



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de outubro de 2024*

Índice

I.	Quadro jurídico	5
A.	Diretiva 2014/59/UE	5
B.	Regulamento MUR	5
II.	Antecedentes do litígio	16
A.	A situação económica do Banco Popular nos anos de 2016 e 2017	16
B.	Tramitação processual de resolução	18
C.	Programa de resolução controvertido	19
D.	Factos posteriores à adoção do programa de resolução controvertido	22
III.	Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido	22
A.	Tramitação processual no Tribunal Geral	23
B.	Acórdão recorrido	24
IV.	Pedidos das partes no presente recurso	24
V.	Quanto ao presente recurso	25
A.	Considerações preliminares	25
B.	Quanto ao primeiro e quarto a sexto fundamentos, relativos à violação do artigo 296.º TFUE, do artigo 18.º do Regulamento MUR, do dever de diligência que incumbe ao CUR, do artigo 47.º da Carta, do artigo 6.º da CEDH e do princípio do contraditório	26
1.	Quanto ao quinto fundamento	26

* Língua do processo: espanhol.

a) Argumentos das partes	26
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	28
1) Quanto à admissibilidade	28
2) Quanto ao mérito	29
2. Quanto ao primeiro fundamento	34
a) Argumentos das partes	34
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	35
1) Quanto à admissibilidade	35
2) Quanto ao mérito	36
i) Quanto à primeira parte do primeiro fundamento	36
ii) Quanto à segunda parte do primeiro fundamento	37
3. Quanto ao quarto fundamento	39
a) Argumentos das partes	39
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	39
4. Quanto ao sexto fundamento	41
a) Argumentos das partes	41
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	42
1) Quanto à admissibilidade	42
2) Quanto ao mérito	42
C. Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação dos artigos 17.º e 52.º da Carta, bem como do artigo 5.º, n.º 4, TUE	43
1. Argumentos das partes	43
2. Apreciação do Tribunal de Justiça	45
a) Quanto à admissibilidade	45
b) Quanto ao mérito	45
D. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do artigo 39.º da Diretiva 2014/59, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE ...	51
1. Argumentos das partes	51

2. Apreciação do Tribunal de Justiça	52
a) Quanto à admissibilidade	52
b) Quanto ao mérito	53
1) Quanto à primeira e quarta partes do segundo fundamento	53
2) Quanto à segunda parte do segundo fundamento	55
E. Quanto ao terceiro e oitavo fundamentos, relativos à violação do direito de propriedade e do princípio da proporcionalidade	56
1. Quanto ao terceiro fundamento	56
a) Argumentos das partes	56
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	57
1) Quanto à admissibilidade	57
2) Quanto ao mérito	58
2. Quanto ao oitavo fundamento	60
a) Argumentos das partes	60
b) Apreciação do Tribunal de Justiça	61
VI. Quanto às despesas	61

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política económica e monetária — União Bancária — Regulamento (UE) n.º 806/2014 — Mecanismo Único de Resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção de um programa de resolução para o Banco Popular Español S.A. — Artigo 18.º, n.º 1 — Condições para a adoção de um programa de resolução — Obrigações do Conselho Único de Resolução (CUR) — Dever de diligência — Dever de fundamentação — Artigo 88.º — Dever de confidencialidade — Artigo 14.º — Objetivos da resolução — Alienação da atividade da entidade em questão — Condições da venda e momento em que uma proposta pode ser aceite — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 17.º — Direito de propriedade dos acionistas — Vigência do Regulamento n.º 806/2014»

No processo C-535/22 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 9 de agosto de 2022,

Aeris Invest Sàrl, com sede em Luxemburgo (Luxemburgo), representada inicialmente por E. Galán Burgos, R. Vallina Hoset, e M. Varela Suárez, advogados e, depois, por C. Jaramillo Samper, R. Vallina Hoset et M. Varela Suárez, advogados,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, assistidos por J. Rivas Andrés, advogado,

Conselho Único de Resolução (CUR), representado por H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz e J. M. Rius Riu, na qualidade de agentes, assistidos por F. B. Fernández de Trocóniz Robles, advogado, B. Meyring e S. Schelo, Rechtsanwälte,

recorridos em primeira instância,

Reino de Espanha, representado por L. Aguilera Ruiz e M. J. Ruiz Sánchez, na qualidade de agentes,

Parlamento Europeu, representado por J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani e L. Visaggio, na qualidade de agentes,

Conselho da União Europeia, representado por J. Haunold, H. Marcos Fraile e A. Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,

Banco Santander, S.A., com sede em Santander (Espanha), representado por J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde e D. Sarmiento Ramírez-Escudero, advogados,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

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

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 14 de março de 2024,

profere o seguinte

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, a Aeris Invest Sàrl pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 1 de junho de 2022, Aeris Invest/Comissão e CUR (T-628/17, a seguir, «acórdão recorrido», EU:T:2022:315), que negou provimento ao seu recurso, interposto nos termos do artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão SRB/EES/2017/08 da sessão executiva do Conselho Único de Resolução (CUR), de 7 de junho de 2017, relativa a um programa de resolução para o Banco Popular Español, S.A. (a seguir «programa de resolução controvertido»),

e da Decisão (UE) 2017/1246 da Comissão, de 7 de junho de 2017, que aprova o programa de resolução para o Banco Popular Español S.A. (JO 2017, L 178, p. 15; retificação no JO 2017, L 320, p. 31).

I. Quadro jurídico

A. Diretiva 2014/59/UE

- 2 O artigo 38.º da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 173, p. 190), sob a epígrafe «Instrumento de alienação da atividade», dispõe, no seu n.º 2:

«As transferências feitas nos termos do n.º 1 são efetuadas em condições comerciais, tendo em conta as circunstâncias, e de acordo com o enquadramento da União [Europeia] para os auxílios estatais.»

- 3 O artigo 39.º desta diretiva, sob a epígrafe «Instrumento de alienação da atividade: requisitos procedimentais», prevê, no seu n.º 2:

«Sem prejuízo do enquadramento da União para os auxílios estatais, se aplicável, a promoção da alienação referida no n.º 1 é efetuada de acordo com os seguintes critérios:

a) Ser tão transparente quanto possível e não representar de forma materialmente incorreta os ativos, passivos, ações e outros instrumentos de propriedade dessa instituição que a autoridade tencione transferir, tendo em conta as circunstâncias e, em especial, a necessidade de manter a estabilidade financeira;

b) Não favorecer indevidamente nem discriminar os potenciais adquirentes;

[...]

f) Maximizar, na medida do possível, o preço de venda das ações ou de outros instrumentos de propriedade, dos ativos, dos direitos ou dos passivos envolvidos.

Sob reserva da alínea b) do primeiro parágrafo, os princípios referidos no presente número não obstam a que a autoridade de resolução possa solicitar a apresentação de propostas a determinados adquirentes potenciais.

[...]»

B. Regulamento MUR

- 4 Os considerandos 24, 26, 58 e 116 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 «Regulamento MUR»), têm a seguinte redação:

«(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 seguir “Fundo”)] a ser utilizado numa determinada medida de resolução. Além disso, a Comissão deverá ficar habilitada a adotar atos delegados no que diz respeito à especificação dos critérios ou das condições adicionais a ter em conta pelo CUR no exercício das suas diversas competências. Essa atribuição de funções de resolução não deverá, de modo algum, dificultar o funcionamento do mercado interno de serviços financeiros. A [Autoridade Bancária Europeia (EBA)] deverá, por conseguinte, manter o seu papel e conservar as suas competências e funções existentes: deverá desenvolver e contribuir para a aplicação coerente da legislação da União aplicável a todos os Estados-Membros e favorecer a convergência das práticas em matéria de supervisão no conjunto da União.

[...]

(26) O [Banco Central Europeu (BCE)], enquanto autoridade de supervisão no âmbito do [Mecanismo Único de Supervisão criado pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63)], 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 [...].

[...]

(58) A liquidação de uma entidade em situação de insolvência ao abrigo dos processos normais de insolvência poderia pôr em causa a estabilidade financeira, interromper a prestação de serviços essenciais e afetar a proteção dos depositantes. Nesse caso, será do interesse público aplicar instrumentos de resolução. Os objetivos da resolução deverão, por

consequente, ser os seguintes: garantir a continuidade dos serviços financeiros essenciais, manter a estabilidade do sistema financeiro, reduzir o risco moral limitando o recurso a apoios financeiros públicos para as entidades em situação de insolvência e proteger os depositantes.

[...]

(116) As medidas de resolução deverão ser devidamente notificadas e, salvas as exceções restritas estabelecidas no presente regulamento, tornadas públicas. No entanto, dado que as informações obtidas pelo CUR, pelas autoridades nacionais de resolução e os seus consultores profissionais durante o processo de resolução serão provavelmente sensíveis, essas informações deverão ser sujeitas a requisitos em matéria de segredo profissional até à divulgação da decisão de resolução. É necessário ter em conta que a informação sobre o teor e os pormenores dos planos de resolução e os resultados de qualquer avaliação desses planos podem ter efeitos de grande alcance, nomeadamente nas empresas em causa. Dever-se-á presumir que qualquer informação fornecida a propósito de uma decisão antes de esta ser tomada, seja sobre se as condições para a resolução estão reunidas, seja sobre a utilização de um instrumento específico ou de qualquer medida durante o processo, tem efeitos sobre os interesses públicos e privados afetados pela ação. Contudo, a informação de que o CUR e a autoridade nacional de resolução estão a examinar uma entidade específica pode ser suficiente para ter efeitos negativos para essa entidade. Por conseguinte, é necessário assegurar que existam mecanismos adequados para manter a confidencialidade dessa informação, como o teor e os pormenores dos planos de resolução e os resultados de qualquer avaliação realizada nesse contexto.»

5 Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, o CUR, tal como o Conselho e a Comissão está sujeito, por um lado, às normas técnicas de regulamentação e de execução vinculativas elaboradas pela EBA e adotadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 12), bem como, por outro, às orientações e recomendações emitidas pela EBA nos termos deste último regulamento.

6 O artigo 14.º do Regulamento MUR, sob a epígrafe «Objetivos da resolução», dispõe:

«1. Quando aplicarem o procedimento de resolução referido no artigo 18.º, o CUR, o Conselho e a Comissão, e, se for caso disso, as autoridades nacionais de resolução, no que diz respeito às respetivas responsabilidades, têm em conta os objetivos da resolução e escolhem os instrumentos de resolução e exercem os poderes de resolução que, em seu entender, melhor realizam os objetivos de resolução relevantes nas circunstâncias do caso concreto.

2. Os objetivos da resolução a que se refere o n.º 1 são os seguintes:

- a) Assegurar a continuidade das funções críticas;
- b) Evitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, nomeadamente evitando o contágio, inclusive das infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina do mercado;
- c) Proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário;

d) Proteger os depositantes abrangidos pela Diretiva 2014/49/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 2014, L 173, p. 149)] e os investidores abrangidos pela Diretiva 97/9/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores (JO 1997, L 84, p. 22)];

e) Proteger os fundos e ativos dos clientes.

Ao prosseguir os objetivos a que se refere o primeiro parágrafo, o CUR, o Conselho e a Comissão e, se for caso disso, as autoridades nacionais de resolução, procuram reduzir ao mínimo o custo da resolução e evitar a destruição de valor, a menos que tal seja necessário para atingir os objetivos da resolução.

3. Sem prejuízo das diferentes disposições do presente regulamento, os objetivos de resolução assumem igual importância, devendo ser equilibrados em função da natureza e circunstâncias de cada caso.»

7 O artigo 15.º, n.º 1, deste regulamento, sob epígrafe «Princípios gerais que regem a resolução», prevê, no seu n.º 1:

«Quando aplicarem o procedimento de resolução referido no artigo 18.º, o CUR, o Conselho, a Comissão e, se for caso disso, as autoridades nacionais de resolução, tomam todas as medidas adequadas para assegurar que a medida de resolução é adotada de acordo com os seguintes princípios:

a) Os acionistas da instituição objeto de resolução são os primeiros a suportar perdas;

[...]

8 O artigo 18.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Procedimento de resolução», dispõe:

«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 perspectiva 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, exceto se, a fim de prevenir ou remediar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro e preservar a estabilidade financeira, esse apoio financeiro público extraordinário assumir qualquer das seguintes formas:

[...]

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 atingir.

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.

[...]

8. Se o Conselho se opuser a colocar uma instituição sob resolução devido ao facto de o critério de interesse público referido no n.º 1, alínea c), não ser cumprido, a entidade em causa deve ser liquidada de forma ordenada de acordo com a legislação nacional aplicável.

[...]»

9 O artigo 20.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Avaliação para fins de resolução», dispõe:

«1. Antes de adotar uma medida de resolução ou exercer o poder para reduzir ou converter os instrumentos de capital relevantes, o CUR assegura que seja efetuada uma avaliação justa, prudente e realista dos ativos e passivos de uma entidade a que se refere o artigo 2.º por uma pessoa independente de qualquer autoridade pública, incluindo o CUR e a autoridade nacional de resolução e da entidade em causa.

2. Sem prejuízo do n.º 15, se todos os requisitos estabelecidos nos n.ºs 1 e 4 a 9 forem preenchidos, a avaliação é considerada definitiva.

3. Se não for possível realizar uma avaliação independente, nos termos do n.º 1, o CUR pode realizar uma avaliação provisória dos ativos e passivos da entidade a que se refere o artigo 2.º, nos termos do n.º 10 do presente artigo.

4. A avaliação destina-se a avaliar o valor dos ativos e passivos da entidade a que se refere o artigo 2.º, que preenche as condições de resolução especificadas nos artigos 16.º e 18.º

5. Os objetivos da avaliação são os seguintes:

- a) Servir de fundamento para determinar se as condições para desencadear a resolução ou as condições de redução ou conversão de instrumentos de capital se encontram preenchidas;
- b) Se as condições para desencadear a resolução se encontrarem preenchidas, fundamentar a decisão sobre a medida de resolução apropriada a adotar relativamente à entidade a que se refere o artigo 2.º;
- c) Quando for exercido o poder de redução ou conversão dos instrumentos de capital relevantes, fundamentar a decisão sobre a extensão da extinção ou da diluição dos instrumentos de propriedade, bem como da redução ou conversão de instrumentos de capital relevantes;
- d) Quando for aplicado o instrumento de recapitalização interna, fundamentar a decisão sobre a extensão da redução ou conversão dos passivos elegíveis;
- e) Quando for aplicado o instrumento de criação de uma instituição de transição ou instrumento de segregação dos ativos, fundamentar a decisão sobre os ativos, direitos, passivos ou instrumentos de propriedade a transferir, assim como a decisão sobre o valor da eventual contrapartida a pagar à instituição objeto de resolução ou, se for caso disso, aos titulares de instrumentos da propriedade;
- f) Quando for aplicado o instrumento de alienação da atividade, fundamentar a decisão sobre os ativos, direitos, passivos ou instrumentos de propriedade a transferir e fundamentar o entendimento, por parte do CUR, daquilo que constituem “condições comerciais” para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, alínea b);
- g) Em todos os casos, assegurar que as perdas sobre os ativos de uma entidade a que se refere o artigo 2.º são plenamente reconhecidas no momento em que os instrumentos de resolução são aplicados ou o poder para reduzir ou converter os instrumentos de capital relevantes é exercido.

6. Sem prejuízo do enquadramento da União para os auxílios estatais, se aplicável, a avaliação deve basear-se em pressupostos prudentes, nomeadamente quanto às taxas de incumprimento e à gravidade das perdas. A avaliação não deve pressupor qualquer eventual futura concessão de apoio financeiro público extraordinário ou assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência por um banco central ou qualquer assistência sob a forma de liquidez por um banco central em condições não convencionais [...]

[...]

10. Se, por imperativos de urgência, não for possível cumprir os requisitos previstos nos n.ºs 7 e 9, ou quando se aplicar o n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação provisória. A avaliação provisória deve respeitar os requisitos estabelecidos no n.º 4 e, na medida do que for razoavelmente possível nas circunstâncias, os requisitos constantes dos n.ºs 1, 7 e 9.

A avaliação provisória a que se refere o primeiro parágrafo deve incluir uma reserva prudencial para perdas adicionais devidamente justificadas.

11. Uma avaliação que não cumpra todos os requisitos previstos nos n.ºs 1 e 4 a 9 é considerada provisória até que uma pessoa independente a que se refere o n.º 1 efetue uma avaliação inteiramente conforme com todos os requisitos previstos nesses números. A avaliação definitiva *ex post* deve ser efetuada logo que possível. Pode ser realizada separadamente da avaliação referida nos n.ºs 16, 17 e 18, ou simultaneamente com essa avaliação e pela mesma pessoa independente que a efetua, mas deve ser distinta desta última.

Os objetivos da avaliação definitiva *ex post* são os seguintes:

- a) Assegurar que as perdas sobre os ativos da entidade a que se refere o artigo 2.º são plenamente reconhecidas na contabilidade dessa entidade;
- b) Fundamentar uma decisão de repor os créditos dos credores ou aumentar o valor da contrapartida paga, nos termos do n.º 12 do presente artigo.

12. Caso a estimativa, feita pela avaliação definitiva *ex post*, do valor patrimonial líquido da entidade a que se refere o artigo 2.º seja superior à estimativa desse mesmo valor feita pela avaliação provisória dessa entidade, o CUR pode requerer que a autoridade de resolução:

- a) Exerça o seu poder de aumentar o valor dos créditos na posse dos credores ou titulares de instrumentos de capital relevantes que tenham sido reduzidos no âmbito do instrumento de recapitalização interna;
- b) Dê instruções a uma instituição de transição ou um veículo de gestão de ativos para efetuar um novo pagamento da contrapartida, no que diz respeito aos ativos, direitos ou passivos, a uma instituição objeto de resolução ou, consoante o caso, no que diz respeito aos outros instrumentos de propriedade, aos proprietários desses instrumentos de propriedade.

13. Não obstante o n.º 1, uma avaliação provisória efetuada nos termos dos n.ºs 10 e 11 deve constituir uma base válida para que o CUR possa decidir adotar medidas de resolução, nomeadamente dando instruções às autoridades nacionais de resolução para assumirem o controlo de uma instituição em situação de insolvência, ou exercer o poder de redução ou conversão de instrumentos de capital relevantes.

[...]

15. A avaliação é parte integrante da decisão relativa à aplicação de um instrumento de resolução ou ao exercício de um poder de resolução, ou da decisão relativa ao exercício do poder de redução ou de conversão de instrumentos de capital. A avaliação em si não é passível de recurso independente, apenas podendo ser objeto de recurso juntamente com a decisão do CUR.

16. A fim de avaliar se os acionistas e os credores teriam recebido um tratamento mais favorável se a instituição objeto de resolução tivesse entrado num processo normal de insolvência, o CUR assegura que seja realizada uma avaliação por uma pessoa independente a que se refere o n.º 1, logo que possível, após a medida ou as medidas de resolução produzirem efeitos. Essa avaliação é distinta da avaliação realizada nos termos dos n.ºs 1 a 15.

[...]»

- 10 O artigo 21.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento MUR, sob a epígrafe «Redução ou conversão de instrumentos de capital», prevê, no seu n.º 1:

«O CUR exerce o poder de reduzir ou converter instrumentos de capital relevantes de acordo com o procedimento previsto no artigo 18.º, no que diz respeito 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 as condições de aplicação dos referidos números estiverem reunidas, apenas se avaliar, na sua sessão executiva, após a receção de uma comunicação nos termos do segundo parágrafo, ou por sua própria iniciativa, que estão preenchidas uma ou mais das seguintes condições:

- a) Se tiver sido determinado que as condições de resolução especificadas nos artigos 16.º e 18.º estão preenchidas, antes de serem tomadas medidas de resolução;

[...]»

- 11 O artigo 22.º deste regulamento, sob a epígrafe «Princípios gerais aplicáveis aos instrumentos de resolução», dispõe:

«1. Caso o CUR decida aplicar um instrumento de resolução a uma entidade ou grupo a que se refere o artigo 7, n.º 2, ou a uma entidade ou grupo a que se refere o artigo 7, n.º 4, alínea b) e n.º 5, se estiverem preenchidas as condições para a aplicação destes números, e dessa medida de resolução resultem perdas a suportar pelos credores ou a conversão dos seus créditos, o CUR instrui as autoridades nacionais de resolução para exercerem o poder de reduzir e de converter dos instrumentos de capital relevantes de acordo com o artigo 21.º, imediatamente antes ou juntamente com a aplicação do instrumento de resolução.

2. Os instrumentos de resolução a que se refere o artigo 18.º, n.º 6, alínea b), são os seguintes:

- a) O instrumento de alienação da atividade;
- b) O instrumento de criação de uma instituição de transição;
- c) O instrumento de segregação de ativos;
- d) O instrumento de recapitalização interna.

[...]

4. Os instrumentos de resolução devem ser aplicados para cumprir os objetivos da resolução especificados no artigo 14.º, de acordo com os princípios da resolução especificados no artigo 15.º. Os instrumentos de resolução podem ser aplicados isoladamente ou combinados entre si, exceto o instrumento de segregação de ativos que só pode ser aplicado juntamente com outro instrumento de resolução.

[...]»

- 12 O artigo 24.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Instrumento de alienação da atividade», tem a seguinte redação:

«1. No âmbito do programa de resolução, o instrumento de alienação da atividade consiste na transferência para um adquirente, que não seja uma instituição de transição, do seguinte:

- a) Instrumentos de propriedade emitidos por uma instituição objeto de resolução; ou
- b) A totalidade ou parte dos ativos, direitos ou passivos de uma instituição objeto de resolução.

2. Quanto ao instrumento de alienação da atividade, o programa de resolução deve prever o seguinte:

[...]

- b) As condições comerciais, tendo em conta as circunstâncias e os custos e despesas do processo de resolução, nos termos das quais a autoridade nacional de resolução deve efetuar a transferência nos termos do artigo 38.º, n.ºs 2, 3 e 4, da [Diretiva 2014/59];

[...]

- d) As medidas que devem ser tomadas pela autoridade nacional de resolução para promover a alienação dessa entidade ou desses instrumentos, ativos, direitos e passivos nos termos do artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da [Diretiva 2014/59];

- e) Se o respeito dos requisitos de promoção pela autoridade nacional de resolução é suscetível de prejudicar os objetivos da resolução de acordo com o n.º 3 do presente artigo.

3. O CUR pode aplicar o instrumento de alienação da atividade sem ter de satisfazer os requisitos de promoção previstos no n.º 2, alínea e), quando considerar que o cumprimento desses requisitos poderá pôr em causa um ou mais dos objetivos da resolução e, em especial, se estiverem preenchidas as seguintes condições:

- a) Considera que existe uma ameaça significativa para a estabilidade financeira resultante de ou agravada pela situação de insolvência ou eventual situação de insolvência da instituição objeto de resolução; e
- b) Considera que o cumprimento desses requisitos poderá comprometer a eficácia do instrumento de alienação da atividade para evitar essa ameaça ou realizar o objetivo da resolução especificado no artigo 14.º, n.º 2, alínea b).»

- 13 O artigo 29.º do Regulamento MUR rege a execução, pelas autoridades nacionais de resolução e pelo CUR, das decisões adotadas nos termos do referido regulamento e dispõe, no seu n.º 5, primeira frase, que o CUR publica, no seu sítio Internet oficial, uma cópia do programa de resolução ou uma nota resumindo os efeitos da medida de resolução e, em particular, os efeitos para os clientes de retalho.

- 14 O artigo 34.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Pedidos de informação», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Para efeitos do exercício das suas competências nos termos do presente regulamento, o CUR, por intermédio das autoridades nacionais de resolução ou diretamente, após informar as autoridades nacionais de resolução, utilizando plenamente todas as informações disponíveis ao BCE ou às autoridades nacionais competentes, pode exigir que as seguintes pessoas coletivas ou singulares lhe forneçam todas as informações necessárias ao exercício das competências conferidas pelo presente regulamento:

- a) As entidades a que se refere o artigo 2.º;
- b) Os trabalhadores das entidades a que se refere o artigo 2.º;
- c) Terceiros em quem as entidades a que se refere o artigo 2.º externalizaram funções ou atividades.

2. As entidades e as pessoas a que se refere o n.º 1 fornecem as informações solicitadas de acordo com o mesmo número. Os requisitos em matéria de segredo profissional não isentam essas entidades e pessoas do dever de fornecer as informações. A prestação das informações solicitadas não é considerada uma violação dos requisitos em matéria de segredo profissional.»

- 15 O artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento MUR, dispõe que, no âmbito do programa de resolução, o CUR pode utilizar o Fundo, na medida do necessário para assegurar uma aplicação eficaz dos instrumentos de resolução, para pagar uma compensação aos acionistas ou aos credores se, na sequência de uma avaliação efetuada nos termos do artigo 20.º, n.º 5, desse regulamento, tiverem sofrido prejuízos maiores do que teriam sofrido em caso de uma liquidação em conformidade com os processos normais de insolvência, na sequência de uma avaliação efetuada nos termos do artigo 20.º, n.º 16, do referido regulamento.

- 16 Nos termos do artigo 88.º, n.º 1, do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Segredo profissional e intercâmbio de informações»:

«Os membros do CUR, o vice-presidente, os membros do CUR a que se refere o artigo 43.º, n.º 1, alínea b), o pessoal do CUR e o pessoal objeto de intercâmbio ou destacado dos Estados-Membros participantes que exerçam funções de resolução ficam sujeitos aos requisitos em matéria de segredo profissional estabelecidos no artigo 339.º [TFUE e nas disposições pertinentes da legislação da União, mesmo após a cessação das suas funções. Ficam proibidos, em particular, de divulgar informações confidenciais recebidas no decurso das suas atividades profissionais ou prestadas por uma autoridade competente ou por uma autoridade de resolução no âmbito das suas funções nos termos do presente regulamento, a qualquer pessoa ou autoridade, salvo no exercício das suas funções nos termos do presente regulamento ou de forma sumária ou agregada, de modo a que as entidades a que se refere o artigo 2.º não possam ser identificadas ou mediante autorização expressa e prévia da autoridade ou da entidade que forneceu as informações.

As informações sujeitas aos requisitos em matéria de segredo profissional não podem ser divulgadas a outra entidade pública ou privada, salvo se tal divulgação for necessária no âmbito de ações judiciais.

Esses requisitos são igualmente aplicáveis aos potenciais compradores contactados a fim de preparar a resolução da entidade nos termos do artigo 13.º, n.º 3.»

- 17 O artigo 90.º do Regulamento MUR, sob a epígrafe «Acesso aos documentos», tem a seguinte redação:

«1. O [Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43)] é aplicável aos documentos na posse do CUR.

[...]

4. As pessoas sujeitas às decisões do CUR têm direito a consultar o processo em poder do CUR, sob reserva do interesse legítimo de terceiros na proteção dos seus segredos comerciais. Ficam excluídos da consulta do processo as informações confidenciais e os documentos preparatórios internos do CUR.»

II. Antecedentes do litígio

- 18 O Banco Popular Español S.A. (a seguir «Banco Popular») era uma instituição de crédito sujeita à supervisão prudencial direta do BCE.
- 19 A Aeris Invest é uma pessoa coletiva de direito luxemburguês e era acionista do Banco Popular.

A. A situação económica do Banco Popular nos anos de 2016 e 2017

- 20 Os factos relativos à evolução da situação económica do Banco Popular nos anos de 2016 e 2017, que são expostos nos n.ºs 26 a 46 do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.
- 21 Em 2016, o Banco Popular procedeu a um aumento de capital de 2,5 mil milhões de euros.
- 22 Em 5 de dezembro de 2016, a sessão executiva do CUR aprovou um plano de resolução do grupo Banco Popular (a seguir «plano de resolução de 2016»). O instrumento de resolução privilegiado no plano de resolução de 2016 era o instrumento de recapitalização interna previsto no artigo 27.º do Regulamento MUR.
- 23 Em 3 de fevereiro de 2017, o Banco Popular publicou o seu relatório anual de 2016, no qual anunciou uma necessidade de provisões excecionais no montante de 5 700 milhões de euros, conduzindo a uma perda consolidada de 3 485 milhões de euros e à nomeação de um novo presidente.
- 24 Em 10 de fevereiro de 2017, a DBRS Ratings Ltd (DBRS), atual DBRS Morningstar, baixou a notação do Banco Popular, com perspetiva negativa, em face da situação enfraquecida do capital do Banco Popular na sequência de uma perda líquida maior do que a prevista no seu relatório anual, referida no n.º 23 do presente acórdão, bem como dos esforços do Banco Popular para reduzir as suas existências ainda elevadas de ativos não produtivos.
- 25 Em 3 de abril de 2017, o Banco Popular anunciou o resultado de auditorias internas, indicando que poderiam ser necessárias correções ao relatório anual de 2016. Esses ajustamentos foram efetuados no relatório financeiro do Banco Popular para o primeiro trimestre de 2017.

- 26 Na sequência desse anúncio, a DBRS Morningstar, em 6 de abril, baixou a notação do Banco Popular, mantendo a sua perspetiva negativa. A Standard & Poor's, em 7 de abril, e a Moody's Investors service (a seguir «Moody's»), em 21 de abril de 2017, também baixaram a notação do Banco Popular com perspetiva negativa.
- 27 Em 10 de abril de 2017, na assembleia-geral de acionistas do Banco Popular, o presidente do conselho de administração anunciou que o banco previa um aumento de capital ou uma transação de empresa devido à situação do grupo em termos de fundos próprios e ao seu nível de ativos não produtivos. O presidente executivo do Banco Popular foi substituído menos de um ano após a sua entrada em funções.
- 28 No mês abril de 2017, o Banco Popular iniciou um processo de venda privada com o objetivo de realizar a sua alienação a um concorrente forte e, assim, restaurar a sua situação financeira. A data-limite para os eventuais adquirentes interessados na aquisição do Banco Popular apresentarem a sua proposta tinha sido fixada em 10 de junho de 2017.
- 29 Em 5 de maio de 2017, o Banco Popular apresentou o seu relatório financeiro para o primeiro trimestre de 2017, anunciando perdas no montante de 137 milhões de euros.
- 30 Em 12 de maio de 2017, a exigência de cobertura das necessidades de liquidez (Liquidity Coverage Requirement) do Banco Popular passou abaixo do limite mínimo de 80 % fixado pelo artigo 460.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, 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).
- 31 Por carta de 16 de maio de 2017, o Banco Santander, S.A., informou o Banco Popular de que não estava em condições de apresentar uma proposta firme no âmbito do processo de venda privada.
- 32 Em 16 de maio de 2017, o Banco Popular, numa comunicação de um facto pertinente à Comisión nacional del mercado de Valores (Comissão Nacional do Mercado de Valores, Espanha), indicou que havia potenciais adquirentes que tinham manifestado o seu interesse no processo de venda privada, mas que não tinha sido recebida nenhuma proposta formal.
- 33 Em 19 de maio de 2017, a agência Fitch Ratings Ltd baixou a notação do Banco Popular a longo prazo.
- 34 Em 23 de maio de 2017, a presidente do CUR, Elke König, deu uma entrevista à cadeia de televisão Bloomberg, na qual foi interrogada, nomeadamente, sobre a situação do Banco Popular.
- 35 Ao longo de maio de 2017, numerosos artigos de imprensa relataram as dificuldades do Banco Popular.
- 36 Nos primeiros dias do mês de junho de 2017, o Banco Popular teve de fazer face a levantamentos maciços de liquidez.
- 37 Em 5 de junho de 2017, o Banco Popular apresentou, de manhã, um primeiro pedido de assistência urgente sob a forma de liquidez ao Banco de España (Banco de Espanha), e posteriormente um segundo pedido, à tarde, que continha uma extensão do montante pedido, devido a grandes movimentos de liquidez. Com base num pedido do Banco de Espanha e na sequência da avaliação do mesmo dia do BCE relativa ao pedido de assistência urgente sob a forma de liquidez

do Banco Popular, o Conselho do BCE não levantou objeções à disponibilização de liquidez de emergência ao Banco Popular para o período até 8 de junho de 2017. O Banco Popular recebeu uma parte dessa assistência urgente sob a forma de liquidez. Em seguida, o Banco de Espanha indicou que não estava em condições de fornecer uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez ao Banco Popular.

B. Tramitação processual de resolução

- 38 Nos n.ºs 47 a 67 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral expôs os factos relativos à tramitação do processo de resolução, que podem ser resumidos da seguinte forma.
- 39 Em 23 de maio de 2017, o CUR encarregou departamento de auditoria da Deloitte (a seguir «Deloitte»), na qualidade de perito independente, de proceder à avaliação do Banco Popular nos termos do artigo 20.º do Regulamento MUR.
- 40 Em 24 de maio de 2017, o CUR pediu ao Banco Popular, com base no artigo 34.º do Regulamento MUR, as informações necessárias à realização da sua avaliação. Em 2 de junho de 2017, pediu igualmente ao Banco Popular que fornecesse informações sobre o processo de venda privada e que previsse o acesso à sala de dados virtual securitizada que este último tinha criado no âmbito desse processo.
- 41 Em 3 de junho de 2017, a sessão executiva do CUR adotou a Decisão SRB/EES/2017/06, dirigida ao Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (Fundo de reestruturação ordenada das instituições bancárias, Espanha) relativa à comercialização do Banco Popular. O CUR aprovou o compromisso imediato do processo de venda do Banco Popular pelo FROB e indicou-lhe os requisitos de promoção nos termos do artigo 39.º da Diretiva 2014/59. O CUR indicava nomeadamente que o FROB devia contactar os cinco potenciais adquirentes que tinham sido convidados a apresentar propostas no âmbito do processo de venda privada.
- 42 Entre os cinco potenciais adquirentes, dois decidiram não participar no processo de venda e um foi excluído pelo BCE por razões prudenciais.
- 43 Em 4 de junho de 2017, os dois potenciais adquirentes que tinham decidido participar no processo de venda, o Banco Santander e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., assinaram um acordo de não divulgação e, em 5 de junho de 2017, tiveram acesso à sala de dados virtual.
- 44 Em 5 de junho de 2017, o CUR adotou uma primeira avaliação (a seguir «avaliação 1»), em aplicação do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento MUR, que tinha por objetivo fornecer elementos que permitissem determinar se estavam preenchidas as condições de abertura de um procedimento de resolução, conforme definidas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desse regulamento.
- 45 Em 6 de junho de 2017, o BCE procedeu a uma avaliação da situação ou do risco de insolvência do Banco Popular, após consulta do CUR, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do referido regulamento.
- 46 Resulta do n.º 61 do acórdão recorrido que, na sequência dessa avaliação, o BCE considerou, tendo em conta a evolução da situação económica do Banco Popular nos anos de 2016 e 2017, conforme resumida nos n.ºs 21 a 37 do presente acórdão, e em especial as saídas excessivas de depósitos, a rapidez com que a tesouraria tinha sido perdida por esse banco e a sua incapacidade de gerar

outras fontes de liquidez, que existiam elementos objetivos que indicavam que o Banco Popular provavelmente não estaria em condições de, num futuro próximo, pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento. O BCE concluiu que se considerava estar o Banco Popular em situação ou, de qualquer forma, em risco de insolvência num futuro próximo, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), e n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento MUR.

- 47 No mesmo dia, o Banco Popular informou o BCE de que o seu conselho de administração tinha chegado à conclusão de que o banco se encontrava em risco de insolvência.
- 48 Os factos relativos ao processo de venda, tal como resultam dos n.ºs 63 a 67 do acórdão recorrido, podem ser apresentados da seguinte forma.
- 49 Por carta de 6 de junho de 2017, o FROB comunicou as informações sobre o processo de venda e fixou o prazo para apresentação das propostas à meia-noite de 6 de junho de 2017.
- 50 No mesmo dia, o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, um dos dois potenciais adquirentes do Banco Popular, informou a FROB de que não apresentaria qualquer proposta.
- 51 Também em 6 de junho de 2017, a Deloitte entregou ao CUR uma segunda avaliação (a seguir «avaliação 2»), efetuada nos termos do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento MUR. O objetivo da avaliação 2 era estimar o valor dos ativos e passivos do Banco Popular, fornecer uma estimativa do tratamento que os acionistas e credores teriam recebido se o Banco Popular tivesse sido sujeito a um processo normal de insolvência e fornecer os elementos que permitissem tomar uma decisão relativa às ações e títulos de propriedade a transferir e que permitissem ao CUR determinar condições comerciais para efeitos do instrumento de alienação da atividade. Esta avaliação estimou, nomeadamente, o valor económico do Banco Popular em 1 300 milhões de euros, no melhor cenário, em menos de 8 200 milhões de euros no cenário mais desfavorável e em menos 2 mil milhões de euros para a melhor estimativa.
- 52 Em 7 de junho de 2017, o Banco Santander apresentou uma proposta formal.
- 53 Por Ofício de 7 de junho de 2017, o FROB informou o CUR de que o Banco Santander tinha apresentado uma proposta em 7 de junho às 3 h 12 e de que o preço oferecido por este último para a aquisição das ações do Banco Popular era de um euro. O FROB indicou que o seu comité diretor tinha escolhido o Banco Santander como adjudicatário no processo de venda concorrencial do Banco Popular e tinha decidido propor ao CUR que designasse o Banco Santander como adquirente na decisão do CUR relativa à adoção de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular.

C. Programa de resolução controvertido

- 54 Em 7 de junho de 2017, o CUR adotou o programa de resolução controvertido do Banco Popular, com base no Regulamento MUR.
- 55 Nos considerandos 19, 21 a 25, no considerando 26, alínea c), e nos considerandos 36 e 46 desse programa, o CUR declarou:
- que, em 5 de dezembro de 2016, o CUR tinha adotado um plano de resolução, definindo uma estratégia de resolução e identificando um instrumento de resolução considerado preferível (considerandos 19, 21 e 22);

- que resultava da avaliação do BCE relativa à situação ou ao risco de insolvência que a situação de liquidez do Banco Popular se deteriorou significativamente desde o mês de outubro de 2016, devido a levantamentos de depósitos em todos os segmentos de clientela; que daí decorria que este banco não dispunha de opções suficientes para restabelecer a sua posição de liquidez a fim de estar em condições de pagar as suas obrigações no vencimento (considerando 23);
- que várias circunstâncias tinham conduzido à rápida deterioração da situação de liquidez do Banco Popular, a saber:
 - em fevereiro de 2017, o Banco Popular tinha anunciado uma necessidade de provisões excepcionais no montante de 5 700 milhões de euros, levando a uma perda consolidada de 3 485 milhões de euros, e tinha nomeado um novo presidente;
 - em 10 de fevereiro de 2017, a DBRS Morningstar tinha descido a notação do Banco Popular;
 - em 3 de abril de 2017, o Banco Popular tinha publicado uma declaração pública *ad hoc* sobre o resultado de auditorias internas que tinham potencialmente um impacto significativo nas suas demonstrações financeiras e confirmou a substituição do seu diretor-geral menos de um ano após a sua entrada em funções;
 - em 7 de abril de 2017, a Standard & Poor's e, em 21 de abril, a Moody's, tinham baixado a notação do Banco Popular;
 - em 12 de maio de 2017, o Banco Popular tinha violado a exigência de cobertura das necessidades de liquidez de 80 % e não tinha conseguido restabelecer a conformidade com o limite regulamentar desde então;
 - a cobertura mediática negativa e contínua sobre os resultados financeiros do Banco Popular e sobre o suposto risco iminente de insolvência ou de falta de liquidez tinha causado um aumento dos levantamentos de depósitos; e
 - em 6 de junho de 2017, a DBRS Morningstar e a Moody's tinham baixado a notação do Banco Popular (considerando 24);
- que as circunstâncias acima referidas tinham conduzido a grandes levantamentos de depósitos (considerando 25);
- que o Banco Popular tinha recebido uma primeira assistência urgente sob a forma de liquidez em 5 de junho de 2017, na sequência do acordo dado pelo BCE, mas que o Banco de Espanha não tinha podido conceder-lhe uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez [considerando 26, alínea c)];
- que, em 6 de junho de 2017, o Banco Popular tinha informado o BCE de que o seu conselho de administração tinha chegado à conclusão de que o banco se encontrava em risco de insolvência (considerando 36); e
- que o instrumento de resolução previsto no plano de resolução de 2016 não era adequado às circunstâncias existentes à data da resolução (considerando 46).

- 56 No artigo 1.º do programa de resolução controvertido, o CUR decidiu submeter o Banco Popular a um procedimento de resolução a partir da data da resolução, pelo facto de estarem preenchidas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento MUR.
- 57 A esse respeito, resulta dos artigos 2.º a 4.º desse programa de resolução controvertido que o CUR considerou, antes de mais, que o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência, em seguida, que não existiam outras medidas que pudessem impedir a insolvência do Banco Popular num prazo razoável e, por último, que era necessária uma medida de resolução sob a forma de um instrumento de alienação da atividade do Banco Popular de modo que assegurasse a continuidade das funções críticas do banco e evitasse efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, nomeadamente em Espanha.
- 58 Consequentemente, o artigo 5.º, n.º 1, do programa de resolução controvertido, o CUR decidiu:
- «O instrumento de resolução aplicado ao Banco Popular consistirá numa alienação da atividade ao abrigo do artigo 24.º do Regulamento [MUR] através da transferência das ações para um adquirente. A redução e a conversão dos instrumentos de capital serão efetuadas imediatamente antes da aplicação do instrumento de alienação da atividade.»
- 59 O artigo 6.º do programa de resolução controvertido precisa as condições relativas a essa redução e à alienação da atividade. Assim, no seu artigo 6.º, n.º 1, o CUR decidiu:
- em primeiro lugar, reduzir o montante nominal do capital social do Banco Popular no montante de 2 098 429 046 euros, o que conduzia à anulação de 100 % das ações do Banco Popular;
 - seguidamente, converter a totalidade do montante principal dos instrumentos de capital adicionais de categoria 1 emitidos pelo Banco Popular e em circulação à data da decisão relativa ao programa de resolução controvertido em novas ações emitidas do Banco Popular, as «novas ações I»;
 - em seguida, reduzir a zero o valor nominal das «novas ações I», o que conduzia à anulação de 100 % dessas «novas ações I»;
 - por último, converter a totalidade do montante principal dos instrumentos de capital de categoria 2 emitidos pelo Banco Popular e em circulação à data da decisão de resolução em novas ações emitidas do Banco Popular, as «novas ações II».
- 60 O artigo 6.º, n.º 3, do programa de resolução controvertido prevê que essas medidas de redução e conversão se baseiam na avaliação 2, corroborada pelos resultados de um processo de venda transparente e aberto realizado pelo FROB.
- 61 No artigo 6.º, n.º 5, do programa de resolução controvertido, o CUR indicou que exercia os poderes que lhe eram conferidos pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento MUR, relativo ao instrumento de alienação da atividade e ordenava que as «novas ações II» fossem transferidas para o Banco Santander livres e isentas de qualquer direito ou privilégio de terceiro, como contrapartida do pagamento de um preço de compra de um euro. Precisava-se que o adquirente já tinha aceite a transferência.
- 62 O CUR indicou igualmente que a transferência das «novas ações II» deveria ser efetuada com base na proposta vinculativa do adquirente de 7 de junho de 2017 e devia ser implementada pelo FROB.

- 63 O programa de resolução controvertido foi submetido à Comissão para aprovação, em 7 de junho de 2017.
- 64 No mesmo dia, essa instituição adotou a Decisão 2017/1246, que aprova o programa de resolução controvertido e notificou-a ao CUR. Conforme resulta do considerando 4 da referida decisão:
- «A Comissão concorda com o programa de resolução. Em especial, concorda com os motivos, invocados pelo CUR, pelos quais a resolução é necessária para a defesa do interesse público, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento [MUR].»
- 65 Também em 7 de junho de 2017, o CUR notificou o programa de resolução controvertido ao FROB, publicando no seu sítio Internet uma comunicação de informação quanto à adoção desse programa acompanhada de um documento que resumia os efeitos da resolução.
- 66 Ainda nessa data, o FROB adotou as medidas necessárias para executar o programa de resolução controvertido, em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento MUR.

D. Factos posteriores à adoção do programa de resolução controvertido

- 67 Em 14 de junho de 2018, a Deloitte enviou ao CUR a avaliação da diferença de tratamento, previsto no artigo 20.º, n.ºs 16 a 18, do Regulamento MUR, realizado para determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se o Banco Popular tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência. Em 31 de julho de 2018, a Deloitte enviou ao CUR uma adenda a essa avaliação, corrigindo certos erros formais.
- 68 Em 11 de julho de 2017, o CUR publicou no seu sítio Internet uma versão não confidencial do programa de resolução controvertido. Nessa versão, o CUR ocultou, nomeadamente, certas informações que constam dos seus considerandos 23 a 26, relativas à crise de liquidez do Banco Popular, bem como partes consequentes do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, do programa de resolução controvertido no que respeita ao exercício do poder de redução e de conversão.
- 69 Em julho de 2017, o BCE publicou no seu sítio Internet uma versão não confidencial da sua avaliação relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular.
- 70 Em 2 de fevereiro e 31 de outubro de 2018, o CUR publicou versões não confidenciais menos expurgadas do programa de resolução controvertido, nas quais passavam a ser visíveis certas informações anteriormente ocultadas, referidas no n.º 68 do presente acórdão, com exceção de determinados números. Neste contexto, publicou também versões não confidenciais das avaliações 1 e 2.

III. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 71 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de setembro de 2017, a recorrente interpôs um recurso destinado à anulação do programa de resolução controvertido e da Decisão 2017/1246.

A. Tramitação processual no Tribunal Geral

- 72 Por requerimento apresentado na Secretaria em 15 de novembro de 2017, o CUR requereu que o Tribunal Geral, nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, ordenasse diligências de instrução de apresentação de determinados documentos mencionados em anexo a esse pedido. Por Decisão de 30 de novembro de 2017, o Tribunal Geral indeferiu esse requerimento de diligências de instrução nessa fase do processo.
- 73 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 6 e 30 de novembro de 2017, e em 5 e 13 de dezembro de 2017, o Banco Santander, o Conselho, o Reino de Espanha e o Parlamento Europeu pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão e do CUR. Por Decisões, respetivamente, de 6 de agosto de 2018 e de 12 de abril de 2019, o Tribunal Geral deferiu esses pedidos de intervenção.
- 74 Em 16 de fevereiro de 2018, o Tribunal Geral, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do seu Regulamento de Processo, convidou o CUR a apresentar a última versão não confidencial do programa de resolução controvertido e uma versão não confidencial da avaliação 2 publicadas no seu sítio Internet. O CUR apresentou esses documentos no prazo fixado.
- 75 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de janeiro de 2020, a recorrente apresentou um novo fundamento ao abrigo do artigo 84.º do Regulamento de Processo. A Comissão, o CUR, o Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho e o Banco Santander apresentaram as suas observações nos prazos fixados.
- 76 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de outubro de 2020, a recorrente apresentou um novo oferecimento de prova ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. A Comissão, o CUR, o Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho e o Banco Santander apresentaram as suas observações no prazo fixado.
- 77 Em 16 de março de 2021, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do seu Regulamento de Processo, pediu às partes que apresentassem vários documentos. Por Ofícios de 30 de março e de 20 de abril de 2021, o CUR respondeu que os documentos pedidos eram total ou parcialmente confidenciais e que poderiam ser apresentados se o Tribunal Geral ordenasse uma diligência de instrução.
- 78 Por Despacho de 12 de maio de 2021, o Tribunal Geral ordenou ao CUR, com base, por um lado, no artigo 24.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e, por outro, no artigo 91.º, alínea b), no artigo 92.º, n.º 3, e no artigo 103.º do seu Regulamento de Processo, que apresentasse as versões integrais do programa de resolução controvertido, da avaliação 2, da avaliação do BCE de 6 de junho de 2017 relativa à situação ou ao risco de insolvência do Banco Popular, bem como uma versão integral e uma versão não confidencial da carta do Banco Popular ao BCE de 6 de junho de 2017, incluindo o seu anexo, e da carta do BCE ao Banco Popular de 18 de maio de 2017.
- 79 Por Despacho de 9 de junho de 2021, o Tribunal Geral desentranhou dos autos as versões confidenciais dos documentos apresentados pelo CUR em execução do Despacho de 12 de maio de 2021 e transmitiu à recorrente, ao Reino de Espanha, ao Parlamento, ao Conselho e ao Banco Santander a carta de 6 de junho de 2017 do Banco Popular ao BCE sem o seu anexo.

B. Acórdão recorrido

- 80 Em apoio do seu recurso, a recorrente tinha invocado dez fundamentos de recurso.
- 81 O primeiro fundamento era relativo à violação do dever de fundamentação e dos direitos de defesa, consagrados nos artigos 15.º e 296.º TFUE e nos artigos 42.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O segundo fundamento era relativo à violação do princípio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* e do artigo 88.º do Regulamento MUR. O terceiro fundamento consistia numa ilegalidade do Regulamento MUR, na medida em que os artigos 21.º e 24.º desse regulamento violam os princípios relativos à delegação de poderes. O quarto fundamento consistia numa exceção de ilegalidade do Regulamento MUR, na medida em que os artigos 15.º e 22.º desse regulamento violam o direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º da Carta, e o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE. O quinto fundamento consistia numa exceção de ilegalidade do Regulamento MUR, na medida em que os artigos 18.º e 20.º desse regulamento violam o direito de audiência, consagrado nos artigos 17.º e 41.º da Carta. O sexto fundamento era relativo à violação do direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º da Carta, e à violação do artigo 5.º, n.º 4, TUE. O sétimo fundamento era relativo à violação do direito de audiência, consagrado nos artigos 17.º e 41.º da Carta. O oitavo fundamento era relativo à violação do artigo 18.º do Regulamento MUR, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE. O nono fundamento era relativo à violação dos artigos 20.º e 14.º desse regulamento, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE. O décimo fundamento era relativo à violação do artigo 14.º do referido regulamento, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE.
- 82 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na sua totalidade.
- 83 Nesse acórdão, o Tribunal Geral indeferiu também os pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução da recorrente.

IV. Pedidos das partes no presente recurso

- 84 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal de Justiça se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - julgar procedentes os seus pedidos no Tribunal Geral destinados à anulação do programa de resolução controvertido e da Decisão 2017/1246 e que os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR sejam declarados inaplicáveis, em conformidade com o artigo 277.º TFUE, e
 - condenar a Comissão Europeia e o CUR no pagamento das despesas nas duas instâncias;
- 85 A Comissão, o CUR, o Parlamento, o Conselho, o Reino de Espanha e o Banco Santander pedem, cada um, que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a recorrente nas despesas.
- 86 Na hipótese de o Tribunal de Justiça dar provimento ao presente recurso e decidir, em conformidade com o artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, da União Europeia, pronunciar-se ele próprio sobre o recurso de anulação, o Banco Santander pede, em conformidade com o artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, que limite o alcance do acórdão a

proferir, mantendo os efeitos da venda do Banco Popular ao Banco Santander. Nessa mesma hipótese, o Conselho solicita ao Tribunal de Justiça que declare que nada põe em causa a legalidade dos artigos 15.º, 18.º, 20.º, 21.º, 22.º e 24.º do Regulamento MUR.

V. Quanto ao presente recurso

87 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca oito fundamentos, relativos, respetivamente, à violação:

- do artigo 18.º do Regulamento MUR, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE (primeiro fundamento);
- dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE (segundo fundamento);
- do dever de diligência, dos artigos 17.º e 47.º da Carta e do artigo 14.º do Regulamento MUR (terceiro fundamento);
- dos direitos de defesa consagrados no artigo 47.º da Carta e no artigo 296.º TFUE (quarto fundamento);
- do artigo 296.º TFUE e dos direitos de defesa consagrados no artigo 47.º da Carta, no que respeita à confidencialidade do programa de resolução controvertido e à avaliação 2 (quinto fundamento);
- do artigo 47.º da Carta e do artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), na medida em que o Tribunal Geral indeferiu o pedido da recorrente de apresentação de documentos (sexto fundamento);
- dos artigos 17.º e 52.º da Carta, na medida em que o Tribunal Geral julgou improcedente o seu fundamento relativo à legalidade dos artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR (sétimo fundamento), e
- dos artigos 17.º e 52.º da Carta, bem como do artigo 5.o, n.º 4, TUE (oitavo fundamento).

A. Considerações preliminares

88 A título preliminar, há que salientar que, com o recurso que está na origem do presente recurso, a recorrente pediu a anulação tanto do programa de resolução controvertido como da Decisão 2017/1246.

89 Embora o Tribunal de Justiça já tenha declarado, no seu Acórdão de 18 de junho de 2024, Comissão/CUR (C-551/22 P, EU:C:2024:520, n.ºs 102 e 103), que o programa de resolução controvertido não constitui um ato recorrível na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, pelo que um recurso é inadmissível na parte em que visa esse programa, a Decisão 2017/1246, através a qual a Comissão aprovou esse programa, apresenta, em si, as características de um ato suscetível de ser objeto de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

- 90 Assim sendo, o Tribunal de Justiça precisou que, no âmbito de um recurso de anulação de uma decisão da Comissão como a Decisão 2017/1246, as pessoas singulares ou coletivas em causa podem invocar a ilegalidade do programa de resolução que essa instituição aprovou, conferindo-lhe, assim, efeitos jurídicos vinculativos, o que é suscetível de lhes garantir uma proteção jurisdicional suficiente. Além disso, considera-se que a Comissão, através dessa aprovação, faz seus os elementos e os fundamentos contidos nesse programa, pelo que deve, se for caso disso, responder perante os órgãos jurisdicionais da União (Acórdão de 18 de junho de 2024, Comissão/CUR, C-551/22 P, EU:C:2024:520, n.º 96 e jurisprudência referida).
- 91 Por conseguinte, é neste contexto que há que examinar os fundamentos que contestam a legalidade do programa de resolução controvertido.

B. Quanto ao primeiro e quarto a sexto fundamentos, relativos à violação do artigo 296.º TFUE, do artigo 18.º do Regulamento MUR, do dever de diligência que incumbe ao CUR, do artigo 47.º da Carta, do artigo 6.º da CEDH e do princípio do contraditório

- 92 Com o primeiro e quarto a sexto fundamentos, que importa examinar em primeiro lugar, a recorrente alega, em substância, que o acesso à versão integral, nomeadamente, do programa de resolução controvertido e das avaliações 1 e 2 era necessário para o exercício do seu direito à ação (quinto fundamento), que a fundamentação do programa de resolução controvertido era insuficiente e contraditória devido às informações ocultadas nesses documentos e nas avaliações 1 e 2 (primeiro e quarto fundamentos) e que, portanto, o Tribunal Geral deveria ter ordenado, através de uma medida de organização do processo, a apresentação integral desses documentos e de documentos complementares (sexto fundamento).

1. Quanto ao quinto fundamento

- 93 Com o seu quinto fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na aplicação do artigo 296.º TFUE e do artigo 47.º da Carta, ao declarar, nos n.ºs 354 a 402 do acórdão recorrido, que as informações confidenciais contidas no programa de resolução controvertido e na avaliação 2 não eram necessárias ao exercício do seu direito à ação. Este fundamento comporta quatro partes.

a) Argumentos das partes

- 94 Com a primeira parte do quinto fundamento, a recorrente alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 356 a 359 do acórdão recorrido, tinha o direito, ao abrigo do artigo 296.º TFUE e do artigo 47.º da Carta, de obter a comunicação da versão integral do programa de resolução controvertido, mesmo que não fosse a sua destinatária.
- 95 A este respeito, sustenta que, nos termos do artigo 88.º, n.º 1, do Regulamento MUR, deveria ter obtido o texto integral do programa de resolução controvertido com vista a interpor um recurso. Além disso, recorda que o direito de conhecer a fundamentação de um ato se aplica não apenas aos destinatários da decisão em causa mas também aos terceiros a quem esta diz respeito. Nestas condições, se, na falta de publicação ou de notificação de tal decisão, compete a essas pessoas pedir o seu texto integral, o prazo de recurso só pode correr a partir do momento em que tenham

conhecimento exato do conteúdo e dos fundamentos do ato em causa, de modo a poderem exercer efetivamente o seu direito de recurso. Ora, em 2017, a recorrente pediu precisamente o acesso ao texto integral do programa de resolução controvertido.

- 96 Com a segunda parte do quinto fundamento, alega que o Tribunal Geral violou o artigo 296.º TFUE e o artigo 47.º da Carta, na medida em que declarou, nos n.ºs 381 e 388 do acórdão recorrido, que a publicação de uma versão expurgada do programa de resolução controvertido era conforme com o artigo 88.º do Regulamento MUR.
- 97 Com efeito, a versão inicialmente publicada do programa de resolução controvertido impediu a recorrente, nomeadamente, de conhecer os objetivos da resolução e de aceder à avaliação 1. Mesmo a versão atual do programa de resolução controvertido não permite conhecer todos esses objetivos nem compreender o alcance da crise de liquidez do Banco Popular, nem as razões pelas quais a assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência não podia ser efetuada, nem as que fundamentaram a escolha de um valor inferior a 8,2 mil milhões de euros para efeitos de redução.
- 98 Segundo a recorrente, o mérito desta crítica é confirmado pelo facto de, em 16 de fevereiro de 2018, o Tribunal Geral ter ordenado ao CUR que apresentasse uma versão mais completa desses documentos e pelo facto de, em seu entender, o acórdão recorrido se basear principalmente em informações que foram disponibilizadas em 2018. Além disso, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 389 a 393 do acórdão recorrido, as decisões do Comité de Recurso do CUR de 28 de novembro de 2017 e de 19 de junho de 2018, que deram posteriormente acesso aos referidos documentos não se basearam, de modo algum, no tempo decorrido desde a adoção do programa de resolução controvertido.
- 99 Com a terceira parte do seu quinto fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral violou o artigo 296.º TFUE e o artigo 47.º da Carta quando declarou, por um lado, nos n.ºs 394 e 395 do acórdão recorrido, que os direitos de defesa não tinham sido violados, uma vez que a recorrente podia interpor recurso e apresentar observações sobre as novas versões do programa de resolução controvertido. Todavia, segundo a recorrente, o simples facto de poder interpor um recurso não significa que os direitos de defesa tenham podido ser exercidos de forma efetiva. Considera que, para esse efeito, as pessoas afetadas por uma decisão devem ter o direito de pedir o seu texto integral com vista a interpor um recurso de anulação. Com efeito, quando nem todas as informações estão disponíveis, é impossível formular e desenvolver plenamente os meios de recurso adequados. Além disso, é muito difícil formular novos fundamentos, após a apresentação da petição no Tribunal Geral, na medida em que confirma o facto de que, no caso em apreço, os dois novos fundamentos invocados na sua réplica em primeira instância não foram tidos em conta ou foram declarados inadmissíveis pelo Tribunal Geral, nos n.ºs 701 a 704 e 710 a 713 do acórdão recorrido.
- 100 Por outro lado, nos n.ºs 396 e 397 desse acórdão, o Tribunal Geral declarou, erradamente, que a falta de fundamentação pode ser regularizada *a posteriori*, uma vez que as informações confidenciais figuravam desde o início no programa de resolução controvertido, na avaliação 1 e na avaliação 2, apesar de não terem sido comunicadas à recorrente.
- 101 Com a quarta parte do quinto fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou o artigo 296.º TFUE e o artigo 47.º da Carta, na medida em que decidiu, por Despacho de 9 de junho de 2021 referido no n.º 723 do acórdão recorrido, que o texto integral do programa de resolução controvertido, da avaliação 2 e da avaliação da situação ou risco de insolvência do Banco

Popular, não eram pertinentes para a resolução do recurso. A este respeito, sustenta que o objetivo de um pedido de acesso a esses documentos é poder suscitar novos argumentos, ou mesmo fundamentos novos.

- 102 Além disso, as versões integrais dos referidos documentos são amplamente conhecidas não só do CUR e da Comissão, mas também do Tribunal Geral, e, por isso, têm necessariamente uma certa incidência na sua perceção dos argumentos apresentados. Assim, no n.º 278 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se no anexo da carta do Banco Popular ao BCE de 6 de junho de 2017, apesar de esse documento não ter sido comunicado à recorrente. Nestas circunstâncias, a falta de comunicação dos referidos documentos é contrária ao princípio do contraditório.
- 103 A Comissão e o Banco Santander invocam a inadmissibilidade do quinto fundamento pelo facto de a recorrente se limitar a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e argumentos que apresentou no Tribunal Geral. O CUR alega que a terceira parte deste fundamento é inadmissível, na medida em que a argumentação invocada em apoio desta parte, a saber a necessidade de dispor de todas as informações para estar em condições de apresentar a sua petição, é apresentada pela primeira vez em sede do presente recurso.
- 104 Quanto ao mérito, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o quinto fundamento é improcedente.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

1) Quanto à admissibilidade

- 105 No que respeita, antes de mais, à exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão e pelo Banco Santander, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que um recurso de decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos impugnados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido, sob pena de inadmissibilidade do recurso ou do fundamento em causa. Não respeita este requisito de fundamentação resultante destas disposições um recurso de segunda instância que, sem sequer incluir uma argumentação especificamente destinada a identificar o erro de direito que afeta o acórdão recorrido, se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos apresentados no Tribunal Geral, incluindo os que se baseavam em factos expressamente rejeitados por este tribunal. Esse recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reapreciação da petição apresentada no Tribunal Geral, o que está excluído da competência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 11 de janeiro de 2024, Planistat Europe e Charlot/Comissão, C 363/22 P, EU:C:2024:20, n.ºs 40 e 41 e jurisprudência referida).
- 106 No entanto, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso. Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal Geral, o processo de recurso ficaria privado de uma parte do seu sentido (Acórdãos de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.º 51, e de 9 de julho de 2020, Haswani/Conselho, C-241/19 P, EU:C:2020:545, n.º 50 e jurisprudência referida).

- 107 Ora, no caso vertente, o quinto fundamento do recurso visa, em substância, pôr em causa a decisão do Tribunal Geral relativa a várias questões de direito que lhe foram submetidas em primeira instância no que respeita, nomeadamente, ao dever de fundamentação que incumbe às instituições por força do artigo 296.º TFUE e ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva garantido pelo artigo 47.º da Carta. Além disso, na medida em que o este fundamento contém indicações precisas quanto aos pontos criticados do acórdão recorrido e aos argumentos em que se apoia, não pode ser declarado inadmissível na íntegra.
- 108 Assim sendo, na medida em que a recorrente critica, nos termos da segunda parte do quinto fundamento, os n.ºs 389 a 393 do acórdão recorrido pelo facto de, nas suas decisões de 28 de novembro de 2017 e 19 de junho de 2018, em resposta aos pedidos de acesso aos documentos da recorrente, o Comité de Recurso do CUR ter tido em conta o tempo decorrido desde a adoção do programa de resolução controvertido para apreciar a confidencialidade de determinados dados, não sustenta nem, *a fortiori*, prova que o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova quando considerou, no n.º 392 do acórdão recorrido, que, na medida em que essas decisões foram tomadas, respetivamente, mais de seis meses e um ano após a adoção do programa de resolução controvertido, o tempo decorrido podia influenciar a apreciação desse Comité de Recurso sobre a questão de saber se estão preenchidas as condições de que dependia a confidencialidade das informações em causa.
- 109 Ora, segundo jurisprudência constante, resulta do artigo 256.º, n.º 1, TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que o recurso de uma decisão do Tribunal Geral está limitado às questões de direito e que o Tribunal Geral tem, por conseguinte, competência exclusiva para apurar e apreciar os factos pertinentes, assim como os elementos de prova. A apreciação destes factos e destes elementos de prova não constitui, assim, exceto em caso de desvirtuação, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral (Acórdão de 25 de janeiro de 2022, Comissão/European Food e o., C-638/19 P, EU:C:2022:50, n.º 71 e jurisprudência referida).
- 110 Por conseguinte, a segunda parte do quinto fundamento é inadmissível, na medida em que visa os n.ºs 389 a 393 do acórdão recorrido.
- 111 Por último, no que respeita à terceira parte desse fundamento, o CUR não tem razão ao alegar a sua inadmissibilidade, pelo facto de ser a primeira vez no seu recurso que a recorrente invoca um argumento relativo à necessidade de dispor de todas as informações para poder exercer o seu direito de recurso. Com efeito, resulta da sua petição em primeira instância que, depois de o CUR ter recusado fornecer essas informações, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que ordenasse a apresentação, entre outros, da versão integral do programa de resolução controvertido e da avaliação 1 para poder verificar, nomeadamente, que, no caso em apreço, foram respeitadas as condições a que os artigos 18.º e 20.º do Regulamento MUR subordinam a resolução.

2) Quanto ao mérito

- 112 Com as quatro partes do seu quinto fundamento, a recorrente alega, em substância, que, por força dos artigos 296.º TFUE e do artigo 47.º da Carta, lhe devia ser reconhecido o direito de aceder às versões integrais do programa de resolução controvertido e às avaliações preparatórias, incluindo às informações confidenciais contidas nesses documentos. Sem pôr em causa, enquanto tal, o carácter suficiente da fundamentação do programa de resolução controvertido, critica o facto de

certos fundamentos e informações contidos na versão original desse programa terem sido inicialmente ocultados na versão publicada na Internet e só terem sido parcialmente divulgados após a interposição do recurso.

- 113 A este respeito, importa, antes de mais, recordar que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, que tem que ver com a legalidade material do ato controvertido (Acórdão de 18 de janeiro de 2024, *Jenkinson/Conselho e o.*, C-46/22 P, EU:C:2024:50, n.º 130 e jurisprudência referida).
- 114 É jurisprudência constante que, se é verdade que a fundamentação exigida no artigo 296.º TFUE deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir ao interessado conhecer as justificações das medidas adotadas e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização, essa fundamentação deve, contudo, ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto no qual foi adotada. Desta perspetiva, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato é suficiente deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa e, em especial, em função do interesse que os destinatários do ato podem ter em obter explicações (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de maio de 2019, *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*, C-450/17 P, EU:C:2019:372, n.ºs 85 e 87, e de 29 de setembro de 2022, *ABLV Bank/CUR*, C-202/21 P, EU:C:2022:734, n.º 193 e jurisprudência referida).
- 115 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que o grau de precisão da fundamentação de uma decisão deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve ser tomada. Assim, quando da redação de um ato, as instituições da União não estão obrigadas a tomar posição sobre elementos claramente secundários ou a antecipar potenciais objeções (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de julho de 2008, *Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 167 e jurisprudência referida, e de 6 de novembro de 2012, *Éditions Odile Jacob/Comissão*, C-551/10 P, EU:C:2012:681, n.º 48).
- 116 No que respeita ao artigo 47.º da Carta, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida por este artigo exige, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, que o interessado possa conhecer os motivos nos quais se baseia a decisão tomada a seu respeito, quer através da leitura da própria decisão, quer através de uma comunicação destes motivos feita a seu pedido, sem prejuízo do poder do juiz competente de exigir da autoridade em causa que os comunique, para lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último condições para exercer plenamente a fiscalização da legalidade da decisão em causa (Acórdãos de 4 de junho de 2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, n.º 53 e jurisprudência referida, e de 24 de novembro de 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken*, C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:951, n.º 43).
- 117 No que respeita, mais especificamente, à comunicação dos fundamentos a pessoas diferentes do destinatário de um ato, há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que as instituições, órgãos e organismos da União são obrigados, em princípio, por força do princípio de proteção do segredo comercial, que constitui um princípio geral do direito da União, que está consagrado, em particular, no artigo 339.º TFUE, a não revelar aos concorrentes de um operador privado informações confidenciais fornecidas por este (Acórdão de 15 de julho de 2021, *Comissão/Landesbank Baden-Württemberg e CUR*, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, n.º 109 e jurisprudência referida).

- 118 A fim de assegurar o cumprimento destas obrigações, o Tribunal de Justiça decidiu, em vários domínios do direito da União, que a fundamentação de um ato desfavorável a um particular que se baseia numa apreciação da posição relativa dos operadores privados, pode, em certa medida, ser limitada, a fim de proteger as informações relativas a estes operadores e que estão abrangidas pelo segredo comercial. Assim sendo, a obrigação de respeitar o segredo comercial não pode esvaziar o dever de fundamentação da sua substância. Por conseguinte, embora tal ato possa, à luz da obrigação de respeitar o segredo comercial, estar suficientemente fundamentado sem incluir, nomeadamente, todos os números em que se baseia o raciocínio, a fundamentação deve, ainda assim, revelar de forma clara e inequívoca esse raciocínio e a metodologia aplicada (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.ºs 108 a 111; de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 48; e de 15 de julho de 2021, Comissão/Landesbank Baden-Württemberg e CUR, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, n.ºs 110, 111 e 120).
- 119 No âmbito do regime instituído pelo Regulamento MUR, o respeito dos requisitos de segredo profissional previstos no artigo 339.º TFUE é especificado, nomeadamente, pelo artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, deste regulamento, que proíbe o CUR de divulgar as informações sujeitas a esses requisitos a outra entidade pública ou privada, salvo se tal divulgação for necessária no âmbito de ações judiciais. Além disso, o artigo 90.º, n.º 4, desse regulamento dispõe que as pessoas sujeitas às decisões do CUR têm direito a consultar o processo em poder do CUR, sob reserva do interesse legítimo de terceiros na proteção dos seus segredos comerciais, e precisa expressamente que ficam excluídos da consulta do processo as informações confidenciais e os documentos preparatórios internos do CUR.
- 120 No que respeita à primeira a terceira partes deste fundamento, que há que examinar em conjunto, resulta das considerações precedentes que o Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 357 do acórdão recorrido, que, na medida em que a recorrente não era destinatária do programa de resolução controvertido dirigido ao FROB, não lhe devia, em todas as circunstâncias, ser-lhe comunicado esse programa na íntegra.
- 121 Além disso, no n.º 381 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, no seu recurso em primeira instância, a recorrente não tinha invocado nenhum argumento específico suscetível de demonstrar que a declaração de confidencialidade das informações ocultadas no programa de resolução controvertido era contrária ao princípio da transparência. Nestas condições, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito quando considerou, no n.º 388 desse acórdão, que a jurisprudência recordada nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão é aplicável por analogia às informações confidenciais na posse do CUR, na aceção do artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR. Ora, em conformidade com esta jurisprudência, um terceiro abrangido por tal programa nem sempre tem o direito de obter a sua versão integral.
- 122 Contrariamente ao que sustenta a recorrente no âmbito da primeira parte do quinto fundamento, o facto de a proibição de divulgar as informações abrangidas pelas exigências de segredo profissional se aplicar, por força do artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, «salvo se tal divulgação for necessária no âmbito de ações judiciais» não se opõe a esta interpretação.
- 123 Com efeito, esta reserva, que pondera as exigências resultantes, por um lado, do artigo 339.º TFUE e, por outro, do artigo 296.º TFUE e do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretada à luz da jurisprudência recordada nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão. Assim, há que considerar que o

artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, exige por parte do CUR que a fundamentação do programa de resolução controvertido revele de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido por esse organismo e a metodologia aplicada, sem que, porém, essa obrigação imponha a divulgação de informações abrangidas pelo segredo comercial e, nomeadamente, de todos os números mencionados nesse programa, o que é corroborado pelo considerando 116 deste regulamento.

- 124 Com efeito, resulta desse considerando que «a informação sobre o teor e os pormenores dos planos de resolução e os resultados de qualquer avaliação desses planos podem ter efeitos de grande alcance, nomeadamente nas empresas em causa», pelo que «[p]or conseguinte, é necessário assegurar que existam mecanismos adequados para manter a confidencialidade dessa informação».
- 125 Além disso, a confidencialidade exigida pelo artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, lido à luz do considerando 116 deste regulamento, visa não só proteger os interesses específicos das empresas diretamente afetadas mas também assegurar que o CUR possa efetivamente cumprir as atribuições que lhe são conferidas pelo referido regulamento. Para o efeito, o artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento MUR confere ao CUR, nomeadamente, o poder de solicitar às instituições de crédito todas as informações necessárias ao exercício das suas competências, sem que os requisitos em matéria de segredo profissional isentem essas instituições do dever de fornecer essas informações. Na falta de confiança que as informações confidenciais fornecidas conservarão, em princípio, o seu caráter confidencial, a transmissão harmoniosa das informações necessárias ao cumprimento das referidas competências correria o risco de ficar comprometida (v., por analogia, no que respeita à Diretiva 2004/39/CE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, Acórdão de 19 de junho de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, n.ºs 31 a 33).
- 126 No âmbito da segunda parte do quinto fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 381 e 388 do acórdão recorrido, que a publicação de uma versão expurgada do programa de resolução controvertido respeitava os requisitos resultantes do artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, desse regulamento. Todavia, esta argumentação resulta de uma leitura manifestamente errada desses números que dizem respeito à confidencialidade desse programa, sem abordar o caráter suficiente dos fundamentos que constam da sua versão não confidencial. A argumentação da recorrente colide também com a consideração que consta do n.º 400 desse acórdão, nos termos do qual o Tribunal Geral salientou, em substância, que tratou os argumentos relativos ao caráter alegadamente insuficiente da fundamentação que consta da versão não confidencial do programa de resolução controvertido não nos n.ºs 354 a 399 do acórdão recorrido, mas noutra parte desse acórdão, a saber, nos seus n.ºs 330 a 353.
- 127 Neste contexto, quanto aos n.ºs 394 e 395 do acórdão recorrido, embora o Tribunal Geral tenha salientado que a publicação sucessiva da versão não confidencial do dispositivo e de versões menos expurgadas desse dispositivo e das avaliações 1 e 2 permitiram à recorrente interpor recurso e apresentar argumentos com base nessas versões, pretendeu responder à argumentação da recorrente relativa à alegada impossibilidade de defender os seus direitos na falta de acesso às versões integrais desses documentos. Em contrapartida, o Tribunal Geral não declarou, de modo algum, nesses números, que o simples facto de a recorrente ter interposto um recurso bastava para demonstrar que o seu direito a um recurso efetivo tinha sido respeitado.

- 128 Na medida em que, como salientado no n.º 126 do presente acórdão, a análise do Tribunal Geral que consta dos n.ºs 354 a 399 do acórdão recorrido não tinha por objeto o carácter alegadamente insuficiente da fundamentação divulgada do programa de resolução controvertido, a argumentação da recorrente que invoca essa insuficiência, resumida nos n.ºs 97 e 98 do presente acórdão, é inoperante.
- 129 Por último, a crítica formulada a respeito dos n.ºs 396 e 397 do acórdão recorrido resulta também de uma leitura manifestamente errada desses números. Com efeito, sem por essa razão admitir que a irregularidade de um ato devido a uma fundamentação insuficiente possa ser posteriormente sanada, o Tribunal Geral considerou que o CUR não tinha de modo algum completado a fundamentação do programa de resolução controvertido e das avaliações 1 e 2 com informações que, desde o início, não constavam desses documentos. Pelo contrário, segundo as conclusões do Tribunal Geral não contestadas pela recorrente, o CUR publicou sucessivamente no seu sítio Internet informações que já constavam inicialmente desses documentos, embora tenham sido consideradas confidenciais.
- 130 Por conseguinte, a primeira a terceira partes do quinto fundamento são, na medida em que são admissíveis, improcedentes.
- 131 Com a quarta parte deste fundamento, a recorrente alega que, ao pedir ao Tribunal Geral que ordenasse a apresentação do texto integral do programa de resolução controvertido, da avaliação 2 e da avaliação do BCE relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular, procurava apresentar novos argumentos, ou mesmo fundamentos novos. Nestas condições, considera que o Tribunal Geral violou o artigo 296.º TFUE e o artigo 47.º da Carta, ao decidir, no Despacho de 9 de junho de 2021, referido no n.º 723 do acórdão recorrido, que o texto integral desses documentos não era pertinente para a resolução do recurso em primeira instância.
- 132 A este respeito, importa salientar que, na medida em que a proteção das informações confidenciais pode, nos termos do artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, interpretado à luz da jurisprudência recordada nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão, justificar a ocultação de determinados números na fundamentação do programa de resolução controvertido, essa proteção justifica também que a recorrente não possa contestar esses elementos. Com efeito, a circunstância de, nessa situação, certos números não poderem ser contestados enquanto tal é a consequência direta da necessária conciliação das exigências resultantes, por um lado, do artigo 339.º TFUE e, por outro, do artigo 296.º TFUE e do artigo 47.º da Carta, que justifica, segundo essa jurisprudência, a não divulgação de informações abrangidas pelo segredo comercial.
- 133 Importa precisar que estes números não estão, todavia, isentos de qualquer possibilidade de recurso, na medida em que, segundo essa mesma jurisprudência, a fundamentação do ato desfavorável ao particular e que contem esses números deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio e a metodologia aplicada. Em caso de omissão a este respeito, o particular dispõe do direito de recurso perante o juiz da União.
- 134 Nestas condições, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao decidir, no Despacho de 9 de junho de 2021, referido no n.º 723 do acórdão recorrido, que o texto integral desses documentos não era pertinente para a resolução do recurso em primeira instância.
- 135 Por outro lado, embora a recorrente sustente que as informações não divulgadas influenciaram a decisão do Tribunal Geral, basta salientar que não fundamenta de modo algum a sua argumentação e se baseia, na medida em que visa o n.º 278 do acórdão recorrido, numa leitura

manifestamente errada desse acórdão. Com efeito, resulta dos próprios termos desse número que o Tribunal Geral não se baseou de modo algum no anexo da carta do Banco Popular ao BCE de 6 de junho de 2017, mas reproduziu apenas as informações relativas a esse anexo que estavam contidas nessa carta. Ora, a recorrente não contesta que o facto de esta carta lhe ter sido comunicada.

- 136 Por conseguinte, o quinto fundamento deve ser julgado parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

2. Quanto ao primeiro fundamento

- 137 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral considerou erradamente, nos n.ºs 275 a 327 do acórdão recorrido, que o CUR respeitou o seu dever de diligência e o artigo 296.º TFUE no que respeita à apreciação das condições de resolução previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento MUR. Este fundamento divide-se em duas partes.

a) Argumentos das partes

- 138 No âmbito da primeira parte do primeiro fundamento, a recorrente alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 292 a 302 do acórdão recorrido, o CUR violou o artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento MUR, o seu dever de diligência e o dever de fundamentação nos termos do artigo 296.º TFUE, na medida em que se absteve de recolher de forma aprofundada e imparcial todos os factos relativos à crise de liquidez do Banco Popular e de precisar as razões pelas quais considerava que essa crise não era pontual.
- 139 Segundo a recorrente, o incumprimento da exigência de cobertura das necessidades de liquidez não era um motivo de resolução, mas tinha como consequência que o BCE deveria conceder um prazo ao Banco Popular para restabelecer a situação e poderia, sendo caso disso, aplicar sanções, o que não fez. Considera que o CUR se baseou num único critério, relativo à possibilidade de realizar ou não, em 7 de junho de 2017, uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência, o que prova, segundo a recorrente, que a crise era pontual. Todavia, de acordo com as orientações da EBA, de 6 de agosto de 2015, relativas à interpretação das diferentes circunstâncias em que uma instituição é considerada em situação ou em risco de insolvência nos termos do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59 (EBA/GL/2015/07), mencionadas no n.º 294 do acórdão recorrido, uma crise de liquidez só pode conduzir a uma situação ou risco de insolvência se essa crise não for temporária. Referindo-se à situação de outro banco, a recorrente sustenta que uma crise de liquidez deve durar mais de cinco meses para poder ser considerada permanente.
- 140 Com a segunda parte do primeiro fundamento, a recorrente alega que o acórdão recorrido enferma de um erro de direito na aplicação do dever de diligência que incumbe ao CUR e do artigo 296.º TFUE, na medida em que o Tribunal Geral afirmou, no n.º 303 desse acórdão, que as circunstâncias e os motivos que levaram o BCE a concluir pela insolvência do Banco Popular não eram pertinentes. Tendo em conta a ampla margem de apreciação de que dispõe o CUR no âmbito do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), e n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento MUR, este organismo é obrigado a examinar, de forma aprofundada e imparcial, todas as informações pertinentes e a fundamentar a sua decisão à luz dessas informações. Assim, o CUR não se pode limitar a fazer referência à avaliação do BCE relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular.

- 141 Em particular, o Tribunal Geral devia ter procurado, contrariamente ao que declarou no n.º 315 do acórdão recorrido, as razões pelas quais a assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência não podia ser efetuada a favor do Banco Popular e se este não podia obter uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez. Para o efeito, o CUR deveria ter recolhido o montante da assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência que tinha sido autorizado, o montante que tinha sido utilizado, o montante disponibilizado e o montante adicional de assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência suscetível de ser pedido. A esse respeito, a consideração do Tribunal Geral de que a concessão de liquidez de emergência não faz parte das competências do CUR confirma que este organismo não respeitou o seu dever de diligência.
- 142 A Comissão alega que o primeiro fundamento é inadmissível, na medida em que a recorrente se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e argumentos invocados no seu recurso em primeira instância, sem explicar de que modo o Tribunal Geral cometeu um erro de direito. Segundo o CUR, a recorrente alega, pela primeira vez em sede de recurso, que o desrespeito do rácio de cobertura das necessidades de liquidez não é um motivo de resolução, que o BCE não puniu o Banco Popular pelo incumprimento da exigência de cobertura das necessidades de liquidez e que o pedido de assistência urgente adicional sob a forma de liquidez demonstra o carácter temporário da crise de liquidez.
- 143 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o primeiro fundamento é improcedente.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

1) Quanto à admissibilidade

- 144 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente pretende, em substância, pôr em causa o mérito dos fundamentos pelos quais o Tribunal Geral julgou improcedente o seu oitavo fundamento em primeira instância, relativo ao facto de o CUR ter violado o artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento MUR, o seu dever de diligência e o dever de fundamentação nos termos do artigo 296.º TFUE. Na medida em que o este fundamento contém indicações precisas quanto aos pontos criticados do acórdão recorrido e aos argumentos em que se apoia, não pode, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 106 do presente acórdão, ser declarado inadmissível na íntegra.
- 145 No que respeita, mais especificamente, aos argumentos relativos, no âmbito da primeira parte do primeiro fundamento, à inexistência de uma sanção aplicada pelo BCE ao Banco Popular pelo incumprimento da exigência de cobertura das necessidades de liquidez e do pedido de assistência urgente adicional sob a forma de liquidez, esses argumentos põem em causa fundamentos precisos do acórdão recorrido. Nestas condições, o CUR alega, erradamente, que se trata de argumentos novos inadmissíveis no âmbito do presente recurso.
- 146 Com efeito, um recorrente pode interpor recurso de uma decisão do Tribunal Geral invocando fundamentos com origem no próprio acórdão recorrido e que se destinem a criticar juridicamente a sua justeza (Acórdão de 25 de janeiro de 2022, Comissão/European Food e o., C-638/19 P, EU:C:2022:50, n.º 77 e jurisprudência referida).

2) *Quanto ao mérito*

- 147 A título preliminar, importa salientar que, embora, com o seu primeiro fundamento, a recorrente invoque uma violação do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento MUR, do dever de diligência e do dever de fundamentação nos termos do artigo 296.º TFUE, não critica a interpretação que o Tribunal Geral fez do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), do Regulamento MUR, limitando-se, em substância, a contestar o mérito da decisão através da qual o CUR cumpriu o seu dever de diligência e o seu dever de fundamentação quando considerou que, no caso em apreço, as condições de resolução previstas no artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Regulamento MUR estavam preenchidas.

i) *Quanto à primeira parte do primeiro fundamento*

- 148 A recorrente alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 292 a 302 do acórdão recorrido, o CUR violou o seu dever de diligência e o seu dever de fundamentação ao não ter recolhido todos os factos relativos à crise de liquidez do Banco Popular e ao não precisar por que razão essa crise devia ser considerada não pontual.
- 149 Há que observar que essa argumentação procede de uma leitura manifestamente errada do acórdão recorrido e do programa de resolução controvertido.
- 150 Em primeiro lugar, resulta dos n.ºs 276 a 302 do acórdão recorrido que, segundo as conclusões do Tribunal Geral, o CUR se baseou numa multiplicidade de elementos para concluir que, devido a problemas de liquidez, o Banco Popular não estaria em condições, num futuro próximo, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento e, portanto, se encontrava numa situação de risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), e n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento MUR.
- 151 Assim, quanto à evolução da situação de liquidez do Banco Popular, o Tribunal Geral referiu, antes de mais, no n.º 290 do acórdão recorrido, que o CUR tinha declarado no considerando 23 do programa de resolução controvertido, referindo-se à avaliação efetuada pelo BCE, que a situação de tesouraria do Banco Popular se tinha deteriorado de forma significativa desde o mês de outubro de 2016, devido a levantamentos de depósitos a nível de todos os segmentos de clientela. O Tribunal Geral acrescentou que, no mesmo considerando, o CUR tinha deduzido dessa evolução que o Banco Popular não dispunha de opções suficientes para restabelecer a sua posição de liquidez a fim de se certificar de que estaria em condições para cumprir as suas obrigações no vencimento. Seguidamente, no n.º 291 desse acórdão, o Tribunal Geral teve em conta o facto de, no considerando 24 do programa de resolução controvertido, o CUR tinha enumerado os diferentes acontecimentos públicos que conduziram, desde o mês de fevereiro de 2017, a uma deterioração rápida da posição de liquidez do Banco Popular e a um aumento dos levantamentos de depósitos. Por último, no n.º 292 do referido acórdão, acrescentou que, além disso, o CUR tinha indicado que, desde 12 de maio de 2017, esse banco não cumpria a exigência de cobertura das necessidades de liquidez e não estava ainda em condições de respeitar a data de adoção desse programa.
- 152 Nestas condições, a recorrente sustenta, erradamente, que a impossibilidade de realizar, em 7 de junho de 2017, uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência constituía o único critério tomado em consideração. Pelo contrário, sendo essa recusa mencionada no

considerando 26 desse programa, o CUR teve-a em conta de forma complementar relativamente aos elementos referidos no n.º 151 do presente acórdão, enumerados nos considerandos 23 e 24 desse programa.

- 153 Seguidamente, resulta dessas considerações que, contrariamente ao que alega a recorrente, o CUR e o Tribunal Geral não consideraram de modo algum que o incumprimento da exigência de cobertura das necessidades de liquidez constituía, enquanto tal, um fundamento de resolução. Com efeito, esse incumprimento foi tido em conta, juntamente com outras circunstâncias, para concluir que o Banco Popular se encontrava, devido a problemas de liquidez, numa situação de risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), e n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento MUR, o que é corroborado pelas considerações que constam dos n.ºs 294 a 299 do acórdão recorrido.
- 154 Nestes últimos números, o Tribunal Geral precisou, tendo em conta os diferentes elementos referidos no n.º 151 do presente acórdão, que o CUR tinha respeitado, como prevê o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento MUR, as orientações da EBA, de 6 de agosto de 2015, relativas à interpretação das diferentes circunstâncias em que uma instituição é considerada em situação ou em risco de insolvência nos termos do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59. Ora, segundo essas orientações, o cumprimento dos requisitos mínimos de liquidez constitui um elemento, entre outros, que serve de base para esse efeito.
- 155 Por último, tendo em conta todos os elementos referidos no n.º 151 do presente acórdão, a recorrente acusa sem razão o CUR de não ter precisado, por que razão essa crise de liquidez devia ser considerada não pontual. Com efeito, como o Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 302 do acórdão recorrido, resulta desses elementos que os problemas de liquidez do Banco Popular não podiam ser considerados apenas pontuais. Nessa decisão, o Tribunal Geral considerou acertadamente que esta conclusão era confirmada pelo facto, aliás tido em conta no considerando 36 do programa de resolução controvertido, de o próprio banco ter informado o BCE, por carta de 6 de junho de 2017, de que estava em situação de insolvência devido a problemas de liquidez.
- 156 Por conseguinte, há que considerar que a primeira parte do primeiro fundamento é improcedente.

ii) Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

- 157 A recorrente alega que o Tribunal Geral violou, nos n.ºs 303 e 315 do acórdão recorrido, a obrigação do CUR, resultante do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento MUR, do seu dever de diligência e do artigo 296.º TFUE, de examinar, de forma aprofundada e imparcial, todas as informações pertinentes e de fundamentar a sua decisão à luz dessas informações.
- 158 Quanto ao n.º 303 do acórdão recorrido, embora a recorrente observe, acertadamente, que o Tribunal Geral considerou que as circunstâncias e os motivos que levaram o BCE a concluir pela insolvência do Banco Popular não eram pertinentes, importa sublinhar que, por esses fundamentos, o Tribunal Geral respondeu à argumentação da recorrente de que os problemas de liquidez do Banco Popular não eram imputáveis a esse banco mas eram o resultado de outros acontecimentos.
- 159 Foi em resposta a este argumento que o Tribunal Geral considerou, em substância, que as razões da insolvência do Banco Popular eram irrelevantes para a apreciação da legalidade do programa de resolução controvertido à luz do artigo 18.º do Regulamento MUR. Nestas condições, não se pode

considerar que, no referido número, o Tribunal Geral observou que o CUR se podia limitar a fazer referência à avaliação do BCE relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular sem procurar obter informações a esse respeito. Isto é tanto mais assim quanto, como resulta da análise da primeira parte do primeiro fundamento, o Tribunal Geral declarou, nomeadamente nos n.ºs 291 e 302 do acórdão recorrido, que a apreciação do CUR se baseava não só nessa avaliação do BCE mas também em acontecimentos de notoriedade pública, bem como na carta do Banco Popular de 6 de junho de 2017, que informava o BCE de que estava em situação de insolvência devido a problemas de liquidez.

- 160 Quanto ao n.º 315 do acórdão recorrido, é verdade que o Tribunal Geral aí concluiu que a recorrente não podia acusar o CUR de não ter analisado, no programa de resolução controvertido, se tinha sido possível o Banco Popular obter uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez.
- 161 Todavia, para chegar a esta conclusão, o Tribunal Geral constatou, nos n.ºs 311 e 313 desse acórdão, primeiro, que resultava das conclusões que constam do artigo 3.º, n.º 2, alínea d), do programa de resolução controvertido que uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência teria sido insuficiente à luz da rapidez da deterioração da posição de liquidez do Banco Popular, segundo, que já não era possível uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez na sequência da declaração de insolvência desse banco no dia seguinte a uma primeira assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência, e, terceiro, que o CUR não desempenhava nenhum papel na disponibilização de uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência, que é da competência dos bancos centrais nacionais.
- 162 Nestas condições, o Tribunal Geral pôde considerar, sem cometer um erro de direito, que o CUR analisou, de forma juridicamente bastante, a possibilidade de o Banco Popular beneficiar de uma assistência urgente adicional sob a forma de liquidez.
- 163 Em todo o caso, o CUR não podia ser acusado de não ter procurado os motivos pelos quais o Banco Popular não tinha beneficiado da assistência urgente adicional sob a forma de liquidez. Com efeito, o artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento MUR subordina a adoção de um programa de resolução à condição, primeiro, que a entidade em questão se encontra em situação ou em risco de insolvência, segundo, que, tendo em conta os prazos e outras circunstâncias relevantes, não existe nenhuma perspectiva razoável de que uma ação alternativa do setor privado adotadas em relação à entidade, impediriam a sua insolvência num prazo razoável e, terceiro, que é necessária uma medida de resolução para defesa do interesse público. Em contrapartida, esta disposição não faz qualquer referência às causas nem da situação de insolvência nem da falta de medida alternativa.
- 164 A tomada em consideração destas causas seria, além disso, incompatível com os objetivos do Regulamento MUR, que visa, como resulta nomeadamente do seu considerando 58, manter a estabilidade financeira, garantir a continuidade dos serviços financeiros essenciais e proteger os depositantes. Em particular, as circunstâncias que causaram a insolvência do banco em causa não podem impedir o CUR de adotar uma medida de resolução, mesmo que todas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desse regulamento estejam preenchidas, na medida em que o banco em questão está em situação de insolvência, não existe uma solução alternativa e, nomeadamente, que uma medida de resolução a este respeito é conforme com o interesse público.

- 165 À luz das considerações que precedem, a segunda parte do primeiro fundamento é improcedente. Portanto, este fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

3. Quanto ao quarto fundamento

- 166 O quarto fundamento é relativo à violação do artigo 47.º da Carta, do artigo 296.º TFUE e das regras relativas ao ónus da prova. A recorrente alega que o Tribunal Geral declarou, erradamente, nos n.ºs 330 a 353 do acórdão recorrido, que a fundamentação do programa de resolução controvertido não era nem contraditória nem insuficiente. Este fundamento divide-se em duas partes.

a) Argumentos das partes

- 167 Com a primeira parte do quarto fundamento, a recorrente alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 341 a 344 do acórdão recorrido, a fundamentação do programa de resolução controvertido enferma de uma contradição na medida em que o CUR, por um lado, atribuiu ao Banco Popular um valor negativo inferior a 8,2 mil milhões de euros no âmbito do exercício do poder de redução, no artigo 6, n.ºs 3 e 4, desse mesmo programa, e, por outro, considerou no âmbito da avaliação 2, que fazia parte integrante desse programa, que o banco era solvente.
- 168 A segunda parte deste fundamento é relativa a uma violação, pelo Tribunal Geral, do artigo 296.º TFUE, na medida em que considerou, nos n.ºs 345 a 353 do acórdão recorrido, que a fundamentação dos considerandos 23 e 24, bem como do considerando 26, alínea c), do programa de resolução controvertido era suficiente para compreender a gravidade da crise de liquidez do Banco Popular. Todavia, a recorrente considera que as informações contidas nestes considerandos são genéricas e podem aplicar-se a qualquer crise de liquidez. Para compreender a crise de liquidez com que o Banco Popular se confrontava, um perito em economia deveria dispor de informações complementares e, nomeadamente, números que refletissem precisamente a situação de liquidez desse banco, em 6 e 7 de junho de 2017. Além disso, a fundamentação do programa de resolução controvertido não revela as razões pelas quais o Banco de Espanha não realizou uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência.
- 169 O CUR e o Banco Santander alegam que as duas partes do quarto fundamento são inadmissíveis, uma vez que a recorrente se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos apresentados no Tribunal Geral, sem invocar qualquer erro de direito no acórdão recorrido.
- 170 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o quarto fundamento é improcedente.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 171 No que respeita à primeira parte do quarto fundamento, há que recordar que, nos n.ºs 342 a 344 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral já declarou que a constatação de solvabilidade do Banco Popular, baseada no valor contabilístico deste último, não estava em contradição com a constatação de um valor económico negativo inferior a 8,2 mil milhões de euros. Ora, no seu recurso, a recorrente limita-se a reiterar o seu argumento relativo a uma contradição dos

fundamentos, sem explicar por que razão o Tribunal Geral errou quando considerou, nos n.ºs 342 a 344 desse acórdão, que deveria ser feita uma distinção entre o valor contabilístico e o valor económico do Banco Popular.

- 172 Por conseguinte, há que considerar que a primeira parte do quarto fundamento, na medida em que se limita a reiterar os argumentos já apresentados no Tribunal Geral, é inadmissível em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 105 do presente acórdão.
- 173 Quanto à admissibilidade da segunda parte do seu quarto fundamento, há que observar que, sem se limitar a reiterar os argumentos apresentados em primeira instância, a recorrente critica a apreciação, pelo Tribunal Geral, da fundamentação contida nos considerandos 23 e 24, bem como do considerando 26, alínea c), do programa de resolução controvertido pelo facto de, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, os números constantes do programa de resolução controvertido que tinham sido ocultados por razões de confidencialidade serem necessários para analisar e compreender a crise de liquidez do Banco Popular.
- 174 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade invocada pelo CUR e pelo Banco Santander deve ser julgada improcedente, na medida em que visa a segunda parte do quarto fundamento.
- 175 Quanto ao mérito, resulta dos considerandos 23 a 25, e do considerando 26, alínea c), do programa de resolução controvertido, antes de mais, que a situação de liquidez do Banco Popular se tinha deteriorado significativamente desde outubro de 2016, devido a levantamentos de depósitos em todos os segmentos de clientela e que esse banco não dispunha de opções suficientes para restabelecer a sua posição de liquidez a fim de se certificar de que estaria em condições para cumprir as suas obrigações no vencimento, em seguida, que a deterioração da sua situação de liquidez levou as agências de notação a baixar sucessivamente a notação desse banco e, por último, que, tendo em conta essa deterioração, o BCE tinha concluído que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência. Ora, há que observar que essas indicações revelam de forma clara e inequívoca o raciocínio seguido pelo CUR, respeitando assim as exigências que a fundamentação de um ato deve satisfazer na presença de informações confidenciais, tendo em conta o artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento MUR, interpretado à luz da jurisprudência recordada nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão.
- 176 Assim, foi sem violar o artigo 296.º TFUE que o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 345 a 353 do acórdão recorrido, que as indicações que constam dos considerandos 23 a 25, e do considerando 26, alínea c), do programa de resolução controvertido permitiam compreender a gravidade da crise de liquidez do Banco Popular devido aos levantamentos dos depósitos que tinham levado à conclusão, por parte do BCE e do CUR, de que estava em situação ou risco de insolvência, sem que fosse necessário conhecer exatamente o montante desses levantamentos.
- 177 A alegada necessidade de ter conhecimento desses montantes e de outros números invocados pela recorrente parece tanto menos necessário quanto se precisa, no considerando 36 desse dispositivo, que a apreciação do BCE quanto à situação ou risco de insolvência era partilhada pelo conselho de administração do Banco Popular, o que a recorrente não contesta.
- 178 Daí resulta que a segunda parte do quarto fundamento é improcedente.
- 179 Por conseguinte, há que julgar o quarto fundamento parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

4. Quanto ao sexto fundamento

180 Com o seu sexto fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou o artigo 47.º da Carta e o artigo 6.º da CEDH, bem como o princípio do contraditório, na medida em que julgou improcedentes, nos n.ºs 721 a 728 do acórdão recorrido, as diligências de instrução requeridas, por não serem pertinentes ou por os elementos constantes dos autos serem suficientes para permitir ao Tribunal Geral pronunciar-se. Este fundamento divide-se em três partes.

a) Argumentos das partes

181 Com a primeira parte do sexto fundamento, a recorrente alega que, para respeitar o princípio do contraditório e da proteção jurisdicional efetiva, o Tribunal Geral devia ter ordenado a apresentação do texto integral do programa de resolução controvertido, das avaliações 1 e 2, da avaliação do BCE relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular e do plano de resolução de 2016. Com efeito, o princípio do contraditório exige que as partes num processo possam tomar conhecimento de todos os documentos ou observações apresentados ao juiz, a fim de influenciarem a sua decisão e de os discutirem. Embora o Tribunal Geral disponha de uma margem de apreciação para avaliar a pertinência das provas, não pode considerar que o próprio ato impugnado constitui um elemento de prova que não é pertinente para a resolução do litígio. A este respeito, o eventual carácter confidencial dos documentos pedidos é, segundo a recorrente, indiferente, uma vez que compromissos de confidencialidade nos termos do artigo 103.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral permitem conciliar os interesses em jogo.

182 Quanto à segunda parte deste fundamento, a recorrente considera, em apoio do mesmo, que o Tribunal Geral devia ter aceitado a prova testemunhal do perito que assinou o relatório económico que tinha apresentado em apoio do seu recurso em primeira instância, na medida em que, em seu entender, essa prova era necessária para verificar e compreender as informações técnicas e complexas contidas no programa de resolução controvertido e nas avaliações 1 e 2, bem como, em todo o caso, para formular meios de recurso eficazes.

183 Com a terceira parte do referido fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral deveria ter ordenado a apresentação de diferentes documentos que teriam permitido discutir a questão de saber se uma crise de liquidez constitui um motivo de resolução ou se existiam outras medidas mais proporcionadas que a resolução, como uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência.

184 A Comissão e o Banco Santander alegam que o sexto fundamento é inadmissível, na medida em que a recorrente se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e argumentos já alegados em primeira instância, pedindo ao Tribunal de Justiça que substitua a apreciação dos factos e dos elementos de prova efetuada pelo Tribunal Geral pela sua própria apreciação. Além disso, o carácter probatório ou não probatório das peças processuais resulta da sua apreciação soberana dos factos pelo Tribunal Geral e escapa à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de uma decisão do Tribunal Geral, salvo em caso de desvirtuação dos elementos de prova apresentados, ou quando a inexatidão material das constatações do Tribunal Geral resulta dos documentos juntos aos autos. Ora, a recorrente manifesta simplesmente o seu desacordo com a apreciação do Tribunal Geral, sem invocar essa desvirtuação ou essa inexatidão material.

185 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que essa parte é infundada.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

1) Quanto à admissibilidade

- 186 No que respeita às exceções de inadmissibilidade invocadas pela Comissão e pelo Banco Santander, há que constatar que, com o seu sexto fundamento, a recorrente critica a interpretação e a aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral nos n.ºs 721 a 728 do acórdão recorrido. Em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 106 do presente acórdão, o sexto fundamento não pode, portanto, ser declarado inadmissível na sua totalidade.
- 187 Assim sendo, a Comissão e o Banco Santander recordam, com razão, que o Tribunal Geral decide sozinho da eventual necessidade de completar os elementos de informação de que dispõe sobre os processos que lhe são submetidos. Assim, o carácter probatório, ou não, das peças processuais releva da sua apreciação soberana dos factos, que escapa à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de uma decisão do Tribunal Geral, salvo em caso de desvirtuação dos elementos de prova apresentados ao Tribunal Geral ou quando a inexatidão material das conclusões do Tribunal Geral sobre a matéria de facto resulta dos documentos juntos aos autos (Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Mamoli Robinetteria/Comissão, C-619/13 P, EU:C:2017:50, n.º 117).
- 188 Ora, no âmbito da segunda e terceira partes do sexto fundamento, a recorrente limita-se a alegar que o Tribunal Geral devia ter ordenado determinadas diligências de instrução, sem, todavia, invocar uma alegação relativa a uma desvirtuação ou a uma inexatidão material dos factos ou dos elementos de prova do Tribunal Geral.
- 189 Por conseguinte, a segunda e a terceira partes do sexto fundamento são inadmissíveis.

2) Quanto ao mérito

- 190 Quanto ao mérito da primeira parte deste fundamento, na medida em que a recorrente invoca a violação do artigo 6.º da CEDH, importa recordar que, embora, como é confirmado pelo artigo 6.º, n.º 3, TUE, os direitos fundamentais reconhecidos pela CEDH façam parte do direito da União enquanto princípios gerais, e o artigo 52.º, n.º 3, da Carta disponha que os direitos nela contidos que correspondam aos direitos garantidos pela CEDH têm o mesmo sentido e o mesmo alcance que os que lhes são conferidos pela referida convenção, esta não constitui, enquanto a União a ela não aderir, um instrumento jurídico formalmente integrado na ordem jurídica da União. Assim, a fiscalização da legalidade dos atos da União deve ser realizada unicamente à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Carta, nomeadamente o seu artigo 47.º (v., neste sentido, Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.ºs 45, 46 e jurisprudência referida).
- 191 No que respeita ao princípio do contraditório, que faz parte dos direitos de defesa, garantidos no artigo 47.º da Carta, há que constatar que a primeira parte do sexto fundamento se confunde, por um lado, com a argumentação invocada em apoio do quinto fundamento na medida em que a recorrente considera que o Tribunal Geral deveria ter ordenado a apresentação do texto integral do programa de resolução controvertido, das avaliações 1 e 2, da avaliação do BCE relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular e do plano de resolução de 2016. Ora, como foi declarado nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão, tendo em conta as informações confidenciais contidas nesses documentos, este argumento não pode ser acolhido.

- 192 Por outro lado, o argumento relativo à violação do princípio do contraditório confunde-se, em substância, com a argumentação segundo a qual o Tribunal Geral baseou o seu exame da legalidade em informações contidas nesses documentos que não foram comunicadas à recorrente. Todavia, tal como resulta do n.º 135 do presente acórdão, essa alegação é totalmente especulativa e procede, além disso, de uma leitura manifestamente errada do n.º 278 do acórdão recorrido. Nestas condições, o argumento baseado numa alegada violação do princípio do contraditório não tem fundamento.
- 193 Daqui resulta que o sexto fundamento deve ser julgado parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

C. Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação dos artigos 17.º e 52.º da Carta, bem como do artigo 5.º, n.º 4, TUE

- 194 Com o seu sétimo fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou os artigos 17.º e 52.º da Carta, bem como o artigo 5.º, n.º 4, TUE, na medida em que julgou improcedente, nos n.ºs 150 a 219 do acórdão recorrido, a sua exceção de ilegalidade, invocada com fundamento no artigo 277.º TFUE, no que respeita aos artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR, relativa a uma ingerência desproporcionada no direito de propriedade e à inexistência de uma indemnização adequada. Este fundamento divide-se em cinco partes.

1. Argumentos das partes

- 195 Com a primeira a terceira e quinta partes do sétimo fundamento, a recorrente sustenta, antes de mais, que, nos n.ºs 171 e seguintes do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se baseou erradamente na jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570), para declarar que os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR não constituíam uma ingerência desproporcionada no direito de propriedade dos acionistas, quando esta jurisprudência diz respeito a bancos que enfrentavam problemas de solvabilidade ou perdas suscetíveis de implicar um défice de capital e que deviam ser suportados, em primeiro lugar, pelos acionistas. Além disso, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, nomeadamente nos n.ºs 171, 185 e 204 do acórdão recorrido, uma medida de resolução não constitui a solução alternativa para um banco solvente, uma vez que o ativo desse banco é superior ao seu passivo.
- 196 Em seguida, a recorrente contesta o mérito do indeferimento, nos n.ºs 177 a 181 do acórdão recorrido, do argumento segundo o qual os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR não permitiam ter em conta as circunstâncias pertinentes do caso em apreço, nomeadamente a solvabilidade do banco ou o cumprimento, por este, dos requisitos em matéria de rácio de instrumentos de capital. Os artigos 15.º, 21.º e 22.º do Regulamento MUR estão formulados de forma tão ampla que é possível, na prática, exercer o poder de redução, apesar de a redução do capital social não ser suscetível de resolver os problemas de liquidez de um banco solvente que, não tendo défice de capital, não sofreria perdas a suportar pelos acionistas.
- 197 A recorrente critica também os n.ºs 169 e 175 a 189 do acórdão recorrido, pelo facto de os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR não preverem soluções diferentes, por um lado, para os bancos insolventes e, por outro, para os bancos solventes com problemas de liquidez. Nenhum dos instrumentos de resolução previstos no artigo 22.º do referido regulamento foi concebido para resolver uma crise de liquidez que afete um banco solvente. Segundo a recorrente, existem

soluções alternativas menos intrusivas para responder a essa crise, como uma assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência ou a possibilidade de acordar numa moratória de pagamentos.

- 198 Por último, nos n.ºs 201 e seguintes do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, erradamente, que o artigo 20.º, n.º 16, e o artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento MUR preveem uma indemnização adequada suscetível de garantir a proporcionalidade da ingerência no direito de propriedade dos acionistas, assegurando que estes últimos não são tratados de forma menos favorável do que seriam num cenário de insolvência. Na medida em que o cálculo da indemnização previsto nestas disposições pressupõe a insolvência da instituição, mesmo que o banco seja solvente e não sofra perdas, as referidas disposições não têm em conta as circunstâncias específicas dos bens expropriados e a diversidade das situações que podem ocorrer, contrariamente ao que exige a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos resultante dos Acórdãos de 21 de maio de 2002, *Jokela c. Finlândia* (CE:ECHR:2002:0521JUD002885695, § 53), e de 25 de março de 1999, *Papachelas c. Grécia* (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, § 53).
- 199 Neste contexto, a recorrente critica também os n.ºs 191 e 211 a 219 do acórdão recorrido, com o fundamento de que o Regulamento MUR não garante, na sua opinião, nem a igualdade de tratamento de todos os acionistas, nem o direito dos acionistas e dos credores a uma justa indemnização. A indemnização prevista no artigo 20.º, n.ºs 11 e 12, deste regulamento, além da prevista no n.º 16 deste artigo 20.º, não se aplica a todos os instrumentos de resolução, mas estabelece uma diferença de tratamento em função do instrumento de resolução aplicado.
- 200 Além disso, considera que o Tribunal Geral violou o princípio da proporcionalidade, na medida em que declarou, no n.º 169 do acórdão recorrido, que a ingerência no direito de propriedade resultante da redução era justificada, uma vez que estavam preenchidas as condições de resolução resultantes do artigo 18.º do Regulamento MUR.
- 201 Com a quarta parte do sétimo fundamento, a recorrente invoca uma violação do princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 52.º, n.º 1, da Carta e no artigo 5.º, n.º 4, TUE, uma vez que o Tribunal Geral não teve em conta o facto de os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR não preverem mecanismos que permitam assegurar a proporcionalidade do exercício do poder de redução em caso de urgência. Em substância, sustenta que estas disposições permitem, em caso de urgência, exercer esse poder de sem avaliar os elementos do ativo e do passivo do banco. Todavia, na hipótese de se verificar posteriormente, no âmbito de uma avaliação definitiva *ex post*, que o valor líquido do ativo do banco ultrapassa o do passivo, a redução seria, afinal, excessiva, ou mesmo inútil.
- 202 O CUR e o Banco Santander alegam que o sétimo fundamento é inadmissível, uma vez que a recorrente se limita a reiterar os argumentos já apresentados no Tribunal Geral e não identifica nenhum erro de direito cometido por este. O Conselho alega que, no âmbito do sétimo fundamento, a recorrente parece tentar pôr em causa a validade não só dos artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR, como em primeira instância, mas também a validade de outras disposições do referido regulamento, nomeadamente os seus artigos 18.º, 20.º e 21.º, quando não tinha contestado a legalidade destes últimos artigos no Tribunal Geral.
- 203 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o sétimo fundamento é improcedente.

2. *Apreciação do Tribunal de Justiça*

a) Quanto à admissibilidade

- 204 No que respeita à exceção de inadmissibilidade suscitada pelo CUR e pelo Banco Santander, há que observar que, com o seu sétimo fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral julgou improcedente, erradamente, a sua exceção de ilegalidade com fundamento no artigo 277.º TFUE, na medida em que os artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR violaram o direito de propriedade garantido no artigo 17.º da Carta e, mais especificamente, o princípio da proporcionalidade consagrado no seu artigo 51.º, n.º 1, e no artigo 5.º, n.º 4, TUE, precisando os números criticados do acórdão recorrido e os argumentos em que se baseia. Por conseguinte, este fundamento não pode ser declarado inadmissível na sua íntegra.
- 205 Quanto à exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho, embora a recorrente se refira também aos artigos 18.º, 20.º e 21.º do Regulamento MUR, não invoca argumentos novos que ponham em causa a legalidade desses artigos, mas toma-os em conta para sustentar a sua argumentação relativa à alegada ilegalidade dos artigos 15.º e 22.º desse regulamento que já tinha suscitado no Tribunal Geral.
- 206 Assim sendo, como salientou a advogada-geral, em substância, no n.º 105 das suas conclusões, a quarta parte deste fundamento é inadmissível, na medida em que o recurso se abstém, em violação da exigência prevista no artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, de identificar com precisão os números da fundamentação do acórdão recorrido objeto de crítica. Ora, esta falta de precisão obsta à fiscalização da legalidade que incumbe ao Tribunal de Justiça.
- 207 Além disso, como sublinhou a advogada-geral, no mesmo número das suas conclusões, a quinta parte do sétimo fundamento é parcialmente inadmissível, na medida em que visa uma discriminação resultante da escolha do instrumento de resolução. Tendo em conta que, como resulta dos n.ºs 190 e seguintes do acórdão recorrido, a recorrente não invocou em primeira instância tal discriminação entre diferentes instrumentos de resolução, mas a discriminação entre diferentes categorias de credores, trata-se de um argumento novo. Deve, portanto, ser declarado inadmissível em sede de recurso.

b) Quanto ao mérito

- 208 Com o seu sétimo fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral julgou erradamente improcedente, nos n.ºs 150 a 219 do acórdão recorrido, a sua exceção de ilegalidade relativa aos artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR, relativa a uma ingerência desproporcionada no direito de propriedade e à inexistência de uma indemnização adequada para os acionistas.
- 209 Como resulta do acórdão recorrido, essa exceção de ilegalidade visava, mais especificamente, o artigo 15.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento, que enuncia o princípio geral da resolução, segundo o qual os acionistas da instituição objeto de resolução são os primeiros a suportar as perdas, bem como o artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento.
- 210 Esta última disposição prevê, na aplicação do princípio referido no número anterior, que, caso o CUR decida aplicar um instrumento de resolução e dessa medida de resolução resultem perdas a suportar pelos credores ou a conversão dos seus créditos, o CUR instrui, imediatamente antes ou

juntamente com a aplicação do instrumento de resolução, as autoridades nacionais de resolução para exercerem o poder de reduzir e de converter dos instrumentos de capital relevantes de acordo com o artigo 21.º do referido regulamento.

- 211 No que respeita ao direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta, há que recordar que, nos termos do n.º 1 deste artigo «[t]odas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e [nas] condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral».
- 212 Os instrumentos de capital, como as ações, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, na medida em que revestem um valor patrimonial e conferem ao seu titular uma posição jurídica adquirida que permite o exercício autónomo dos direitos que delas decorrem (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2022, BPC Lux 2 e o., C-83/20, EU:C:2022:346, n.ºs 40 e 43).
- 213 Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, da Carta, na medida em que esta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla. Daqui resulta que, para efeitos da interpretação do artigo 17.º da Carta, há que tomar em consideração a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relativa ao artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH, assinado em Paris em 20 de março de 1952, que consagra a proteção do direito de propriedade como limiar de proteção mínima [v., neste sentido, Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, n.º 72 e jurisprudência referida].
- 214 De acordo com jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos a respeito do artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH, há que considerar que o artigo 17.º, n.º 1, da Carta contém três normas distintas. A primeira, expressa no primeiro período desta disposição e que reveste um caráter geral, concretiza o princípio do respeito pelo direito de propriedade. A segunda, que figura no segundo período desse número da referida disposição, visa a privação deste direito e submete-a a certas condições. Quanto à terceira, que figura no terceiro período da mesma disposição, reconhece aos Estados o poder, nomeadamente, de regulamentar a utilização dos bens em conformidade com o interesse geral. Não são, contudo, regras sem relação entre si. A segunda e terceira regras dizem respeito a exemplos particulares de violação do direito de propriedade e devem ser interpretadas à luz do princípio consagrado na primeira destas regras (Acórdão de 5 de maio de 2022, BPC Lux 2 e o., C-83/20, EU:C:2022:346, n.º 38).
- 215 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, para determinar a existência de uma privação de propriedade, para verificar se existe uma privação de propriedade, é necessário examinar não apenas se houve privação da posse ou expropriação formal, sendo também necessário averiguar se a situação controvertida equivale a uma expropriação de facto (Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de maio de 2022, BPC Lux 2 e o., C-83/20, EU:C:2022:346, n.º 44; TEDH, 28 de julho de 1999, Immobiliare Saffi c. Itália, CE:ECHR:1999:0728JUD002277493, § 46; TEDH, 29 de março de 2010, Depalle c. França, CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 78).

- 216 No caso em apreço, a medida de resolução referida no artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR, lido em conjugação com o artigo 21.º desse regulamento, consiste numa conversão e/ou redução dos instrumentos de capital, sem, no entanto, implicar uma privação da posse ou expropriação formal dos instrumentos em questão. Em especial, esta medida não priva, de maneira forçada, integral e definitiva os seus titulares dos direitos decorrentes dos referidos instrumentos [v., por analogia, Acórdão de 21 de maio de 2019, Comissão/Hungria (Usufruto sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, n.º 81].
- 217 Quanto à questão de saber se a adoção de tal medida é suscetível de conduzir a uma expropriação de facto, em caso de redução substancial, ou mesmo total, de instrumentos de capital, há que recordar que o exercício do poder de conversão e de redução pressupõe, como resulta do artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento MUR, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 6, alínea b), deste regulamento, que as condições de aplicação de um programa de resolução previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a c), o referido regulamento estão preenchidas, ou seja, primeiro, que a entidade em causa se encontra numa situação ou em risco de insolvência, segundo, que não existe nenhuma perspetiva razoável de que medidas alternativas do setor privado ou ações de supervisão sejam suscetíveis de impedir essa insolvência num prazo razoável e, terceiro, que a adoção de uma medida de resolução seja necessária no interesse público.
- 218 Decorre do artigo 18.º, n.ºs 5 e 8, do referido regulamento que, quando estão preenchidas as duas primeiras condições, referidas no número anterior, relativas à situação ou risco de insolvência e à inexistência de medidas alternativas, a entidade em causa deve ser liquidada de forma ordenada de acordo com a legislação nacional aplicável se a sua resolução não for do interesse público. Afigura-se, assim, que, embora o artigo 18.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), deste mesmo regulamento preveja que a entidade em causa está em situação ou em risco de insolvência quando essa 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, o Regulamento MUR limita a adoção de um programa de resolução a crises excecionais de liquidez que ponham em causa a própria existência da referida entidade, no âmbito das quais não existe outra solução além da resolução ou da liquidação segundo um processo normal de insolvência.
- 219 Nestas condições, há que considerar que a perda de valor dos instrumentos de capital não decorre do exercício do poder de redução e de conversão nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR, mas do estado de insolvência ou do risco de insolvência em que a instituição de crédito em questão se encontra (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2022, BPC Lux 2 e o., C-83/20, EU:C:2022:346, n.º 48).
- 220 Daqui resulta que uma medida de resolução adotada em conformidade com os artigos 18.º, 22.º e 24.º do Regulamento MUR não constitui uma privação do direito de propriedade, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, segundo período, da Carta, que deve nomeadamente responder às condições relativas à existência de razões de utilidade pública para a privação de propriedade e ao pagamento de uma justa indemnização em tempo útil, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, terceiro período, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2022, BPC Lux 2 e o., C-83/20, EU:C:2022:346, n.ºs 49 e 50).
- 221 Resulta da redação desta última disposição que a utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral. Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º da Carta não é uma prerrogativa

absoluta e o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União (Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 69).

- 222 Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos por esta deve ser prevista por lei, respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e, na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições a esses direitos e liberdades se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. O artigo 5.º, n.º 4, segundo parágrafo, TUE impõe especificamente às instituições da União que respeitem o mesmo princípio da proporcionalidade quando atuam no exercício de uma competência que lhes é conferida.
- 223 A este respeito, o Tribunal de Justiça, reconheceu ao legislador da União, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas, um amplo poder de apreciação quando a sua ação implique escolhas de natureza política, económica e social e quando seja chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas (Acórdão de 30 de janeiro de 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, n.º 44 e jurisprudência referida, e de 6 de junho de 2019, P. M. e o., C-264/18, EU:C:2019:472, n.º 26). Ora, ao adotar o Regulamento MUR, o legislador da União foi confrontado com tais escolhas, sendo chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas.
- 224 É à luz destas considerações que há que examinar, na medida em que são admissíveis, os argumentos invocados pela recorrente em apoio da primeira a terceira e quinta partes do sétimo fundamento.
- 225 Em apoio deste fundamento, a recorrente alega que o artigo 15.º, n.º 1, alínea a), e o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR não respeitam o princípio da proporcionalidade, uma vez que estas disposições não permitem ter em conta as diferenças entre a situação de um banco afetado por uma crise de liquidez e a de um banco insolvente. Mais especificamente, sustenta, em substância, que uma medida de conversão e de redução não permite resolver problemas de liquidez, que existem medidas menos restritivas para esse efeito e que, na falta de uma indemnização adequada, tal medida não é proporcionada.
- 226 Há que observar que esta argumentação assenta numa leitura manifestamente errada destas disposições.
- 227 Quanto à aptidão de uma medida de conversão e de redução para resolver problemas de liquidez, resulta claramente da redação do artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento, que este só prevê o exercício do poder de redução e de conversão caso o instrumento de resolução escolhido pelo CUR resulte, de outro modo, em perdas para os credores ou numa conversão dos seus créditos. Daqui resulta que o Tribunal Geral declarou, sem cometer um erro de direito, nos n.ºs 177 a 181 do acórdão recorrido, que esta disposição não se aplica automaticamente e em todas as circunstâncias, mas permite ter em conta as circunstâncias de cada caso concreto.
- 228 Em particular, decorre da redação do artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento que este prevê uma redução e/ou uma conversão dos instrumentos de capital não para resolver problemas de liquidez da entidade em questão, mas para evitar, na medida do possível, que a aplicação do instrumento de resolução escolhido pelo CUR resulte em perdas para os credores dessa entidade ou numa conversão dos seus créditos. Como o Tribunal Geral considerou, com razão, no n.º 156 do acórdão recorrido, sem ser criticado a esse respeito pela recorrente, a redução e a conversão

previstas nessa disposição constituem uma aplicação do princípio, enunciado no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento, segundo o qual os acionistas são os primeiros a suportar as perdas.

- 229 Nestas condições, o argumento segundo o qual a medida de redução prevista no artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR, não permitiria contribuir para o objetivo de resolver os problemas de liquidez de um banco solvente não pode ser acolhido
- 230 Neste contexto, no que respeita aos n.ºs 169 e 175 a 189 do acórdão recorrido, basta salientar que, nesses números, o Tribunal Geral não examinou a proporcionalidade dos instrumentos de resolução referidos no artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento-MUR, mas sim a do exercício do poder de redução e de conversão nos termos do artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento. Assim, a acusação relativa à alegada inaptidão desses instrumentos para resolver problemas de liquidez de um banco solvente é inoperante.
- 231 Na medida em que a recorrente critica estes n.ºs 169 e 175 a 189 também com o fundamento de que existiam medidas alternativas menos intrusivas que uma medida de resolução, há que recordar que, no que respeita ao critério da necessidade, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), desse regulamento, a adoção de um programa de resolução e, portanto, o exercício do poder de redução e de conversão pressupõem que não existe nenhuma perspetiva razoável de que medidas alternativas do setor privado ou ações de supervisão sejam suscetíveis de impedir essa insolvência num prazo razoável. Na medida em que esse poder de redução só pode ser exercido na falta de medidas alternativas, a alegada existência de tais medidas alternativas não é suscetível de pôr em causa a necessidade da redução e da conversão nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR.
- 232 Quanto ao caráter proporcionado da medida de redução ou conversão, há que recordar, por um lado, que, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento MUR, o CUR é responsável pela adoção das decisões de resolução para as instituições financeiras e para os grupos transfronteiriços que revistam uma certa importância para a estabilidade financeira na União. Além disso, resulta do artigo 14.º, n.º 2, alínea b), deste regulamento, que enuncia os objetivos da resolução, que uma medida de resolução tende, nomeadamente, a evitar efeitos adversos significativos sobre essa estabilidade financeira.
- 233 Por outro lado, há que ter em conta que, como foi salientado no n.º 218 do presente acórdão, as condições de resolução previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento limitam a adoção de um programa de resolução a crises excecionais de liquidez que ponham em causa a própria existência da entidade em questão, quando não existe outra solução além da resolução ou da liquidação segundo um processo normal de insolvência. Assim, foi com razão que o Tribunal Geral decidiu, nos n.ºs 171, 185 e 204 do acórdão recorrido, que uma resolução constitui uma solução alternativa a um processo normal de insolvência.
- 234 Além disso, embora uma situação ou risco de insolvência possa, como precisa o artigo 18.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), do Regulamento MUR, ter origem tanto na insolvência como numa crise de liquidez da instituição de crédito em questão, a situação ou risco de insolvência daí decorrente implica o mesmo risco para a referida estabilidade financeira.

- 235 Nestas condições, é com razão que o Tribunal Geral se baseia, por analogia, na jurisprudência resultante do Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 74), para declarar que, no caso de uma entidade objeto de uma medida de resolução, a aplicação do princípio segundo o qual os acionistas são os primeiros a suportar as perdas, referido no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento MUR, bem como o exercício do poder de redução e de conversão dos instrumentos de capital, previsto no artigo 22.º, n.º 1, desse regulamento, são a consequência do facto de os acionistas de uma entidade suportarem os riscos inerentes aos seus investimentos e as consequências económicas ligadas à resolução da entidade em situação ou risco de insolvência.
- 236 Esta apreciação não é posta em causa pelo argumento da recorrente segundo o qual um banco solvente exposto a problemas de liquidez não é suscetível de sofrer perdas que devam ser suportadas pelos acionistas. Com efeito, o artigo 22.º, n.º 4, do Regulamento MUR prevê que os instrumentos de resolução são aplicados para alcançar os objetivos referidos no artigo 14.º deste regulamento, em conformidade com os princípios da resolução definidos no artigo 15.º do referido regulamento, objetivos entre os quais não figura o de cobrir as perdas da instituição de crédito em questão. Assim, a redução e/ou a conversão dos instrumentos de capital prevista no artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MUR, que contribui para a realização dos mesmos objetivos, não se destina a cobrir as perdas sofridas pela entidade em questão, pelo que a sua aplicação não pressupõe a existência de tais perdas.
- 237 No que respeita à indemnização prevista no artigo 20.º, n.º 16, e no artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento MUR, foi recordado no n.º 220 do presente acórdão que o exercício do poder de redução e de conversão dos instrumentos de capital ao abrigo do artigo 22.º, n.º 1, deste regulamento, não é constitutivo de uma privação de propriedade, pelo que não está sujeito ao pagamento de uma justa indemnização em tempo útil, referido no artigo 17.º, n.º 1, segundo período, da Carta.
- 238 Assim sendo, a circunstância de o artigo 20.º, n.º 16, e o artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento MUR preverem, se for caso disso, uma indemnização dos acionistas é suscetível de contribuir para a proporcionalidade da redução e/ou da conversão dos instrumentos de capital, previstas no artigo 22.º, n.º 1, deste regulamento. Além disso, tendo em conta as considerações que constam dos n.ºs 234 a 236 do presente acórdão, é sem razão que a recorrente sustenta que os acionistas de um banco solvente exposto a problemas de liquidez devem ser tratados de maneira diferente dos acionistas de um banco insolvente. Assim, as alegações que visam os n.ºs 201 e seguintes do acórdão recorrido devem ser julgadas improcedentes.
- 239 Por outro lado, a alegação da recorrente dirigida contra o n.º 169 do acórdão recorrido resulta de uma leitura manifestamente errada do referido número. Com efeito, o Tribunal Geral limitou-se a salientar, com razão, que a aplicação dos artigos 15.º e 22.º do Regulamento MUR pressupõe que as condições de adoção de uma medida de resolução estejam preenchidas, sem de forma alguma declarar que a ingerência no direito de propriedade resultante da redução é justificada desde que essas condições sejam cumpridas.
- 240 Daqui resulta que a primeira a terceira e quinta partes do sétimo fundamento são improcedentes.
- 241 Por conseguinte, o sétimo fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

D. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do artigo 39.º da Diretiva 2014/59, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE

242 Com o seu segundo fundamento, a recorrente alega que, nos n.ºs 520 a 569 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente, em violação dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do artigo 39.º da Diretiva 2014/59, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE, a sua argumentação segundo a qual o processo de venda do Banco Popular estava viciado por irregularidades e não permitiu obter o preço mais elevado. Este fundamento divide-se em quatro partes.

1. Argumentos das partes

243 Com a primeira parte do segundo fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, nos n.ºs 522 e 568 do acórdão recorrido, que a maximização do preço de venda não figura entre os objetivos da resolução previstos no artigo 14.º do Regulamento MUR, quando, na sua opinião, tal objetivo decorre de uma leitura conjugada deste artigo 14.º e do artigo 39.º da Diretiva 2014/59. Ora, para alcançar o objetivo de maximização do preço, é necessário respeitar os critérios de concorrência, de transparência e de não discriminação enunciados no artigo 39.º, n.º 2, desta diretiva. Todavia, no caso em apreço, essas exigências não foram respeitadas, uma vez que a proposta do Banco Santander, embora apresentada fora de prazo, foi aceite, sem que os outros potenciais adquirentes, nomeadamente o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, tenham sido informados de que poderiam ter apresentado uma proposta após o prazo previsto.

244 Com a segunda parte deste fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou as exigências de concorrência e de maximização do preço de venda, resultantes do artigo 14.º do Regulamento MUR, lido em conjugação com o artigo 39.º, n.º 2, da Diretiva 2014/59, ao afirmar, nos n.ºs 544 a 551 do acórdão recorrido, que o CUR se podia limitar a convidar para o processo de venda os cinco potenciais adquirentes que, no procedimento de venda privada, tinham renunciado a apresentar uma proposta. Com efeito, o fracasso desse procedimento demonstra que esses potenciais adquirentes não estavam interessados na aquisição do Banco Popular, pelo que o processo de venda pública lançado pelo CUR também estava condenado ao fracasso.

245 A terceira parte deste fundamento é relativa à violação dos princípios da não discriminação e da concorrência. Segundo a recorrente, o Tribunal Geral violou esses princípios quando considerou, nos n.ºs 551 e 552 do acórdão recorrido, que o CUR não era obrigado a contactar instituições de crédito estabelecidas noutros Estados-Membros. Ora, o facto de essas instituições não terem manifestado interesse no processo de venda privada não pode justificar que não as contactem, tendo em conta as diferenças que caracterizam as condições do processo de venda privada e as do processo de venda lançado pelo CUR, que residem nomeadamente na possibilidade de reduzir o capital. Além disso, a venda do Banco Popular a uma entidade espanhola aumentou o risco de colapso da economia espanhola.

246 Com a quarta parte do segundo fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral violou a obrigação de maximizar o preço de venda e de evitar qualquer destruição inútil de valor ao declarar, nos n.ºs 561 a 566 do acórdão recorrido, que razões de interesse público podiam justificar a admissão da proposta apresentada fora de prazo pelo Banco Santander.

- 247 O Banco Santander alega que o segundo fundamento é inadmissível, na medida em que os recorrentes se limitam a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e argumentos que apresentaram no Tribunal Geral. Pelos mesmos motivos, a Comissão, o CUR e o Reino de Espanha invocam a inadmissibilidade parcial da primeira a terceira partes deste fundamento.
- 248 O CUR acrescenta, quanto à terceira parte, que o argumento relativo a um alegado aumento do risco para a economia espanhola não foi suscitado em primeira instância e é, portanto, inadmissível. Em seu entender, a quarta parte do referido fundamento é inadmissível, uma vez que a recorrente não indica a regra de direito da União alegadamente violada.
- 249 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o segundo fundamento é improcedente.

2. *Apreciação do Tribunal de Justiça*

a) Quanto à admissibilidade

- 250 Com o seu segundo fundamento, a recorrente critica, em substância, as considerações com base nas quais o Tribunal Geral indeferiu a sua argumentação relativa a alegadas irregularidades do processo de venda. Na medida em que a primeira, segunda e quarta partes deste fundamento contêm indicações precisas sobre os números criticados do acórdão recorrido e os argumentos em que se apoiam, não podem, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 106 do presente acórdão, ser declaradas inadmissíveis.
- 251 Por outro lado, uma vez que todas estas partes são relativas à violação dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do artigo 39.º da Diretiva 2014/59, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE, o CUR alega, erradamente, que a quarta parte do referido fundamento é inadmissível, uma vez que a recorrente não indicou a regra de direito alegadamente violada.
- 252 Em contrapartida, no que respeita à terceira parte do segundo fundamento, importa recordar que, nos n.ºs 551 e 552 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento relativo a uma alegada discriminação das instituições de outros Estados-Membros visto que, entre outros, não resultava da petição inicial de que modo essas instituições poderiam estar interessadas no processo de venda pública do Banco Popular, apesar de não terem manifestado o seu interesse na aquisição desse banco no momento do processo de venda privada. Embora, no seu recurso, a recorrente especifique agora em que poderia consistir esse interesse, não o fez, na medida em que, não alegou que o Tribunal Geral tinha desvirtuado a sua petição inicial a este respeito. *A fortiori*, não demonstrou a existência de tal desvirtuação. Assim, a sua argumentação relativa a esse interesse é inadmissível, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 109 do presente acórdão.
- 253 Quanto ao argumento relativo a um alegado aumento do risco para a estabilidade da economia espanhola, invocado em apoio dessa mesma parte, o CUR alega, com razão, que esse argumento não foi suscitado em primeira instância e é, portanto, inadmissível. Com efeito, é jurisprudência constante que, em conformidade com o artigo 170.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento de Processo, um recurso não pode alterar o objeto do litígio perante o Tribunal Geral. Resulta também de jurisprudência constante que permitir a uma parte suscitar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, uma alegação que não suscitou no Tribunal Geral equivaleria a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça, cuja competência em sede de recurso é limitada, um litígio mais

amplo do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral. Assim, no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, a competência do Tribunal de Justiça está limitada ao exame da apreciação pelo Tribunal Geral dos fundamentos e argumentos perante si debatidos (Acórdão de 18 de janeiro de 2024, Jenkinson/Conselho e o., C-46/22 P, EU:C:2024:50, n.º 68 e jurisprudência referida).

254 Por conseguinte, há que julgar a terceira parte do segundo fundamento inadmissível.

b) Quanto ao mérito

255 O segundo fundamento, que visa os n.ºs 520 a 569 do acórdão recorrido, é relativo à violação dos artigos 14.º e 20.º do Regulamento MUR, do artigo 39.º da Diretiva 2014/59, do dever de diligência e do artigo 296.º TFUE. A recorrente alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nesses números, o processo de venda do Banco Popular para o CUR estava viciado por irregularidades que, em seu entender, não permitiram realizar o objetivo de resolução que é a maximização do preço de venda.

1) Quanto à primeira e quarta partes do segundo fundamento

256 Com a primeira e quarta partes do segundo fundamento, que importa examinar em conjunto, a recorrente alega que o n.º 522 do acórdão recorrido enferma de um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral declarou que a maximização do preço de venda não é um objetivo da resolução na aceção do artigo 14.º do Regulamento MUR. Além disso, alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou nos n.ºs 561 a 566 e 568 desse acórdão, o CUR violou a obrigação de maximizar o preço de venda e de evitar qualquer destruição inútil de valor, ao aceitar a proposta apresentada fora de prazo pelo Banco Santander.

257 No que respeita, em primeiro lugar, à crítica formulada a respeito do n.º 522 do acórdão recorrido, há que recordar que o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento MUR dispõe que, quando atuam ao abrigo do procedimento de resolução referido no artigo 18.º desse regulamento, o CUR e a Comissão têm em conta os objetivos da resolução e escolhem os instrumentos de resolução e os poderes de resolução que, na sua opinião, estão em melhor posição para realizar os objetivos da resolução pertinentes nas circunstâncias do caso em apreço.

258 Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do referido regulamento, os objetivos da resolução a que se refere o n.º 1 desse artigo são as de assegurar a continuidade das funções críticas, evitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário, proteger os depositantes abrangidos pela Diretiva 2014/49 e os investidores abrangidos pela Diretiva 97/9, e proteger os fundos e ativos dos clientes.

259 Por conseguinte, a maximização do preço de venda não figura entre os objetivos de resolução enumerados no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento MUR, o que é corroborado pelo segundo parágrafo deste n.º 2. Com efeito, de acordo com esse segundo parágrafo, é na prossecução dos objetivos da resolução, referidos no primeiro parágrafo do referido n.º 2, que o CUR e a Comissão se esforçam por reduzir ao mínimo o custo da resolução e evitar a destruição de valor, e isto a menos que tal seja necessário para atingir os objetivos da resolução.

- 260 No que respeita ao artigo 39.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea f), da Diretiva 2014/59, que o CUR deve ter em conta quando determina as modalidades de venda nos termos do artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento MUR, importa salientar que, ao prever que a venda considerada no âmbito da aplicação do instrumento de alienação da atividade deve procurar maximizar, na medida do possível, o preço de venda das ações ou de outros instrumentos de propriedade, ativos, direitos ou passivos em causa, o artigo 39.º, n.º 2, desta diretiva não enuncia um objetivo da resolução, mas um dos princípios que devem especificamente regular a aplicação do instrumento de alienação da atividade.
- 261 Daqui resulta que o Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 522 do acórdão recorrido, que a maximização do preço de venda não constitui, enquanto tal, um objetivo da resolução na aceção do artigo 14.º do Regulamento MUR.
- 262 No que respeita, em segundo lugar, à aceitação, pelo CUR, da proposta do Banco Santander após o termo do prazo fixado na carta do FROB de 6 de junho de 2017, referida no n.º 49 do presente acórdão, há que recordar que, nos termos do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MUR, o CUR aplica o instrumento de alienação da atividade sem cumprir os requisitos de promoção, quando constate que a sua observância seria suscetível de comprometer a realização de um ou mais dos objetivos da resolução. Assim, decorre dos próprios termos desta disposição que a realização necessária dos objetivos da resolução pode justificar o incumprimento desses requisitos de promoção, entre as quais figura um prazo imposto para a apresentação das propostas.
- 263 Nomeadamente, resulta do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MUR, lido em conjugação com o seu artigo 14.º, n.º 2, alínea b), que o CUR pode decidir não cumprir os requisitos de promoção, se considerar que a situação ou potencial de insolvência da instituição objeto de resolução representa ou agrava uma ameaça significativa para a estabilidade financeira dos Estados-Membros, ou que o cumprimento dos requisitos em questão pode afetar a eficácia do instrumento de alienação da atividade da instituição em questão, limitando a capacidade desse instrumento de fazer face à ameaça ou alcançar o objetivo de evitar efeitos adversos significativos sobre essa estabilidade financeira.
- 264 Ora, embora a realização destes objetivos exija que não sejam cumpram os requisitos de promoção, não se pode considerar que esse cumprimento se impõe à luz da regra prevista no artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento MUR. Como recordado no n.º 259 do presente acórdão, essa disposição prevê expressamente que o CUR e a Comissão se esforçam apenas para reduzir ao mínimo o custo da resolução e evitar a destruição de valor, a menos que esta seja necessária para atingir os objetivos da resolução.
- 265 Além disso, resulta dos próprios termos do artigo 39.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea f), da Diretiva 2014/59 que a venda visa apenas maximizar o preço de venda na medida do possível, o que implica que o CUR e a Comissão devem também ter em conta outros critérios que regem a venda, enunciados no artigo 39.º, n.º 2, dessa diretiva e, nomeadamente, a necessidade de rapidez da medida de resolução. Em todo o caso, a Comissão e o CUR devem assegurar-se de que as medidas previstas com vista a uma maximização do preço de venda não são contrárias aos objetivos da resolução, conforme enumerados no artigo 31.º, n.º 2, da referida diretiva, em termos idênticos aos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento MUR.
- 266 Há que acrescentar que, na medida em que o CUR e a Comissão são chamados a proceder a escolhas de natureza técnica e a efetuar previsões e apreciações complexas na adoção de um programa de resolução, há que lhes reconhecer uma certa margem de apreciação. Tendo em

conta essa margem de apreciação, a fiscalização jurisdicional que o juiz da União deve exercer sobre o mérito dos fundamentos de um programa de resolução não o deve levar a substituir a apreciação do CUR e da Comissão pela sua própria apreciação, mas visa verificar que essa decisão não assenta em factos materialmente inexatos e que não está ferida de nenhum erro manifesto de apreciação ou de desvio de poder (v., por analogia, Acórdão de 4 de maio de 2023, BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, n.º 55 e jurisprudência referida).

- 267 No caso em apreço, o Tribunal Geral considerou nos n.ºs 561 a 566 do acórdão recorrido, primeiro, que o calendário do processo de venda fixado na carta do FROB de 6 de junho de 2017, referida no n.º 49 do presente acórdão, tinha por objetivo permitir concluir todas as formalidades antes da abertura dos mercados, a fim, nomeadamente, de evitar uma interrupção das funções críticas do Banco Popular, segundo, que o FROB aceitou a proposta do Banco Santander quando parecesse certo que nenhuma das outras instituições convidadas a participar no processo de venda ia apresentar uma proposta e, terceiro, que o CUR tinha considerado, no artigo 6.º, n.º 6, do programa de resolução controvertido, que, nessas circunstâncias, era prudente aceitar as condições da única instituição a apresentar uma proposta e, assim, evitar uma insolvência descontrolada do Banco Popular que, nomeadamente, pudesse prejudicar as suas funções críticas. Ora, no seu recurso, a recorrente não alega de modo nenhum que essas conclusões do CUR padeciam de um erro manifesto de apreciação.
- 268 Nestas condições, há que considerar que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, nos n.ºs 561 a 566 do acórdão recorrido, que o CUR podia, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MUR, aceitar a proposta do Banco Santander, apesar de esta ter sido apresentada após o termo do prazo fixado na carta do FROB de 6 de junho de 2017.
- 269 Por outro lado, embora a recorrente alegue, neste contexto, que os outros potenciais adquirentes não foram informados da possibilidade de apresentar uma proposta fora de prazo, basta salientar que, no n.º 562 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral constatou que a proposta do Banco Santander só tinha sido aceite quando parecia certo que nenhuma das outras instituições convidadas a participar no processo de venda apresentaria qualquer proposta. Ora, a recorrente não alega que esta conclusão enferma de desvirtuação. Por conseguinte, há que considerar que o argumento relativo à alegada falta de informação fornecida aos outros potenciais adquirentes é inoperante.
- 270 Por conseguinte, a primeira e quarta partes do segundo fundamento são improcedentes.

2) Quanto à segunda parte do segundo fundamento

- 271 Tal como resulta dos próprios termos do artigo 39.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea b), e segundo parágrafo, da Diretiva 2014/59, os critérios de venda a que se refere esse primeiro parágrafo não obstam a que a autoridade de resolução possa solicitar a apresentação de propostas a determinados adquirentes potenciais, sob reserva de não favorecer indevidamente os potenciais adquirentes nem de fazer qualquer discriminação.
- 272 No caso, o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 545 e 550 do acórdão recorrido, que o CUR baseou a sua decisão de convidar para o processo de venda pública do Banco Popular apenas as cinco instituições que já tinham participado no processo de venda privada dessa instituição, com base em critérios objetivos relativos, primeiro, ao interesse que as empresas contactadas já tinham

manifestado no processo de venda privada, segundo, a razões de urgência bem como o tempo muito limitado disponível para o processo de venda pública lançado pelo CUR e, terceiro, à necessidade de assegurar a confidencialidade do processo de venda pública.

- 273 No seu recurso, a recorrente contesta, em substância, o mérito do primeiro critério relativo ao interesse já manifestado. Considera que, uma vez que o processo de venda privada não tinha sido concluído, o processo de venda pública lançado pelo CUR estava igualmente condenado ao fracasso.
- 274 Todavia, no âmbito da terceira parte do segundo fundamento, a própria recorrente reconhece que as condições diferentes e mais favoráveis do processo de venda pública, nomeadamente o preço mínimo exigido pelo CUR no valor de um euro e a possibilidade de reduzir o capital, eram suscetíveis de suscitar o interesse de instituições que não se tinham manifestado durante o processo de venda privada. Nestas condições, a sua argumentação não é suscetível de demonstrar que o CUR cometeu um erro manifesto de apreciação ao limitar, tendo em conta o interesse já manifestado, o processo de venda pública às instituições que já tinham participado no processo de venda privada.
- 275 Por conseguinte, há que considerar que a segunda parte do segundo fundamento é improcedente.
- 276 Daqui resulta que o segundo fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

E. Quanto ao terceiro e oitavo fundamentos, relativos à violação do direito de propriedade e do princípio da proporcionalidade

- 277 Com o terceiro e oitavo fundamentos, a recorrente alega, em substância, que o programa de resolução controvertido viola o direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta e o princípio da proporcionalidade.

1. Quanto ao terceiro fundamento

- 278 Com o seu terceiro fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou o artigo 14.º do Regulamento MUR, os artigos 17.º e 47.º da Carta, bem como o dever de diligência e os direitos de defesa, na medida em que declarou, nos n.ºs 669 a 697 do acórdão recorrido, que o CUR não estava obrigado a verificar nem a indicar se as outras medidas alternativas teriam permitido evitar a destruição de valor. Este fundamento divide-se em três partes.

a) Argumentos das partes

- 279 Com a primeira parte do terceiro fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento MUR, lido à luz dos artigos 17.º e 52.º da Carta, ao afirmar, nos n.ºs 674 a 678 do acórdão recorrido, que o CUR não estava obrigado a indicar se outras soluções teriam permitido evitar a destruição de valor nem a apreciar a proporcionalidade da medida de resolução à luz do direito de propriedade dos acionistas. Ora, segundo a recorrente, não se pode considerar que os acionistas do Banco Popular não sofreram perdas maiores do que teriam de suportar no âmbito de um processo de insolvência, quando esse banco era solvente no momento da sua resolução.

- 280 Com a segunda parte deste fundamento, alega que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que os erros do plano de resolução de 2016 eram irrelevantes para a apreciação da legalidade do programa de resolução controvertido adotado em 2017. Segundo a recorrente, esta fundamentação não tem em conta o facto de esse plano de resolução não ter sido atualizado desde o ano de 2016. Ora, uma atualização desse plano teria permitido ao CUR ordenar uma separação dos ativos.
- 281 Com a terceira parte do referido fundamento, a recorrente alega que, nos n.ºs 479 a 492 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral violou os seus direitos de defesa quando considerou, por um lado, que as suas observações e o relatório pericial que tinha apresentado não suportam, de forma juridicamente bastante, o seu argumento de que as soluções alternativas propostas teriam permitido alcançar os objetivos da resolução e, por outro, que tinha invocado tardiamente, no âmbito da sua réplica em primeira instância, com base no plano de resolução de 2016, o argumento de que a resolução do Banco Popular tinha sido mal preparada por parte do CUR. Todavia, considera que a confidencialidade do programa de resolução controvertido a impediu de apresentar esses argumentos ou elementos de prova ou de os apresentar mais cedo.
- 282 O Banco Santander alega que a primeira parte do terceiro fundamento é inadmissível, na medida em que o recurso se limita a reproduzir textualmente os argumentos já formulados no Tribunal Geral. Pelo mesmo motivo considera, à semelhança da Comissão, que a segunda parte desse fundamento é inadmissível, ao passo que o CUR sustenta, a esse respeito, que o argumento relativo a uma eventual atualização do plano de resolução de 2016 foi suscitado pela primeira vez no presente recurso. Quanto à terceira parte desse fundamento, o CUR e o Banco Santander alegam que a recorrente não invoca nenhum erro de direito nem especifica quais são as partes e os números do acórdão recorrido que a recorrente critica.
- 283 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o terceiro fundamento é improcedente.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

1) Quanto à admissibilidade

- 284 No que respeita à primeira parte do terceiro fundamento, importa salientar que, com esta parte, a recorrente sustenta, em substância, que o programa de resolução controvertido violou de forma desproporcionada o seu direito de propriedade, indicando os números criticados do acórdão recorrido e os argumentos em que se baseia. Em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 106 do presente acórdão, esta primeira parte não pode ser declarada inadmissível na sua totalidade.
- 285 Quanto à segunda parte desse fundamento, o CUR alega, com razão, que é inadmissível o argumento de que uma atualização do plano de resolução de 2016 lhe teria permitido ordenar uma separação dos ativos, na medida em que esse argumento foi suscitado pela primeira vez no âmbito do presente recurso. Com efeito, resulta do n.º 688 do acórdão recorrido que a recorrente tinha invocado no Tribunal Geral erros na preparação desse plano de resolução, ao passo que agora põe em causa a falta de atualização posterior do referido plano. Ora, a recorrente não alega que o Tribunal Geral desvirtuou a sua petição em primeira instância quanto a este ponto.

286 Quanto à terceira parte do referido fundamento, resulta, em substância, do presente recurso que esta parte é relativa a uma violação dos direitos de defesa da recorrente pelo Tribunal Geral e que visa os n.ºs 479 a 492 do acórdão recorrido, tanto pelo carácter alegadamente tardio dos seus argumentos que põem em causa a preparação inadequada da resolução como no que diz respeito à tomada em consideração de diferentes relatórios periciais apresentados pela recorrente. Daqui resulta que, nesta parte, a recorrente precisa os números criticados do acórdão recorrido e os argumentos em que baseia as suas alegações.

287 Por conseguinte, há que considerar que a primeira e terceira partes do terceiro fundamento são admissíveis. A segunda parte deste fundamento deve ser declarada inadmissível.

2) Quanto ao mérito

288 A primeira parte do terceiro fundamento é relativa à violação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento MUR, lido à luz dos artigos 17.º e 52.º da Carta. A recorrente alega que o Tribunal Geral considerou erradamente, nos n.ºs 674 a 678 do acórdão recorrido, que o CUR não era obrigado a verificar se a medida de resolução respeitava o princípio da proporcionalidade à luz do direito de propriedade dos acionistas e, nomeadamente, se outras soluções teriam permitido evitar a destruição de valor.

289 Há que observar que esta argumentação resulta de uma leitura manifestamente errada do acórdão recorrido.

290 Por um lado, ao alegar que o Tribunal Geral considerou que o CUR não era obrigado a verificar se a medida de resolução respeitava o princípio da proporcionalidade à luz do direito de propriedade dos acionistas, a recorrente baseia-se numa leitura isolada e, por isso, errada, do n.º 674 do acórdão recorrido. Com efeito, no n.º 673 desse acórdão, o Tribunal Geral sublinhou que a destruição de valor na aceção do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento MUR não visa unicamente os interesses patrimoniais dos acionistas e dos detentores de instrumentos de capital da entidade, mas igualmente os dos seus depositantes, dos seus trabalhadores e dos outros credores.

291 Nesta perspetiva, o Tribunal Geral pretendeu sublinhar, em substância, no referido n.º 674, que o exame da proporcionalidade da medida de resolução não deve ter exclusivamente em conta os interesses dos acionistas, mas também outros interesses, o que é corroborado pela análise subsequente do Tribunal Geral. Assim, salientou, no n.º 675 do acórdão recorrido, que o CUR tinha declarado, no artigo 5.º, n.º 2, do programa de resolução controvertido, que o instrumento de alienação da atividade constituía um meio adequado, necessário e proporcionado para alcançar os objetivos da resolução. Em especial, no n.º 678 desse acórdão, o Tribunal Geral destacou, nomeadamente, o facto de, segundo a apreciação contida no artigo 4.º, n.º 6, desse programa, os inconvenientes e os custos associados à adoção da medida de resolução, principalmente as perdas sofridas pelos acionistas e pelos credores subordinados, seriam compensados pelas vantagens daí resultantes, a saber, a manutenção das funções críticas do Banco Popular, a limitação dos efeitos negativos sobre a economia e a estabilidade financeira, bem como o facto de evitar perdas que outros credores poderiam sofrer.

292 Na medida em que a recorrente alega que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que os acionistas do Banco Popular não tinham sofrido perdas maiores na sequência da sua resolução do que se tivesse sido objeto de um processo de insolvência, basta salientar que, no n.º 678 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se limitou a resumir o conteúdo do artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, do

programa de resolução controvertido, para responder, como resulta do número seguinte do acórdão recorrido, ao argumento da recorrente de que o CUR não teve em conta, nesse dispositivo, a destruição de valor que o instrumento de alienação da atividade era, em seu entender, suscetível de implicar para os acionistas do Banco Popular.

- 293 Por outro lado, contrariamente ao que alega a recorrente, o Tribunal Geral não considerou de modo algum que o CUR se podia abster de verificar se outras soluções teriam permitido evitar a destruição de valor. Pelo contrário, o Tribunal Geral constatou, nos n.ºs 675 a 677 do acórdão recorrido, que o CUR tinha explicado, no artigo 5.º, n.º 3, do programa de resolução controvertido, que os outros instrumentos de resolução previstos no Regulamento MUR não eram adequados e não permitiam alcançar os objetivos da resolução na mesma medida que o instrumento de alienação da atividade e que, portanto, o CUR tinha justificado que este último instrumento era necessário para a realização desses objetivos.
- 294 Neste contexto, a constatação que figura nesse n.º 677 não põe de modo algum em causa a exigência de proporcionalidade de recorrer, segundo a qual quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, à menos restritiva (v., no que respeita a esta exigência, Acórdão de 9 de novembro de 2023, Altice Group Lux/Comissão, C-746/21 P, EU:C:2023:836, n.º 69 e jurisprudência referida). Com efeito, só na medida em que o CUR justificou que o instrumento de alienação da atividade era necessário para a realização dos objetivos da resolução é que o Tribunal Geral considerou que o CUR não tinha de indicar se outras soluções teriam permitido evitar a destruição de valor.
- 295 Daí resulta que a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.
- 296 Com a terceira parte do terceiro fundamento, a recorrente invoca a violação dos seus direitos de defesa, que o Tribunal Geral teria cometido nos n.ºs 479 a 492 do acórdão recorrido. Alega, em substância, que a confidencialidade do programa de resolução controvertido a impediu de sustentar melhor a sua argumentação relativa à existência de soluções alternativas à resolução e de alegar, antes da apresentação da sua réplica em primeira instância, que, tendo em conta as alegadas deficiências do plano de resolução de 2016, o CUR poderia ter preparado melhor a resolução.
- 297 Ora, por um lado, resulta nomeadamente dos n.ºs 345 a 353 do acórdão recorrido que a recorrente não demonstrou que as versões do programa de resolução controvertido e da avaliação 2 publicadas no sítio Internet do CUR e às quais tinha tido acesso estavam insuficientemente fundamentadas. Por outro lado, no n.º 400 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral constatou que a recorrente não tinha precisado em que medida os dados que permanecem ocultos nas versões não confidenciais desse programa e da avaliação 2 eram necessários para a compreensão do referido programa e para o exercício do seu direito à ação.
- 298 Além disso, foi declarado nos n.ºs 131 a 134 do presente acórdão que o Tribunal Geral não violou o artigo 296.º TFUE nem o artigo 47.º da Carta ao decidir, no seu Despacho de 9 de junho de 2021 referido no n.º 723 do acórdão recorrido, que o texto integral do programa de resolução controvertido não era pertinente para a resolução do recurso.
- 299 Nestas condições, há que considerar que a recorrente não fez prova bastante de que, no que respeita à existência de soluções alternativas e à preparação da resolução do Banco Popular através do plano de resolução de 2016, a confidencialidade do programa de resolução controvertido a impediu de defender efetivamente os seus direitos perante o juiz da União.

300 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento é improcedente.

301 Daqui resulta que o terceiro fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

2. Quanto ao oitavo fundamento

302 Com o seu oitavo fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral violou os artigos 17.º e 52.º da Carta, bem como o artigo 5.º, n.º 4, TUE, ao declarar, nos n.ºs 463 a 492 do acórdão recorrido, que o programa de resolução controvertido não violava o direito de propriedade. Este fundamento divide-se em três partes.

a) Argumentos das partes

303 Com a primeira parte do oitavo fundamento, a recorrente sustenta que, nos n.ºs 467 a 469 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou, erradamente, que o programa de resolução controvertido não implicava uma ingerência desproporcionada no direito de propriedade dos acionistas do Banco Popular, uma vez que o processo de insolvência era a única alternativa à resolução. Neste contexto, o Tribunal Geral baseou-se, também erradamente, na sua própria jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o. (T-680/13, EU:T:2018:486), segundo a qual os acionistas deviam ser os primeiros a suportar perdas suscetíveis de implicar um défice de capital. Todavia, referindo-se à sua argumentação apresentada no âmbito do sétimo fundamento e resumida no n.º 195 do presente acórdão, a recorrente considera que essa jurisprudência não é aplicável a bancos que, como o Banco Popular no momento da resolução, são solventes. Além disso, contrariamente ao que afirma o acórdão recorrido, o Regulamento MUR não cria presunção de insolvência.

304 Com a segunda parte deste fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando declarou, nos n.ºs 466, 467 e 481 do acórdão recorrido, que o programa de resolução controvertido preenchia os requisitos resultantes do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Mais especificamente, acusa-o de se ter limitado a afirmar que os requisitos do artigo 18.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento MUR estavam preenchidos, sem ter, no entanto, verificado se o CUR tinha exercido o seu poder de redução nas condições previstas na lei e de forma não arbitrária e, nomeadamente, sem ter examinado se o exercício desse poder se baseava na avaliação do ativo e do passivo do banco, exigida pelo artigo 20.º, n.º 5, alínea c), e pelo artigo 21.º, n.º 8, do Regulamento MUR.

305 Segundo a recorrente, o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, do programa de resolução controvertido baseia-se, erradamente, na avaliação 2. Com efeito, o relatório de avaliação sublinhou expressamente que não tinha por objetivo determinar se as condições para a adoção de uma medida de resolução ou de redução estavam preenchidas e, portanto, excluiu a sua utilização para efeitos do exercício do poder de redução. Assim, teria sido arbitrário basear-se, apesar de tudo, na avaliação 2 para reduzir o capital social do Banco Popular. Além disso, a avaliação 2 tinha, de forma contraditória e arbitrária, considerado o valor do Banco Popular inferior a 8,2 mil milhões de euros, ao passo que esse banco era solvente.

306 Com a terceira parte do oitavo fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter violado os artigos 17.º e 52.º da Carta e o artigo 5.º, n.º 4, TUE ao declarar, nos n.ºs 474 a 476 do acórdão recorrido, que a redução dos instrumentos de propriedade tinha sido efetuada em conformidade

com o princípio da proporcionalidade. Todavia, a violação do seu direito de propriedade não pode ser considerada proporcionada, na falta de uma indemnização adequada tendo em conta a solvabilidade do Banco Popular no momento da resolução.

- 307 O CUR alega que a primeira parte do oitavo fundamento é inadmissível, visto que a recorrente não evidencia qualquer erro de direito que o Tribunal Geral tenha cometido quanto à alegada violação do direito de propriedade. O CUR e o Banco Santander invocam a inadmissibilidade da segunda parte deste fundamento, visto que este invoca factos e argumentos novos em sede de recurso e não se refere a nenhum fundamento específico do Tribunal Geral. Pelas mesmas razões, o CUR alega a inadmissibilidade da terceira parte do referido fundamento.
- 308 Em todo o caso, a Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander alegam que o oitavo fundamento é improcedente.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 309 No que respeita à admissibilidade do oitavo fundamento e, mais especificamente, à sua primeira parte, a recorrente acusa o Tribunal Geral, nomeadamente, de ter declarado que o Regulamento MUR cria uma presunção de insolvência. Todavia, como sublinhou a advogada-geral no n.º 115 das suas conclusões, o recurso não identifica a parte do acórdão recorrido em que o Tribunal Geral tenha procedido a essa constatação e por conseguinte, desrespeitado os requisitos resultantes do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Daqui resulta que a primeira parte deste fundamento é parcialmente inadmissível.
- 310 Além disso, a segunda e terceira partes do referido fundamento baseiam-se, como salientou acertadamente a advogada-geral no n.º 117 das suas conclusões, em argumentos invocados pela primeira vez em sede de recurso, na medida em que a recorrente invoca agora alegadas irregularidades que afetam a avaliação e a falta de uma indemnização adequada. Assim, estas duas partes devem ser julgadas improcedentes.
- 311 Quanto ao mérito da primeira parte do oitavo fundamento, importa salientar que a recorrente critica os n.ºs 467 a 469 do acórdão recorrido e se baseia, a este respeito, no essencial, nos mesmos argumentos que invocou no âmbito do seu sétimo fundamento e que estão resumidos no n.º 195 do presente acórdão. Por conseguinte, pelos mesmos motivos expostos, nomeadamente, nos n.ºs 233 a 235 do presente acórdão, deve considerar-se que esta argumentação é improcedente.
- 312 Daqui resulta que o oitavo fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.
- 313 Tendo em conta as considerações precedentes, há que negar provimento ao recurso.

VI. Quanto às despesas

- 314 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.
- 315 O artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

- 316 No caso em apreço, tendo a recorrente sido vencida, há que, tendo em conta os pedidos da Comissão, do CUR e do Banco Santander, condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão, pelo CUR e pelo Banco Santander.
- 317 Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do referido Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.
- 318 Por conseguinte, o Reino de Espanha, o Parlamento e o Conselho suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Aeris Invest Sàrl é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão, pelo Conselho Único de Resolução (CUR) e pelo Banco Santander.**
- 3) O Reino de Espanha, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas