



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

6 de maio de 2021 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — União Económica e Monetária — União Bancária — Regulamento (UE) n.º 806/2014 — Resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e de um Fundo Único de Resolução bancária — Artigo 18.º — Procedimento de resolução — Requisitos — Situação ou risco de insolvência de uma entidade — Declaração pelo Banco Central Europeu (BCE) de uma situação ou risco de insolvência de uma entidade — Ato preparatório — Ato insuscetível de recurso — Inadmissibilidade»

Nos processos apensos C-551/19 P e C-552/19 P,

que têm por objeto dois recursos de despachos do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos em 17 de julho de 2019,

ABLV Bank AS, com sede em Riga (Letónia) (C-551/19 P),

e

Ernests Bernis, residente em Jurmala (Letónia),

Oļegs Fiļs, residente em Jurmala,

OF Holding SIA, com sede em Riga (Letónia),

Cassandra Holding Company SIA, com sede em Jurmala (C-552/19 P),

representados inicialmente por O. Behrends e M. Kirchner, Rechtsanwälte, e em seguida por O. Behrends,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Banco Central Europeu (BCE), representado inicialmente por E. Koupepidou e G. Marafioti, na qualidade de agentes, assistidas por J. Rodríguez Cárcamo, abogado, e em seguida por E. Koupepidou, G. Marafioti e R. Ugena, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

apoiado por:

Comissão Europeia, representada inicialmente por D. Triantafyllou, A. Nijenhuis, K.-P. Wojcik e A. Steiblyté, e em seguida por D. Triantafyllou, A. Nijenhuis e A. Steiblyté, na qualidade de agentes,

interveniente nos recursos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Terceira Secção, N. Wahl (relator), F. Biltgen e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: M. Longar, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 22 de outubro de 2020,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de janeiro de 2021,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com os seus recursos, a ABLV Bank AS, por um lado, Ernest Bernis, Oļegs Fiļs, a OF Holding SIA e a Cassandra Holding Company SIA, por outro, pedem a anulação, respetivamente, do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de maio de 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296) (processo C-551/19 P), e do Despacho de 6 de maio de 2019, Bernis e o./BCE (T-283/18, não publicado, EU:T:2019:295) (Processo C-552/19 P) (a seguir «despachos recorridos»), pelos quais o Tribunal Geral julgou inadmissíveis os seus recursos de anulação dos atos do Banco Central Europeu (BCE) de 23 de fevereiro de 2018, pelos quais este declarou que a ABLV Bank e a sua filial, a ABLV Bank Luxembourg SA, estavam em situação ou em risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, 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) (a seguir «atos controvertidos»).

Quadro jurídico

- 2 Nos termos dos considerandos 8, 11, 24 e 26 do Regulamento n.º 806/2014:

«(8) A existência de mecanismos de resolução mais eficientes é essencial para evitar os danos que resultaram de situações de insolvência de bancos que ocorreram no passado.

[...]

(11) Para os Estados-Membros participantes, no contexto do Mecanismo Único de Resolução (MUR), é criado um poder centralizado de resolução e confiado ao Conselho Único de Resolução, criado nos termos do presente Regulamento (a seguir designado por “CUR”), e às autoridades nacionais de resolução [...].

[...]

- (24) Dado que só as instituições da União podem estabelecer a política de resolução da União e que subsiste uma margem de poder discricionário na adoção de cada programa específico de resolução, é necessário prever o envolvimento adequado do [Conselho da União Europeia] e da [Comissão Europeia] como instituições que podem exercer competências de execução nos termos do artigo 291.º [TFUE]. A Comissão deverá avaliar os aspetos discricionários das decisões de resolução adotadas pelo CUR. Dado o impacto considerável das decisões de resolução sobre a estabilidade financeira dos Estados-Membros e da União, bem como sobre a soberania orçamental dos Estados-Membros, é importante que sejam conferidas ao Conselho competências de execução para tomar determinadas decisões relativas à resolução. Deverá, por conseguinte, ser o Conselho a exercer, sob proposta da Comissão, o controlo efetivo sobre a avaliação realizada pelo CUR quanto à existência de um interesse público e a avaliar qualquer alteração significativa do montante do Fundo [Único de Resolução] a ser utilizado numa determinada medida de resolução. [...]

[...]

- (26) O BCE, enquanto autoridade de supervisão no âmbito do [Mecanismo Único de Supervisão (MUS)], bem como o CUR, deverão ter condições para avaliar se uma instituição de crédito está ou pode vir a estar em situação de insolvência e se não existem perspetivas razoáveis de que qualquer ação alternativa do setor privado ou de supervisão impeça a sua insolvência num prazo razoável. Se considerar que estão preenchidos os fatores de desencadeamento das medidas de resolução, o CUR deverá adotar o programa de resolução. O procedimento relativo à adoção do programa de resolução, que envolve a Comissão e o Conselho, reforça a necessária independência operacional do CUR, respeitando simultaneamente o princípio de delegação de poderes nas agências tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia [...]. Por conseguinte, o presente regulamento prevê que o programa de resolução adotado pelo CUR só entra em vigor se, no prazo de 24 horas após a sua adoção pelo CUR, não forem formuladas objeções pelo Conselho ou pela Comissão, ou o programa de resolução for aprovado pela Comissão. As razões com base nas quais o Conselho se pode opor, sob proposta da Comissão, ao programa de resolução do CUR deverão ser estritamente limitadas à existência de um interesse público e à alteração significativa pela Comissão do montante de utilização do Fundo proposto pelo CUR.

[...]»

- 3 O artigo 7.º do Regulamento n.º 806/2014, sob a epígrafe «Divisão de competências no âmbito do MUR», dispõe:

«1. O CUR é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUR.

2. Sem prejuízo das disposições referidas no artigo 31.º, n.º 1, o CUR é responsável por elaborar os planos de resolução e adotar todas as decisões relacionadas com a resolução:

- a) Para as entidades referidas no artigo 2.º que não fazem parte de um grupo e para os grupos:
- i) que não são considerados menos significativos nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 [do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63)]; ou
 - ii) em relação aos quais o BCE tenha decidido, nos termos do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento [n.º 1024/2013,] exercer diretamente todos os poderes pertinentes; e
- b) Para outros grupos transfronteiriços.

3. Em relação às entidades e grupos que não os referidos no n.º 2 sem prejuízo das responsabilidades do CUR relativamente às funções que lhe são conferidas pelo presente regulamento, as autoridades nacionais de resolução desempenham e são responsáveis pelas seguintes funções:

[...]

4. Se necessário para assegurar a aplicação coerente de elevados padrões de resolução ao abrigo do presente regulamento, o CUR pode:

[...]

b) Decidir, em qualquer momento, nomeadamente quando a advertência a que se refere a alínea a) não for adequadamente atendida, por sua própria iniciativa, após consulta da autoridade nacional de resolução em causa, ou a pedido da autoridade nacional de resolução em causa, exercer diretamente todos os poderes relevantes ao abrigo do presente regulamento também no que respeita a qualquer entidade ou grupo a que se refere o n.º 3 do presente artigo.

5. Não obstante o disposto no n.º 3 do presente artigo, os Estados-Membros participantes podem decidir que o CUR exerça todas as competências e poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento em relação a entidades e a grupos que não os referidos no n.º 2, estabelecidos no seu território. [...]»

4 O artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, sob a epígrafe «Procedimento de resolução», tem a seguinte redação:

«1. O CUR só pode adotar um programa de resolução nos termos do n.º 6 em relação às entidades e grupos a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, e às entidades e grupos a que se refere o artigo 7.º, n.º 4, alínea b), e n.º 5, se estiverem preenchidas as condições para aplicação desses números, quando avaliar, na sua sessão executiva, após receção de uma comunicação nos termos do quarto parágrafo ou por sua própria iniciativa, que se verificam as seguintes condições:

a) A entidade encontra-se em situação ou em risco de insolvência;

b) Tendo em conta os prazos e outras circunstâncias relevantes, não existe nenhuma perspetiva razoável de que uma ação alternativa do setor privado, incluindo medidas tomadas por um SPI, ou uma ação de supervisão, incluindo medidas de intervenção precoce ou de redução ou conversão de instrumentos de capital relevantes, nos termos do artigo 21.º, adotadas em relação à entidade, impediriam a sua insolvência num prazo razoável;

c) É necessária uma medida de resolução para defesa do interesse público de acordo com o n.º 5.

É efetuada uma avaliação da condição referida no primeiro parágrafo, [alínea] a), pelo BCE, após consulta do CUR. O CUR, na sua sessão executiva, só pode proceder a essa avaliação após ter informado o BCE da sua intenção e apenas se o BCE, no prazo de três dias após a receção dessas informações, não proceder a essa avaliação. O BCE transmite ao CUR, sem demora, toda a informação relevante que este último solicite para fundamentar a sua avaliação.

Caso o BCE considere que está preenchida a condição referida no primeiro parágrafo, [alínea] a), em relação a uma instituição ou grupo referido no primeiro parágrafo, comunica sem demora essa avaliação à Comissão e ao CUR.

É efetuada uma avaliação da condição referida no primeiro parágrafo, [alínea] b), pelo CUR, na sua sessão executiva ou, se for caso disso, pelas autoridades nacionais de resolução em estreita cooperação com o BCE. O BCE pode também informar o CUR ou as autoridades nacionais de resolução em causa de que considera que a condição prevista nessa alínea está preenchida.

2. Sem prejuízo dos casos em que o BCE tenha decidido exercer diretamente as funções de supervisão em relação às instituições de crédito ao abrigo do artigo 6.º, n.º 5, [alínea] b), do Regulamento [...] n.º 1024/2013, no caso da receção de uma comunicação nos termos do n.º 1 ou caso o CUR tencione proceder a uma avaliação ao abrigo do n.º 1 por sua própria iniciativa, em relação a uma entidade ou grupo referido no artigo 7.º, n.º 3, o CUR comunica sem demora a sua avaliação ao BCE.

[...]

4. Para efeitos do n.º 1, [alínea] a), considera-se que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência quando se verificar uma ou mais das seguintes circunstâncias:

- a) A entidade deixou de cumprir, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que a instituição irá deixar de cumprir, dentro de pouco tempo, os requisitos necessários à continuidade da sua autorização, a tal ponto que se justificaria a retirada dessa autorização pelo BCE, nomeadamente, mas não exclusivamente, devido ao facto de a instituição ter sofrido ou ir provavelmente sofrer perdas que levarão ao esgotamento total, ou de uma parte significativa, dos seus fundos próprios;
- b) Os ativos da entidade são, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irão ser, dentro de pouco tempo, inferiores aos seus passivos;
- c) A entidade é incapaz, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irá ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento;
- d) É necessário um apoio financeiro público extraordinário, [...]

5. Para efeitos do n.º 1, [alínea] c), do presente artigo, considera-se que uma medida de resolução é de interesse público se for proporcionada e necessária para a prossecução de um ou mais dos objetivos da resolução referidos no artigo 14.º que um processo de liquidação da entidade no quadro dos processos normais de insolvência não permitiria alcançar.

6. Se as condições previstas no n.º 1 estiverem satisfeitas, o CUR adota um programa de resolução. O programa de resolução:

- a) Coloca a entidade sob resolução;
- b) Determina a aplicação dos instrumentos de resolução a que se refere o artigo 22.º, n.º 2, à instituição objeto de resolução, em particular as eventuais exclusões da aplicação da recapitalização interna nos termos do artigo 27.º, n.ºs 5 e 14;
- c) Determina a utilização do Fundo com vista a apoiar a medida de resolução nos termos do artigo 76.º e de uma decisão da Comissão tomada nos termos do artigo 19.º.

7. Imediatamente após a adoção do programa de resolução, o CUR transmite-o à Comissão.

No prazo de 24 horas a contar da transmissão do programa de resolução pelo CUR, a Comissão aprova o programa de resolução ou, nos casos não abrangidos pelo terceiro parágrafo do presente número, apresenta objeções sobre os aspetos discricionários do programa de resolução.

No prazo de 12 horas a contar da transmissão do programa de resolução pelo CUR, a Comissão pode propor ao Conselho que:

- a) Formule objeções ao programa de resolução devido ao facto de o programa de resolução adotado pelo CUR não cumprir o critério de interesse público referido no n.º 1, alínea c);
- b) Aprove ou formule objeções a uma alteração significativa do montante do Fundo previsto no programa de resolução do CUR.

Para efeitos do disposto no terceiro parágrafo, o Conselho delibera por maioria simples.

O programa de resolução só pode entrar em vigor se não tiverem sido formuladas objeções pelo Conselho ou pela Comissão no prazo de 24 horas após a sua transmissão pelo CUR.

[...]

9. O CUR assegura que a medida de resolução necessária seja adotada para a execução do programa de resolução por parte das autoridades nacionais de resolução competentes. O programa de resolução é dirigido às autoridades nacionais de resolução competentes, instruindo essas autoridades, que devem adotar todas as medidas necessárias para a sua execução, por força do artigo 29.º, no exercício dos poderes de resolução. Se se tratar de um auxílio estatal ou de um auxílio do Fundo, o CUR age em conformidade com uma decisão adotada pela Comissão sobre esse auxílio.

[...]»

- 5 O artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014, sob a epígrafe «Recursos perante o Tribunal de Justiça», prevê o seguinte:

«1. Pode ser interposto recurso perante o Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 263.º [TFUE], em contestação de uma decisão tomada pela Câmara de Recurso ou, nos casos em que não exista direito de recurso perante a Câmara de Recurso, pelo CUR.

2. Os Estados-Membros e as instituições da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva, podem interpor recurso perante o Tribunal de Justiça contra decisões do CUR, ao abrigo do artigo 263.º [TFUE].

3. Caso o CUR esteja obrigado a agir e não adote uma decisão, pode ser interposto recurso por omissão perante o Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 265.º [TFUE].

4. O CUR toma as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça.»

Antecedentes do litígio

- 6 A ABLV Bank, recorrente no processo C-551/19 P, é uma instituição de crédito estabelecida na Letónia e sociedade-mãe do grupo ABLV. A ABLV Bank Luxembourg é uma instituição de crédito com sede no Luxemburgo, que constitui uma das filiais do grupo ABLV e de que a ABLV Bank é o único acionista.
- 7 E. Bernis e O. Fiš, a OF Holding e a Cassandra Holding Company, recorrentes no processo C-552/19 P, são acionistas diretos e indiretos da ABLV Bank.

- 8 A ABLV Bank e a ABLV Bank Luxembourg eram consideradas significativas na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013 e estavam, a esse título, sujeitas à supervisão do BCE no âmbito do MUS.
- 9 Em 13 de fevereiro de 2018, o United States Department of the Treasury (Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América), através do *Financial Crimes Enforcement Network*, manifestou a sua intenção de adotar medidas especiais destinadas a impedir o grupo ABLV de ter acesso ao sistema financeiro em dólares dos Estados Unidos (USD).
- 10 Em 18 de fevereiro de 2018, o BCE solicitou à Finanšu um kapitāla tirgus komisija (Comissão dos Mercados Financeiros e de Capitais, Letónia) (a seguir «CMFC»), autoridade nacional de resolução (ANR) da Letónia, a suspensão dos pagamentos das obrigações financeiras da ABLV Bank. O BCE convidou a Comissão de Supervisão do Setor Financeiro (Luxemburgo), ANR do Luxemburgo, a tomar medidas semelhantes em relação à ABLV Bank Luxembourg.
- 11 Em 22 de fevereiro de 2018, o BCE comunicou ao CUR o seu projeto de avaliação relativo à situação ou risco de insolvência da ABLV Bank e da ABLV Bank Luxembourg, com o objetivo de o consultar a esse respeito, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014.
- 12 Em 23 de fevereiro de 2018, o BCE considerou que a ABLV Bank e a ABLV Bank Luxembourg se encontravam em situação ou em risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. As avaliações do BCE relativas à ABLV Bank e à ABLV Bank Luxembourg foram comunicadas ao CUR no próprio dia. Estas constituem os atos controvertidos.
- 13 No mesmo dia, por duas decisões relativas, respetivamente, à ABLV Bank e à ABLV Bank Luxembourg, o CUR considerou que, não obstante as avaliações do BCE relativas à situação ou risco de insolvência dessas instituições de crédito, não havia que adotar, a seu respeito, um programa de resolução, uma vez que, tendo em conta as suas características particulares e a sua situação financeira e económica, não era necessária uma medida de resolução para defesa do interesse público, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), e do artigo 18.º, n.º 5, desse regulamento.
- 14 Ainda em 23 de fevereiro de 2018, essas decisões do CUR foram notificadas aos respetivos destinatários, a saber, a CMFC e a Comissão de Supervisão do Setor Financeiro.
- 15 Em 26 de fevereiro de 2018, os acionistas da ABLV Bank iniciaram um processo que permitia que esta concluísse a sua própria liquidação e apresentaram à CMFC um pedido de aprovação do seu plano de liquidação voluntária.
- 16 Em 11 de julho de 2018, o BCE retirou a autorização da ABLV Bank, na sequência de uma proposta nesse sentido da CMFC.

Recurso para o Tribunal Geral e despachos recorridos

- 17 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de maio de 2018, a recorrente no processo C-551/19 P, por um lado, e os recorrentes no processo C-552/19 P, por outro, interpuseram recursos de anulação dos atos controvertidos. Estes dois recursos foram registados sob os números T-281/18 e T-283/18.

- 18 Por petições também apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de maio de 2018, a recorrente no processo C-551/19 P, por um lado, e os recorrentes no processo C-552/19 P, por outro, interpuseram recursos de anulação das Decisões do CUR de 23 de fevereiro de 2018 referidas no n.º 13 do presente acórdão. Esses dois recursos foram registados sob os números T-280/18 e T-282/18 e estão pendentes no Tribunal Geral.
- 19 Em apoio dos seus recursos respetivos evocados no n.º 17 do presente acórdão, os recorrentes invocavam dez fundamentos idênticos relativos, respetivamente, o primeiro, a uma apreciação errada do critério da situação ou do risco de insolvência; o segundo, à violação do direito de audiência e de outros direitos conexos; o terceiro, à violação do dever de fundamentação; o quarto, à falta de um exame completo e imparcial de todos os aspetos pertinentes do processo; o quinto, à violação do princípio da proporcionalidade; o sexto, à violação do princípio da igualdade de tratamento; o sétimo, à violação do direito de propriedade e da liberdade de empresa; o oitavo, à violação do princípio *nemo auditur*; o nono, a um desvio de poder; e, o décimo, à violação do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 20 Por requerimento separado, o BCE suscitou uma exceção de inadmissibilidade, que inclui duas partes, contra cada um dos recursos.
- 21 Em primeiro lugar, o BCE sustentou que os atos controvertidos são medidas preparatórias e que não é vinculativa a apreciação dos factos que deles constam. Acrescentou que o Regulamento n.º 806/2014 não previa a possibilidade de interposição de recurso de anulação da avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência. Por último, o BCE recordou que os recorrentes interpuseram recursos de anulação das decisões do CUR, pelo que os pretensos vícios de direito que afetavam os atos controvertidos podiam ser invocados no âmbito desses recursos, garantindo assim suficiente proteção jurisdicional aos recorrentes.
- 22 Em segundo lugar, o BCE sustentou que os atos controvertidos não diziam diretamente respeito aos recorrentes.
- 23 Através dos despachos recorridos, o Tribunal Geral julgou procedente essa exceção de inadmissibilidade e, por conseguinte, julgou os dois recursos inadmissíveis.
- 24 Para o efeito, depois de ter recordado que só os atos que produzem efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, podem ser objeto de recurso de anulação e que, no que respeita aos atos cuja elaboração se efetua em várias fases de um procedimento interno, só constituem, em princípio, atos recorríveis as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição no termo do procedimento, com exclusão das medidas interlocutórias cujo objetivo é preparar a decisão final, entendeu o Tribunal Geral que os atos controvertidos constituíam medidas preparatórias no processo que tinha em vista permitir ao CUR tomar uma decisão, positiva ou negativa, quanto à resolução das instituições de crédito em causa, sendo que não podiam, portanto, ser objeto de recurso de anulação.

Pedidos das partes

- 25 A recorrente no processo C-551/19 P pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o despacho recorrido;
 - declarar admissível o pedido de anulação;
 - remeter o processo ao Tribunal Geral para que este conheça do recurso de anulação; e

- condenar o BCE nas despesas da primeira instância e dos presentes recursos.
- 26 Os recorrentes no processo C-552/19 P pedem que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o despacho recorrido;
 - declarar admissível o pedido de anulação;
 - remeter o processo ao Tribunal Geral para que este conheça do recurso de anulação; e
 - condenar o BCE nas despesas da primeira instância e dos presentes recursos.
- 27 O BCE pede ao Tribunal de Justiça que negue integralmente provimento aos recursos por serem manifestamente improcedentes ou, a título subsidiário, que os julgue parcialmente inadmissíveis e parcialmente improcedentes e que condene os recorrentes nas despesas.
- 28 A Comissão, interveniente em apoio do BCE, pede que seja negado provimento aos recursos e que o Tribunal de Justiça substitua o raciocínio exposto no n.º 34 dos despachos recorridos, «clarificando o caráter perentório da avaliação do BCE quanto à situação ou ao risco de insolvência, que deve ser seguida pelo CUR e pela Comissão, se for finalmente adotada uma medida de resolução após avaliação das outras condições de resolução pelo CUR, pela Comissão e, consoante o caso, pelo Conselho».
- 29 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2019, os processos C-551/19 P e C-552/19 P foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto aos presentes recursos

- 30 Em apoio do seu recurso, a recorrente no processo C-551/19 P invoca dois fundamentos idênticos aos dois fundamentos invocados pelos recorrentes no processo C-552/19 P em apoio do seu recurso.
- 31 Com o seu primeiro fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e violou o artigo 263.º TFUE ao não basear os despachos recorridos em decisões efetivamente adotadas pelo BCE, quando devia ter apreciado a admissibilidade dos recursos à luz da natureza da avaliação feita pelo BCE no caso em apreço. Com o seu segundo fundamento, sustentam que esses despachos assentam, além disso, numa interpretação errada do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.
- 32 A título preliminar, antes de proceder à análise detalhada de cada um desses fundamentos, há que referir que o BCE alega que os recursos são, no seu conjunto, manifestamente improcedentes devido ao caráter inoperante dos referidos fundamentos. Com efeito, foi apenas por acréscimo que, nos despachos recorridos, o Tribunal Geral declarou o caráter não vinculativo das avaliações da situação ou risco de insolvência que figuram nos atos controvertidos. Neste contexto, o BCE apresenta quatro argumentos. Em primeiro lugar, tendo o Tribunal Geral declarado que os atos controvertidos eram medidas preparatórias e não tendo os recorrentes contestado essa apreciação, o caráter não vinculativo, para o CUR, das avaliações de uma entidade feitas pelo BCE da situação ou risco de insolvência não é pertinente para efeitos da aplicação do artigo 263.º TFUE. Em segundo lugar, os recorrentes não contestam a apreciação do Tribunal Geral de que o seu estatuto legal não foi alterado pelos atos controvertidos. Em terceiro lugar, a questão de saber se as avaliações de uma entidade feitas pelo BCE da situação ou risco de insolvência são vinculativas ou não para o CUR é, no caso presente, uma questão teórica, não relevante quanto ao mérito do litígio. Em quarto lugar, o Tribunal Geral

julgou os recursos inadmissíveis, tendo igualmente em conta, em conformidade com o artigo 263.º TFUE, os recursos interpostos pelos recorrentes nos processos T-280/18 e T-282/18 sem que estes últimos contestem essa apreciação.

- 33 No caso, basta referir que, na medida em que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 49 dos despachos recorridos, que os atos controvertidos constituíam atos preparatórios que não modificavam a situação jurídica dos recorrentes, uma vez que apresentavam uma avaliação dos factos efetuada pelo BCE quanto à situação ou risco de insolvência da ABLV Bank e da sua filial que não era de forma alguma obrigatória, mas que, no caso, constituía a base da adoção, pelo CUR, de decisões que determinavam que não era necessária uma medida de resolução para defesa do interesse público, a afirmação de que as avaliações de situação ou risco de insolvência de uma entidade efetuadas pelo BCE não vinculam o CUR subjaz claramente aos referidos despachos, contrariamente ao que alega o BCE.
- 34 Daqui resulta que não pode ser negado provimento ao recurso por ser manifestamente improcedente pelo facto de os fundamentos dos recorrentes serem inoperantes, pelo que há que examinar sucessivamente estes fundamentos.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

- 35 No âmbito do seu primeiro fundamento, recordado no n.º 31 do presente acórdão, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral não fez uma distinção entre a questão de saber se o BCE estava habilitado a proceder a uma avaliação vinculativa e a questão de saber se, no caso, a avaliação feita pelo BCE nos atos controvertidos tinha em vista produzir efeito vinculativo. Consideram, no essencial, que, nos despachos recorridos, o Tribunal Geral julgou os recursos inadmissíveis não à luz da natureza dos atos controvertidos, conforme adotados pelo BCE, mas sim dos atos que, em conformidade com a interpretação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 considerada correta pelo Tribunal Geral, deveria ter adotado o BCE. Ora, segundo a interpretação desta última disposição defendida pelos recorrentes, no caso de uma autoridade adotar um ato vinculativo, por considerar que esse caráter vinculativo respeita a legislação, é admissível então um recurso de anulação contra esse ato, dado que saber se a adoção desse ato é legal enquadra-se na apreciação do mérito de tal recurso e não da sua admissibilidade.
- 36 Para demonstrar que, ao adotar os atos controvertidos, o BCE, no caso em apreço e independentemente da interpretação correta do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, na realidade, adotou atos vinculativos, que podiam ser objeto de recurso de anulação, os recorrentes invocam diversos elementos, como o facto de o BCE não se ter limitado a comunicar informações factuais para preparar uma decisão posterior do CUR, o facto de o próprio BCE ter indicado, tanto nos atos controvertidos como no anúncio público que os acompanhava, que tinha levado a cabo a avaliação sobre a entidade se encontrar em situação ou em risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, o facto de a avaliação efetuada pelo BCE ter sido comunicada às instituições de crédito em causa, ou ainda a análise feita pelo tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo, Luxemburgo) na Sentença proferida em 9 de março de 2018, mencionada nos despachos recorridos.
- 37 O BCE contesta a argumentação dos recorrentes, ao considerar, a título principal, que o primeiro fundamento é inadmissível, na medida em que não especifica os elementos impugnados dos despachos recorridos, e, a título subsidiário, que é improcedente. É apoiado, quanto a este último ponto, pela Comissão, que alega que a avaliação de que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência é uma medida preparatória.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 Quanto à admissibilidade do primeiro fundamento, refira-se que, contrariamente ao que alega o BCE, o erro de direito invocado pelos recorrentes é, à luz dos diferentes argumentos em apoio deste fundamento e resumidos nos n.ºs 35 e 36 do presente acórdão, claramente identificável, pelo que o referido fundamento é admissível.
- 39 Em contrapartida, não se pode deixar de observar que as alegações formuladas contra este raciocínio do Tribunal Geral são improcedentes. Com efeito, como este acertadamente recorda, decorre da jurisprudência, por força do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, que uma pessoa singular ou coletiva só pode impugnar atos que produzam efeitos jurídicos obrigatórios suscetíveis de afetar os seus interesses, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9; de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.º 54, e de 31 de janeiro de 2019, International Management Group/Comissão, C-183/17 P e C-184/17 P, EU:C:2019:78, n.º 51). Assim, constituem, em princípio, atos recorríveis as medidas que fixam definitivamente a posição de uma instituição no termo de um procedimento administrativo e que visam produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, com exceção das medidas intercalares cujo objetivo é preparar a decisão final, que não produzem tais efeitos (Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 48 e jurisprudência aí referida). Por conseguinte, as medidas intercalares que exprimem uma avaliação da instituição e cujo objetivo é preparar a decisão final não constituem, em princípio, atos que possam ser objeto de recurso de anulação (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de outubro de 2011, Deutsche Post e Alemanha/Comissão, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, n.º 50, e de 15 de março de 2017, Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-415/15 P, EU:C:2017:216, n.º 44).
- 40 Para determinar se os atos controvertidos, como decidiu o Tribunal Geral nos despachos recorridos, constituem atos preparatórios ou se, como defendem os recorrentes, são atos recorríveis, na aceção do artigo 263.º TFUE, há que atender à própria essência desses atos (v., neste sentido, Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 46 e jurisprudência aí referida) e à intenção do seu autor, no caso, o BCE (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão, C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.º 42, e de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 52).
- 41 A esse respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que se deve atender à substância desse ato e apreciar esses efeitos em função de critérios objetivos, tais como o conteúdo do referido ato, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da sua adoção e os poderes da instituição, do órgão ou do organismo da União seu autor (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de fevereiro de 2014, Hungria/Comissão, C-31/13 P, EU:C:2014:70, n.º 55, e de 9 de julho de 2020, República Checa/Comissão, C-575/18 P, EU:C:2020:530, n.º 47), uma vez que esses poderes não devem ser entendidos de forma abstrata mas sim enquanto elementos suscetíveis de esclarecer a análise concreta do conteúdo do referido ato, a qual reveste um caráter central e indispensável (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão, C-599/15 P, EU:C:2017:801, n.ºs 49, 51, 52 e 55).
- 42 Na medida em que os recorrentes fazem da intenção que imputam ao BCE quando adotou os atos controvertidos um dos elementos centrais do primeiro fundamento, há que indicar, além disso, que o Tribunal de Justiça sublinhou que, embora resulte da jurisprudência que pode ser tomado em consideração o critério subjetivo relativo à intenção que levou a instituição, o órgão ou o organismo da União que é o autor do ato recorrido a adotá-lo, esse critério subjetivo só pode desempenhar um papel complementar relativamente aos critérios referidos no número anterior e, por conseguinte, não se lhe pode conferir uma importância maior do que a estes últimos, nem pôr em causa a apreciação dos efeitos do ato recorrido que daí decorre (Acórdão de 21 de janeiro de 2021, Alemanha/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, n.º 65).

- 43 Ora, o Tribunal Geral respeitou manifestamente essa jurisprudência quando analisou detalhadamente, nos n.ºs 33 a 36 dos despachos recorridos, o conteúdo essencial dos atos controvertidos, tomando nomeadamente em consideração, enquanto elementos suscetíveis de esclarecer a análise concreta do conteúdo destes últimos, os poderes do BCE quando lhe incumbe levar a cabo a avaliação de uma entidade que se encontre em situação ou em risco de insolvência nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, em relação aos atribuídos por esse artigo ao CUR quando essa avaliação lhe é comunicada. Além disso, considerou, no n.º 47 desses despachos, que a intenção do BCE ao adotar os atos controvertidos não punha em causa a sua natureza de ato preparatório. Este método de análise está em conformidade com a jurisprudência recordada no número anterior, segundo a qual a intenção do autor de um ato objeto de recurso contencioso tem caráter meramente complementar na identificação da natureza, recorrível ou não, desse ato.
- 44 Por conseguinte, não têm razão os recorrentes ao criticarem o Tribunal Geral por se ter baseado *in abstracto* no ato não vinculativo que, segundo a sua interpretação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, devia ser adotado pelo BCE, mas não nas medidas efetivamente adotadas por este.
- 45 Os recorrentes tentam pôr em causa as apreciações do Tribunal Geral mencionadas no n.º 43 do presente acórdão invocando uma presunção de que qualquer apreciação de uma autoridade tem efeito vinculativo a menos que essa autoridade indique claramente que essa apreciação não apresenta tal caráter. Ora, explicam que o próprio BCE indicou, tanto nos atos controvertidos como no anúncio público que os acompanha, ter procedido à avaliação de uma entidade se encontrar em situação ou em risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. Os recorrentes destacam também várias outras circunstâncias, como a apreciação da proporcionalidade efetuada pelo BCE, pressupondo este que a decisão pela qual se procedeu a essa avaliação produz efeitos jurídicos vinculativos, o anúncio público e a comunicação às instituições de crédito em causa dos atos controvertidos, ou ainda a afirmação pública de que a liquidação dessas instituições de crédito era inevitável. Do mesmo modo, os recorrentes salientam a interpretação inadequada do termo «vinculativo» pelo Tribunal Geral a propósito da sua análise da Sentença do tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo) de 9 de março de 2018, termo esse que significa, na realidade, no contexto do artigo 18.º desse regulamento, que a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência feita pelo BCE se impõe ao CUR na medida em que este não pode adotar uma medida de resolução quando o BCE tenha concluído que a instituição bancária em causa não se encontra em situação ou em risco de insolvência e, em contrapartida, inversamente, é obrigado a tomar tal medida quando o BCE tenha declarado a existência de tal situação ou um risco de insolvência.
- 46 Ora, a presunção que os recorrentes pretendem que seja reconhecida colide com a exigência de, perante um determinado ato, se apreciar o seu eventual caráter vinculativo à luz do seu conteúdo essencial e da intenção do seu autor, como resulta da jurisprudência recordada nos n.ºs 40 a 42 do presente acórdão. Além disso, privaria em grande parte do seu alcance o artigo 263.º TFUE, uma vez que a sua aplicação levaria o juiz da União a partir do princípio de que todos os atos das instituições, dos órgãos ou dos organismos da União revestem caráter decisório, a menos que estes últimos tenham expressamente indicado que não é esse o caso quando se trata de um determinado ato. Além disso, ao deixar a essas instituições, órgãos ou organismos a incumbência de qualificar eles próprios os seus atos de decisórios ou não e ao partir do princípio de que, salvo menção em contrário, esses atos são vinculativos e constituem, portanto, decisões, tal presunção iria contra a jurisprudência referida no n.º 39 do presente acórdão, segundo a qual não é pertinente que um ato seja ou não designado como uma «decisão» pelas instituições, órgãos e organismos da União (v., neste sentido, Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 47 e jurisprudência aí referida).
- 47 Além disso, embora seja verdade que qualquer ato decisório de uma instituição, de um órgão ou de um organismo da União deve respeitar os princípios gerais do direito da União, dos quais faz parte o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2009, Nijemeisland,

C-170/08, EU:C:2009:369, n.º 41 e jurisprudência aí referida) e que, portanto, são numerosos os atos juridicamente vinculativos que contêm uma análise da proporcionalidade, a presença desta análise, por um argumento *a contrario*, não pode ser transformada em elemento que atesta o carácter vinculativo de um ato. Com efeito, é perfeitamente possível que a autoridade em causa proceda a uma análise da proporcionalidade de uma medida no decurso de um procedimento administrativo que comporte várias etapas, sem ser por isso que é alterada a substância de um ato que é suposto ser um ato intermédio.

- 48 Improcede igualmente o argumento dos recorrentes relativo ao anúncio público e à comunicação às instituições de crédito envolvidas dos atos controvertidos. Com efeito, resulta do n.º 45 dos despachos recorridos que o Tribunal Geral considerou que estes «não [tinham sido] objeto de publicação, mas que o BCE [tinha] publicado dois comunicados que não constitu[íam] de modo algum os atos [controvertidos]». Ora, essa consideração enquadra-se na apreciação dos factos pelo Tribunal Geral, a qual não é, sem prejuízo da desvirtuação destes, não alegada pelos recorrentes, suscetível de fiscalização em segunda instância (v., neste sentido, Despacho de 5 de fevereiro de 2015, Grécia/Comissão, C-296/14 P, não publicado, EU:C:2015:72, n.º 32 e jurisprudência aí referida). Além disso, importa assinalar, como salientou o advogado-geral no n.º 63 das suas conclusões, que a publicação pelo BCE de comunicados de imprensa relativos à avaliação de uma entidade que se encontre em situação ou em risco de insolvência não implica que o BCE tenha pretendido conferir carácter vinculativo a essa avaliação ou que esta tenha, por natureza, esse carácter.
- 49 Quanto ao argumento de que a afirmação pública do BCE segundo a qual a liquidação das instituições de crédito em causa era inevitável confirma o carácter vinculativo dos atos controvertidos, importa salientar que não se baseia nem no seu conteúdo essencial nem na intenção do seu autor. Além disso, essa liquidação, em conformidade com o direito letão relativamente à ABLV Bank, não decorreu dos referidos atos, mas sim de uma decisão tomada pelos acionistas dessa sociedade na sequência da decisão do CUR segundo a qual não era necessário, no interesse público, aplicar dispositivos de resolução à ABLV Bank e à ABLV Bank Luxembourg, em conformidade com o Regulamento n.º 806/2014.
- 50 Por último, há que rejeitar o argumento de que o Tribunal Geral se baseou, como se depreende, em especial do n.º 48 dos despachos recorridos, numa interpretação inadequada do termo «vinculativo» no contexto do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014. Com efeito, nesse número, o Tribunal Geral limitou-se a reproduzir um fundamento da Sentença do tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo) de 9 de março de 2018, que menciona expressamente que «as partes concord[aram] em afirmar que as avaliações e verificações feitas pelo BCE e pelo CUR no âmbito do [referido] [r]egulamento não se im[pu]nham ao tribunal a que o presente pedido foi submetido», para indicar que, segundo os próprios recorrentes, as avaliações de uma entidade em situação ou em risco de insolvência não constituem mais do que uma mera avaliação factual, sem efeitos jurídicos.
- 51 Resulta do exposto que improcede o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

- 52 Com o seu segundo fundamento, os recorrentes alegam que os despachos recorridos assentam numa interpretação errada do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014. Este segundo fundamento comporta, em substância, duas séries de argumentos relativos, por um lado, à interpretação estrita do referido artigo 18.º, que levou o Tribunal Geral a concluir que os atos controvertidos não eram atos

recoráveis na aceção do artigo 263.º TFUE, e, por outro, ao erro que o Tribunal Geral cometeu quando concluiu que a situação da ABLV Bank e da ABLV Bank Luxembourg não tinha sido alterada por esses atos.

53 O BCE, apoiado pela Comissão, alega que o segundo fundamento é improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

54 Antes de examinar as duas séries de argumentos aduzidos pelos recorrentes no âmbito do segundo fundamento, há que referir um certo número de considerações preliminares.

– Considerações preliminares

55 Em primeiro lugar, importa sublinhar que o Regulamento n.º 806/2014 tem a sua origem na vontade do legislador da União de prevenir a ocorrência de crises como a dos «subprimes», em 2008. Razão pela qual esse regulamento tem por objetivo instituir, em conformidade com o seu considerando 8, mecanismos de resolução mais eficazes, que são essenciais para evitar os danos que resultaram de situações de insolvência de bancos ocorridas no passado. Ora, esse objetivo pressupõe uma decisão rápida, como ilustram os curtos prazos previstos no artigo 18.º do referido regulamento, para que a estabilidade financeira não seja abalada. Por conseguinte, esse objetivo não pode ser ignorado na interpretação desta última disposição para determinar se a avaliação pelo BCE de uma entidade em situação ou em risco de insolvência constitui ou não, no âmbito do procedimento de resolução, um ato recorável, uma vez que o reconhecimento do carácter decisório dessa avaliação poderia afetar sensivelmente a celeridade desse procedimento.

56 Em segundo lugar, há que assinalar que o artigo 86.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que os Estados-Membros e as instituições da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, podem interpor recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia contra as decisões do CUR sendo este último citado com exclusão de qualquer outra instituição, órgão ou organismo da União. Assim, não é feita nessa disposição qualquer menção ao BCE e, em especial, às avaliações a que pode proceder de uma entidade em situação ou em risco de insolvência, o que parece confirmar que o legislador da União não pretendeu atribuir uma competência decisória ao BCE na matéria. Além disso, a adoção pelo CUR de um programa de resolução, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 6, desse regulamento, ou a decisão de não adotar esse programa podem ser objeto de recurso nos órgãos jurisdicionais da União, no âmbito do qual a avaliação pelo BCE de uma entidade em situação ou em risco de insolvência pode ser objeto de fiscalização jurisdicional.

57 É à luz destas considerações que há que examinar as duas séries de argumentos apresentados pelos recorrentes.

– Quanto à primeira série de argumentos relativos à interpretação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014

58 Os recorrentes consideram, no essencial, que o Tribunal Geral, na interpretação que fez do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, não teve em conta o segundo parágrafo dessa disposição, pelo que considerou erradamente que esta prevê uma mera comunicação de informações factuais não vinculativas pelo BCE ao CUR e que este último é o único competente para determinar se as três condições previstas no primeiro parágrafo da referida disposição estão preenchidas. Os recorrentes acrescentam que a existência de uma situação ou de um risco de insolvência pressupõe, à luz da definição desse conceito que figura no artigo 18.º, n.º 4, do referido regulamento, uma análise e uma conclusão jurídicas.

- 59 Os recorrentes criticam igualmente o Tribunal Geral de, no n.º 46 dos despachos recorridos, não ter dado suficiente importância à «equivalência funcional» que existe entre a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência e a retirada da sua autorização. Ao recusar reconhecer que a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência, que é competência da autoridade de supervisão, tem carácter vinculativo, o Tribunal Geral põe em causa a coerência do sistema de supervisão bancária e de resolução, uma vez que o artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 deve interpretar-se de forma que a autoridade de resolução esteja vinculada pela apreciação sobre uma entidade em situação ou em risco de insolvência efetuada pela autoridade de supervisão.
- 60 A esse respeito, há que indicar, primeiro, que incumbe ao CUR, em conformidade com o artigo 18.º, n.ºs 1 e 6, do Regulamento n.º 806/2014, adotar um programa de resolução, que deve seguidamente, por força do artigo 18.º, n.º 7, desse regulamento, ser aprovado pela Comissão ou, sendo caso disso, pelo Conselho, uma vez que esse programa só pode, com efeito, entrar em vigor se essas instituições não tiverem formulado objeções. Além disso, um programa de resolução só pode ser adotado, nos termos expressos no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a c), do referido regulamento, se se verificarem três condições, a saber, a entidade encontrar-se em situação ou em risco de insolvência, não existir uma perspectiva razoável de medidas alternativas que evitem a insolvência num prazo razoável e que seja necessária uma medida de resolução para defesa do interesse público de acordo com o artigo 18.º, n.º 5, do mesmo regulamento.
- 61 Por conseguinte, importa sublinhar desde já, à semelhança do BCE e da Comissão, que, uma vez que a adoção de um programa de resolução está subordinada à reunião das três condições mencionadas no número anterior e que a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência pelo BCE apenas diz respeito à primeira dessas condições, essa avaliação não pode antecipar o resultado do procedimento de resolução, já que esta depende igualmente das outras duas condições.
- 62 A este respeito, no que toca à primeira condição, o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 confere um papel prioritário, mesmo que não seja exclusivo, ao BCE, uma vez que é a este que cabe, regra geral, levar a cabo a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência. Embora o CUR também possa proceder a essa avaliação, só o pode fazer após ter informado o BCE da sua intenção e apenas se este, no prazo de três dias após a receção dessas informações, não proceder a essa avaliação. Por conseguinte, é reconhecida ao BCE uma competência prioritária para proceder a essa avaliação, baseada, como sublinha a Comissão, no conhecimento de que dispõe enquanto autoridade de supervisão, uma vez que, tendo acesso, nessa qualidade, a toda a informação prudencial sobre a entidade em causa, está em melhor posição para determinar se está preenchida essa condição, à luz da definição de que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência, que figura no artigo 18.º, n.º 4, deste regulamento, que se refere, em particular, a elementos relacionados com a situação prudencial, como as condições de autorização, a situação do ativo por comparação com o passivo ou a dívida atual ou futura.
- 63 Esta interpretação é confirmada pela obrigação imposta ao BCE, por força do artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, de comunicar sem demora ao CUR, no caso de este pretender proceder ele próprio à avaliação da entidade em situação ou em risco de insolvência, qualquer informação útil solicitada por este. Em contrapartida, quanto às duas outras condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desse regulamento, o CUR dispõe de competência exclusiva para se pronunciar sobre a questão de saber se estão preenchidas essas condições.
- 64 Por outro lado, o considerando 26 do Regulamento n.º 806/2014 confirma simultaneamente a competência partilhada entre o BCE, autoridade de supervisão no âmbito do MUS, e o CUR, autoridade de resolução, para avaliar se uma instituição de crédito está ou pode vir a estar em situação de insolvência, e a competência exclusiva do CUR para apreciar se estão preenchidas as outras condições exigidas para a adoção de um programa de resolução.

- 65 O papel do BCE limita-se, portanto, a apreciar a primeira das condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 e a comunicar ao CUR essa avaliação, ou, no caso de este ter manifestado a sua intenção de realizar ele próprio essa avaliação, a contribuir para a realização dessa tarefa.
- 66 Por conseguinte, no caso presente, a avaliação pelo BCE da situação ou do risco de insolvência da ABLV Bank e da ABLV Bank Luxembourg não produziu, enquanto tal, efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses dos recorrentes, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, já que apenas a adoção, e depois a entrada em vigor de um programa de resolução, bem como a execução de instrumentos de resolução, na aceção do artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, podiam alterar essa situação. O procedimento de resolução deve, portanto, ser considerado um procedimento administrativo complexo que envolve várias autoridades e de que apenas o resultado final, decorrente do exercício, pelo CUR, da sua competência, pode ser objeto da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 86.º, n.º 2, desse regulamento.
- 67 Contrariamente ao que alegam os recorrentes, a avaliação pelo BCE da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 não é um ato vinculativo e, em particular, não coloca o CUR em situação de competência vinculada a essa avaliação. Com efeito, ou o BCE considera, na sua avaliação, que a entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência, o que tem como consequência o início do procedimento previsto no artigo 18.º desse regulamento, ou considera que não é esse o caso, pelo que não é iniciado o processo. Nada na redação dessa disposição indica que o CUR fique privado, em qualquer dessas hipóteses, de um poder de apreciação da entidade em questão em situação ou em risco de insolvência.
- 68 Com efeito, na primeira das hipóteses mencionadas no número anterior, à luz da avaliação comunicada pelo BCE e dos autos que o justificam, não está excluído que o CUR não partilhe ou não partilhe inteiramente da análise do BCE, ou que aí detete uma irregularidade que lhe cabe sanar, a fim de evitar que esta seja, sendo caso disso, posteriormente punida pelo juiz da União no âmbito de um recurso de anulação conforme previsto no artigo 86.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014. A esse respeito, há que insistir no facto de que, como recordado no n.º 62 do presente acórdão, o CUR é competente, quando assim decide, para proceder à avaliação da primeira das condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento e que, para o efeito, está em condições de se servir dos documentos postos à sua disposição pelo BCE.
- 69 É certo que, na prática, a competência de que dispõe o BCE e o seu conhecimento da informação prudencial relativa à entidade em causa fazem com que o CUR provavelmente venha a subscrever a avaliação do BCE. Todavia, como salientou o advogado-geral no n.º 111 das suas conclusões, embora não haja «problema em admitir que a avaliação do BCE possa estar revestida de *auctoritas*, no sentido clássico do termo, e que o CUR não poderia deixar de a tomar em consideração ou de rejeitar o seu conteúdo acriticamente», «isso não implica que [essa avaliação] seja, além disso, dotada de *potestas* inerente às decisões jurídicas que se impõem nas relações entre instituições, quando uma delas não se pode afastar, quanto ao mérito, do que a outra decidiu ou acordou».
- 70 Na segunda das hipóteses mencionadas no n.º 67 do presente acórdão, o CUR também não está juridicamente vinculado pela avaliação do BCE. É certo que, quando este chega à conclusão de que a entidade em causa não se encontra em situação ou em risco de insolvência, não é transmitida nenhuma avaliação ao CUR e o procedimento de resolução não é, portanto, iniciado, uma vez que o artigo 18.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que o BCE deve comunicar a sua avaliação à Comissão e ao CUR apenas quando considerar que a entidade está em situação ou em risco de insolvência.

- 71 A avaliação pelo BCE da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 não produz, portanto, efeitos vinculativos para o CUR, tanto mais que lhe cabe, após a receção dessa avaliação, apreciar ele próprio, no âmbito do exame da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), desse regulamento, se há perspetivas razoáveis de que outras medidas impediriam a insolvência da entidade em causa.
- 72 Em segundo lugar, no que respeita aos argumentos dos recorrentes baseados na distinção entre a supervisão e a resolução das instituições de crédito, há que realçar, à semelhança do BCE, que este, enquanto autoridade de supervisão das entidades e grupos significativos visados no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1024/2013, como, no caso em apreço, a ABLV Bank e a ABLV Bank Luxembourg, está, em princípio, mais bem colocado para levar a cabo a avaliação de uma entidade que se encontra em situação ou em risco de insolvência. No entanto, como foi recordado nos n.ºs 62, 68 e 70 do presente acórdão, o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 não atribui ao BCE competência exclusiva para proceder a essa avaliação, já que o CUR pode igualmente fazê-lo após ter informado o BCE da sua intenção e apenas se o BCE, no prazo de três dias após a receção dessas informações, não proceder a essa avaliação.
- 73 Além disso, a intervenção do BCE no âmbito do procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 assenta menos na separação das funções de supervisão e de resolução do que na competência especial de que esta instituição dispõe enquanto autoridade de supervisão. Por conseguinte, embora seja verdade que a regulamentação bancária distingue a supervisão e a resolução das instituições de crédito e que institui, para esse efeito, uma separação das funções entre o BCE e o CUR, essa dicotomia não tem consequências sobre a natureza da avaliação pelo BCE de uma entidade em situação ou em risco de insolvência, que continua a ser um ato preparatório.
- 74 Quanto ao argumento baseado na existência de uma equivalência funcional entre a avaliação de uma entidade que se encontra em situação ou em risco de insolvência e a retirada dessa sua autorização, importa recordar que, no n.º 46 dos despachos recorridos, o Tribunal Geral, em resposta a esse argumento, sublinhou que, embora essa avaliação se possa basear na apreciação de que as condições de manutenção da autorização deixaram de estar reunidas por força do artigo 18.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, estes dois atos não são equivalentes.
- 75 A esse respeito, embora seja verdade que, segundo o artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014, se considera que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência quando se verificar uma ou mais das circunstâncias que enuncia, uma avaliação da entidade que se encontra em situação ou em risco de insolvência não exige formalmente uma decisão sobre a questão de saber se deve ser retirada a autorização dessa entidade. Daí resulta que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o argumento exposto no número anterior de modo nenhum implica que a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência corresponda exclusiva e necessariamente ao BCE, na qualidade de autoridade de supervisão, pelo que também pode ser levada a cabo pelo CUR, na qualidade de autoridade de resolução.

– *Quanto à segunda série de argumentos dos recorrentes relativos à alteração da situação jurídica da ABLV Bank e da ABLV Bank Luxembourg*

- 76 A este respeito, os recorrentes invocam três argumentos.
- 77 Em primeiro lugar, os recorrentes alegam que a situação da ABLV Bank e da ABLV Bank Luxembourg foi alterada pela publicação pelo BCE da avaliação dessas entidades em situação ou em risco de insolvência. Todavia, é preciso assinalar, antes de mais, que os recorrentes não fornecem nenhuma clarificação a este respeito. Em todo o caso, embora não esteja excluído que a referida publicação tenha tido consequências sobre a situação, em particular económica, dessas mesmas entidades, não implicou, em contrapartida, uma alteração da sua situação jurídica.

- 78 Em segundo lugar, no que toca ao argumento dos recorrentes relacionado com o n.º 47 dos despachos recorridos, basta observar que se baseia numa leitura errada desse número. Com efeito, o Tribunal Geral, para rejeitar o argumento dos recorrentes assente numa pretensa diferença de redação entre a publicação no sítio Internet do BCE e os atos controvertidos, limitou-se a recordar que decorria dos n.ºs 32 a 36 dos referidos despachos que, relativamente ao essencial, esses atos deviam ser qualificados de medidas preparatórias.
- 79 Em terceiro lugar, os recorrentes consideram que o Tribunal Geral cometeu um erro ao basear-se numa jurisprudência não pertinente, uma vez que só é válida para os casos em que os atos em causa não têm carácter vinculativo, o que não acontece no caso presente.
- 80 A este respeito, embora a jurisprudência visada por este argumento tenha sido desenvolvida, como alegam os recorrentes, em circunstâncias diferentes das que estão em causa no caso presente, não é menos verdade que a mesma é pertinente para determinar se os atos controvertidos constituem ou não atos recorríveis. Em especial, a premissa em que se baseia o referido argumento, a saber, que os atos controvertidos têm carácter vinculativo, é errada, como resulta da análise relativa à primeira série de argumentos apresentados no âmbito do presente fundamento.

– *Conclusão quanto ao segundo fundamento*

- 81 Visto improcederem as duas séries de argumentos dos recorrentes apresentadas no âmbito do segundo fundamento, deve este ser julgado improcedente.

Conclusão

- 82 Uma vez que nenhum dos dois fundamentos dos presentes recursos foi acolhido, devem estes ser julgados integralmente improcedentes.
- 83 Quanto ao pedido da Comissão no sentido de que o Tribunal de Justiça esclare dois aspetos do n.º 34 dos despachos recorridos, importa recordar que decorre sem ambiguidade do artigo 40.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como dos artigos 129.º e 132.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicáveis ao processo de recurso no Tribunal de Justiça em virtude do artigo 190.º desse regulamento, que os pedidos do interveniente só podem ter por objeto o apoio, total ou parcial, dos pedidos de uma das partes. Ora, ao pedir ao Tribunal de Justiça que esclare o n.º 34 dos despachos recorridos, a Comissão excede os pedidos do BCE, já que este se limita a pedir que seja negado provimento aos recursos e que os recorrentes sejam condenados nas despesas. O pedido da Comissão deve, assim, ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 84 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do mesmo Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, deste mesmo Regulamento de Processo, igualmente aplicável por força do referido artigo 184.º, n.º 1, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.
- 85 Tendo o BCE pedido a condenação dos recorrentes nas despesas e tendo estes sido vencidos, há que condená-los a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo BCE. A Comissão, interveniente em apoio do BCE, suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimentos aos recursos.**
- 2) Os pedidos da Comissão Europeia para que o Tribunal de Justiça substitua o raciocínio exposto no n.º 34 dos Despachos do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de maio de 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296), e de 6 de maio de 2019, Bernis e o./BCE (T-283/18, não publicado, EU:T:2019:295), objeto dos presentes recursos, são julgados manifestamente inadmissíveis.**
- 3) A ABLV Bank AS é condenada nas despesas no processo C-551/19 P.**
- 4) Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, a OF Holding SIA e a Cassandra Holding Company SIA são condenados nas despesas no processo C-552/19 P.**
- 5) A Comissão Europeia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas