Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

22 de março de 2023 *

«Política económica e monetária — Supervisão prudencial das instituições de crédito — Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Regulamento (UE) n.º 468/2014 — Entidade sujeita à supervisão prudencial — Procedimento administrativo composto — Recusa de acesso ao processo — Decisão 2004/258/CE — Acesso aos documentos do BCE»

No processo T-72/20,

Satabank plc, com sede em St Julian's (Malta), representada por O. Behrends, advogado,

recorrente,

contra

Banco Central Europeu (BCE), representado por G. Buono, A. Lefterov e E. Koupepidou, na qualidade de agentes,

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada),

composto, na deliberação, por H. Kanninen, presidente, M. Jaeger, N. Półtorak (relatora), O. Porchia e M. Stancu, juízas,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos, nomeadamente o Despacho de 9 de março de 2021 que apensa a exceção à questão de mérito,

após a audiência de 7 de junho de 2022,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso fundado no artigo 263.º TFUE, a recorrente, Satabank plc, pede a anulação da Decisão do Banco Central Europeu (BCE) de 26 de novembro de 2019, pela qual este indeferiu o seu pedido de acesso ao processo que lhe diz respeito (a seguir «decisão impugnada»).

* Língua do processo: inglês.

Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso

2 Quando o presente recurso foi interposto, a recorrente era uma instituição de crédito de direito maltês, que tinha sido qualificada de instituição menos significativa na aceção 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 MUS») e estava sujeita à supervisão prudencial direta da Malta Financial Services Authority (MFSA, Autoridade dos Serviços Financeiros de Malta).

3 Em 16 de novembro de 2019, o advogado da recorrente, mandatado pelos acionistas desta, com o fundamento de que a mesma já não tinha conselho de administração, pediu ao BCE acesso ao processo respeitante à recorrente (a seguir «pedido de acesso»).

4 Pela decisão impugnada, o BCE indeferiu o pedido de acesso, declarando que a recorrente não era objeto de nenhum procedimento na aceção do artigo 22.º do Regulamento MUS e que, por conseguinte, não lhe podia ser concedido nenhum acesso ao referido processo com base no artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (JO 2014, L 141, p. 1, a seguir «Regulamento-Quadro do MUS»).

5 Em 12 de fevereiro de 2020, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento MUS e com o artigo 80.º do Regulamento-Quadro do MUS, a MFSA apresentou ao BCE um projeto de decisão que previa a revogação da autorização da recorrente e, em 17 de fevereiro de 2020, submeteu-lhe uma versão revista do seu projeto.

6 Em 16 de março de 2020, o BCE notificou o advogado da recorrente e a pessoa competente, que tinha sido designada pela MFSA para aconselhar e supervisionar a recorrente na boa condução das suas atividades, de um projeto de decisão de revogação da autorização e deu-lhes a possibilidade de apresentarem observações escritas sobre o referido projeto.

7 Em 24 de março de 2020, o advogado da recorrente apresentou um pedido de acesso ao processo.

8 O BCE concedeu o referido acesso ao processo em 30 de abril, 4 de maio e 3 de junho de 2020.

9 Em 30 de junho de 2020, o BCE adotou uma decisão que revoga à recorrente a sua autorização de instituição de crédito (a seguir «decisão de revogação»), cuja receção a recorrente acusou em 1 de julho de 2020. O advogado da recorrente pediu a anulação da decisão de revogação por recurso interposto em 9 de setembro de 2020 e registado com o número T-563/20. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de fevereiro de 2020, a recorrente informou o Tribunal Geral, em conformidade com o artigo 125.º do Regulamento de Processo, que desistia da instância. Por Despacho de 8 de abril de 2022, Satabank/BCE (T-563/20, não publicado, EU:T:2022:240), o referido processo foi cancelado no registo do Tribunal Geral.

Pedidos das partes

10 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar o BCE nas despesas.

11 O BCE conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade do recurso e ao interesse em agir da recorrente

12 Primeiro, o BCE suscitou, em requerimento separado, uma exceção de inadmissibilidade em relação ao presente recurso.

13 Em primeiro lugar, o BCE considera que a decisão impugnada não afeta a situação jurídica da recorrente. Afirma a este respeito que, em caso de atos ou decisões cuja elaboração é efetuada em diversas fases, nomeadamente no termo de um procedimento interno, só constituem, em princípio, atos impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição no termo desse procedimento, com exclusão das medidas intermédias cujo objetivo é preparar a decisão final. Por conseguinte, a resposta do BCE a um pedido de acesso a um procedimento de supervisão não tem efeito autónomo na posição jurídica das pessoas afetadas.

14 Em segundo lugar, o BCE observa que a recorrente não demonstrou que tinha interesse em agir no âmbito do presente recurso. No que respeita ao procedimento de revogação iniciado pelo BCE, foi dada à recorrente a possibilidade de apresentar as suas observações sobre o projeto de decisão do BCE. Nestas condições, qualquer interesse em pedir a anulação decorrente das alegações formuladas na petição é hipotético e, em qualquer caso, desprovido de ligação com os direitos de defesa da recorrente. Por conseguinte, o BCE sugere que o presente recurso não traz nenhum benefício à recorrente.

15 A recorrente contesta esta argumentação.

16 Quanto ao primeiro argumento do BCE, segundo o qual a decisão impugnada constitui um ato preparatório que não afeta a situação jurídica da recorrente, há que recordar desde já que constituem atos suscetíveis de recurso de anulação, na aceção do artigo 263.º TFUE, as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de maneira caracterizada a sua situação jurídica (v. Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 51 e jurisprudência referida).

17 Quando a elaboração de um ato se efetua em várias fases, nomeadamente no termo de um processo interno, só constitui, em princípio, um ato suscetível de recurso a medida que fixa definitivamente a posição da instituição no termo desse processo, com exclusão das medidas

intermédias, cujo objetivo é preparar a decisão final. Os atos preparatórios de uma decisão não causam prejuízo e o recorrente só pode invocar a irregularidade dos atos anteriores que estejam estreitamente associados à referida decisão no recurso da mesma (v. Despacho de 31 de março de 2020, ZU/SEAE, T-499/19, não publicado, EU:T:2020:134, n.º 33 e jurisprudência referida).

18 A este respeito, há que observar, como resulta da decisão impugnada, que o BCE constatou que não estava envolvido em nenhum procedimento de supervisão específico relativo à recorrente no momento em que o pedido de acesso foi apresentado.

19 Ora, o BCE não pode alegar, por um lado, que recusa o acesso ao processo da recorrente devido à inexistência de um procedimento pendente e, por outro, que essa recusa, enquanto ato preparatório, só pode ser contestada no âmbito de um recurso de uma decisão que conclui esse procedimento inexistente. Uma vez que o BCE considerou, na decisão impugnada, que não tinha sido iniciado nenhum procedimento contra a recorrente, a referida decisão não devia ser seguida de nenhum ato posterior que pusesse termo a um procedimento de supervisão contra o qual a recorrente pudesse ter agido e, nessa ocasião, impugnado essa mesma decisão.

20 Assim, deve considerar-se que a decisão impugnada fixa definitivamente a posição do BCE.

21 Quanto ao segundo argumento do BCE, segundo o qual o interesse da recorrente em agir é hipotético e não tem relação com os seus direitos de defesa, importa desde já recordar, por um lado, que um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível se essa pessoa tiver interesse na anulação do ato recorrido. Esse interesse pressupõe que a anulação desse ato seja suscetível, por si só, de ter consequências jurídicas e que o resultado do recurso possa, assim, proporcionar um benefício à parte que o interpôs (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Binca Seafoods/Comissão, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, n.º 44). Cumpre recordar igualmente, por outro lado, que a apreciação da admissibilidade do recurso à luz do interesse em agir se aprecia no momento em que este é interposto (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 1963, Forges de Clabecq/Alta Autoridade, 14/63, EU:C:1963:60, n.º 719, e Despacho de 30 de novembro de 1998, N/Comissão, T-97/94, EU:T:1998:270, n.º 23).

22 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo BCE, uma vez que, na data da interposição do recurso, a anulação da decisão impugnada era suscetível de conferir um benefício à recorrente, o qual consistia no acesso a determinados documentos que lhe tinham sido recusados pelo BCE.

23 Segundo, o BCE considera que o Tribunal Geral pode declarar que não há que conhecer do mérito do presente recurso, em conformidade com o artigo 131.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, dado que a petição ficou sem objeto devido à posterior concessão do acesso ao processo, no âmbito do procedimento de supervisão prudencial relativo à decisão de revogação.

24 Importa recordar que o interesse em agir de um recorrente, tendo em conta o objeto do recurso, deve perdurar até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de não conhecimento do mérito da causa (v. Acórdão de 19 de março de 2010, Gollnisch/Parlamento, T-42/06, EU:T:2010:102, n.º 60 e jurisprudência referida).

25 No caso em apreço, o próprio BCE admite que, quando da posterior concessão do acesso ao processo, no âmbito do procedimento de supervisão prudencial, não transmitiu à recorrente todos os documentos que lhe diziam respeito.

26 Impõe-se observar que a recorrente mantém o interesse em agir no presente processo, uma vez que, pela decisão impugnada, o BCE recusou divulgar determinados documentos que lhe diziam respeito e que não constam do processo relativo ao procedimento de revogação da sua autorização enquanto instituição de crédito (v., por analogia, Acórdãos de 9 de setembro de 2011, LPN/Comissão, T-29/08, EU:T:2011:448, n.os 55 e segs., e de 23 de setembro de 2015, ClientEarth e International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, n.os 119 e segs.).

27 Assim, as alegações do BCE relativas ao não conhecimento de mérito devem ser julgadas improcedentes.

28 Terceiro, há que salientar que, sem suscitar formalmente uma exceção de inadmissibilidade, o BCE põe em causa a admissibilidade da petição à luz do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo. Com efeito, o BCE alega que, embora à primeira vista a petição contenha, no caso em apreço, o enunciado de oito fundamentos, os elementos que os sustentam são demasiado sucintos para permitir ao BCE preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral pronunciar-se sobre o recurso. Especialmente, o quarto, quinto, sexto, sétimo e oitavo fundamentos não estão sustentados por nenhum argumento preciso e não estão estruturados.

29 A este respeito, importa recordar que, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral em conformidade com o artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto e do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, a petição deve, nomeadamente, conter o objeto do litígio e uma exposição sumária dos fundamentos invocados.

30 Importa ainda recordar que, segundo a jurisprudência, a petição deve ser interpretada com a preocupação de lhe dar um efeito útil, procedendo a uma apreciação de conjunto da mesma. A petição satisfaz as exigências fixadas pelas normas processuais, desde que os elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia um recurso resultem, pelo menos sumariamente, mas de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e esta permita tanto ao Tribunal Geral como ao recorrido identificar o comportamento que é imputado a este último e os factos e circunstâncias que estão na origem do litígio. A exposição dos fundamentos do recurso, na aceção do Regulamento de Processo, não está relacionada com uma formulação particular destes. A exposição dos fundamentos, mais pela sua substância do que pela sua qualificação jurídica, pode bastar desde que os referidos fundamentos decorram da petição com suficiente nitidez (Acórdão de 29 de abril de 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, não publicado, EU:T:2020:167, n.º 25).

31 No caso em apreço, há que constatar, contrariamente ao que alega o BCE, que a petição permite identificar sem dificuldade o objeto do litígio e os seus fundamentos, invocados de forma suficientemente coerente e compreensível para permitir ao BCE preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização.

32 Por conseguinte, há que julgar improcedentes as alegações do BCE relativas à falta de clareza da petição.

Quanto à admissibilidade da exceção de ilegalidade do artigo 22.º do Regulamento MUS e dos artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS

33 O BCE alega que a recorrente invoca, na fase da réplica, novos fundamentos relativos à alegada ilegalidade do artigo 22.º do Regulamento MUS e dos artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS, que são simultaneamente inadmissíveis e desprovidos de fundamento na sua totalidade.

34 Há que salientar que a recorrente não suscitou expressamente uma exceção de ilegalidade na petição. Todavia, na réplica, alega que o artigo 22.º do Regulamento MUS e os artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS seriam ilegais se fossem interpretados em conformidade com a posição do BCE, uma vez que, nesse caso, seriam incompatíveis com o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

35 Na audiência, a recorrente confirmou que invocava uma exceção de ilegalidade à luz do artigo 22.º do Regulamento MUS e dos artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS.

36 Resulta do disposto no artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo que é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. No entanto, um argumento que constitua a ampliação de um fundamento anteriormente deduzido, direta ou indiretamente, na petição inicial e que apresente um nexo estreito com este deve ser julgado admissível (Acórdão de 26 de junho de 2008, Alferink e o./Comissão, T-94/98, EU:T:2008:226, n.º 38).

37 Para poder ser considerado como uma ampliação de um fundamento anteriormente enunciado, um novo argumento deve apresentar uma ligação suficientemente estreita com os argumentos inicialmente desenvolvidos na petição inicial para se poder considerar que são resultantes da evolução normal do debate num processo contencioso (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2013, Groupe Gascogne/Comissão, C-58/12 P, EU:C:2013:770, n.º 31).

38 A este respeito, há que considerar que as alegações pretensamente novas da recorrente relativas ao artigo 22.º do Regulamento MUS e aos artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS devem ser consideradas uma ampliação das suas alegações que figuram no segundo fundamento da petição, relativo a uma interpretação demasiado restritiva do direito de acesso ao processo em aplicação do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS. Com efeito, com o referido fundamento, a recorrente contesta a posição restritiva do BCE quanto ao tratamento do seu pedido de acesso e formula alegações sobre a legalidade dessa interpretação. A este respeito, por um lado, a interpretação do artigo 32.º do Regulamento-quadro do MUS é diretamente objeto do segundo fundamento da petição. Por outro lado, com a exceção de ilegalidade formulada na réplica, a recorrente acrescenta simplesmente que o artigo 22.º do Regulamento MUS e os artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS, na interpretação do BCE, são ilegais à luz do artigo 41.º da Carta.

39 Por conseguinte, as alegações do BCE relativas à inadmissibilidade das acusações relativas à pretensa ilegalidade do artigo 22.º do Regulamento MUS e dos artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS devem ser julgadas improcedentes.

Quanto ao mérito

40 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca oito fundamentos, relativos, o primeiro, à não tomada em consideração da existência de um direito substantivo fundamental de acesso ao processo, o segundo, a uma interpretação demasiado restritiva do direito de acesso ao processo, em aplicação do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS, o terceiro, que pode ser subdividido em duas partes, relativas, a primeira, a uma fundamentação insuficiente da decisão impugnada no que respeita à aplicação do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS e, a segunda, a uma fundamentação insuficiente da decisão impugnada no que respeita ao direito de acesso ao processo consagrado no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento-Quadro do MUS, no artigo 42.º da Carta, no artigo l2.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), e no artigo 2.º da Decisão 2004/258/CE do Banco Central Europeu, de 4 de março de 2004, relativa ao acesso do público aos documentos do Banco Central Europeu (JO 2004, L 80, p. 42), conforme alterada pela Decisão (UE) 2015/529 do Banco Central Europeu, de 21 de janeiro de 2015 (JO 2015, L 84, p. 64) (a seguir, conforme alterada, «Decisão 2004/258»), o quarto, a uma violação do direito de ser ouvido, o quinto, a uma violação do princípio da segurança jurídica, o sexto, a uma violação do princípio da proporcionalidade, o sétimo, a uma violação do princípio *nemo auditur* e, o oitavo, a uma violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

41 O Tribunal Geral considera oportuno começar por analisar a primeira parte do terceiro fundamento e o segundo, quinto, sexto, sétimo e oitavo fundamentos.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento e ao segundo, quinto, sexto, sétimo e oitavo fundamentos

42 Com a primeira parte do terceiro fundamento, a recorrente alega a falta de fundamentação relativa à aplicação do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-quadro do MUS no caso em apreço. Com o segundo, quinto, sexto, sétimo e oitavo fundamentos, a recorrente alega, em substância, que o BCE recusou o acesso ao seu processo com base numa interpretação errada do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

– *Quanto à primeira parte do terceiro fundamento*

43 Com a primeira parte do terceiro fundamento, a recorrente alega que a recusa de conceder o acesso ao processo ao abrigo do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS está insuficientemente fundamentada. Considera que o BCE não explica a sua posição extremamente restritiva e a maneira como esta pode ser justificada com base no artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-quadro do MUS.

44 O BCE contesta esta argumentação.

45 Por força do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, a administração tem a obrigação de fundamentar as suas decisões. Esta obrigação de fundamentação implica, segundo jurisprudência assente, que, em conformidade com o artigo 296.º TFUE, o autor de um ato deve revelar, clara e inequivocamente, o raciocínio subjacente ao referido ato, de modo que, por um lado, permita aos interessados conhecerem as justificações da medida adotada, a fim de defenderem os seus direitos

e, por outro, permitir ao juiz exercer a sua fiscalização [v. Acórdão de 4 de julho de 2017, Systema Teknolotzis/Comissão, T-234/15, EU:T:2017:461, n.º 126 (não publicado) e jurisprudência referida].

46 No caso em apreço, a fundamentação da decisão impugnada consiste em indicar que a recorrente não era objeto de nenhum procedimento na aceção do artigo 22.º do Regulamento MUS e, por conseguinte, estava abrangida pela regra segundo a qual não se pode dar acesso a nenhum processo do BCE ao abrigo do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

47 Assim, há que constatar que a formulação do motivo inequívoco da recusa de acesso pelo BCE era suficiente para permitir à recorrente compreender a decisão impugnada, como demonstram os argumentos que figuram no presente recurso, e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização.

48 Assim, a primeira parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– *Quanto ao segundo fundamento*

49 Com o seu segundo fundamento, a recorrente alega, em substância, que a decisão impugnada assenta numa interpretação indevidamente restritiva do artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

50 O BCE contesta esta argumentação.

51 Em primeiro lugar, a recorrente alega que o BCE mantém uma relação de supervisão permanente com todos os bancos da área do euro e que todos eles estão sujeitos a uma supervisão prudencial constante, o que implica que exista um procedimento de supervisão prudencial contínua efetuado pelo BCE.

52 A recorrente alega que o artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS deve ser interpretado no sentido de que confere a cada banco um direito de acesso ao seu processo unicamente com base na relação de supervisão contínua com o BCE.

53 Acrescenta que a concessão do acesso ao processo não exige que o BCE esteja a analisar uma medida específica.

54 Na fase da réplica, por um lado, a recorrente sustenta que existe um procedimento de supervisão contínua desde o momento em que a autorização é concedida até à sua revogação. A supervisão prudencial bancária constitui, portanto, um procedimento administrativo contínuo, no âmbito do qual uma autoridade verifica se uma entidade cumpre as exigências da autorização ou se não é esse o caso, pelo que a sua aprovação lhe deve ser retirada.

55 Por outro lado, a recorrente alega que se deve presumir que existe um procedimento de supervisão prudencial, uma vez que o BCE enfrenta objetivamente a necessidade de prever e preparar uma decisão. Independentemente do momento exato em que se iniciou o procedimento de revogação da aprovação, não existe nenhuma dúvida razoável quanto ao facto de esse procedimento ter começado muito tempo antes da adoção da decisão impugnada.

56 A recorrente acrescenta que o artigo 22.º do Regulamento MUS e os artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS seriam ilegais se fossem interpretados no sentido proposto pelo BCE.

57 Primeiro, cumpre recordar que o artigo 4.º do Regulamento MUS, sob a epígrafe «Atribuições conferidas ao BCE», precisa, no 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.

58 O artigo 6.º do Regulamento MUS, sob a epígrafe «Cooperação no âmbito do MUS», salienta, no 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 sistemática do artigo 6.º, n.ºs 4 a 6, do Regulamento MUS 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 (Acórdão de 16 de maio de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, n.º 21).

59 Daqui resulta, por um lado, 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 MUS (Acórdão de 16 de maio de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, n.º 22).

60 Por outro lado, no que respeita às entidades «menos significativas» e quanto às outras atribuições previstas pelo artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento MUS, 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 MUS, «[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» (Acórdão de 16 de maio de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, n.º 23).

61 Segundo, resulta do artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento MUS que «[o]s direitos de defesa das pessoas em causa devem ser plenamente acautelados durante a tramitação do processo» e que estas «têm direito a consultar o processo em poder do BCE». Esta disposição é precisada pelo Regulamento-Quadro do MUS.

62 Importa recordar que o artigo 32.º, n.º 1, primeiro e segundo períodos, do Regulamento-Quadro do MUS dispõe que «[o]s direitos de defesa das partes interessadas serão plenamente respeitados nos procedimentos de supervisão do BCE» e que, «[p]ara esse efeito, e após abertura do procedimento de supervisão do BCE, as partes têm o direito de consultar o processo em poder do BCE, sob reserva do interesse legítimo na proteção dos seus segredos comerciais por parte de pessoas singulares ou coletivas que não a parte em causa».

63 Um pedido de acesso ao processo encontra o seu fundamento no exercício dos direitos da defesa (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 98 e 99; de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-348/14, EU:T:2016:508, n.º 68, e de 2 de dezembro de 2020, Kalai/Conselho, T-178/19, não publicado, EU:T:2020:580, n.º 73). Esse pedido não tem objeto na falta de um procedimento

administrativo que afete os interesses jurídicos do requerente de acesso e, por conseguinte, na falta de um processo que lhe diga respeito (Acórdão de 6 de outubro de 2021, OCU/BCE, T-15/18, não publicado, EU:T:2021:661, n.º 94).

64 Assim, o artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS utiliza expressamente a expressão «procedimento de supervisão» e não «supervisão». Com efeito, o artigo 2.º, ponto 24, do Regulamento-Quadro do MUS define o «procedimento de supervisão do BCE» como «qualquer atividade do BCE destinada a preparar a adoção de uma decisão de supervisão do BCE, incluindo procedimentos comuns e imposição de sanções administrativas pecuniárias» e precisa que «[t]odos os procedimentos de supervisão do BCE estão sujeitos ao disposto na parte III».

65 Por conseguinte, a supervisão prudencial no que respeita às atribuições do BCE não pode ser equiparada a um procedimento de supervisão, destinado a cumprir uma missão de supervisão específica e a tomar uma decisão a esse respeito. Se o âmbito da supervisão prudencial fosse idêntico ao do procedimento de supervisão, então o título 2 do Regulamento-Quadro do MUS, intitulado «Disposições gerais relativas às garantias processuais na adoção de decisões de supervisão do BCE», cujo capítulo 1 (incluindo o artigo 32.º), intitulado «Procedimentos de supervisão do BCE», prevê etapas do procedimento de supervisão, ficaria privado de efeito útil. Com efeito, nesse contexto, nunca existiria procedimento de supervisão, uma vez que está necessariamente sempre pendente no âmbito de uma supervisão prudencial em curso.

66 Ora, não se pode considerar que a mera persistência de uma supervisão prudencial, sem um procedimento de supervisão específico pendente, justifique o acesso ao processo ao abrigo do artigo 32.º do Regulamento-quadro do MUS.

67 Além disso, não se pode presumir, como alega a recorrente, que já esteja pendente o procedimento de revogação da autorização após a concessão da autorização, uma vez que o artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento MUS indica claramente que esse procedimento pode ser iniciado pelo BCE por sua própria iniciativa ou sob proposta de uma autoridade nacional competente.

68 No processo em apreço, nada sugere que, na data da apresentação do pedido de acesso pela recorrente, ou seja, em 16 de novembro de 2019, estivesse pendente no BCE um procedimento de supervisão relativo a ela. Por um lado, há que observar que, nesta fase, o BCE não tinha adotado nenhuma medida de supervisão relativamente à recorrente e que o projeto de decisão que previa a revogação da autorização da recorrente foi apresentado ao BCE pela MFSA em 12 de fevereiro de 2020. O BCE informou a recorrente da sua intenção de adotar uma decisão de revogação da referida aprovação em 16 de março de 2020.

69 Por outro lado, a recorrente alega, erradamente, que, no momento do seu pedido de acesso, o procedimento de revogação da sua autorização de instituição de crédito já estava pendente ao nível nacional, isto é, na MFSA, o que significava que tinha sido iniciado um procedimento de supervisão no BCE.

70 A este respeito, há que observar que o procedimento de revogação de autorizações é um procedimento administrativo composto que decorre, em primeiro lugar, perante a autoridade nacional competente, e depois perante o BCE.

71 É certo que decorre da jurisprudência que o eventual envolvimento das autoridades nacionais no processo que conduz à adoção de atos pelos órgãos ou organismos da União não põe em causa a sua qualificação de atos da União, quando os atos das autoridades nacionais são uma etapa de um processo em que um órgão ou um organismo da União exerce, sozinho, o poder decisório final sem estar vinculado pelos atos preparatórios ou pelas propostas das autoridades nacionais (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, n.os 42 e 43, e de 3 de dezembro de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, n.os 37 e 38).

72 Com efeito, num caso como o em análise, em que o direito da União consagra um poder decisório exclusivo de um órgão ou de um organismo da União, cabe ao juiz da União, ao abrigo da sua competência exclusiva de fiscalização da legalidade dos atos da União com base no artigo 263.º TFUE, decidir sobre a legalidade da decisão final adotada pelo órgão ou organismo da União em causa e apreciar, com o objetivo de assegurar a proteção jurisdicional efetiva dos interessados, os eventuais vícios de que enfermam os atos preparatórios ou as propostas das autoridades nacionais que possam afetar a validade dessa decisão final (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, n.º 44, e de 3 de dezembro de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, n.º 39).

73 Todavia, primeiro, esta jurisprudência não diz respeito à questão de saber que etapa do procedimento administrativo composto confere o direito de acesso ao processo das instituições de crédito no BCE.

74 Segundo, no caso em apreço, por um lado, há que salientar que não resulta do artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento MUS que o procedimento de revogação de autorização no BCE é iniciado devido à adoção, por uma autoridade nacional competente, de uma decisão que ordene a uma instituição de crédito que cesse toda a atividade. Por conseguinte, a circunstância relatada pela recorrente segundo a qual a MFSA tomou, em outubro de 2018, uma decisão que lhe exigia que cessasse toda a atividade não pôde ter o efeito de iniciar, nessa data, o procedimento de revogação da sua autorização no BCE.

75 Por outro lado, o projeto de decisão que previa a revogação da autorização da recorrente só foi transmitido ao BCE pela MFSA em 12 de fevereiro de 2020, ou seja, após o pedido de acesso e após ter sido proferida a decisão impugnada. Este elemento não pode, portanto, ser tido em conta, no presente processo, para determinar se estava aberto um procedimento de revogação de autorização na data da adoção da decisão impugnada.

76 Daqui resulta que a recorrente não demonstrou que o BCE cometeu um erro de apreciação ao considerar, na decisão impugnada, que não estava aberto nenhum procedimento de supervisão no dia em que a decisão impugnada foi adotada.

77 Por outro lado, a recorrente alega que o artigo 22.º do Regulamento MUS e os artigos 31.º e 32.º do Regulamento-Quadro do MUS conferem um direito de acesso ao processo mais restrito do que o concedido pelo artigo 41.º da Carta e, por conseguinte, são ilegais.

78 A recorrente acrescenta que o artigo 31.º do Regulamento-Quadro do MUS contém uma regra manifestamente arbitrária, desproporcionada e, portanto, ilegal, segundo a qual o prazo do direito de audiência de uma instituição objeto de supervisão é reduzido para três dias úteis nas situações previstas pelos artigos 14.º e 15.º do Regulamento MUS.

79 A este respeito, importa recordar que o artigo 41.º da Carta, sob a epígrafe «Direito a uma boa administração», enuncia, no n.º 1, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. No n.º 2 do mesmo artigo, especifica-se que este direito compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial.

80 Há que observar que o artigo 41.º, n.º 2, da Carta estabelece um direito de acesso ao processo que está associado ao direito de uma pessoa a que os seus assuntos sejam tratados pela administração de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. Este direito aplica-se ao acesso ao processo da pessoa afetada pelos referidos processos, e não a todos os documentos na posse de uma determinada instituição. É, portanto, distinto do direito previsto no artigo 42.º da Carta, que prevê o acesso a quaisquer documentos de uma instituição, independentemente da existência do processo de uma pessoa afetada e do seu interesse legal.

81 Além disso, o conteúdo do direito fundamental de acesso ao processo, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, implica que o interessado tenha podido influenciar o processo decisório em causa (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2018, KF/CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, n.º 230). De acordo com a jurisprudência referida no n.º 63, *supra*, um pedido de acesso ao processo tem fundamento no exercício dos direitos da defesa e esse pedido não tem objeto na falta de um procedimento administrativo que afete os interesses jurídicos do requerente de acesso e, por conseguinte, na falta de um processo que lhe diga respeito.

82 Ora, o artigo 22.º do Regulamento MUS e o artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS, uma vez que fazem depender o acesso ao processo da abertura, pelo BCE, de um procedimento administrativo de supervisão, dão às instituições de crédito a possibilidade de exprimir a sua posição no processo decisório em causa, que afeta os seus interesses jurídicos, ao tomar conhecimento do processo constituído para efeitos do referido procedimento, que inclui os documentos enumerados no artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS.

83 Assim, as alegações da recorrente relativas à ilegalidade das disposições que preveem o acesso ao processo durante um procedimento de supervisão prudencial à luz do artigo 41.º da Carta devem ser rejeitadas.

84 No que respeita ao argumento da recorrente segundo o qual a ilegalidade do artigo 31.º do Regulamento-Quadro do MUS resulta igualmente do facto de o direito aí consagrado poder ser reduzido a três dias úteis nas situações mencionadas nos artigos 14.º e 15.º do Regulamento MUS, resulta de jurisprudência constante que é inadmissível uma exceção de ilegalidade dirigida contra um ato de alcance geral do qual a decisão individual impugnada não constitui uma medida de aplicação (v., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.ºs 68 a 70 e jurisprudência referida).

85 No caso em apreço, há que salientar que os artigos 14.º e 15.º do Regulamento MUS não eram aplicáveis quando da adoção da decisão impugnada. Não têm, portanto, relação jurídica direta com esta e, por conseguinte, a recorrente não pode invocar a sua ilegalidade no âmbito do presente recurso.

86 Em segundo lugar, a recorrente alega que resulta da interpretação do BCE que um banco só pode consultar o seu processo se se esperar uma decisão concreta do BCE. Ora, o acesso permanente ao processo é necessário, segundo a recorrente, para lhe permitir examinar o seu processo e apresentar as observações adequadas ou pedir ao BCE que tome certas decisões ou que se abstenha de certas intervenções.

87 A este respeito, por um lado, o artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS garante o acesso ao processo antes da adoção de uma medida no termo de um procedimento de supervisão pelo BCE e permite, assim, a apresentação de observações sobre a tomada de determinadas decisões ou sobre a abstenção de determinadas intervenções.

88 Por outro lado, há que observar que do exame do presente fundamento resulta apenas que a recorrente não pôde obter o acesso ao processo ao abrigo das disposições relativas ao procedimento de supervisão, uma vez que não está pendente nenhum procedimento de supervisão específico relativamente a ela. Todavia, isso não significa que o acesso aos documentos relativos à recorrente e na posse do BCE não seja possível ao abrigo das disposições gerais que preveem o direito de acesso aos documentos. Este aspeto será examinado no âmbito do primeiro fundamento.

89 Em terceiro lugar, a recorrente alega que é do interesse do BCE que a exatidão das informações que figuram no seu processo seja sempre submetida à análise do banco em causa e que um acesso permanente a um processo melhoraria a qualidade dos processos do BCE e, por conseguinte, a qualidade da supervisão prudencial.

90 A este respeito, por um lado, basta observar, como resulta da análise anterior, que, não existindo um procedimento de supervisão específico pendente, o acesso ao processo ao abrigo do Regulamento-Quadro do MUS não era justificado. Por outro lado, no que respeita ao argumento segundo o qual esse acesso melhoraria a qualidade dos processos do BCE, há que observar que é puramente especulativo, uma vez que a recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de sustentar essa alegação.

91 Em quarto lugar, a recorrente alega que o conceito de «processo» não tem relevância autónoma no caso em apreço. O artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS define um processo como todos os documentos relativos ao processo em causa. O BCE está, portanto, obrigado, em resposta a um pedido de acesso ao processo, a compilar todos os documentos pertinentes, mesmo que não os tenha previamente compilado e que estivessem armazenados física ou eletronicamente em locais diferentes.

92 A este respeito, importa sublinhar que o conceito de «processo», conforme utilizado no artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS, se refere diretamente aos documentos recolhidos pelo BCE no âmbito do procedimento de supervisão. Segundo esta disposição, os processos são constituídos por todos os documentos que tenham sido obtidos, produzidos ou reunidos pelo BCE durante o procedimento de supervisão. Por conseguinte, a inexistência de um procedimento de supervisão em curso significa que os documentos relativos à recorrente na posse do BCE não podem ser equiparados ao seu «processo» na aceção do artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS.

93 Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente na totalidade.

– *Quanto ao quinto fundamento*

94 Com o seu quinto fundamento, a recorrente alega que a posição adotada pelo BCE na decisão impugnada viola o princípio da segurança jurídica, uma vez que é impossível às instituições sujeitas a supervisão prudencial determinar em que momento o BCE examina ativamente uma eventual decisão e em que momento o acesso ao processo deveria, portanto, ser concedido. Por outro lado, a supervisão prudencial implica que a autoridade de supervisão prudencial controle constantemente o cumprimento das exigências regulamentares e, portanto, preveja constantemente eventuais medidas destinadas a colmatar tais lacunas.

95 O BCE contesta esta argumentação.

96 A este respeito, há que recordar que o princípio da segurança jurídica exige que as regras jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, particularmente quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas (Acórdão de 22 de abril de 2015, Polónia/Comissão, T-290/12, EU:T:2015:221, n.º 50).

97 O artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS prevê de maneira clara e precisa o acesso ao processo após a abertura de um procedimento de supervisão específico. A referida disposição não prevê, portanto, a possibilidade de tal acesso quando o BCE «fiscaliza constantemente o cumprimento dos requisitos regulamentares».

98 No caso em apreço, sendo a recorrente uma instituição menos significativa, o BCE não exerceu supervisão permanente, supervisão que cabia às autoridades nacionais competentes. Em contrapartida, a decisão de revogar a autorização da recorrente faz parte de uma missão do BCE, que, aliás, deu início ao procedimento correspondente em relação à recorrente após ter recebido o projeto de decisão que previa a revogação da autorização da MFSA.

99 Por conseguinte, não se pode considerar que a recusa de acesso ao processo antes da abertura do referido procedimento pelo BCE possa constituir uma violação do princípio da segurança jurídica.

100 Em conformidade, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente.

– *Quanto ao sexto fundamento*

101 Com o seu sexto fundamento, a recorrente alega que a decisão impugnada viola o princípio da proporcionalidade ao impor-lhe um encargo indevido que não é justificado por nenhum objetivo prudencial legítimo. Em seu entender, a posição do BCE conduz, na prática, a uma administração relativamente pouco transparente. Segundo o BCE, existe apenas um direito de acesso ao processo muito limitado, a saber, apenas durante um período relativamente curto entre uma comunicação do BCE à instituição supervisionada informando-a de que tenciona tomar uma medida específica e a adoção da própria medida.

102 O BCE contesta esta argumentação.

103 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 os inconvenientes causados não devem ser desmedidos face aos objetivos prosseguidos (v. Acórdão de 16 de maio de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, n.º 67 e jurisprudência referida).

104 No caso em apreço, basta constatar que o sexto fundamento, embora o seu título implique a alegação de uma violação do princípio da proporcionalidade, diz respeito, em substância, à justeza da aplicação pelo BCE do artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS. Como resulta da análise do segundo fundamento *supra*, essa argumentação não pode ser acolhida.

105 Por conseguinte, o sexto fundamento deve ser julgado improcedente.

– *Quanto ao sétimo fundamento*

106 Com o seu sétimo fundamento, a recorrente alega que a decisão impugnada viola o princípio *nemo auditur*, a saber, o princípio segundo o qual não é permitido a uma parte invocar o seu próprio comportamento ilícito. O BCE tem a responsabilidade geral do mecanismo único de supervisão. Pode intervir a qualquer momento, mesmo no âmbito da supervisão de uma instituição menos significativa. O BCE não pode invocar o argumento segundo o qual não existe nenhum processo pendente quando o mesmo deveria existir, uma vez que as ações da autoridade nacional competente constituem uma revogação de uma autorização *de facto* e, portanto, uma medida que é da competência exclusiva do BCE.

107 O BCE contesta esta argumentação.

108 No caso em apreço, por um lado, a recorrente formula alegações de caráter especulativo sobre a natureza da supervisão direta do BCE relativamente às entidades menos significativas, sem explicação quanto à incidência dessas alegadas infrações no presente processo. Por outro lado, as alegações apresentadas em apoio do sétimo fundamento, relativas ao mérito da aplicação do artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS pelo BCE, já foram julgadas improcedentes no âmbito da análise do segundo fundamento.

109 Consequentemente, o sétimo fundamento deve ser julgado improcedente.

– *Quanto ao oitavo fundamento*

110 A recorrente alega que a decisão impugnada viola o direito a uma tutela jurisdicional efetiva previsto pelo artigo 47.º da Carta. O direito administrativo alemão reconhece um direito geral a um exercício adequado do poder discricionário em resposta a qualquer pedido de acesso ao processo. O acesso deve obrigatoriamente ser concedido se for necessário, ou mesmo justo, rápido e potencialmente útil para que uma pessoa possa defender e fazer valer os seus direitos.

111 O BCE contesta esta argumentação.

112 Importa recordar que a União Europeia é uma União de direito cujas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus atos, nomeadamente com o Tratado FUE e os princípios gerais do direito, tendo o referido Tratado estabelecido um sistema completo de vias de recurso e de processos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos atos das instituições da União (v. Acórdão de 5 de novembro de 2019, BCE e o./Trasta Komercbanka e o., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 54 e jurisprudência referida).

113 Além disso, o princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos interessados pelo direito da União, ao qual também se refere o artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, constitui um princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. Este princípio foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950. É atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta (v. Acórdão de 5 de novembro de 2019, BCE e o./Trasta Komercbanka e o., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 55 e jurisprudência referida).

114 No caso em apreço, a decisão impugnada é um ato de uma instituição da União sujeito à fiscalização jurisdicional do juiz da União, pelo que qualquer referência ao direito alemão é irrelevante, uma vez que este direito não se aplica ao presente litígio.

115 Por outro lado, as alegações apresentadas no âmbito do presente fundamento dizem respeito, em substância, à justeza da aplicação do artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS pelo BCE e já foram julgadas improcedentes no âmbito da análise do segundo fundamento.

116 Por conseguinte, o oitavo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao primeiro fundamento

117 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente alega, em substância, que o BCE estava obrigado a tratar o seu pedido de acesso com base nos princípios gerais relativos ao acesso aos documentos. Alega que o BCE não teve em conta o seu direito material fundamental de acesso aos documentos consagrado no artigo 15.º, n.º 3, TFUE, no artigo 42.º da Carta, no artigo 2.º do Regulamento n.º 1049/2001 e no artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2004/258, nem o facto de um pedido de acesso não poder ser indeferido em aplicação de disposições especiais se o acesso devesse ser concedido ao abrigo de outras disposições.

118 Assim, a recorrente sustenta que a existência de um procedimento de supervisão prudencial não é pertinente, uma vez que, em qualquer caso, lhe devia ser concedido acesso com base no acesso do público aos documentos, independentemente da existência de um procedimento de supervisão prudencial, e que este aspeto devia ser tomado em consideração.

119 O BCE contesta esta argumentação baseando-se na jurisprudência que estabelece as diferenças entre o regime geral de acesso aos documentos, que tem por objeto garantir a transparência, e a possibilidade de aceder ao processo de um procedimento administrativo em curso, que visa garantir o respeito dos direitos de defesa no âmbito de um procedimento regular.

120 Segundo o BCE, a recorrente baseou o seu pedido de acesso no artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS, visto que utilizou a formulação «consultar o processo». Neste sentido, o pedido da recorrente não pode, portanto, ser considerado na perspetiva do regime geral de acesso aos documentos.

121 Antes de mais, importa precisar que a alegação da recorrente relativa à violação do Regulamento n.º 1049/2001 não é pertinente, uma vez que o regime aplicável aos pedidos do público relativos ao acesso aos documentos do BCE é fixado pela Decisão 2004/258, cujas disposições são, além disso, análogas às do Regulamento n.º 1049/2001. De resto, a recorrente não formula nenhuma alegação específica quanto a uma eventual violação do Regulamento n.º 1049/2001.

122 Há que recordar, a título preliminar, que o direito de consultar o processo administrativo no âmbito de um procedimento administrativo e o direito de acesso aos documentos das instituições se distinguem juridicamente, mas que não é menos certo que conduzem a uma situação comparável do ponto de vista funcional. Com efeito, independentemente do fundamento jurídico com base no qual é concedido, o acesso ao processo permite aos interessados obter as observações e os documentos apresentados a uma instituição pelas partes afetadas e por terceiros (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 28 de junho de 2012, Comissão/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, n.º 120).

123 O acesso a um processo prossegue, neste matéria, objetivos diferentes dos prosseguidos pelo regime geral de acesso, uma vez que visam assegurar o respeito dos direitos de defesa de que beneficiam as partes afetadas e o tratamento diligente das queixas, assegurando o respeito pelo sigilo profissional nos procedimentos administrativos, e não facilitar ao máximo o exercício do direito de acesso aos documentos, bem como promover as boas práticas administrativas, assegurando a maior transparência possível do processo de decisão das autoridades públicas e das informações em que estas baseiam as suas decisões (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 83).

124 Há que observar igualmente que o artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2004/258 confere a todos os cidadãos da União e a todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro o direito de acesso aos documentos do BCE, sob reserva das condições e dos limites definidos nessa decisão (Acórdão de 29 de novembro de 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, não publicado, EU:T:2012:635, n.º 40).

125 Segundo o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão 2004/258, o requerente do acesso não é obrigado a justificar o seu pedido e, por conseguinte, não tem de demonstrar nenhum interesse para ter acesso aos documentos pedidos. Daqui resulta que um pedido de acesso abrangido pelo âmbito de aplicação da Decisão 2004/258 e que é apresentado por uma pessoa que invoca determinadas circunstâncias específicas que a distinguem de qualquer outro cidadão da União deve, no entanto, ser analisado da mesma forma que um pedido emanado de qualquer outra pessoa (Acórdão de 6 de outubro de 2021, OCU/BCE, T-15/18, não publicado, EU:T:2021:661, n.º 105).

126 No processo em apreço, com o seu pedido de acesso, a recorrente pediu o acesso ao «processo» que lhe dizia respeito, sem fazer referência a nenhuma base jurídica para o seu pedido.

127 É pacífico que nenhuma disposição da Decisão 2004/258 obriga o requerente de acesso a precisar a base jurídica do seu pedido. A inexistência de obrigação de fazer expressamente referência ao Regulamento n.º 1049/2001 ou à Decisão 2004/258 num pedido de acesso aos documentos está, por outro lado, em conformidade com o objetivo prosseguido por estes atos que visam garantir que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível (v., neste sentido, Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Dragnea/Comissão, C-351/20 P, EU:C:2022:8, n.º 71).

128 O facto de um recorrente se ter referido, num pedido de acesso, ao acesso ao seu processo não é pertinente neste contexto (v., neste sentido, Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Dragnea/Comissão, C-351/20 P, EU:C:2022:8, n.º 74).

129 Consequentemente, embora a recorrente tenha efetivamente utilizado o qualificativo «processo» no seu pedido, o BCE não podia concluir que o pedido de acesso se baseava exclusivamente no artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS.

130 Além disso, resulta da jurisprudência que o facto de o pedido de acesso dizer respeito a um «processo» do BCE relativo a uma instituição de crédito, a saber, um domínio regido pelo Regulamento MUS e pelo Regulamento-Quadro do MUS, não impede que esse pedido se tenha desde logo baseado nas disposições gerais de acesso aos documentos, uma vez que é pacífico que estas últimas podem servir de fundamento jurídico a um pedido de acesso a documentos que façam parte de um procedimento administrativo regido por outro ato da União (v., neste sentido, Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Dragnea/Comissão, C-351/20 P, EU:C:2022:8, n.º 75).

131 No caso em apreço, visto que não estava pendente nenhum procedimento de supervisão contra a recorrente no momento do seu pedido de acesso e, por conseguinte, não existe nenhum «processo», na aceção do artigo 32.º do Regulamento-Quadro do MUS, o referido pedido deve ser analisado como um pedido de acesso aos documentos que lhe dizem respeito com base nas disposições gerais, designadamente da Decisão 2004/258.

132 O BCE apresenta igualmente argumentos que visam alegar que o pedido de acesso não cumpre, em qualquer caso, as exigências de um pedido de acesso aos documentos. A este respeito, considera que o pedido de acesso era de natureza muito geral e nem sequer precisava os documentos concretos abrangidos pelo seu conteúdo. Por outro lado, é manifesto que o pedido de acesso não preenche nem sequer as condições mais elementares previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão 2004/258.

133 No caso em apreço, uma vez que o BCE não analisou o pedido de acesso com base na Decisão 2004/258, não pode validamente alegar que o referido pedido era, com base nessa mesma decisão, impreciso.

134 Resulta do exposto que o BCE cometeu um erro de direito, uma vez que não analisou o pedido da recorrente com base nas disposições relativas ao acesso aos documentos previstas na Decisão 2004/258.

135 À luz destas considerações, há que julgar procedente o primeiro fundamento e anular a decisão impugnada, sem que seja necessário analisar a alegada violação do artigo 15.º, n.º 3, TFUE e do artigo 42.º da Carta, nem a segunda parte do terceiro fundamento, nem o quarto fundamento.

Quanto às despesas

136 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 a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos da recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

decide:

1) A Decisão do Banco Central Europeu (BCE) de 26 de novembro de 2019, pela qual este indeferiu o pedido da Satabank plc de acesso ao processo que lhe diz respeito, é anulada.

2) O BCE é condenado nas despesas.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de março de 2023.

Assinaturas