



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de novembro de 2023\*

«Reenvio prejudicial — Política económica e monetária — Requisitos prudenciais para as instituições de crédito — Regulamento (UE) n.º 575/2013 — Artigo 4.º, n.º 1, pontos 1 e 42 — Definições — Conceitos de “instituição de crédito” e de “autorização” — Concessão de empréstimos sem autorização»

No processo C-427/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária), por Decisão de 21 de junho de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de junho de 2022, no processo penal contra

**BG,**

sendo interveniente:

**Varhovna kasatsionna prokuratura,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, P. G. Xuereb e A. Kumin (relator), juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Comissão Europeia, por A. Nijenhuis, D. Triantafyllou e I. Zaloguin, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

\* Língua de processo: búlgaro.

## Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, pontos 1 e 42, do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal instaurado contra BG, que foi declarado culpado de ter concedido empréstimos sujeitos a juros a duas pessoas singulares sem dispor da autorização exigida para o efeito.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

#### *Regulamento n.º 575/2013*

- 3 Nos termos do considerando 5 do Regulamento n.º 575/2013:

«Conjuntamente, o presente regulamento e a Diretiva 2013/36/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338),] deverão constituir o enquadramento jurídico que rege para o acesso à atividade, o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e à empresas de investimento (a seguir conjuntamente designadas por “instituições”). Por conseguinte, o presente regulamento deverá ser interpretado em conjunto com a referida diretiva.»
- 4 O artigo 1.º deste regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe, no seu primeiro parágrafo:

«O presente regulamento estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais que as instituições sujeitas à supervisão ao abrigo da Diretiva 2013/36/UE cumprem em relação aos seguintes itens:

  - a) Requisitos de fundos próprios relativos a elementos totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados de risco de crédito, risco de mercado, risco operacional e risco de liquidação;
  - b) Requisitos para limitar grandes riscos;
  - c) Após a entrada em vigor do ato delegado a que se refere o artigo 460.º, requisitos de liquidez relativos a elementos de risco de liquidez totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados;
  - d) Requisitos de reporte de informação relativos às alíneas a), b) e c) e à alavancagem;
  - e) Requisitos de divulgação pública de informações.»

5 O artigo 4.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê, no seu n.º 1:

«Para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

1) “Instituição de crédito”: uma empresa cuja atividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria;

[...]

3) “Instituição”: uma instituição de crédito ou uma empresa de investimento;

[...]

26) “Instituição financeira”: uma empresa que não seja uma instituição, cuja atividade principal é a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I, pontos 2 a 12 e 15, Diretiva 2013/36/UE, [...]

[...]

42) “Autorização”: um ato emanado das autoridades, qualquer que seja a sua forma, de que resulte a faculdade de exercer a atividade;

[...]»

6 O artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2019/2033 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019 (JO 2019, L 314, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 575/2013 alterado»), enuncia:

«Para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

1) “Instituição de crédito”: uma empresa cuja atividade consista numa das seguintes:

a) Aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e conceder crédito por conta própria;

b) Exercer qualquer das atividades referidas no anexo I, secção A, pontos 3) e 6), da Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho [de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349)], caso se verifique uma das seguintes condições, não sendo a empresa um operador em mercadorias e licenças de emissão, nem um organismo de investimento coletivo ou uma empresa de seguros:

i) o valor total dos ativos consolidados da empresa é igual ou superior a 30 mil milhões de [euros];

ii) o valor total dos ativos da empresa é inferior a 30 mil milhões de [euros] e a empresa faz parte de um grupo cujo valor total dos ativos consolidados de todas as empresas do grupo que individualmente tenham um valor total de ativos inferior a 30 mil milhões de [euros] e que exerçam qualquer das atividades referidas no anexo I, secção A, pontos 3 e 6, da Diretiva 2014/65/UE, é igual ou superior a 30 mil milhões de [euros], ou

iii) o valor total dos ativos da empresa é inferior a 30 mil milhões de [euros] e a empresa faz parte de um grupo cujo valor total dos ativos consolidados de todas as empresas do grupo que exerçam qualquer das atividades referidas no anexo I, secção A, pontos 3 e 6, da Diretiva 2014/65/UE é igual ou superior a 30 mil milhões de [euros] caso a

autoridade responsável pela supervisão em base consolidada, em consulta com o colégio de supervisão, assim o decida para acautelar potenciais riscos de contorno das regras e potenciais riscos para a estabilidade financeira da União [Europeia].

Para efeitos do primeiro parágrafo, alínea b), subalíneas ii) e iii), quando a empresa fizer parte de um grupo de um país terceiro, os ativos totais de cada sucursal do grupo do país terceiro autorizada na União são incluídos no valor total combinado dos ativos de todas as empresas do grupo.»

- 7 Por força do artigo 62.º, ponto 1, do Regulamento 2019/2033, o título do Regulamento n.º 575/2013 foi substituído pelo seguinte texto:

«Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais das instituições de crédito e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012.»

*Diretiva 2013/36*

- 8 Nos termos dos considerandos 2 e 42 da Diretiva 2013/36:

«(2) A presente diretiva deverá, nomeadamente, conter as disposições que regem a autorização da atividade, a aquisição de participações qualificadas, o exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, as competências das autoridades de supervisão dos Estados-Membros de origem e de acolhimento nesta matéria e as disposições que regem o capital inicial e a supervisão das instituições de crédito e das empresas de investimento. [...] A presente diretiva deverá, por conseguinte, ser interpretada em conjunto com o Regulamento [n.º 575/2013] e deverá, em conjunto com o mesmo regulamento, constituir o enquadramento legal que rege as atividades bancárias, o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento.

[...]

(42) A presente diretiva não prejudica as disposições legais dos Estados-Membros relativas a sanções penais.»

- 9 O artigo 1.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«A presente diretiva prevê regras em matéria de:

a) Acesso à atividade das instituições de crédito e empresas de investimento (a seguir coletivamente denominadas “instituições”);

[...]»

- 10 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:
- «Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:
- 1) “Instituição de crédito”: uma instituição de crédito na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento [n.º 575/2013];
- [...]
- 22) “Instituição financeira”: uma instituição financeira na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26), do Regulamento [n.º 575/2013];
- [...]
- 38) “Autorização”: uma autorização na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 42), do Regulamento [n.º 575/2013];
- [...]»
- 11 Sob a epígrafe «Condições gerais de acesso à atividade das instituições de crédito», o capítulo 1 do título III da Diretiva 2013/36 contém, nomeadamente, os seus artigos 8.º e 9.º
- 12 O artigo 8.º desta diretiva, sob a epígrafe «Autorização», prevê, no seu n.º 1:
- «Os Estados-Membros exigem que as instituições de crédito obtenham autorização antes de iniciarem as suas atividades. [...]»
- 13 O artigo 9.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Proibição da atividade de aceitação do público de depósitos ou outros fundos reembolsáveis por pessoas ou empresas que não sejam instituições de crédito», enuncia, no seu n.º 1:
- «Os Estados-Membros proíbem que pessoas ou empresas que não sejam instituições de crédito exerçam, a título profissional, a atividade de aceitação do público de depósitos ou outros fundos reembolsáveis.»
- 14 A Diretiva 2013/36 contém um título V, intitulado «Disposições relativas à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços», cujo capítulo 1, intitulado «Princípios gerais», inclui, nomeadamente, o artigo 34.º desta diretiva.
- 15 Este artigo 34.º, sob a epígrafe «Instituições financeiras», prevê, no seu n.º 1:
- «Os Estados-Membros preveem que as atividades constantes da lista do anexo I possam ser exercidas nos respetivos territórios, nos termos do artigo 35.º, do artigo 36.º, n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, e dos artigos 40.º a 46.º, através do estabelecimento de uma sucursal ou da prestação de serviços, por qualquer instituição financeira de outro Estado-Membro, filial de uma instituição de crédito ou filial comum de duas ou mais instituições de crédito, cujo estatuto legal permita o exercício dessas atividades e que preencha cumulativamente as seguintes condições:
- [...]»

16 Os pontos 1 e 2 do anexo I da Diretiva 2013/36, sob a epígrafe «Lista das operações que beneficiam de reconhecimento mútuo», têm a seguinte redação:

- «1. Aceitação de depósitos ou de outros fundos reembolsáveis.
2. Empréstimos incluindo nomeadamente: crédito ao consumo, crédito hipotecário, *factoring* com ou sem recurso, financiamento de operações comerciais (incluindo o desconto sem recurso).»

#### *Diretiva 2014/65*

17 O anexo I da Diretiva 2014/65 intitula-se «Lista de serviços e atividades e instrumentos financeiros». A secção A deste anexo I, intitulada «Serviços e atividades de investimento», enuncia, nos seus pontos 3 e 6:

«3) Negociação por conta própria;

[...]

6) Tomada firme de instrumentos financeiros e/ou colocação de instrumentos financeiros com garantia.»

#### *Direito búlgaro*

##### *Código Penal*

18 O artigo 252.º, n.º 1, do Nakazatelen kodeks (Código Penal) dispõe:

«Quem, sem a respetiva autorização, efetuar a título profissional operações bancárias, de seguros ou outro tipo de operações financeiras, prestar serviços de pagamento ou de emissão de moeda eletrónica para os quais essa autorização seja exigida, é punido com pena de prisão de três a cinco anos e perda de até metade dos seus bens.»

##### *Lei relativa às Instituições de Crédito*

19 O artigo 2.º, n.º 1, da Zakon za kreditnite institutsii (Lei relativa às Instituições de Crédito) (DV n.º 59, de 21 de julho de 2006), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei relativa às Instituições de Crédito»), define o conceito de «banco» (instituição de crédito) do seguinte modo:

«Uma pessoa coletiva que aceita do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e concede crédito ou outros financiamentos por sua própria conta e risco.»

20 O artigo 3.º, n.º 1, ponto 3, desta lei define o conceito de «instituição financeira» como uma pessoa que não seja um estabelecimento ou uma sociedade *holding* industrial, cuja atividade principal consista, nomeadamente, em conceder crédito com fundos que não provenham de depósitos ou outros fundos reembolsáveis recebidos do público.

21 O artigo 3a, n.º 1, da referida lei dispõe:

«Para o exercício das atividades referidas no artigo 2.º, n.º 2, pontos 6, 7 e 12, e no artigo 3.º, n.º 1, pontos 2 e 3, a título profissional, a pessoa deve estar inscrita num registo público do [Balgarska narodna banka (Banco Nacional da Bulgária) (BNB)] se uma ou várias dessas atividades forem essenciais para ela. Os critérios de definição de uma atividade essencial são fixados por regulamento do BNB.»

22 Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, da mesma lei, é necessária uma autorização emitida pelo BNB para o exercício de atividades bancárias.

23 As disposições complementares da Lei relativa às Instituições de Crédito preveem, no seu n.º 4, que esta aplica, nomeadamente, as disposições da Diretiva 2013/36.

### **Tramitação no processo principal e questões prejudiciais**

24 Entre abril de 2016 e setembro de 2017, BG, um cidadão búlgaro que desempenhava nesse período a função de membro do conselho municipal, concedeu a duas pessoas singulares empréstimos sujeitos a juros em dinheiro.

25 Por Sentença de 1 de outubro de 2020, BG foi declarado culpado de ter efetuado operações bancárias a título profissional sem dispor da autorização exigida para o efeito pela Lei relativa às Instituições de Crédito. Por conseguinte, com base, em especial, no artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, foi condenado a uma pena de prisão de três anos suspensa por quatro anos, bem como na perda de determinados bens de que era proprietário.

26 Esta sentença foi confirmada em sede de recurso por Acórdão de 15 de abril de 2021. BG interpôs então recurso de cassação deste acórdão no Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária), que é, no caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio.

27 Este órgão jurisdicional salienta que, em conformidade com as disposições pertinentes do Nakazatelnoprotsesualen kodeks (Código de Processo Penal), pode, nomeadamente, decidir absolver o arguido se os factos do processo permitirem concluir que este não é o autor do ato que lhe é imputado ou se esse ato não estiver na origem de uma infração, ou alterar o acórdão proferido em sede de recurso, requalificando o referido ato noutra infração punível com uma pena idêntica ou inferior àquela de que é passível a infração pela qual foi declarado culpado.

28 Ora, a fim de determinar se pode exercer um ou outro desses poderes, o referido órgão jurisdicional indica ter de determinar, previamente, o alcance das definições que figuram no artigo 4.º, n.º 1, pontos 1 e 42, do Regulamento n.º 575/2013, lido em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36, bem como com o anexo I, pontos 1 e 2, desta diretiva. Com efeito, a interpretação destas disposições do direito da União é pertinente para determinar o significado efetivo dos diferentes elementos constitutivos da infração prevista no artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, em especial o significado do conceito de «operação bancária» que ali figura.

29 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio explica, primeiro, que, de acordo com a prática dos tribunais e da doutrina búlgaros, o significado destes elementos é clarificado, no direito nacional, por leis que não resultam do direito penal, nomeadamente pela Lei relativa às Instituições de Crédito, que regulam as atividades dos bancos e definem conceitos como os de

- «banco», de «transação bancária», de «atividade bancária» e de «crédito bancário». Por outro lado, resulta da decisão de reenvio que esta lei aplica, nomeadamente, as disposições da Diretiva 2013/36.
- 30 No que se refere ao significado do conceito de «atividade bancária», a referida lei indica que esta atividade consiste, para uma instituição de crédito, em aceitar depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público e em conceder crédito ou outros financiamentos por conta e risco dessa instituição. Por conseguinte, segundo este órgão jurisdicional, no que respeita a este conceito, a definição está em conformidade com a definição que figura no artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013.
- 31 Segundo, o referido órgão jurisdicional precisa que, por força do artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, lido em conjugação com o artigo 13.º, n.º 1, da Lei relativa às Instituições de Crédito, a realização de qualquer atividade bancária, nomeadamente a concessão de crédito bancário, efetuada sem autorização emitida pelo BNB, constitui uma infração penal.
- 32 Terceiro, o mesmo órgão jurisdicional salienta que, em várias das suas decisões recentes, o conceito de «operação bancária», na aceção do artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, foi precisado. Assim, nessas decisões, foi declarado que o facto de conceder, a título profissional, empréstimos sujeitos a juros sobre fundos que não provêm de depósitos recebidos do público não pode ser definido como uma operação desse tipo. No âmbito dos processos que deram origem às referidas decisões, os arguidos foram absolvidos com o fundamento de que esta disposição apenas era aplicável às atividades bancárias relativamente às quais estivesse previsto um regime de autorização.
- 33 Quarto, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que a concessão de crédito com fundos que não resultam da atividade que consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis é uma operação financeira para a qual o artigo 3a, n.º 1, da Lei relativa às Instituições de Crédito prevê um regime de registo e não um regime de autorização. O exercício desta atividade a título profissional na falta desse registo não constitui uma infração penal.
- 34 Todavia, este órgão jurisdicional manifesta dúvidas quanto ao sentido exato que deve ser dado à definição de «instituição de crédito», que figura no artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013. Assim, interroga-se sobre se a utilização da conjunção «e» nesta definição, que associa a atividade que consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis à atividade que consiste em conceder crédito, significa que tal instituição só efetua empréstimos com fundos recebidos do público e não pode igualmente efetuar empréstimos com fundos obtidos a partir de outras fontes, como despesas recebidas ou juros. Essas dúvidas resultam também da proibição expressa, enunciada no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36, de pessoas ou empresas que não sejam instituições de crédito aceitarem do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, bem como da circunstância de o anexo I, pontos 1 e 2, desta diretiva mencionar separadamente as duas atividades em causa.
- 35 Além disso, o referido órgão jurisdicional considera que necessita de esclarecimentos quanto à interpretação da definição do termo «autorização», que figura no artigo 4.º, n.º 1, ponto 42, do Regulamento n.º 575/2013. Este termo designa o documento que confere o direito de exercer a atividade prevista no âmbito deste regulamento e da Diretiva 2013/36. Mais precisamente, o mesmo órgão jurisdicional questiona-se sobre se, ao referir-se a «um ato emanado das autoridades, qualquer que seja a sua forma, de que resulte a faculdade de exercer a atividade»,

esta definição abrange tanto o regime de autorização, previsto no direito nacional para as instituições de crédito, como o regime de registo, que é o regime de autorização previsto no direito nacional para as instituições financeiras.

36 Nestas circunstâncias, o Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a definição de instituição de crédito constante do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do [Regulamento n.º 575/2013] ser interpretada no sentido de que a concessão de [crédito] deve ser efetuada exclusivamente através de [fundos provenientes de] depósitos ou outros fundos reembolsáveis recebidos do público, ou uma instituição de crédito pode igualmente conceder [crédito] com [fundos] de outras fontes?

2) Como deve ser interpretado o conteúdo do “ato emanado das autoridades, qualquer que seja a sua forma, de que resulte a faculdade de exercer a atividade”, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 42, do [Regulamento n.º 575/2013] e deve considerar-se que inclui tanto o regime de autorização como o regime de registo para aprovar operações de crédito?»

### **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

37 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente pedido de decisão prejudicial fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Em apoio do seu pedido, este órgão jurisdicional indica que o processo que lhe foi submetido tem caráter urgente, uma vez que os factos imputados a BG datam de 2016 e existe o risco de a duração do processo principal violar o direito a um processo equitativo.

38 Em 14 de julho de 2022, a Primeira Secção do Tribunal de Justiça decidiu, sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, que não havia que deferir esse pedido, uma vez que o requisito relativo à urgência previsto nesse artigo 107.º não estava preenchido.

### **Quanto à competência do Tribunal de Justiça**

39 Antes de mais, importa salientar que os factos no processo principal não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 575/2013, sobre cuja interpretação incide o pedido de decisão prejudicial.

40 Segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça tem, contudo, competência para se pronunciar sobre um pedido prejudicial que tenha por objeto disposições do direito da União, em situações em que, mesmo que os factos no processo principal não estejam diretamente abrangidos pelo âmbito de aplicação deste direito, as disposições do referido direito se tornaram aplicáveis por força do direito nacional, em virtude de uma remissão operada por este último para o conteúdo daquelas (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 31 e jurisprudência referida).

41 Com efeito, nessas situações, existe um interesse efetivo da União em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições procedentes do direito da União sejam interpretadas de maneira uniforme (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 32 e jurisprudência referida).

- 42 Assim, justifica-se uma interpretação, pelo Tribunal de Justiça, de disposições do direito da União em situações que não estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação das mesmas, quando estas se tornaram direta e incondicionalmente aplicáveis a tais situações por força do direito nacional, a fim de assegurar um tratamento idêntico a essas situações e às abrangidas pelo âmbito de aplicação das referidas disposições (Acórdãos de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 33, e de 10 de setembro de 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 43 A este respeito, importa ainda recordar que os elementos concretos que permitem demonstrar que as disposições do direito da União foram tornadas aplicáveis pelo direito nacional de maneira direta e incondicional devem resultar da decisão de reenvio [v., neste sentido, Acórdão de 27 de abril de 2023, Banca A (Aplicação da Diretiva Fusão numa situação interna), C-827/21, EU:C:2023:355, n.º 46 e jurisprudência referida].
- 44 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio, o único competente para interpretar o direito nacional no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE (Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A, C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 34 e jurisprudência referida), expôs as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação do Regulamento n.º 575/2013, bem como onexo existente entre este regulamento e as disposições nacionais em causa no processo principal. Resulta, assim, dos elementos concretos que figuram na decisão de reenvio que este órgão jurisdicional é obrigado a apoiar-se nas definições que figuram no referido regulamento para se pronunciar quanto ao mérito no âmbito desse processo.
- 45 Nestas circunstâncias, há que considerar que estas disposições se tornaram, por força do direito búlgaro, direta e incondicionalmente aplicáveis a situações como as que estão em causa no processo principal e que existe, portanto, um interesse efetivo da União em que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o pedido de decisão prejudicial nacional.

## **Quanto às questões prejudiciais**

### ***Quanto à primeira questão***

- 46 A título preliminar, importa salientar que o artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013, referido na primeira questão e que contém uma definição do conceito de «instituição de crédito», foi alterado pelo Regulamento 2019/2033.
- 47 Antes dessa alteração, este conceito era definido como «uma empresa cuja atividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria».
- 48 Após a referida alteração, passou a ser considerada «instituição de crédito» uma empresa cuja atividade consista numa das seguintes atividades previstas no artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 575/2013 alterado.
- 49 Estas últimas atividades são, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), «aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e conceder crédito por conta própria» e, em conformidade com o referido artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea b), «exercer qualquer das atividades referidas no anexo I, secção A, pontos 3 e 6, da Diretiva [2014/65]», caso se verifiquem certas condições.

- 50 No caso em apreço, importa salientar que, por um lado, segundo as explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a definição do conceito de «instituição de crédito», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013, é pertinente para a interpretação da disposição penal com base na qual foi proferida a condenação de BG.
- 51 Por outro lado, esta condenação diz respeito a factos ocorridos entre o mês de abril de 2016 e o mês de setembro de 2017, a saber, antes da entrada em vigor da alteração do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, deste regulamento pelo Regulamento 2019/2033.
- 52 Ora, não está excluído que esta alteração produza efeitos à luz do princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável (*lex mitior*). Embora os autos de que dispõe o Tribunal de Justiça não forneçam indicações sobre a forma como este princípio está consagrado no direito búlgaro, não é menos verdade que, em todo o caso, este é garantido pelo artigo 7.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 [v., neste sentido, Tribunal EDH, 17 de setembro de 2009, Scoppola c. Itália (n.º 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109], de que é parte a República da Bulgária.
- 53 Nestas condições, para responder à primeira questão, há que ter em conta a alteração introduzida no artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013 pelo Regulamento 2019/2033.
- 54 Por último, e sem prejuízo das verificações que caberá ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, afigura-se que BG não exerceu nenhuma das atividades referidas no artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea b), do Regulamento n.º 575/2013 alterado.
- 55 Por conseguinte, há que considerar que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 alterado deve ser interpretado no sentido de que uma empresa só está abrangida pelo conceito de «instituição de crédito», na aceção deste artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, quando a sua atividade consista em conceder crédito com fundos provenientes de depósitos ou outros fundos reembolsáveis recebidos do público, com exclusão de fundos provenientes de outras fontes.
- 56 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenham em conta não apenas os seus termos, mas também o contexto em que esta se insere, bem como os objetivos e a finalidade que prossegue o ato de que faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação (Acórdão de 16 de março de 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 57 Quanto à redação do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 alterado, importa salientar que este compreende dois elementos, a saber, por um lado, «aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis» e, por outro, «conceder crédito por conta própria». Além disso, estes dois elementos estão ligados pela conjunção «e».
- 58 Daqui há que deduzir que uma empresa que não exerça nenhuma das atividades previstas neste artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea b), só está abrangida pelo conceito de «instituição de crédito», na aceção do referido artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, se a sua atividade consistir, cumulativamente, em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria.

- 59 Além disso, embora não esteja excluído que seja concedido crédito a partir de fundos provenientes de fontes diferentes dos depósitos ou outros fundos reembolsáveis recebidos do público, regra geral, existe necessariamente um nexo entre a receção de depósitos e a concessão de crédito.
- 60 Isto é confirmado pela finalidade do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 alterado, que consiste em fornecer uma definição funcional do conceito de «instituição de crédito».
- 61 Com efeito, esta disposição tem a sua origem no artigo 1.º, primeiro travessão, da Primeira Diretiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (JO 1977, L 322, p. 30; EE 06 F2 p. 21).
- 62 Ora, resulta da génese desta última disposição que a definição do conceito de «instituição de crédito» se baseia na função exercida nomeadamente pelos bancos no circuito monetário das economias nacionais, consistindo a sua tarefa essencial em estabelecer a ligação entre a poupança e o investimento, isto é, em reunir fundos e em emprestá-los (proposta de uma diretiva do Conselho relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício [COM (74)2010 final, p. 6]).
- 63 Daqui resulta que uma empresa que não aceita do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e que se limita assim a conceder crédito a partir de fundos de outras fontes não está abrangida pelo conceito de «instituição de crédito», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 alterado.
- 64 Esta conclusão não é infirmada pelo facto de, na sequência da alteração do Regulamento n.º 575/2013 pelo Regulamento 2019/2033, este artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, fazer agora referência a uma empresa cuja atividade «consista numa das seguintes atividades».
- 65 Com efeito, o legislador da União absteve-se, quando dessa alteração, de dissociar, no referido artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), a atividade que consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis da atividade que consiste em conceder crédito, o que vem confirmar que essas duas atividades devem ser entendidas no sentido de que formam um todo. Além disso, diferentemente desta disposição, o mesmo artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea b), remete, por seu turno, para «qualquer das atividades» referidas no anexo I, secção A, pontos 3 e 6, da Diretiva 2014/65.
- 66 De resto, no que se refere às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio relativas ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36 e ao anexo I desta diretiva, importa salientar, por um lado, que este artigo 9.º, n.º 1, enuncia a proibição expressa de as pessoas ou empresas que não sejam instituições de crédito aceitarem do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, sem mencionar igualmente a atividade que consiste em conceder crédito, e, por outro, que os pontos 1 e 2 deste anexo I identificam separadamente a aceitação de depósitos e a concessão de crédito. Todavia, isto não tem incidência na interpretação adotada do conceito de «instituição de crédito», na aceção do Regulamento n.º 575/2013.
- 67 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 575/2013 alterado deve ser interpretado no sentido de que uma empresa só está abrangida pelo conceito de «instituição de crédito», na aceção

deste artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, quando a sua atividade consista, cumulativamente, em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria, especificando-se que esses depósitos ou outros fundos recebidos do público se destinam à concessão de crédito, sem estar excluído que o crédito também possa ser concedido a partir de fundos provenientes de outras fontes.

### *Quanto à segunda questão*

- 68 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o conceito de «autorização», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 42, do Regulamento n.º 575/2013, deve ser interpretado no sentido de que inclui um regime de autorização por registo para as atividades de crédito.
- 69 A título preliminar, importa examinar o contexto em que se inscreve esta questão.
- 70 Assim, por um lado, em conformidade com a disposição penal em causa no processo principal, a saber, o artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, é punível, nomeadamente, «[q]uem, sem a respetiva autorização, efetuar a título profissional operações bancárias, de seguros ou outro tipo de operações financeiras». Segundo as explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição só é aplicável às atividades para as quais estiver previsto um regime de autorização.
- 71 Por outro lado, segundo essas explicações, a concessão de crédito com fundos que não resultam da atividade que consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis é, senão uma operação bancária, pelo menos uma operação financeira para a qual o direito nacional prevê um regime de registo, e não um regime de autorização, pelo que o exercício, sem registo, dessa atividade a título profissional não constitui uma infração penal.
- 72 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio parece considerar que a interpretação do conceito de «autorização», na aceção do Regulamento n.º 575/2013, é pertinente para a interpretação do conceito de «autorização», na aceção do artigo 252.º, n.º 1, do Código Penal, na medida em que caso, com base numa interpretação ampla, um regime de registo estivesse igualmente abrangido por esses conceitos, a realização, sem registo, de operações financeiras como operações de empréstimo ordinárias deveria também ela ser considerada abrangida pela infração prevista nessa disposição.
- 73 A este respeito, há que salientar, à semelhança da Comissão Europeia, que o conceito de «autorização», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 42, do Regulamento n.º 575/2013, deve ser entendido no contexto deste regulamento, que inclui a Diretiva 2013/36.
- 74 Esta diretiva regula, no âmbito do capítulo 1 do seu título III, as condições gerais de acesso à atividade das instituições de crédito. Em especial, o artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe que os Estados-Membros exigem que as instituições de crédito obtenham autorização antes de iniciarem as suas atividades.
- 75 Em contrapartida, no que respeita às instituições financeiras, em que se incluem, em conformidade com a definição que figura no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, as empresas que não sejam instituições de crédito e cuja atividade principal consista (unicamente ou entre outras) na concessão de empréstimos, a Diretiva 2013/36 limita-se a prever, no âmbito do seu título V, disposições relativas à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços.

- 76 Daqui resulta que as condições que regem a obtenção de uma autorização enquanto instituição financeira, na aceção do Regulamento n.º 575/2013, só estão regulamentadas a nível nacional, pelo que, no que respeita às modalidades dessas autorizações, o alcance do conceito de «autorização», na aceção deste regulamento, é desprovido de pertinência para o processo principal.
- 77 Nestas condições, não há que responder à segunda questão.

### **Quanto às despesas**

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

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

**O artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012, conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2019/2033 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**uma empresa só está abrangida pelo conceito de «instituição de crédito», na aceção deste artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, quando a sua atividade consista, cumulativamente, em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria, especificando-se que esses depósitos ou outros fundos recebidos do público se destinam à concessão de crédito, sem estar excluído que o crédito também possa ser concedido a partir de fundos provenientes de outras fontes.**

Assinaturas