Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

16 de maio de 2017 *

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 468/2014 — Mecanismo único de supervisão — Competências do BCE — Exercício descentralizado pelas autoridades nacionais — Avaliação do caráter significativo de uma instituição de crédito — Necessidade de supervisão direta pelo BCE»

No processo T-122/15,

Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank, com sede em Karlsruhe (Alemanha), representado inicialmente por A. Glos, K. Lackhoff e M. Benzing e, em seguida, por A. Glos e M. Benzing, advogados,

recorrente,

contra

Banco Central Europeu (BCE), representado inicialmente por E. Koupepidou, R. Bax e A. Riso e, em seguida, por E. Koupepidou e R. Bax, na qualidade de agentes, assistidos por H.-G. Kamann, advogado,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por W. Mölls e K.-P. Wojcik, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido nos termos do artigo 263.º TFUE e destinado a obter a anulação da Decisão ECB/SSM/15/1 do BCE, de 5 de janeiro de 2015, adotada ao abrigo do artigo 6.º, n.º 4, e do artigo 24.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63), pelo qual o BCE recusou considerar que o recorrente constituía uma entidade menos significativa na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do mesmo regulamento,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada)

composto por: M. Prek (relator), presidente, I. Labucka, J. Schwarcz, V. Kreuschitz e F. Schalin, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

* Língua do processo: alemão.

vistos os autos e após a audiência de 28 de setembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O recorrente, o Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank, é o banco de investimento e de desenvolvimento (Förderbank) do *Land* de Bade-Vurtemberga (Alemanha). Criado pelo artigo 1.º, n.º 1, da Lei relativa à banca regional de crédito do *Land* de Bade-Vurtemberga, é uma pessoa coletiva de direito público, de cujas participações o *Land* de Bade-Vurtemberga é o único titular.

2 Em 25 de junho de 2014, o Banco Central Europeu (BCE) informou o recorrente, em substância, de que o facto de ser uma entidade significativa implicava que estivesse sob a supervisão exclusiva do BCE e não sob a supervisão partilhada do mecanismo único de supervisão (MUS), em aplicação do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63, a seguir «regulamento de base»), e convidou-o a apresentar as suas observações.

3 Em 10 de julho de 2014, o recorrente contestou esta análise, alegando, designadamente, que havia circunstâncias específicas na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base e dos artigos 70.º e 71.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do BCE, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (JO 2014, L 141, p. 1, a seguir «Regulamento-Quadro do MUS»).

4 Em 1 de setembro de 2014, o BCE adotou uma decisão que qualificou o recorrente de entidade significativa na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base.

5 Em 6 de outubro de 2014, o recorrente pediu a revisão dessa decisão ao abrigo do artigo 24.º, n.ºs 1, 5 e 6, do regulamento de base, conjugado com o artigo 7.º da Decisão do BCE, de 14 de abril de 2014, relativa à instituição de uma Comissão de Reexame e respetivas Regras de Funcionamento (JO 2014, L 175, p. 47). Em 23 de outubro de 2014, teve lugar uma audiência perante a Comissão de Reexame.

6 Em 20 de novembro de 2014, a Comissão de Reexame adotou um parecer no qual concluía pela legalidade da decisão do BCE.

7 Em 5 de janeiro de 2015, o BCE adotou a Decisão ECB/SSM/15/1 (a seguir «decisão impugnada»), que revogou e substituiu a Decisão de 1 de setembro de 2014, embora mantendo a qualificação do recorrente de entidade significativa. Nessa decisão, o BCE salientou, em substância, o seguinte:

— a qualificação do recorrente de entidade significativa não era contraditória com os objetivos do regulamento de base;

— o perfil de risco de uma entidade não era uma questão relevante na fase da sua qualificação e o artigo 70.º do Regulamento-Quadro do MUS não podia ser interpretado como incluindo critérios que não tinham por fundamento o regulamento de base;

— ainda que considerasse que havia circunstâncias específicas no caso do recorrente, devia verificar igualmente se essas circunstâncias justificavam a reclassificação do recorrente como entidade menos significativa;

— de acordo com o artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS, o conceito de circunstâncias específicas devia ser objeto de interpretação restritiva e, portanto, uma entidade «significativa» apenas podia ser reclassificada como «menos significativa» quando a supervisão direta do BCE fosse inadequada;

— a tomada em consideração do princípio da proporcionalidade para efeitos de interpretação não pode impor-lhe que verifique se a aplicação dos critérios do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base a uma entidade era proporcionada e a análise do caráter «desadequado» da qualificação de uma entidade significativa não equivalia a tal exame da proporcionalidade;

— o caráter adequado dos quadros de supervisão nacionais e a sua capacidade para aplicar elevados padrões de supervisão não permitiam concluir pela inadequação do exercício de uma supervisão prudencial direta pelo BCE, uma vez que o regulamento de base não a fazia depender da demonstração do caráter inadequado dos enquadramentos de supervisão nacionais ou dos padrões nacionais de supervisão.

Tramitação processual e pedidos das partes

8 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de março de 2015, o recorrente interpôs o presente recurso.

9 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de julho de 2015, a Comissão Europeia pediu para intervir em apoio dos pedidos do BCE.

10 Por decisão de 27 de agosto de 2015, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da Comissão em apoio dos pedidos do BCE.

11 Em 9 de outubro de 2015, a Comissão apresentou as suas alegações de intervenção.

12 Mediante proposta da Quarta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do seu Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

13 Mediante proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção alargada) decidiu dar início à fase oral do processo.

14 Na audiência de 28 de setembro de 2016, as partes apresentaram as suas alegações e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

15 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada, mantendo os efeitos associados à substituição da decisão de 1 de setembro de 2014;

— condenar o BCE nas despesas.

16 O BCE e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

17 Em apoio do seu pedido de anulação da decisão impugnada, o recorrente aduz cinco fundamentos, relativos, em substância, o primeiro, a uma violação do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base e do artigo 70.º do Regulamento-Quadro do MUS na escolha dos critérios aplicados pelo BCE, o segundo, à existência de erros manifestos de apreciação dos factos, o terceiro, a uma violação do dever de fundamentação, o quarto, a um desvio de poder por o BCE não ter exercido o seu poder de apreciação e, o quinto, a uma violação da obrigação de o BCE tomar em consideração todas as circunstâncias relevantes do caso concreto.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao caráter juridicamente errado dos critérios aplicados pelo BCE

18 No âmbito do presente fundamento, o recorrente aduz, em substância, essencialmente três alegações.

19 A primeira alegação é relativa a uma interpretação errada do critério relativo ao caráter «desadequado» da classificação de uma entidade como significativa, que figura no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS. Com a sua segunda alegação, o recorrente acusa o BCE de ter acolhido o caráter adequado da sua qualificação de entidade significativa independentemente da apreciação das circunstâncias de facto específicas e sem tomar em consideração os objetivos e princípios do regulamento de base. No âmbito de uma terceira alegação, o recorrente censura o BCE por ter cometido um erro de direito ao interpretar o conceito de «circunstâncias específicas», que figura no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

Disposições relevantes do regulamento de base e do Regulamento-Quadro do MUS

20 O artigo 4.º do regulamento de base, sob a epígrafe «Atribuições conferidas ao BCE», precisa, no seu n.º 1, que, «[n]os termos do artigo 6.º, cabe ao BCE […] exercer em exclusivo, para fins de supervisão prudencial, as seguintes atribuições relativamente à totalidade das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes». Segue-se uma lista de nove atribuições.

21 O artigo 6.º do regulamento de base, sob a epígrafe «Cooperação no âmbito do MUS», salienta, no seu n.º 1, que «[o] BCE exerce as suas atribuições no âmbito de um mecanismo único de supervisão composto pelo BCE e pelas autoridades nacionais competentes» e que « [o] BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS». Resulta da redação do artigo 6.º, n.ºs 4 a 6, do regulamento de base que, no Quadro do MUS, existe uma diferenciação entre a supervisão prudencial das entidades «significativas» e a das entidades qualificadas de «menos significativas», no que respeita a sete das nove atribuições cuja lista é estabelecida pelo artigo 4.º, n.º 1, do referido regulamento.

22 Daí resulta, em primeiro lugar, que a supervisão prudencial das entidades «significativas» é da competência exclusiva do BCE. O mesmo acontece com a supervisão prudencial das entidades «menos significativas», no que respeita às atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), do regulamento de base.

23 Em segundo lugar, no que respeita às entidades «menos significativas» e quanto às outras atribuições previstas pelo artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base, resulta da conjugação dos n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º do referido regulamento que a sua execução é confiada, sob a supervisão do BCE, às autoridades nacionais, as quais exercem assim a supervisão prudencial direta das referidas entidades. Com efeito, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, do regulamento de base, «[s]em prejuízo do n.º 5 do presente artigo, as autoridades nacionais competentes exercem e são responsáveis pelas atribuições

[…], adotando todas as decisões de supervisão relevantes dirigidas às instituições de crédito a que se refere o n.º 4, primeiro parágrafo, do presente artigo, no âmbito e sob reserva dos procedimentos a que se refere o n.º 7 do presente artigo».

24 No entanto, o exercício dessa supervisão prudencial direta é enquadrado pelo BCE, que, em aplicação do artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b), do regulamento de base, dispõe de poderes, por um lado, para dirigir às referidas autoridades «regulamentos, orientações ou instruções gerais […], de acordo com os quais as autoridades nacionais competentes exercem as suas atribuições previstas no artigo 4.º» do referido regulamento e, por outro, retirar as atribuições a uma autoridade nacional «[ao] decidir exercer diretamente todos os poderes relevantes em relação a uma ou mais das instituições de crédito».

25 Decorre do artigo 6.º, n.º 7, do regulamento de base que o BCE é competente para adotar um enquadramento para as modalidades práticas da cooperação no âmbito do MUS. O BCE adotou o Regulamento-Quadro do MUS com este fundamento.

26 Em terceiro lugar, há que salientar que o artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do regulamento de base utiliza como critério de repartição das funções no MUS o da importância da entidade supervisionada. Nesta base, é estabelecida uma diferenciação entre entidades «menos significativas» e «significativas». São estabelecidos três critérios, em concreto, a dimensão [artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, i), do regulamento de base], a importância para a economia da União Europeia ou de um Estado-Membro participante [artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea ii), do regulamento de base] e a importância das atividades transfronteiriças do estabelecimento [artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea iii), do regulamento de base].

27 Esses critérios são explicitados no artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, do regulamento de base, segundo o qual «uma instituição de crédito, uma companhia financeira ou uma companhia financeira mista não é considerada menos significativa, a não ser que tal se justifique por circunstâncias específicas a mencionar na metodologia, se se verificar uma das seguintes condições». Entre essas condições, o artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, alínea i), do mesmo regulamento menciona o valor total dos ativos superior a 30 mil milhões de euros.

28 Por último, em quarto lugar, resulta do artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, do regulamento de base que a qualificação de instituição «significativa» pode ser excluída em «circunstâncias específicas» que o BCE foi incumbido de explicitar.

29 Essa explicitação das «circunstâncias específicas» que permitem afastar a qualificação de «significativa» atribuída a uma instituição de crédito foi efetuada nos artigos 70.° e 71.° do Regulamento-Quadro do MUS, cuja interpretação está em causa no âmbito do presente fundamento. Resulta do artigo 70.º, n.º 1, do referido regulamento que se trata de «circunstâncias específicas e factuais que […] tornam desadequada a classificação de uma entidade supervisionada como significativa, tendo em conta os objetivos e princípios do [regulamento de base] e, em particular, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão». O artigo 70.º, n.º 2, do mesmo regulamento salienta que a expressão «circunstâncias específicas» será interpretada em sentido estrito. Por último, o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS evidencia a necessidade de um exame das referidas circunstâncias específicas efetuado numa base individual e especificamente para a entidade submetida à supervisão prudencial.

Conteúdo da decisão impugnada

30 Na decisão impugnada, o BCE salientou que o valor dos ativos do recorrente era superior a 30 mil milhões de euros e recusou acolher os argumentos deste sobre a existência, no seu caso, de «circunstâncias específicas», na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, que justificavam que continuasse a estar sujeita à supervisão prudencial direta das autoridades alemãs.

31 Na decisão impugnada, o BCE entendeu que não estava demonstrado que a sua supervisão direta do recorrente fosse «contrária aos objetivos do regulamento de base» e que, consequentemente, esta não assumia um caráter desadequado na aceção do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS. A este propósito, no parecer da Comissão de Reexame, que serve de base à decisão impugnada, foi designadamente referido que os critérios relativos ao caráter significativo elaborados pelo artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base só podiam ser afastados com base nas «circunstâncias específicas» se estas implicassem que os objetivos do regulamento de base, designadamente, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial eram mais bem assegurados pela supervisão direta das autoridades nacionais, o que não foi demonstrado pelo recorrente.

32 No que respeita à argumentação apresentada pelo recorrente, relativa, em substância, ao caráter suficiente da supervisão prudencial exercida pelas autoridades nacionais atendendo ao seu perfil de risco particularmente reduzido, o BCE considerou, em substância, que não era relevante, uma vez que o exame do risco apresentado por uma instituição para a estabilidade do sistema financeiro ou para os seus credores não devia ser tido em consideração na fase da qualificação de uma entidade. Considerou igualmente que não estava obrigado a efetuar um exame do caráter proporcionado da qualificação de uma instituição de significativa. Em aplicação do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base e do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, considerou que devia unicamente proceder ao exame do caráter desadequado de uma supervisão direta pelo BCE.

33 Por último, o BCE salientou igualmente que, mesmo na eventualidade de considerar que havia circunstâncias específicas na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base no que respeita à entidade supervisionada, lhe competia ainda verificar se essas circunstâncias específicas eram suscetíveis de justificar a classificação de uma instituição de crédito «significativa» como «menos significativa».

Quanto à alegação relativa a um erro de direito na interpretação da condição relativa ao caráter desadequado da qualificação de «significativa» de uma entidade sujeita à supervisão prudencial

34 Conforme acima exposto no n.º 31, resulta da leitura da decisão impugnada à luz do parecer da Comissão de Reexame, que o BCE considerou que a aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS só poderia conduzir à exclusão da qualificação do recorrente de entidade significativa na condição de uma supervisão prudencial direta pelas autoridades alemãs ser mais eficaz para garantir os objetivos do regulamento de base do que uma supervisão pelo BCE.

35 O recorrente considera, em substância, que essa análise está afetada por um erro de direito. Alega que a referência ao caráter desadequado da qualificação de «significativa» de uma entidade sujeita à supervisão prudencial, que figura no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, constitui um conceito jurídico indeterminado que deve ser interpretado à luz do princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE, o qual rege a maneira como as instituições da União devem exercer as suas competências. Deduz-se daí que a qualificação de uma entidade de «significativa» com base no critério da dimensão não justifica uma supervisão prudencial direta do BCE e é, pois, «desadequada», por não ser necessária, quando um controlo pela autoridade competente nacional sob a supervisão macroprudencial do BCE basta para alcançar os objetivos do regulamento de base. Além disso, a redação destas duas disposições não se opõe ao exame da proporcionalidade da qualificação de uma entidade de significativa. O mesmo acontece com a interpretação sistemática e teleológica destas duas

disposições. O recorrente refuta igualmente a existência de uma transferência de competência para o BCE no que respeita à totalidade das atribuições referidas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base relativamente a todas as entidades. Pelo contrário, da sua leitura, conjugada com o artigo 6.º, n.º 4, deste mesmo regulamento, conclui-se que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a transferência de competência foi efetuada unicamente no que respeita às entidades significativas, mantendo-se a supervisão prudencial direta das entidades menos significativas reservada às autoridades nacionais.

36 Assim, há que constatar que o recorrente propõe uma interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS à luz de uma exigência de necessidade da supervisão prudencial direta do BCE que é imposta pelo princípio da proporcionalidade, ou mesmo pelo princípio da subsidiariedade, inscritos no artigo 5.º TUE. Daí resulta que o BCE deveria ter verificado se a supervisão prudencial pelas autoridades alemãs permitia cumprir os objetivos do regulamento de base. Portanto, na medida em que o recorrente demonstrou que apresentava um perfil de risco reduzido, o objetivo de proteção da estabilidade financeira pretendido pelo regulamento de base era suficientemente realizado pelo exercício da sua supervisão pelas autoridades alemãs. Isso teria justificado, nessa conceção, que o recorrente fosse requalificado em entidade «menos significativa», em aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

37 O BCE e a Comissão refutam a justeza dessa interpretação. Consideram, designadamente, em substância, que os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade já foram tidos em conta pelo legislador na redação do regulamento de base, ao permitir uma execução descentralizada de algumas das atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base pelas autoridades nacionais, no que respeita às entidades qualificadas de menos significativas.

38 Saliente-se, desde já, que os articulados do recorrente não contêm, explícita ou implicitamente, nenhuma exceção de ilegalidade do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, fundada na inobservância dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, ou do artigo 6.º do regulamento de base. Nos seus articulados, o recorrente optou, assim, por assentar a sua argumentação unicamente no terreno da interpretação da referida disposição, sem pôr em causa a sua validade.

39 Para responder às questões interpretativas suscitadas e para determinar o alcance exato do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, importa ter em conta não apenas os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

40 Além disso, dado que as interpretações literal e histórica de um regulamento, e em especial de uma das suas disposições, não permitem apreciar o seu alcance exato, a regulamentação em causa deve ser interpretada com base tanto na respetiva finalidade como na sistemática geral (v., neste sentido, acórdãos de 31 de março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 168, e de 25 de março de 1999, Gencor/Comissão, T-102/96, EU:T:1999:65, n.º 148).

41 Além disso, segundo jurisprudência igualmente assente, um texto de direito derivado da União deve ser interpretado, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições do Tratado e aos princípios gerais do direito da União (acórdãos de 4 de outubro de 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, n.º 22; de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 174; e de 25 de novembro de 2009, Alemanha/Comissão, T-376/07, EU:T:2009:467, n.º 22).

Quanto à interpretação literal do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS

42 No que respeita à interpretação literal do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, cumpre recordar que este tem a seguinte redação:

«A expressão "circunstâncias específicas", referida no artigo 6.º, n.º 4, segundo e quinto parágrafos do [regulamento de base], significa que se verificam circunstâncias específicas e factuais que, na opinião do BCE, tornam desadequada a classificação de uma entidade supervisionada como significativa, tendo em conta os objetivos e princípios do Regulamento do MUS e, em particular, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão.»

43 Impõe-se observar que a interpretação literal do disposto no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS tende a confirmar a posição privilegiada pelo BCE na decisão impugnada.

44 Com efeito, a redação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS destaca exclusivamente o exame do caráter adequado ou não da qualificação de significativa de uma entidade e, portanto, da sua supervisão unicamente pelo BCE, relativamente aos objetivos do regulamento de base. Não é feita nenhuma menção a uma análise da necessidade de uma supervisão direta de uma entidade significativa pelo BCE.

45 Enquanto, geralmente, o exame do caráter adequado de um ato da União se prende com a sua aptidão para realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, a apreciação do seu caráter necessário consiste em verificar se não ultrapassa os limites do que é necessário para a realização desses objetivos (v., neste sentido, acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 67 e jurisprudência aí referida).

46 Portanto, na medida em que o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS se refere a «circunstâncias específicas e factuais que […] tornam desadequada a classificação de uma entidade supervisionada como significativa, tendo em conta os objetivos e princípios do [regulamento de base]», daí decorre necessariamente que só está prevista a hipótese segundo a qual o exercício de uma supervisão prudencial direta pelo BCE, imposta pela qualificação de uma entidade de «significativa», é menos eficaz para alcançar os objetivos do regulamento de base do que o exercício de uma supervisão prudencial direta dessa entidade pelas autoridades nacionais. Em contrapartida, não resulta de uma interpretação literal do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS a hipótese de uma requalificação de uma «entidade significativa» para «menos significativa» com o fundamento de que uma supervisão direta pelas autoridades nacionais no Quadro do MUS tem a mesma eficácia para cumprir os objetivos do regulamento de base que uma supervisão exercida unicamente pelo BCE.

Quanto à interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS em conformidade com as regras superiores de direito, incluindo os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade

47 Contra esta interpretação literal do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, o recorrente alega, em substância, que, na medida em que, por um lado, o artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base atribui às autoridades nacionais a competência para exercer uma supervisão prudencial no que respeita a algumas das atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base e, por outro, o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS tem por função repartir o exercício das competências delegadas ao BCE e mantidas pelas autoridades nacionais, este deveria ser interpretado em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade enunciados no artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, TUE.

48 Daí resulta que o termo «desadequada» que figura no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS deve ser entendido como excluindo o exercício da supervisão prudencial unicamente pelo BCE quando os objetivos do regulamento de base podem ser suficientemente alcançados pela supervisão das autoridades nacionais. Noutros termos, a derrogação prevista nesta disposição é aplicável não só na hipótese de os objetivos do regulamento de base serem mais bem alcançados no âmbito de uma supervisão prudencial direta pelas autoridades nacionais, mas igualmente quando essa supervisão for suficiente para os realizar.

49 Na medida em que a argumentação do recorrente assenta no postulado de que o artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base reserva às autoridades nacionais uma competência relativa às atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e d) a i), deste mesmo regulamento, no que respeita às entidades qualificadas de «menos significativas», há que apreciar o alcance das competências transferidas para o BCE pelo regulamento de base antes de examinar se pode ser efetuada a interpretação conforme do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS evidenciada pelo recorrente.

Quanto ao alcance das competências transferidas para o BCE pelo regulamento de base

50 O recorrente nega a existência de uma transferência de competência para o BCE no que respeita ao conjunto das atribuições referidas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base, relativamente a todas as entidades. Resulta da sua leitura, conjugada com o artigo 6.º do mesmo regulamento, que a transferência de competência só foi efetuada no que respeita às entidades «significativas», continuando a supervisão prudencial direta das entidades «menos significativas» a ser da competência das autoridades nacionais, com a exceção das atribuições referidas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), do regulamento de base. Esta repartição das competências é conforme com o princípio da execução do direito da União pelos Estados-Membros, recordado no artigo 291.º, n.º 1, TFUE.

51 O recorrente refere igualmente que a sua análise do alcance das competências transferidas para o BCE é não só privilegiada pela doutrina, mas também conforme com o historial da adoção do regulamento de base. Com efeito, o legislador afastou intencionalmente a proposta inicial da Comissão — que assentava numa transferência de competência para o BCE no que respeita à supervisão prudencial de todas as instituições de crédito — em favor de uma solução mais conforme com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

52 Em substância, o recorrente argumenta que a existência, no que concerne ao BCE, antes de mais, de poderes de supervisão prudencial indireta sobre as entidades menos significativas, que passam designadamente pela possibilidade de adotar regulamentos e orientações gerais, em seguida, de uma supervisão direta relativamente às referidas entidades quanto às atribuições enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e c), do regulamento de base e, por último, da prerrogativa de exercer uma supervisão direta relativamente a certas entidades menos significativas nos termos do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do referido regulamento não impede que o artigo 6.º, n.ºs 4 e 6, deste regulamento atribua a competência de supervisão direta das entidades menos significativas às autoridades nacionais.

53 Pelo contrário, o BCE, apoiado pela Comissão, considera que lhe foi transferida a competência exclusiva para conduzir todas as atribuições prudenciais previstas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base, tendo unicamente sido delegada às autoridades nacionais, sob o controlo do BCE, a execução das atribuições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e d) a i), do regulamento de base relativamente às entidades menos significativas.

54 O Tribunal Geral sublinha, em primeiro lugar, que decorre da análise da interação existente entre o disposto no artigo 4.º, n.º 1, e o disposto no artigo 6.º do regulamento de base, conforme acima explicitado nos n.ºs 20 a 28, que a lógica da relação entre estes consiste em permitir que as competências exclusivas delegadas ao BCE possam ser executadas num quadro descentralizado, mais

do que na existência de uma repartição de competências entre o BCE e as autoridades nacionais no exercício das atribuições previstas no artigo 4.º, n.º 1, este regulamento. Do mesmo modo, decorre necessariamente do artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, deste mesmo regulamento que o BCE tem competência exclusiva para determinar as «circunstâncias específicas» em que a supervisão direta de uma entidade que devia estar unicamente sob a sua supervisão pode ser confiada a uma autoridade nacional.

55 Esta constatação encontra apoio na leitura dos considerandos do regulamento de base.

56 Primeiro, resulta dos considerandos 15 e 28 do regulamento de base que só são excluídas da competência dos Estados-Membros as atribuições explicitamente conferidas ao BCE e que a supervisão prudencial das instituições financeiras por motivos distintos dos enumerados no artigo 4.º, n.º 1, do referido regulamento continua a ser da competência dos Estados-Membros. Daí resulta que a repartição das competências entre o BCE e as autoridades nacionais teve lugar necessariamente na fase da definição das atribuições conferidas ao BCE pelo artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base.

57 Além disso, saliente-se que o considerando 28 do regulamento de base, embora apresente uma lista de atribuições de supervisão que continuam a incumbir às autoridades nacionais, não inclui nenhuma das atribuições enumeradas pelo artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base. Mais ainda, o referido considerando não apresenta a supervisão direta das entidades menos significativas como constituindo o exercício de uma competência que incumbe às autoridades nacionais.

58 Segundo, há que observar que a supervisão das instituições qualificadas de «menos significativas» é mencionada nos considerandos 38 a 40 do regulamento de base, imediatamente após o considerando 37 do mesmo regulamento, o qual refere que «as autoridades nacionais competentes deverão ser responsáveis por coadjuvar o BCE na preparação e aplicação dos atos relativos ao exercício das suas atribuições de supervisão» e que, «[t]al deverá incluir nomeadamente a avaliação diária e permanente da situação dos bancos e as correspondentes verificações no local». Esta configuração dos considerandos do regulamento de base tende a implicar que a supervisão prudencial direta exercida pelas autoridades nacionais no Quadro do MUS foi prevista pelo Conselho da União Europeia como uma modalidade de assistência ao BCE, mais do que como o exercício de uma competência autónoma.

59 Em segundo lugar, cumpre igualmente referir que o BCE continua a dispor de prerrogativas significativas nas próprias circunstâncias em que as autoridades nacionais exercem as atribuições de supervisão previstas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e d) a i), do regulamento de base e que a existência de tais prerrogativas é reveladora do caráter subordinado da intervenção das autoridades nacionais, quando exercem as referidas atribuições.

60 Assim, de acordo com o artigo 6.º, n.º 5, alínea a), do regulamento de base, o BCE «emite regulamentos, orientações ou instruções gerais, dirigidos às autoridades nacionais competentes, de acordo com os quais as autoridades nacionais competentes exercem as suas atribuições previstas no artigo 4.º [do referido regulamento], à exceção do n.º 1, alíneas a) e c), e adotam as decisões de supervisão».

61 Embora seja certo que esta subordinação não implica a possibilidade de o BCE dirigir orientações individuais a uma autoridade nacional, essa falta é compensada pela faculdade conferida pelo artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do regulamento de base de retirar a uma autoridade nacional a supervisão prudencial direta de uma entidade. A este propósito, refira-se que os termos utilizados por esta disposição implicam que a execução dessa prerrogativa requer um amplo poder de apreciação conferido ao BCE, uma vez que está especificado que, «[q]uando necessário para garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão, o BCE pode, a qualquer momento, por iniciativa própria

e após consulta às autoridades nacionais competentes ou a pedido de uma autoridade nacional competente, decidir exercer diretamente todos os poderes relevantes em relação a uma ou mais das instituições de crédito a que se refere o n.º 4».

62 Em terceiro lugar, o caráter exclusivo das competências conferidas ao BCE decorre igualmente da comparação das disposições que permitem uma adaptação do critério de repartição das funções entre o BCE e as autoridades nacionais relativo à dimensão da entidade supervisionada. Enquanto, pelas razões acima expostas no n.º 61, o artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do regulamento de base estabelece de maneira ampla a possibilidade de o BCE retirar as atribuições a uma autoridade nacional, o artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, deste mesmo regulamento utiliza, pelo contrário, a formulação mais restritiva de «circunstâncias específicas» para prever a possibilidade de a supervisão direta de uma entidade que devia ser qualificada de «significativa» ser conferida a uma autoridade nacional e confere ao BCE a competência exclusiva para determinar o seu conteúdo.

63 Resulta de tudo o que antecede que foi delegada pelo Conselho ao BCE uma competência exclusiva quanto às atribuições previstas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base e que o artigo 6.º desse mesmo regulamento tem por único objetivo permitir a execução descentralizada no âmbito do MUS dessa competência pelas autoridades nacionais, sob o controlo do BCE, relativamente às entidades menos significativas e quanto às atribuições previstas no artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e d) a i), do regulamento de base, conferindo ao BCE a competência exclusiva para determinar o conteúdo do conceito de «circunstâncias específicas» na aceção do artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, desse mesmo regulamento, a qual foi instaurada pela adoção dos artigos 70.° e 71.° do Regulamento-Quadro do MUS.

64 Esta conclusão não pode ser infirmada pela argumentação em sentido contrário do recorrente. Assim acontece, designadamente, com a circunstância de a inserção do artigo 6.º no regulamento de base corresponder a uma alteração pelo Conselho da proposta inicial da Comissão. Embora possa ser reveladora da vontade do Conselho de que as autoridades nacionais sejam associadas à execução das referidas atribuições, essa alteração não permite tirar conclusões sobre a manutenção, pelas autoridades nacionais, de uma competência de supervisão prudencial no que respeita a algumas das atribuições previstas no artigo 4.º, n.º 1, do regulamento de base. Quanto às afirmações de responsáveis políticos e administrativos reproduzidas pelo recorrente, constituem apenas a expressão de opiniões pessoais.

Quanto à interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS em conformidade com o princípio da subsidiariedade

65 Resulta da análise das competências transferidas para o BCE pelo regulamento de base que, se for entendida como baseada numa interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS conforme com o princípio de subsidiariedade, a argumentação do recorrente não poderia ser acolhida. Se for aplicável, este princípio implica, designadamente, que se verifique se o objetivo da ação prevista pode ser mais bem alcançado ao nível da União ou se esse objetivo podia ser alcançado de uma maneira igualmente eficaz ao nível nacional, mas convém recordar que resulta do artigo 5.º, n.º 3, TUE que este princípio só é aplicável nos domínios não abrangidos pela competência exclusiva da União (v., neste sentido, acórdão de 18 de junho de 2015, Estónia/Parlamento e Conselho, C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 44 e jurisprudência aí referida). É, pois, desprovido de pertinência no que respeita à interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS ou do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, os quais, pelas razões acima expostas nos n.ºs 50 a 63, respeitam unicamente às modalidades de exercício descentralizado de uma competência exclusiva do BCE.

Quanto à interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS em conformidade com o princípio da proporcionalidade

66 Segundo o artigo 5.º, n.º 4, TUE, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado FUE.

67 Segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário à realização desses objetivos, sendo que, quando existe uma escolha entre várias medidas adequadas, há que recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desmedidos face aos objetivos prosseguidos (v. acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o., C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 165 e jurisprudência aí referida).

68 Convém igualmente recordar que a apreciação da proporcionalidade de uma medida deve ser conciliada com o respeito da margem de apreciação eventualmente reconhecida às instituições da União quando da sua adoção (v. acórdão de 12 de dezembro de 2006, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, EU:C:2006:772, n.º 145 e jurisprudência aí referida).

69 O recorrente alega, em substância, que a exigência de necessidade da ação da União, resultante do princípio da proporcionalidade, implica que as competências exclusivas da União sejam exercidas de modo que deixe a maior amplitude possível para o exercício das competências nacionais.

70 Em apoio da sua argumentação, refere as conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2011:552, n.º 90), nas quais a importância fundamental e constitucional do princípio da proporcionalidade no sistema dos Tratados foi evidenciada para concluir que a aplicação uniforme do direito da concorrência da União não exigia que se recusasse de modo permanente e definitivo às autoridades da concorrência dos Estados-Membros a aplicação da sua legislação nacional «*antitrust*», uma vez que bastava retirar-lhes essa competência durante um processo iniciado pela Comissão e obrigá-las, após esse processo estar concluído, a respeitar a decisão da Comissão.

71 A este respeito, basta observar que essa análise foi evidenciada num contexto jurídico que não é comparável ao do presente processo.

72 Com efeito, estavam em causa nesse processo as incidências do exercício, por parte da Comissão, das suas competências de aplicação do direito da concorrência da União sobre a aplicação, pelas autoridades nacionais da concorrência, do seu direito nacional da concorrência. Ora, no presente caso, pelas razões acima expostas nos n.ºs 50 a 64, as autoridades nacionais, a título do MUS, atuam no quadro da aplicação descentralizada de uma competência exclusiva da União e não no exercício de uma competência nacional.

73 Portanto, a única competência suscetível de ser afetada pelo exercício de uma supervisão prudencial direta do BCE é a competência de princípio dos Estados-Membros quanto à execução do direito da União na sua ordem jurídica, evidenciada no artigo 291.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, esta disposição recorda que, segundo o sistema institucional da União e as normas que regem as relações entre a União e os seus Estados-Membros, cabe a estes, na falta de disposição em contrário do direito da União, assegurar, no seu território, a execução do direito da União (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 23 de novembro de 1995, Nutral/Comissão, C-476/93 P, EU:C:1995:401, n.º 14).

74 No entanto, há que constatar que a preservação dessa competência não pode implicar uma interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS no sentido invocado pelo recorrente, a saber, de que exige que se verifique caso a caso, relativamente a uma instituição com a qualificação de significativa à luz dos critérios enunciados pelo artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, se os objetivos deste podem ser igualmente alcançados através de uma supervisão direta das autoridades nacionais.

75 Com efeito, esta interpretação levaria a pôr em causa o equilíbrio previsto no regulamento de base, na medida em que implicaria que se examinasse caso a caso se, apesar da aplicação dos critérios previstos no artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, uma instituição significativa não deve estar sujeita à supervisão direta das autoridades nacionais, por estas serem mais eficazes para alcançar os objetivos do regulamento de base.

76 Há que observar que tal análise estaria em contradição direta com dois elementos que desempenham um papel fundamental na lógica do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, a saber, por um lado, o princípio de que as instituições significativas estão sujeitas à supervisão exclusiva do BCE e, por outro, a existência de critérios alternativos precisos que permitem qualificar a importância de uma instituição financeira. Entre estes últimos, figura no artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo, alínea i), o limite de 30 mil milhões de euros do valor total dos ativos da instituição financeira considerada, critério que está preenchido no caso do recorrente.

77 Em quaisquer circunstâncias, cumpre salientar que a tomada em consideração do papel dos Estados-Membros na execução do direito da União foi conjugada pelo legislador com o cumprimento dos objetivos do regulamento de base no artigo 6.º do referido regulamento, através da criação do MUS.

78 Por um lado, conforme resulta dos considerandos 13 e 15 do regulamento de base, este visa, designadamente, a proteção da estabilidade do sistema financeiro da União, pelo exercício de atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão de instituições de crédito, atribuições essas que o BCE está bem colocado para exercer na qualidade de banco central da área do euro, com vasta experiência no domínio da estabilidade macroeconómica e financeira.

79 Por outro lado, o regulamento de base, longe de excluir os Estados-Membros do exercício das atribuições prudenciais devolvidas ao BCE, associa-os às mesmas, ao permitir, no âmbito do MUS e através do seu artigo 6.º, n.ºs 4 e 6, que a maior parte das atribuições previstas no seu artigo 4.º, n.º 1, sejam exercidas de modo descentralizado, no que respeita às entidades menos significativas.

80 Resulta do que antecede que o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, na medida em que se refere a «circunstâncias específicas e factuais que […] tornam desadequada a classificação de uma entidade supervisionada como significativa, tendo em conta os objetivos e princípios do [regulamento de base] e, em particular, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão», deve ser entendido como referindo-se unicamente às circunstâncias específicas e factuais que implicam que uma supervisão prudencial direta pelas autoridades nacionais permita assegurar mais eficazmente os objetivos e princípios do regulamento de base e, em particular, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão.

81 Daí decorre que o BCE não cometeu o erro de direito alegado, ao considerar, em substância, que a aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS só podia conduzir à retirada da qualificação do recorrente de entidade significativa na condição de se demonstrar que uma supervisão prudencial direta pelas autoridades alemãs seria mais capaz de garantir os objetivos do regulamento de base do que uma supervisão pelo BCE.

82 Esta conclusão não é refutada pela argumentação do recorrente segundo a qual o BCE, noutras decisões que levaram a requalificações, não aplicou os critérios a que se referiu na decisão impugnada.

83 Com efeito, essa argumentação, na eventualidade de ser invocada para demonstrar que o BCE recusou erradamente examinar se a supervisão prudencial direta pelas autoridades nacionais bastava para alcançar os objetivos do regulamento de base, deve ser, desde logo, rejeitada, na medida em que se concluiu que o BCE não cometeu nenhum erro de direito na interpretação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

84 Essa argumentação também não pode ser acolhida se dever ser entendida como alegando, em substância, uma violação do princípio da igualdade de tratamento em prejuízo do recorrente. Basta recordar que o respeito do princípio da igualdade de tratamento deve ser conjugado com o do princípio da legalidade, o que implica que ninguém pode invocar em seu proveito uma ilegalidade cometida em favor de outrem (v., neste sentido, acórdão de 14 de abril de 2011, Visa Europe e Visa International Service/Comissão, T-461/07, EU:T:2011:181, n.º 219 e jurisprudência aí referida). Assim, ainda que se suponha que o BCE errou ao efetuar uma reclassificação das entidades a que o recorrente se refere, tal erro não tem repercussão sobre a justeza da decisão impugnada de recusar a requalificação do recorrente de entidade «menos significativa».

85 Por conseguinte, a presente alegação deve ser rejeitada.

Quanto à alegação relativa à falta de análise das circunstâncias específicas e factuais e dos objetivos do regulamento de base

86 O recorrente censura, em substância, o BCE por ter acolhido o caráter adequado da sua qualificação de entidade significativa, independentemente da análise das circunstâncias específicas e factuais e sem tomar em consideração os objetivos e os princípios do regulamento de base.

87 A este respeito, basta salientar que, para pedir a reapreciação da decisão de 1 de setembro de 2014, o recorrente baseou a sua argumentação exclusivamente no alegado caráter suficiente do exercício de uma supervisão prudencial pelas autoridades alemãs atendendo ao perfil de risco reduzido que pretensamente apresenta.

88 Com efeito, decorre da leitura das cartas do recorrente de 10 de julho de 2014 e de 6 de outubro de 2014 que a sua argumentação assentava exclusivamente em negar que fosse necessária uma supervisão prudencial do BCE para garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão, sem que tenha referido que uma supervisão nacional era mais eficaz para alcançar esses objetivos.

89 Portanto, face à redação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, o BCE podia legitimamente considerar tal argumentação como desprovida de pertinência, sem necessidade de examinar a veracidade das circunstâncias de facto alegadas pelo recorrente ou verificar se uma supervisão do recorrente pelas autoridades alemãs era suscetível de responder aos objetivos do regulamento de base.

90 Consequentemente, esta alegação não pode ser acolhida.

Quanto à alegação relativa a um erro de direito na interpretação do conceito de «circunstâncias específicas»

91 O recorrente alega igualmente que o BCE efetuou um «exame em duas fases» ao considerar, por um lado, que devem existir circunstâncias específicas e, por outro, que estas devem levar a que a supervisão prudencial do BCE se torne desadequada, o que é contrário à letra do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

92 Cumpre recordar que, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, «[a] expressão "circunstâncias específicas", referida no artigo 6.º, n.º 4, segundo e quinto parágrafos do Regulamento do MUS […] significa que se verificam circunstâncias específicas e factuais que […] tornam desadequada a classificação de uma entidade supervisionada como significativa, tendo em conta os objetivos e princípios do Regulamento do MUS e, em particular, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão».

93 O artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS precisa que «[a] existência de circunstâncias específicas que justifiquem a classificação como menos significativa de uma entidade que, se assim não fosse, seria uma entidade supervisionada significativa será determinada numa base individual e especificamente para a entidade supervisionada ou grupo supervisionado em causa, mas não para categorias de entidades supervisionadas».

94 Resulta necessariamente destas duas disposições que a análise da existência de circunstâncias específicas deve ser apreciada à luz das circunstâncias de facto próprias da entidade supervisionada.

95 Na decisão impugnada, o BCE afirmou que, «mesma na eventualidade de o BCE considerar que podiam ser aplicadas à entidade supervisionada circunstâncias específicas referidas no artigo 6.º, n.º 4, do [regulamento de base], ainda incumbiria ao BCE verificar se tais circunstâncias específicas seriam suscetíveis de justificar a sua qualificação de entidade como menos significativa».

96 Há que observar que, na hipótese de se entender que a passagem da decisão impugnada acima referida no n.º 95, estabelece uma confusão entre o conceito de «circunstâncias específicas e factuais», referido no artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS e aplicável a fim de considerar se a qualificação de uma entidade de significativa é ou não desadequada, e o de «circunstâncias específicas», utilizado no artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base e que o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS tem por objeto explicitar, a referida passagem assume, então, um caráter juridicamente errado.

97 Com efeito, ao raciocinar de tal modo, o BCE estabeleceria condições distintas para a demonstração da existência de «circunstâncias específicas» e a aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS. Daí resulta que circunstâncias específicas na aceção do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base não permitem, em si mesmas, justificar a requalificação de uma entidade «significativa» em «menos significativa». Seria ainda necessário o cumprimento dos critérios do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

98 Não é essa a lógica da articulação destas duas disposições. A existência de circunstâncias específicas basta para justificar a requalificação de uma entidade. No entanto, para aprovar a existência das mesmas, há que aplicar o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

99 Esta passagem da decisão impugnada está, pois, afetada por um erro de direito, o qual, no entanto, não tem incidência na sua legalidade, uma vez que a referida passagem é apreciada como um fundamento subsidiário, conforme demonstra a utilização do condicional. Com efeito, o BCE não admite a existência de «circunstâncias específicas», dando unicamente a sua opinião sobre a incidência que poderia ter a presença de tais circunstâncias, se existirem. Esta alegação deve, por conseguinte, ser afastada, em quaisquer circunstâncias.

100 Em face do exposto, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à existência de erros manifestos de apreciação dos factos

101 O recorrente sustenta que a decisão impugnada está afetada por erros manifestos de apreciação.

102 Em primeiro lugar, a supervisão prudencial direta do BCE não é necessária para alcançar os objetivos do regulamento de base, concretamente, assegurar a estabilidade dos mercados financeiros, a segurança e a solidez das instituições de crédito e a proteção dos depositantes. Em segundo lugar, a supervisão prudencial direta do BCE não é necessária para garantir o objetivo de aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial. Em terceiro lugar, a supervisão prudencial direta do BCE também não é necessária na perspetiva dos outros objetivos do regulamento de base. Em quarto lugar, a supervisão prudencial direta do recorrente pela autoridade nacional é conforme com os princípios do regulamento de base. Em quinto lugar, mesma na perspetiva do critério de apreciação errado adotado pelo BCE, a decisão impugnada enferma de erros manifestos de apreciação.

103 O BCE, apoiado pela Comissão, conclui pela improcedência do presente fundamento.

104 Cumpre salientar desde já que o essencial da argumentação do recorrente no âmbito do presente fundamento assenta no postulado de que os objetivos do regulamento de base e a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial poderiam ser obtidos por meio de uma supervisão direta pelas autoridades alemãs. Com efeito, o recorrente procura demonstrar nos seus articulados que foi manifestamente errado manter a qualificação de entidade significativa dado que não era necessária uma supervisão prudencial pelo BCE.

105 É imperioso constatar que tal argumentação não tem pertinência, uma vez que, pelas razões expostas na análise do primeiro fundamento, o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS não pode ser interpretado como incluindo uma condição de análise da necessidade de uma supervisão prudencial direta de uma entidade que deve ser qualificada de «significativa» na perspetiva do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base.

106 A título subsidiário, o recorrente alega que, «mesmo que se acolhesse o critério de apreciação errado do [BCE], a decisão impugnada enferma de erros de apreciação manifestos».

107 Em apoio desta afirmação, o recorrente refere-se, em primeiro lugar, ao teor das suas cartas de 10 de julho de 2014 e de 6 de outubro de 2014.

108 No entanto, pelas razões acima expostas nos n.ºs 87 a 89, cumpre salientar que o recorrente aí apenas alegou que uma supervisão nacional seria mais eficaz para alcançar os objetivos do regulamento de base do que uma supervisão direta do BCE.

109 Em segundo lugar, o recorrente alega, em substância, na réplica, que a supervisão prudencial pelas autoridades alemãs seria mais eficaz para garantir o objetivo de aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial para que remete o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS. Observa, a este respeito, que está sujeito a regulamentações diferentes, em concreto, não só o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1), conforme retificado (JO 2013, L 208, p. 68, e JO 2013, L 321, p. 6), e a Lei alemã da organização do setor bancário, mas também a Lei relativa à banca regional de crédito do *Land* de Bade-Vurtemberga, e a múltiplas autoridades de controlo, a saber, não só o Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) (Autoridade Federal de Supervisão Financeira, Alemanha), o Bundesbank (Banco Federal, Alemanha) e o BCE, mas também o Ministério das Finanças do *Land* de Bade-Vurtemberga.

110 Assim, em substância, o recorrente alega que a diversidade dos quadros jurídicos e das autoridades de controlo que enquadram a sua atividade implica que as autoridades nacionais sejam mais capazes de colaborar entre si para garantir o objetivo de aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial do que com o BCE.

111 A este propósito, basta observar que o recorrente não refere a existência de nenhum entendimento ou colaboração entre as autoridades do *Land* de Bade-Vurtemberga e as autoridades alemãs que permita uma colaboração mais estreita do que com o BCE.

112 O presente fundamento deve, pois, ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a uma violação do dever de fundamentação

113 O recorrente considera que o BCE não cumpriu o seu dever de fundamentação na adoção da decisão impugnada. Recorda que o dever de fundamentar a decisão impugnada decorre tanto do artigo 33.º, n.º 2, do artigo 39.º, n.º 1, e do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, como do artigo 22.º, n.º 2, segundo parágrafo, do regulamento de base e do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

114 Em primeiro lugar, a fundamentação da decisão impugnada é incoerente e incorre em contradição, o que impede que se deduza qual o critério aplicado pelo BCE. A interpretação do conceito de «caráter desadequado» que o BCE privilegia nos seus articulados não figura na decisão impugnada e, em qualquer caso, ela mesma incorre em contradição.

115 Em segundo lugar, o recorrente entende que a fundamentação da decisão impugnada se limita a enunciar simples afirmações e negações não sustentadas. Acusa, designadamente, o BCE de não ter justificado a sua afirmação de que a inexistência de risco para a estabilidade dos mercados ou para os credores não constitui uma circunstância específica. Do mesmo modo, a decisão impugnada não explicita por que é que uma supervisão pelas autoridades alemãs não é mais eficaz para cumprir os objetivos do regulamento de base.

116 Em terceiro lugar, o recorrente acusa o BCE de não ter examinado os argumentos que apresentou no procedimento administrativo, relativos à existência de circunstâncias específicas e factuais que tornam desadequada a sua classificação como entidade significativa. Entende que era exigível uma explicitação detalhada das razões pelas quais o BCE não considerou esses argumentos pertinentes, tanto mais que este último dispõe de uma margem de apreciação na aplicação do artigo 70.º, n.º 1, Regulamento-Quadro do MUS. Essa explicitação não resulta da decisão impugnada nem do seu contexto.

117 O BCE, apoiado pela Comissão, conclui pela improcedência do presente fundamento.

118 Segundo o artigo 22.º, n.º 2, segundo parágrafo, do regulamento de base, as decisões do BCE devem ser fundamentadas.

119 Nos termos do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento-Quadro do MUS, uma decisão de supervisão prudencial do BCE será acompanhada de uma indicação da respetiva fundamentação. A fundamentação conterá os factos materiais e as razões jurídicas nos quais o BCE baseou a sua decisão de supervisão prudencial.

120 O artigo 39.º, n.º 1, do mesmo Regulamento-Quadro do MUS precisa que «[u]ma entidade supervisionada deve ser considerada entidade supervisionada significativa se o BCE assim o determinar numa decisão do BCE tendo por destinatária a entidade supervisionada em causa […] que explique as razões subjacentes à referida decisão».

121 Importa salientar que tais disposições se limitam a recordar, no corpo do regulamento de base e do Regulamento-Quadro do MUS, o dever de fundamentação a que as instituições e órgãos da União estão obrigados por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

122 O dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, a qual faz parte da legalidade material do ato controvertido (v. acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 114 e jurisprudência aí referida).

123 Nesta perspetiva, por um lado, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo. Em particular, no que respeita à fundamentação das decisões individuais, o dever de fundamentar essas decisões tem, assim, por objetivo, além de permitir a fiscalização jurisdicional, fornecer ao interessado indicações suficientes para saber se a decisão está eventualmente ferida de algum vício que permita impugnar a sua validade (v. acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 115 e jurisprudência aí referida).

124 Por outro lado, a exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato em causa, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta e individualmente respeito podem ter em obter explicações. Não é exigido 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 satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão, C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 116 e jurisprudência aí referida).

125 No presente caso, saliente-se que o parecer da Comissão de Reexame faz parte do contexto em que se inscreve a decisão impugnada e portanto pode, em aplicação da jurisprudência acima referida no n.º 124, ser tomado em consideração para apreciar o caráter suficientemente fundamentado da referida decisão.

126 Com efeito, o artigo 24.º do regulamento de base, sob a epígrafe «Comissão de Reexame», precisa no seu n.º 1, que «o BCE institui uma Comissão de Reexame de natureza administrativa, encarregada de proceder a uma revisão administrativa interna das decisões tomadas pelo BCE no exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento após um pedido [nesse sentido]» e que «[a] revisão administrativa interna tem como objeto a conformidade processual e material da decisão em causa com o presente regulamento». No n.º 7 deste mesmo artigo, está previsto o seguinte:

«Depois de se pronunciar sobre a admissibilidade do pedido de revisão, a Comissão de Reexame emite um parecer dentro de um prazo adequado à urgência da questão, mas que não pode exceder dois meses a contar da receção do pedido, e remete o processo ao Conselho de Supervisão, para ser elaborado um novo projeto de decisão. O Conselho de Supervisão tem em conta o parecer da Comissão de Reexame e apresenta sem demora o novo projeto de decisão ao Conselho do BCE. O novo projeto de decisão revoga a decisão inicial, substitui essa decisão por outra de conteúdo idêntico, ou substitui a decisão inicial por uma decisão alterada. O novo projeto de decisão é considerado adotado, salvo se o Conselho do BCE formular objeções no prazo máximo de 10 dias úteis.»

127 Daí resulta necessariamente que, na medida em que decidiu em conformidade com a proposta constante do parecer da Comissão de Reexame, a decisão impugnada serve de base ao referido parecer e as explicações que nele figuram podem ser tidas em consideração para examinar o caráter suficientemente fundamentado da decisão impugnada.

128 Em primeiro lugar, pelas razões acima expostas nos n.ºs 31 a 32, e contrariamente ao que alega o recorrente, resulta da leitura conjugada da decisão impugnada e do parecer da Comissão de Reexame que, por um lado, o BCE considerou que só poderiam existir «circunstâncias específicas» quando os

objetivos do regulamento de base forem mais bem assegurados por uma supervisão prudencial direta pelas autoridades nacionais e que, por outro, o recorrente não tinha demonstrado que preenchia esse requisito. Cumpre igualmente salientar que tanto o parecer da Comissão de Reexame como a decisão impugnada contêm um resumo dos argumentos do recorrente.

129 Além disso, importa observar que a análise do primeiro fundamento atesta que o recorrente teve a possibilidade de compreender o raciocínio do BCE, ao contestá-lo no quadro do referido fundamento, e o Tribunal Geral de exercer uma fiscalização da legalidade no que respeita à procedência dos fundamentos da decisão impugnada.

130 Em segundo lugar, no que respeita à alegação do recorrente relativa ao caráter insuficiente da resposta à argumentação que apresentou no procedimento administrativo, decorre dos n.os 87 a 89 e 107 a 108, do presente acórdão que, no referido procedimento, o recorrente se limitou a procurar demonstrar que não era necessária uma supervisão prudencial direta do BCE com o fundamento de que a supervisão das autoridades alemãs bastava para cumprir os objetivos do regulamento de base, sem procurar demonstrar que esta solução era mais eficaz para cumprir os referidos objetivos. Portanto, no que respeita a uma argumentação manifestamente desprovida de pertinência quanto à interpretação defendida pelo BCE, não se pode considerar que este estava obrigado a apresentar uma fundamentação detalhada das razões da sua posição contrária, dado que o recorrente podia facilmente deduzi-las da decisão impugnada e do parecer da Comissão de Reexame.

131 Em terceiro lugar, no que respeita à alegação do recorrente relativa ao caráter contraditório da fundamentação da decisão impugnada, é, na verdade, exato que a fundamentação de um ato deve ser lógica, não apresentando, nomeadamente, contradições internas que constituam um entrave à compreensão dos motivos que subjazem a este ato (acórdão de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 151).

132 No entanto, há que constatar que a fundamentação da decisão impugnada não incorre nas contradições alegadas.

133 Por um lado, pelas razões acima expostas nos n.os 31 a 34, e contrariamente ao que parece sustentar o recorrente, não existe contradição entre, por um lado, o parecer da Comissão de Reexame mencionar que a existência de «circunstâncias específicas» implica que os objetivos do regulamento de base, e, designadamente, a necessidade de garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão prudencial, devam ser mais bem assegurados pela supervisão direta das autoridades nacionais e, por outro, a decisão impugnada, que refere o facto de a supervisão direta do recorrente pelo BCE dever ser contrária aos objetivos do regulamento de base para que o artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS seja aplicável.

134 Por outro lado, no que respeita ao caráter contraditório da fundamentação da decisão impugnada na medida em que tende a implicar que a existência de circunstâncias específicas não basta para justificar a aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, foi acima salientado no n.º 99, que esse fundamento da decisão impugnada figura na mesma a título subsidiário. Essa passagem não era, pois, suscetível de impedir a correta compreensão do critério aplicado pelo BCE na decisão impugnada.

135 Resulta do que antecede que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada.

136 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo a um desvio de poder do BCE, ao não exercer, ilicitamente, o seu poder de apreciação

137 O recorrente acusa o BCE de, no seu caso, não ter feito uso do seu poder de apreciação na aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, o que constitui um desvio de poder. Observa que esta disposição não contém uma lista exaustiva dos fundamentos que o BCE pode ter em consideração. Portanto, o BCE afirmou erradamente na decisão impugnada que a argumentação apresentada pelo recorrente levou a que fossem tidos em consideração fundamentos não previstos no referido regulamento.

138 O BCE, apoiado pela Comissão, conclui pela improcedência do fundamento.

139 É verdade que resulta da jurisprudência que, quando uma instituição está investida de um poder de apreciação, deve exercer a plenitude desse poder (v., neste sentido, acórdãos de 14 de julho de 2011, Freistaat Sachsen/Comissão, T-357/02 RENV, EU:T:2011:376, n.º 45, e de 10 de julho de 2012, Smurfit Kappa Group/Comissão, T-304/08, EU:T:2012:351, n.º 90). Assim, o autor do ato deve estar em condições de demonstrar às jurisdições da União que o ato foi adotado mediante um exercício efetivo do seu poder de apreciação, que pressupõe a tomada em consideração de todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que esse ato pretendeu regular (acórdão de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho, C-310/04, EU:C:2006:521, n.º 122).

140 Cumpre, no entanto, recordar, conforme acima salientado nos n.os 87 a 89, que a argumentação apresentada pelo recorrente no procedimento administrativo visava exclusivamente demonstrar que os objetivos do regulamento de base podiam ser alcançados através de uma supervisão direta do recorrente pelas autoridades nacionais e que tal argumentação, pelas razões expostas na análise do primeiro fundamento, é desprovida de pertinência no quadro da aplicação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

141 Não se pode, pois, acusar o BCE de não ter exercido o seu poder de apreciação ao rejeitar de imediato uma argumentação desprovida de pertinência.

142 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo a uma violação da obrigação de o BCE examinar e tomar em consideração todas as circunstâncias relevantes do caso concreto

143 O recorrente recorda que, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS, o BCE deve atender a todas as circunstâncias relevantes. Refere igualmente a obrigação que incumbe ao BCE de examinar e tomar em consideração, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos de facto e de direito que são relevantes no caso em apreço, obrigação que decorre do direito a uma boa administração inscrito no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

144 O recorrente acusa o BCE de não ter tomado em consideração as circunstâncias relativas, em primeiro lugar, à impossibilidade prática de incorrer numa situação de insolvência, em segundo lugar, ao não cumprimento de nenhum dos critérios do artigo 6.º, n.º 4, do regulamento de base, exceto o da dimensão, e, em terceiro lugar, ao facto de a supervisão prudencial exercida pelas autoridades alemãs não ter tido qualquer deficiência no passado.

145 O BCE, apoiado pela Comissão, conclui pela improcedência do presente fundamento.

146 Segundo jurisprudência constante, quando as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação, o respeito pelas garantias conferidas pela ordem jurídica da União nos procedimentos administrativos reveste uma importância ainda mais fulcral.

147 É verdade que, entre as garantias atribuídas pelo direito da União nos procedimentos administrativos figura, nomeadamente, o princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais, ao qual está ligada a obrigação de a instituição competente examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso concreto (acórdão de 30 de setembro de 2003, Atlantic Container Line e o./Comissão, T-191/98 e T-212/98 a T-214/98, EU:T:2003:245, n.º 404).

148 Essa obrigação é recordada no artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS, na medida em que este precisa que, «[n]a sua avaliação, o BCE deve atender a todas as circunstâncias relevantes».

149 No entanto, por razões análogas às acima expostas no n.º 140, basta salientar que as circunstâncias que o BCE é acusado de não ter tomado em consideração não eram relevantes face à redação do artigo 70.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS e que, consequentemente, não podia utilmente acusar-se o BCE de não ter tomado em consideração essas circunstâncias na aplicação desta disposição.

150 Consequentemente, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente e, por conseguinte, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

151 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as efetuadas pelo BCE, em conformidade com o pedido deste.

152 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no processo suportam as respetivas despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção alargada),

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Banco Central Europeu.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Prek Labucka Schwarcz

Kreuschitz Schalin

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de maio de 2017.

Assinaturas