCE declarou que as informações pedidas respeitavam, por um lado, à posição comercial do Banco Santander no mercado e, por outro, aos seus ativos e passivos e que a divulgação dessas informações poderia ter um impacto negativo nos interesses comerciais do Banco Popular e do Banco Santander. Em particular, segundo o BCE, a apreciação do impacto da situação de liquidez do Banco Popular no financiamento e na estrutura operacional da sua filial Banco Popular Portugal é sensível no plano comercial e poderia dar origem a uma especulação injustificada sobre a situação financeira e de liquidez do grupo. A referida decisão declara ainda que o regime de segredo profissional se aplica não obstante a resolução de um banco.
- 249 Por conseguinte, o BCE podia validamente considerar que as informações a que recusou acesso com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 podiam, no momento da adoção das decisões impugnadas, concreta e efetivamente prejudicar os interesses do Banco Popular ou do Banco Santander. O facto de as decisões impugnadas conterem apenas uma fundamentação muito sucinta no que respeita à questão de saber por que razão tal prejuízo podia ser presumido apesar da aplicação de um instrumento de resolução ao Banco Popular, não invalida em nada esta conclusão.
- 250 Atendendo a tudo quanto precede, há que rejeitar a primeira parte, relativa ao facto de que a divulgação das informações pedidas não prejudicaria os interesses do Banco Popular ou do Banco Santander.

2) Quanto à segunda parte, relativa ao facto de que a divulgação dos documentos pedidos não prejudica o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial

- 251 Antes de começar a examinar os argumentos apresentados pela recorrente, é necessário recordar as considerações expostas nos n.ºs 157 a 162, *supra*.
- 252 Como a Comissão sustenta com razão, a jurisprudência segundo a qual o BCE dispõe de uma ampla margem de apreciação para efeitos de determinar se a divulgação de certas informações pode ser prejudicial para um interesse público conforme previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2004/258, é aplicável à apreciação que o BCE é chamado a fazer no âmbito da aplicação da segunda condição do Acórdão Baumeister. A avaliação do risco de prejuízo para o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução corresponde, com efeito, à avaliação do risco de prejuízo para o interesse público.
- 253 Por outro lado, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 159, *supra*, a apreciação pelo BCE da questão de saber se a divulgação de determinados documentos pode prejudicar a proteção do bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução tem um carácter complexo e delicado que obriga a um especial grau de prudência.

- 254 Além disso, os critérios enunciados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Baumeister a fim de apreciar um prejuízo para o bom funcionamento do sistema de supervisão das atividades das empresas de investimento, que são aplicáveis por analogia no contexto da supervisão prudencial e da resolução, são muito gerais, tal como exigido pela jurisprudência exposta no n.º 160, *supra*.
- 255 Daqui resulta, por um lado, que a fiscalização da legalidade que o Tribunal Geral é chamado a efetuar neste âmbito se limita à fiscalização prevista na jurisprudência citada no n.º 161, *supra*, e, por outro, que o cumprimento do dever do BCE de fundamentar de forma juridicamente suficiente as suas decisões reveste, em princípio, uma importância ainda mais fundamental (v., a este respeito, n.º 162, *supra*).
- 256 No caso em apreço, o BCE indicou, na primeira decisão impugnada, que o documento que continha as informações relativas ao saldo diário de depósitos do Banco Popular fazia parte do processo administrativo relativo à supervisão permanente do Banco Popular, bem como da análise final da situação de insolvência ou de risco de insolvência do Banco Popular.
- 257 Na segunda decisão impugnada, o BCE afirmou que a recorrente não tinha contestado a análise efetuada na Decisão LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, segundo a qual o documento intitulado «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», de 5 de junho de 2017, continha informações sobre a situação de liquidez e dos rácios de capital do Banco Popular. Explicou, em seguida, que essas informações lhe foram fornecidas pelo Banco Popular no contexto da supervisão prudencial permanente.
- 258 Quanto à versão completa da avaliação FOLTF e à documentação fornecida pelo Banco Popular relativa, nomeadamente, à sua posição de capital, à sua situação de liquidez e às demais condições para a sua autorização contínua, o BCE explicou, na terceira decisão impugnada, que estes documentos faziam parte dos processos administrativos relativos à supervisão prudencial permanente e ao procedimento de avaliação FOLTF. Segundo o BCE, estes processos administrativos inserem-se no âmbito do exercício pelo BCE das suas funções enquanto autoridade de supervisão competente, que estão previstas no Regulamento n.º 1024/2013.
- 259 Ora, nas três decisões impugnadas, o BCE declarou ainda que, no exercício das funções que lhe são confiadas pelo Regulamento n.º 1024/2013, está vinculado a obrigações de segredo profissional. Neste contexto, especificou as disposições regulamentares aplicáveis, bem como o conteúdo desta obrigação de segredo profissional e informou que as interrogações a essa obrigação de segredo profissional não eram aplicáveis no presente caso.
- 260 O BCE concluiu daí que a divulgação de informações confidenciais de supervisão prudencial podia prejudicar tanto a instituição de crédito diretamente interessada como o sistema bancário em geral, uma vez que os bancos deixariam de poder confiar no facto de que as informações que tinham fornecido ao BCE no âmbito da supervisão prudencial permaneceriam confidenciais.
- 261 Na primeira e terceira decisões impugnadas, o BCE referiu-se, nesse contexto, aos Acórdãos de 11 de dezembro de 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, n.º 27), e de 12 de novembro de 2014, Altmann e o. (C-140/13, EU:C:2014:2362, n.ºs 31 a 33). O BCE declarou igualmente que a resolução não tinha alterado o estatuto do Banco Popular de entidade supervisionada e que o regime de confidencialidade continuava, portanto, a aplicar-se a seu respeito.

- 262 O BCE forneceu assim uma explicação para a necessidade de proteção invocada, argumentando que a divulgação dos documentos pedidos prejudicaria, nomeadamente, o sistema bancário em geral.
- 263 Estas conclusões não são contrariadas pelos argumentos da recorrente.
- 264 Com efeito, por um lado, o argumento da recorrente de que a fundamentação seria genérica e estereotipada deve ser rejeitado. A este respeito, deve ser tido em consideração o facto de que pode ser impossível indicar as razões que justificam a recusa de acesso de cada documento, no caso vertente, de cada elemento de informação dos documentos, sem divulgar o conteúdo desse documento ou um seu elemento essencial e, portanto, privar a exceção da sua finalidade essencial. No presente caso, uma demonstração mais completa e individualizada do conteúdo do documento pedido, uma vez que este estava abrangido pelas exceções relativas ao interesse público no que respeita ao bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução, podia comprometer a confidencialidade das informações que se pretendiam manter confidenciais (v., por analogia, Acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 84).
- 265 Por outro lado, deve ser rejeitado o argumento de que a divulgação de informações como os rácios de liquidez não criaria de modo algum um precedente de que tais informações seriam divulgadas ao mercado no futuro, uma vez que a resolução do Banco Popular era de natureza excepcional.
- 266 Com efeito, a recorrente não consegue pôr em causa a apreciação do BCE de que a divulgação de certas informações seria suscetível de prejudicar a confiança mútua entre o BCE e as instituições supervisionadas, necessária ao mecanismo de supervisão prudencial. A este respeito, o facto de a resolução bancária permanecer excepcional e de certas informações apenas terem sido recolhidas excepcionalmente pelo BCE não tem nenhuma incidência no risco de outras instituições deixarem de poder confiar no facto de que as informações que possam fornecer ao BCE no futuro, no âmbito da supervisão prudencial, conservarão a sua natureza confidencial.
- 267 Além disso, segundo a jurisprudência, uma instituição da União pode confiar no comportamento hipotético dos operadores de mercado e nos efeitos desse comportamento para futuras intervenções (v., por analogia, Acórdão de 4 de junho de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, n.º 78).
- 268 Por conseguinte, o BCE podia validamente basear-se num risco de especulação por parte dos operadores do mercado assente nos dados relativos à situação de liquidez do Banco Popular antes da sua resolução, uma vez que se podia considerar, de forma razoavelmente previsível, que tais dados constituíam informação suscetível de dar origem a especulações e, assim, prejudicar o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução.
- 269 Com base nas considerações anteriores, deve considerar-se que a recorrente não conseguiu demonstrar que o BCE cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que a divulgação dos documentos pedidos podia prejudicar o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução.
- 270 Consequentemente, importa rejeitar a segunda parte, relativa ao facto de que a divulgação das informações pedidas não prejudica o bom funcionamento do sistema de supervisão prudencial e de resolução.

271 Portanto, há que concluir que os documentos pedidos a que o BCE recusou o acesso com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258 contêm informações confidenciais na aceção do artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/36 e do artigo 84.º, n.º 3, da Diretiva 2014/59.

3. Quanto à terceira alegação, relativa ao facto de que as derrogações previstas no artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 e no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59 se aplicam aos documentos pedidos

272 Com a sua terceira alegação, a recorrente sustenta que o disposto no artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 e no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59 autoriza o BCE a conceder acesso aos documentos pedidos no âmbito ou para efeitos de um processo judicial. Resulta, em particular, de uma interpretação teleológica das referidas disposições que existe uma exceção à confidencialidade quando o acesso aos documentos pedidos é necessário para o exercício do direito a uma proteção jurisdicional efetiva no âmbito de processos judiciais relacionados com a conduta de uma instituição ou órgão da União.

273 A recorrente acrescenta que, segundo a jurisprudência, a apreciação do carácter confidencial de uma informação necessita da ponderação dos interesses legítimos que se opõem à sua divulgação e do interesse geral. Ora, em seu entender, as particularidades do presente processo, a saber, o facto de os antigos acionistas do Banco Popular desejarem conhecer as circunstâncias em que a resolução do Banco Popular teve lugar, justificam a divulgação das informações pedidas. A este respeito, é fundamental, segundo a recorrente, ter em conta o facto de que interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação (registado com o número T-628/17) contra o programa de resolução e uma ação de responsabilidade extracontratual (registada com o número T-714/17). Afirma que as informações pedidas no presente processo têm por única finalidade serem utilizadas como prova no âmbito desses dois processos.

274 A recorrente salienta que necessita, nomeadamente, de ter conhecimento dos problemas de liquidez que conduziram à resolução do Banco Popular, mas que tanto a avaliação FOLTF como o programa de resolução foram censurados a esse respeito. O acesso a estes dados permitir-lhe-ia apresentar provas em apoio do seu argumento de que a situação de liquidez do Banco Popular não era suficientemente grave para justificar a sua resolução e que qualquer problema de liquidez estava ligado a declarações da presidente do CUR.

275 O BCE, apoiado pelo Comissão e pelo Banco Santander, contesta os argumentos da recorrente.

276 A este respeito, importa, antes de mais, salientar que o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 30 do Acórdão de 13 de setembro de 2018, Buccioni (C-594/16, a seguir «Acórdão Buccioni», EU:C:2018:717), que os casos específicos em que o princípio geral de proibição de divulgação das informações confidenciais na posse das autoridades competentes, previsto no artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36, não impede, excepcionalmente, a sua transmissão ou utilização são enumerados de forma exaustiva nessa diretiva. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou, no n.º 37 do mesmo acórdão, que há que fazer uma interpretação restrita das derrogações, previstas pela Diretiva 2013/36, à proibição geral de divulgar informações confidenciais.

277 Estas mesmas considerações aplicam-se, por analogia, à derrogação da proibição de divulgação estabelecida no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59.

278 É à luz destes princípios que devem ser examinados os argumentos da recorrente.

- 279 Por um lado, no que respeita ao artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36, esta disposição prevê que, nos casos relativos a instituições de crédito que tenham sido declaradas em estado de insolvência ou cuja liquidação compulsiva tenha sido ordenada judicialmente, as informações confidenciais que não digam respeito a terceiros implicados em tentativas de recuperação da instituição de crédito em causa podem ser divulgadas no âmbito de processos do foro cível ou comercial.
- 280 Ora, no presente caso, como o BCE alega corretamente, o Banco Popular não foi declarado insolvente, nem foi ordenada a sua liquidação compulsiva. Pelo contrário, resulta do programa de resolução que este visava, nomeadamente, uma cessão das atividades do Banco Popular para o Banco Santander. Esta cessão permitiu ao Banco Popular continuar a operar em condições normais de mercado como membro do grupo Santander.
- 281 Além disso, resulta do Regulamento n.º 806/2014 que é precisamente com o objetivo de evitar uma liquidação ao abrigo dos processos normais de insolvência que o Regulamento n.º 806/2014 prevê a aplicação de um instrumento de resolução a uma entidade insolvente.
- 282 Assim, antes da adoção de uma medida de resolução, no contexto da avaliação da condição de que a resolução seja de interesse público, prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, o CUR deve avaliar, nomeadamente, se a resolução de uma entidade insolvente não é preferível à sua liquidação. A este respeito, no considerando 58 do Regulamento n.º 806/2014, afirma-se que, no caso em que a liquidação de uma entidade em situação de insolvência ao abrigo dos processos normais de insolvência poderia pôr em causa a estabilidade financeira, interromper a prestação de serviços essenciais e afetar a proteção dos depositantes, será do interesse público aplicar instrumentos de resolução.
- 283 Por outro lado, na sequência da adoção de uma medida de resolução, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, alínea g), o artigo 20.º, n.º 16 e o artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 806/2014, uma avaliação por um perito independente deve comparar o tratamento efetivo que os acionistas e credores receberam no âmbito da resolução com o tratamento que teriam recebido se a entidade tivesse sido sujeita a um processo normal de insolvência no momento em que foi tomada a decisão sobre a medida de resolução. Se se determinar que os acionistas e credores receberam, em pagamento dos seus créditos no âmbito da resolução, um valor inferior ao que teriam recebido ao abrigo de um processo normal de insolvência, devem, em princípio, ter direito a uma compensação.
- 284 Tendo em conta estes elementos, há que concluir que uma insolvência tem uma natureza e objetivos essencialmente diferentes dos de uma resolução e que a aplicação por analogia do artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 a uma entidade sujeita a um procedimento de resolução está, portanto, excluída.
- 285 Tal aplicação por analogia desta disposição seria igualmente contrária aos princípios recordados no n.º 276, *supra*, segundo os quais as derrogações previstas na Diretiva 2013/36 à proibição geral de divulgação de informações confidenciais estão previstas de forma exaustiva e devem ser interpretadas de forma restrita.
- 286 Daqui decorre que a derrogação prevista no artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 não é aplicável neste caso.

- 287 Por outro lado, no que respeita à derrogação ao princípio do sigilo profissional prevista no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59, essa disposição prevê que se aplica sem prejuízo do direito nacional em matéria de divulgação de informações para efeitos de ações judiciais em processos penais ou civis.
- 288 Ora, como o BCE corretamente alega, a recorrente não invocou nenhuma disposição de direito nacional que exigisse a divulgação dos documentos pedidos.
- 289 Além disso, o artigo 84.º, n.º 6 da Diretiva 2014/59 visa a divulgação excepcional de informações confidenciais no âmbito de ações judiciais nacionais. Ora, a recorrente não nega que os seus pedidos de acesso foram motivados pela sua intenção de interpor recurso no Tribunal Geral.
- 290 Portanto, a derrogação prevista no artigo 84.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59 não é aplicável no caso em apreço.
- 291 Estas conclusões não podem ser postas em causa pelos argumentos da recorrente.
- 292 Em primeiro lugar, o argumento da recorrente de que a regra de confidencialidade não é aplicável quando o requerente apresente indícios precisos e concordantes que levem a admitir de maneira plausível que as informações se revelam pertinentes para as necessidades de um processo civil ou comercial em curso ou a instaurar deve ser rejeitado. A recorrente remete para o Acórdão Buccioni a fim de fundamentar este argumento. Ora, importa referir que, ao contrário do presente processo, o processo que deu origem ao Acórdão Buccioni dizia respeito a uma instituição de crédito que tinha sido objeto de liquidação compulsiva (Acórdão Buccioni, n.º 17). Ora, conforme acima exposto nos n.ºs 281 a 285, o artigo 53.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2013/36 não pode ser aplicado de forma ampla sem violar o princípio da interpretação restrita das derrogações ao princípio da confidencialidade, que o próprio Tribunal de Justiça recordou no n.º 37 do Acórdão Buccioni.
- 293 Em qualquer caso, a abordagem preconizada no Acórdão Buccioni não é aplicável ao presente processo. Com efeito, nos n.ºs 38 e 40 desse acórdão, afirma-se que a requerente de acesso a informações confidenciais deve apresentar indícios precisos e concordantes que levem a admitir de maneira plausível que as informações pedidas se revelam pertinentes para as necessidades de um processo civil ou comercial em curso ou a instaurar, cujo objeto deve ser concretamente identificado pelo requerente. Ora, tal abordagem levaria a uma aplicação *contra legem* do artigo 6.º da Decisão 2004/258, que prevê que o requerente de acesso não é obrigado a justificar o seu pedido. A inexistência de obrigação de demonstrar qualquer interesse em pedir o acesso a um documento é uma das pedras angulares dos regimes de acesso a documentos que, segundo jurisprudência constante, não permitem precisamente um tratamento diferenciado dos requerentes de acesso em função dos seus interesses ou necessidades particulares (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.ºs 50 a 56, e de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 82).
- 294 Além disso, como sustenta acertadamente o BCE, quando um documento é divulgado na sequência de um pedido apresentado ao abrigo do regime de acesso do público aos documentos, esse documento torna-se público *erga omnes*. Ora, no Acórdão Buccioni, o Tribunal de Justiça declarou que, nas condições estabelecidas no n.º 38 desse acórdão, as autoridades competentes poderiam divulgar informações confidenciais para as necessidades de um processo civil ou comercial em curso ou a instaurar, «fora do âmbito do qual as informações em questão não

podem ser utilizadas». A Decisão 2004/258, em particular o seu artigo 9.º, que trata do acesso na sequência de um pedido, não prevê, no entanto, a possibilidade de conceder a um membro do público o acesso a um documento, impondo-lhe, ao mesmo tempo, a obrigação de não o divulgar a outras pessoas. Tal possibilidade seria contrária ao espírito e à lógica da referida decisão, na medida em que, quando as exceções ao direito de acesso previstas no artigo 4.º dessa decisão são aplicáveis, o acesso a esse documento é simplesmente recusado (v., por analogia, Despacho de 7 de março de 2013, Henkel e Henkel França/Comissão, T-64/12, não publicado, EU:T:2013:116, n.º 47).

- 295 Em segundo lugar, o argumento da recorrente, formulado a título subsidiário, destinado a que o Tribunal Geral lhe conceda acesso aos documentos em causa sob a forma de um compromisso de confidencialidade, além do facto de este argumento colidir com as considerações relativas à natureza dos regimes de acesso do público aos documentos recordadas no n.º 293, *supra*, também não tem em conta o facto de que o artigo 104.º do Regulamento de Processo prevê que um documento cujo acesso tenha sido recusado por uma instituição e que tenha sido objeto de uma medida de instrução não pode ser comunicado às outras partes. O objetivo desta regra é evitar que o recurso no Tribunal Geral fique desprovido de objeto em resultado da comunicação do documento em causa ao requerente do acesso (v., neste sentido, Acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 39). Além disso, o acesso sob a forma de um compromisso de confidencialidade, tal como proposto pela recorrente, é um dos meios que o Regulamento de Processo prevê com vista à apresentação e utilização de informações na posse de uma das partes num processo no Tribunal Geral no âmbito do mesmo processo.
- 296 Em terceiro lugar, a recorrente não pode alegar que o facto de certas derrogações ao princípio da confidencialidade serem aplicáveis devido à existência de processos nos órgãos jurisdicionais nacionais não se opõe à aplicação dessas derrogações no âmbito do presente litígio no Tribunal Geral, o que, segundo a recorrente, conduziria à situação absurda em que os órgãos jurisdicionais nacionais poderiam ter acesso aos documentos das instituições da União, enquanto o Tribunal Geral não poderia. Com efeito, por um lado, pelas razões expostas no n.º 295, *supra*, não cabe ao Tribunal Geral, no âmbito de um procedimento de acesso aos documentos, ordenar a divulgação ao requerente de um documento cujo acesso lhe foi negado. Por outro lado, embora o regime de administração das provas nos tribunais da União seja diferente do dos órgãos jurisdicionais nacionais, esse regime não é menos completo. Com efeito, por um lado, os artigos 89.º e seguintes do Regulamento de Processo preveem que o Tribunal Geral pode pedir ou ordenar, no âmbito de um litígio, a apresentação de um documento por uma das partes no litígio. Por outro lado, o Tribunal Geral pode, com base no artigo 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, pedir às instituições, órgãos ou organismos que não sejam partes no processo todas as informações que considere necessárias à apreciação da causa. Contrariamente ao que afirma a recorrente, o Tribunal Geral, tal como os órgãos jurisdicionais nacionais, dispõe de todos os meios necessários para aceder aos documentos relativos à supervisão prudencial e para proceder à instrução de um processo em que foi chamado a pronunciar-se neste domínio.
- 297 Em quarto lugar, a jurisprudência que a recorrente cita nos n.ºs 38 e 39 da petição em apoio do seu argumento de que as particularidades do presente caso justificam, atendendo aos vários interesses em jogo, a divulgação das informações pedidas também não invalida as conclusões feitas no âmbito da análise da terceira alegação. Com efeito, os Acórdãos de 9 de junho de 2010, Éditions Jacob/Comissão (T-237/05, EU:T:2010:224, n.º 90), e de 24 de maio de 2011, NLG/Comissão (T-109/05 e T-444/05, EU:T:2011:235, n.º 140), dizem respeito à aplicação do princípio do segredo profissional pela Comissão no contexto do direito da concorrência. Nestes dois acórdãos, o Tribunal Geral precisou que a obrigação de segredo profissional não tem um alcance

tal que possa justificar uma recusa de acesso geral e abstrata aos documentos que contenham informações comerciais sobre as empresas envolvidas. A apreciação do caráter confidencial destas informações necessita de uma ponderação entre os interesses que se opõem à sua divulgação e o interesse geral que exige que as atividades das instituições da União decorram de uma forma tão aberta quanto possível.

- 298 Ora, esta jurisprudência não é transponível para o caso em apreço.
- 299 Com efeito, por um lado, no âmbito da supervisão prudencial e da resolução das instituições de crédito, o BCE está sujeito a regras de direito primário e de direito derivado que foram interpretadas pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos Baumeister e Buccioni. Segundo estes acórdãos, o artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36 impõe, como regra geral, uma obrigação de segredo profissional (Acórdãos Baumeister, n.º 33, e Buccioni, n.º 29). Neste contexto, o Tribunal de Justiça estabeleceu as condições em que certas informações são consideradas confidenciais e, portanto, abrangidas pela obrigação de segredo profissional. Se estas condições estiverem preenchidas, as informações em causa podem, como no caso em apreço, ser abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, e não será necessária nenhuma ponderação para que o BCE possa recusar o acesso.
- 300 Por outro lado, como o BCE salienta corretamente, a jurisprudência citada pela recorrente dizia respeito a processos em que se aplicava o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 que, diferentemente do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258, prevê uma ponderação dos interesses em causa.
- 301 Tendo em conta as considerações precedentes, há que rejeitar a terceira alegação.
- 302 Deve, portanto, considerar-se que, dado que os documentos pedidos contêm informações confidenciais (v. n.º 271, *supra*) e que as derrogações ao princípio da confidencialidade não são aplicáveis, o BCE pôde legalmente fundamentar as decisões impugnadas no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258. Por conseguinte, há que rejeitar o primeiro fundamento.
- 303 Decorre do acima exposto que, em primeiro lugar, no que se refere às informações relativas à situação de liquidez do Banco Popular e aos seus rácios de capital, a segunda decisão impugnada está legalmente fundamentada pelos motivos que contém e que dizem respeito à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258.
- 304 Em segundo lugar, no que se refere aos documentos cujo acesso foi recusado no âmbito da terceira decisão impugnada, esta está legalmente fundamentada pelos motivos que contém e que dizem respeito à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2004/258.
- 305 Em terceiro lugar, no que respeita às garantias prestadas, a segunda decisão está legalmente fundamentada pelos motivos que contém e que dizem respeito às exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), segundo e sétimo travessões, da Decisão 2004/258 (v. n.º 170, *supra*).
- 306 Resulta destas constatações que, embora o acesso aos documentos e informações referidos nos n.ºs 303 a 305, *supra*, também tenha sido recusado com base no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, da Decisão 2004/258, já não há que conhecer do mérito do terceiro fundamento relativo à violação desta disposição. Com efeito, o terceiro fundamento deve ser rejeitado por ser, em qualquer hipótese, inoperante, uma vez que, para que as decisões impugnadas sejam juridicamente procedentes, basta que uma das exceções que o BCE opôs para recusar o acesso

aos documentos pedidos o tenha sido legitimamente (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2020, Bronckers/Comissão, T-166/19, EU:T:2020:557, n.º 78 e jurisprudência referida).

F. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 47.º da Carta

- 307 Em apoio do seu quarto fundamento, a recorrente alega que o BCE violou o artigo 47.º da Carta, na medida em que as recusas de acesso que as decisões impugnadas comportam a impediram de ter acesso aos documentos em que o BCE se baseou para declarar a resolução do Banco Popular. A recorrente considera que existe jurisprudência constante segundo a qual a proteção jurisdicional efetiva, consagrada no artigo 47.º da Carta, exige que o interessado possa tomar conhecimento dos motivos da decisão tomada a seu respeito. A recorrente considera ainda que, atendendo ao princípio do contraditório, que faz parte integrante dos direitos da defesa, as partes num processo têm o direito de tomar conhecimento de todos os documentos e observações apresentados ao juiz, com vista a influenciar a sua decisão, e de os discutir. Tendo em conta estes elementos, a recorrente considera que a adoção de um ato administrativo que priva os particulares da sua propriedade com base em documentos dos quais não pôde tomar conhecimento constitui uma violação do seu direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 308 A recorrente admite que existe uma exceção à regra geral de acessibilidade aos documentos em determinados procedimentos, sempre que a recusa de acesso seja recomendada por razões imperiosas relacionadas com a segurança do Estado. Insiste, no entanto, que não é essa a situação no caso vertente. Acrescenta que os documentos pedidos dizem respeito a um facto concreto, a saber, a situação de liquidez do Banco Popular.
- 309 A recorrente considera ainda que o artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36 e o artigo 84.º da Diretiva 2014/59 permitem a divulgação de informações confidenciais no âmbito de processos civis, comerciais ou penais de insolvência das instituições de crédito a nível nacional. A este respeito, especifica que há que considerar que essas derrogações ao princípio da confidencialidade são igualmente aplicáveis aos processos perante o juiz da União, por força do artigo 47.º da Carta.
- 310 Por último, a recorrente alega que a qualificação dos documentos pedidos como documentos confidenciais constitui, em todo o caso, uma medida desproporcionada que não preenche as condições estabelecidas no artigo 52.º da Carta.
- 311 O BCE, apoiado a este respeito pela Comissão e pelo Banco Santander, contesta os argumentos da recorrente.
- 312 O artigo 47.º da Carta enuncia, no seu primeiro parágrafo, o direito a uma ação perante um tribunal e, no seu segundo parágrafo, o direito a um julgamento equitativo.
- 313 É jurisprudência constante que o direito a uma proteção jurisdicional efetiva exige que o interessado possa conhecer os fundamentos em que se baseia a decisão tomada a seu respeito, quer através da leitura da própria decisão quer através da comunicação dos seus fundamentos feita a seu pedido, sem prejuízo do poder de o juiz competente exigir à autoridade em causa que comunique esses fundamentos, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi,

- C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 100 e jurisprudência referida; Acórdão de 3 de fevereiro de 2021, Ramazani Shadary/Conselho, T-122/19, não publicado, EU:T:2021:61, n.º 50).
- 314 No presente caso, as únicas decisões que o BCE adotou em relação à recorrente são as três decisões impugnadas. Ora, a recorrente pôde tomar conhecimento dos fundamentos dessas decisões e impugná-los no Tribunal Geral com o presente recurso, interposto com base no artigo 263.º TFUE, o que demonstra a existência do seu direito a um recurso efetivo.
- 315 Ao contrário do que afirma a recorrente no n.º 73 da petição, o BCE não «declarou a resolução do Banco Popular», mas declarou, no âmbito da sua avaliação FOLTF, que essa instituição de crédito se encontrava numa situação de insolvência ou de risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014. Esta avaliação FOLTF reveste o caráter de um ato preparatório destinado a permitir ao CUR tomar uma decisão quanto à resolução do Banco Popular (v., neste sentido, Despacho de 6 de maio de 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, n.º 36). Assim, e em todo o caso, a avaliação FOLTF não produziu, enquanto tal, efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses da recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, já que apenas a adoção, e posteriormente a entrada em vigor, de um programa de resolução e a aplicação de instrumentos de resolução, na aceção do artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, podiam alterar essa situação.
- 316 No caso de o presente fundamento dever ser entendido no sentido de que a recorrente alega que o seu direito a um recurso efetivo foi violado por não ter tido conhecimento dos documentos que serviram de base à adoção da decisão ao abrigo da qual as atividades do Banco Popular foram transferidas para o Banco Santander, a saber, a Decisão SRB/EES/2017/08 da Sessão Executiva do CUR, de 7 de junho de 2017, relativa à adoção de um programa de resolução em relação ao Banco Popular, convém recordar que essa decisão é objeto do recurso de anulação interposto pela recorrente no Tribunal Geral no âmbito do processo T-628/17.
- 317 Ora, a jurisprudência relativa ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva não exige que o BCE conceda, no âmbito de um pedido apresentado ao abrigo da Decisão 2004/258, o acesso a determinados documentos de que os requerentes de acesso alegam necessitar para preparar um recurso de anulação de uma decisão adotada por outra instituição. Esta constatação decorre das características do regime de acesso aos documentos instituído pela Decisão 2004/258.
- 318 Com efeito, em primeiro lugar, o artigo 1.º da Decisão 2004/258 estabelece que o objetivo dessa decisão é definir as condições a que estão sujeitos os pedidos de acesso do público aos documentos detidos pelo BCE. A Decisão 2004/258 não tem, portanto, por objeto regular as questões relativas às provas a apresentar pelas partes no âmbito de um processo jurisdicional (v., por analogia, Acórdãos de 14 de maio de 2019, Commune de Fessenheim e o./Comissão, T-751/17, EU:T:2019:330, n.º 123, e de 30 de janeiro de 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Comissão, T-168/17, não publicado, EU:T:2020:20, n.º 74).
- 319 Em segundo lugar, por força do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão n.º 2004/258, os beneficiários do direito de acesso aos documentos do BCE são «[t]odos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro». A Decisão 2004/258 não visa, portanto, estabelecer regras destinadas a proteger o interesse específico que esta ou aquela pessoa possa ter em aceder a um documento (v., por analogia, Acórdãos de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 43; de 30 de janeiro de 2020, CBA

Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Comissão, T-168/17, não publicado, EU:T:2020:20, n.º 74; e de 6 de fevereiro de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comissão, T-485/18, EU:T:2020:35, n.º 80).

- 320 Em terceiro lugar, importa recordar que se um documento for divulgado na sequência de um pedido de acesso apresentado com base na Decisão 2004/258, torna-se público *erga omnes*, no sentido de que esse documento pode ser comunicado a outros requerentes e que qualquer pessoa terá o direito de acesso ao mesmo. Ora, tal efeito *erga omnes* ultrapassaria manifestamente a esfera dos interesses legítimos de uma parte que pretende invocar o seu direito a um recurso efetivo para efeitos de instrução de outro processo no Tribunal Geral (v., neste sentido, Despacho de 1 de setembro de 2015, Pari Pharma/EMA, T-235/15 R, EU:T:2015:587, n.º 71).
- 321 A questão de saber se uma pessoa tem necessidade de um documento para preparar um recurso de anulação deve ser examinada no âmbito desse recurso (v., por analogia, Acórdãos de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 55, e de 26 de maio de 2016, International Management Group/Comissão, T-110/15, EU:T:2016:322, n.º 57). Por conseguinte, só no âmbito do recurso interposto contra a decisão relativa à adoção de um programa de resolução em relação ao Banco Popular, a saber, no processo T-628/17, é que a recorrente poderia eventualmente invocar de modo eficaz um fundamento baseado na violação do artigo 47.º da Carta. Como recordam com razão o BCE e a Comissão, o Tribunal Geral pode, no âmbito do referido processo, recorrer de utilmente ao regime específico e completo de apresentação e utilização de documentos previsto no Regulamento de Processo (v., a este respeito, n.º 296, *supra*).
- 322 Tendo em conta o acima exposto, deve concluir-se que o BCE não violou o artigo 47.º da Carta. Consequentemente, o quarto fundamento deve ser rejeitado.
- 323 Atendendo às considerações precedentes, a segunda decisão impugnada deve ser anulada na parte em que recusa o acesso ao resultado da votação no Conselho do BCE constante da ata da 447.ª reunião do Conselho do BCE e negar provimento ao recurso quanto ao restante.

V. Quanto às despesas

- 324 Nos termos do artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias partes vencidas, o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas. No presente caso, uma vez que o BCE e a recorrente foram parcialmente vencidos, deve ser decidido que o BCE suportará um terço das suas próprias despesas e que a recorrente suportará, além das suas próprias despesas, dois terços das despesas do BCE.
- 325 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.
- 326 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode decidir que um interveniente diferente dos mencionados nos n.ºs 1 e 2 deste artigo suporte as suas próprias despesas. No presente caso, deve ser decidido que o Banco Santander, que interveio em apoio dos pedidos do BCE, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

decide:

- 1) **A Decisão LS/MD/17/406 do Banco Central Europeu (BCE), de 7 de novembro de 2017, é anulada na parte em que recusa o acesso ao resultado da votação no Conselho do BCE constante da ata da 447.ª reunião de Conselho do BCE.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) **A Aeris Invest Sàrl suportará as suas próprias despesas e dois terços das despesas efetuadas pelo BCE.**
- 4) **O BCE suportará um terço das suas próprias despesas.**
- 5) **A Comissão Europeia e o Banco Santander, SA, suportarão as suas próprias despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de outubro de 2021.

Assinaturas