Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

1 de junho de 2022 *

«União Económica e Monetária — União Bancária — Mecanismo Único de Resolução das instituições de crédito e de certas empresas de investimento (MUR) — Procedimento de resolução aplicável em caso de situação ou risco de insolvência de uma entidade — Adoção pelo CUR de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular Español — Direito de audiência — Dever de fundamentação — Artigos 18.º e 20.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014 — Responsabilidade extracontratual»

No processo T-523/17,

Eleveté Invest Group, SL, com sede em Madrid (Espanha), e outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo [1], representados por B. Cremades Roman, J. López Useros, S. Cajal Martín e P. Marrodán Lázaro, advogados,

recorrentes,

contra

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

e

Conselho Único de Resolução (CUR), representado por J. King e M. Fernández Rupérez, na qualidade de agentes, assistidas por B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch e S. Ianc, advogados,

recorridos,

apoiados por

Reino de Espanha, representado por J. Rodríguez de la Rúa Puig e L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agentes,

e por

* Língua do processo: espanhol.

[1] A lista dos outros recorrentes só está anexa à versão notificada às partes.

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

intervenientes,

que tem por objeto, em primeiro lugar, com base no artigo 263.º TFUE, um pedido de anulação da Decisão SRB/EES/2017/08 da sessão executiva do CUR, de 7 de junho de 2017, relativa a um programa de resolução para o Banco Popular Español, SA, e da Decisão (UE) 2017/1246 da Comissão, de 7 de junho de 2017, que aprova o programa de resolução para o Banco Popular Español (JO 2017, L 178, p. 15), em segundo lugar, com base no artigo 268.º TFUE, um pedido de reparação dos danos que os recorrentes sofreram na sequência dessas decisões e, em terceiro lugar, um pedido de declaração de nulidade da avaliação provisória e de indemnização,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada),

composto por: M. van der Woude, presidente, M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (relator) e G. Steinfatt, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de junho de 2021,

profere o presente

Acórdão

I. Quadro jurídico

1 Na sequência da crise financeira de 2008, foi decidido criar uma união bancária na União Europeia, baseada num conjunto único de regras completo e detalhado para os serviços financeiros, válido para todo o mercado interno e que incluísse um mecanismo único de supervisão e de novos quadros para a garantia de depósitos e a resolução de insolvências bancárias.

2 A primeira etapa para a criação da união bancária consistiu na criação de um Mecanismo Único de Supervisão (MUS) pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63). Segundo o considerando 12 desse regulamento, um mecanismo único de supervisão deverá assegurar que a política da União no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito seja aplicada de forma coerente e eficaz, que o conjunto único de regras para os serviços financeiros seja aplicado da mesma forma às instituições de crédito de todos os Estados-Membros interessados e que essas instituições de crédito sejam sujeitas a uma supervisão da mais elevada qualidade, isenta de considerações não prudenciais. Para o efeito, o Regulamento n.º 1024/2013 atribui ao Banco Central Europeu (BCE) atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, a fim de contribuir para a segurança e solidez das instituições de crédito e para a estabilidade do sistema financeiro na União e em cada Estado-Membro.

3 Seguidamente, foi adotada a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190). Indica, no seu considerando 1, o seguinte:

«A crise financeira demonstrou uma grande falta de instrumentos adequados a nível da União para tratar com eficácia o problema das instituições de crédito e das empresas de investimento […] pouco sãs ou em situação de insolvência. Esses instrumentos são necessários, nomeadamente, para evitar procedimentos de insolvência ou, se tal não for possível, para minimizar as suas repercussões negativas, preservando as funções de importância sistémica das instituições em causa. Durante a crise, estes desafios constituíram um fator essencial que obrigou os Estados-Membros a salvarem instituições utilizando o dinheiro dos contribuintes. A finalidade de um enquadramento credível para a recuperação e a resolução consiste em evitar, ao máximo, a necessidade de proceder a tal intervenção.»

4 O objetivo da Diretiva 2014/59 é instituir regras comuns de harmonização mínima das disposições nacionais que regulam a resolução dos bancos na União e prevê uma cooperação entre autoridades de resolução nas situações de insolvência de bancos transfronteiriços. A este respeito, a Diretiva 2014/59 prevê, nomeadamente, no seu artigo 3.º, n.º 1, que cada Estado-Membro designa uma ou, excecionalmente, mais autoridades de resolução habilitadas a aplicar os instrumentos de resolução e a exercer os poderes de resolução.

5 Todavia, considerando, por um lado, que a Diretiva 2014/59 não conduzia à centralização do processo decisório em matéria de resolução, que punha essencialmente instrumentos de resolução e poderes de resolução comuns à disposição das autoridades nacionais de cada Estado-Membro, e que deixava a estas uma margem de apreciação para o recurso a esses instrumentos e à utilização dos mecanismos nacionais de financiamento para a resolução, e considerando, por outro lado, que essa diretiva não impedia completamente a adoção de decisões distintas e potencialmente divergentes sobre a resolução dos grupos transfronteiriços pelos Estados-Membros, decidiu instituir um mecanismo de resolução único (MUR).

6 Assim, a segunda etapa para a criação da união bancária consistiu na adoção do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

7 O considerando 12 do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

«Afigura-se essencial, para a realização do mercado interno dos serviços financeiros, garantir decisões eficazes em matéria de resolução para os bancos em situação de insolvência no âmbito da União, nomeadamente em relação à utilização dos fundos mobilizados a nível da União. No mercado interno, a insolvência de bancos num Estado-Membro pode afetar a estabilidade dos mercados financeiros da União como um todo. A garantia de regras efetivas e uniformes em matéria de resolução e de condições de financiamento da resolução idênticas em todos os Estados-Membros é do interesse, não apenas dos Estados-Membros em que os bancos operam, mas também de todos os Estados-Membros em geral, uma vez que permite assegurar condições

equitativas de concorrência e melhorar o funcionamento do mercado interno. Os sistemas bancários no mercado interno estão estreitamente interligados, os grupos bancários têm uma dimensão internacional e os bancos detêm uma grande percentagem de ativos estrangeiros. Na ausência do MUR, as crises bancárias nos Estados-Membros que participam no MUS teriam um maior impacto sistémico negativo também nos Estados-Membros não participantes. A criação do MUR assegurará uma abordagem neutra no tratamento dos bancos em situação de insolvência e, por conseguinte, aumentará a estabilidade dos bancos dos Estados-Membros participantes e impedirá a propagação das crises a Estados-Membros não participantes, facilitando assim o funcionamento do mercado interno no seu todo. Os mecanismos de cooperação relativos às instituições estabelecidas em Estados-Membros participantes e não participantes deverão ser claros e nenhum Estado-Membro ou grupo de Estados-Membros deverá ser, direta ou indiretamente, discriminado enquanto local de prestação de serviços financeiros.»

8 Segundo o seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, o Regulamento n.º 806/2014, tem por objetivo aprovar regras uniformes e um procedimento uniforme para a resolução das entidades definidas no artigo 2.º que estejam estabelecidas nos Estados-Membros participantes, a saber, os bancos que tenham como autoridade de supervisão do país de origem o BCE ou a autoridade nacional competente nos Estados-Membros cuja moeda seja o euro ou nos Estados-Membros cuja moeda não seja o euro que tenham instituído uma cooperação estreita em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento n.º 1024/2013 (v. considerando 15 do Regulamento n.º 806/2014).

9 O artigo 1.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que essas regras uniformes e esse processo uniforme serão aplicados pelo Conselho Único de Resolução (CUR), criado ao abrigo do artigo 42.º, em colaboração com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia e as autoridades nacionais de resolução no quadro do MUR, criado pelo mesmo regulamento. Prevê-se igualmente que o MUR se apoia num Fundo Único de Resolução (FUR).

10 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR decide uma medida de resolução em relação a uma instituição financeira estabelecida num Estado-Membro participante se as três condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, do mesmo regulamento estiverem preenchidas.

11 A primeira condição exige que a entidade se encontre em situação ou em risco de insolvência. A avaliação dessa condição é efetuada pelo BCE, após consulta do CUR, ou pelo CUR, e é considerada preenchida se a entidade se encontrar numa ou mais das situações enumeradas no artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014.

12 A segunda condição pressupõe que não existe nenhuma perspetiva razoável de que outras medidas de natureza privada ou prudenciais impeçam a insolvência da entidade num prazo razoável.

13 A terceira condição implica que uma medida de resolução seja necessária no interesse público, a saber, que seja necessária para atingir um ou mais dos objetivos da resolução e que a liquidação da entidade segundo um processo normal de insolvência não o permitisse na mesma medida.

14 O artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014 define os seguintes objetivos da resolução: assegurar a continuidade das funções críticas, evitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, nomeadamente evitando o contágio, proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário; proteger os depositantes e os investidores, proteger os fundos e ativos dos clientes.

15 O artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que, antes de adotar uma medida de resolução ou exercer o poder para reduzir ou converter os instrumentos de capital relevantes, o CUR assegura que seja efetuada uma avaliação justa, prudente e realista dos ativos e passivos de uma entidade em causa por uma pessoa independente de qualquer autoridade pública, incluindo o CUR e a autoridade nacional de resolução e da entidade em causa.

16 Segundo o artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014, a avaliação é parte integrante da decisão relativa à aplicação de um instrumento de resolução ou ao exercício de um poder de resolução, ou da decisão relativa ao exercício do poder de redução ou de conversão de instrumentos de capital.

17 Se estiverem preenchidos os pressupostos previstos no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR adota um programa de resolução.

18 Quando atuam no âmbito do processo de resolução, o CUR, o Conselho e a Comissão devem assegurar que a medida de resolução seja adotada em conformidade com certos princípios enumerados no artigo 15.º do Regulamento n.º 806/2014, entre os quais figuram o princípio de os acionistas da instituição sujeita a um processo de resolução serem os primeiros a suportar as perdas e o princípio de nenhum credor incorrer em perdas maiores do que teria sofrido se a entidade visada pela medida de resolução tivesse sido liquidada num processo normal de insolvência.

19 No programa de resolução, o CUR determina a aplicação dos instrumentos de resolução. O artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 enumera os diferentes instrumentos de resolução disponíveis, a saber, a alienação da atividade, o recurso a uma instituição de transição, a segregação de ativos e a recapitalização interna.

20 No programa de resolução, o CUR pode igualmente exercer o poder de redução ou de conversão dos instrumentos de capital da entidade em causa nas condições previstas no artigo 21.º do Regulamento n.º 806/2014. Segundo o artigo 19.º do Regulamento n.º 806/2014, uma medida de resolução pode igualmente implicar a concessão de um auxílio de Estado ou o recurso ao FUR.

21 Segundo o artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, imediatamente após a sua adoção, o CUR transmite o programa de resolução à Comissão. No prazo de vinte e quatro horas a contar da transmissão do programa de resolução pelo CUR, a Comissão aprova o programa de resolução ou emite objeções sobre os seus aspetos discricionários diferentes dos previstos no terceiro parágrafo, a saber, a observância do critério do interesse público ou uma alteração significativa do montante do FUR. Quanto a estes últimos aspetos discricionários, no prazo de doze horas a contar da data da transmissão do programa de resolução pelo CUR, a Comissão pode propor ao Conselho que emita objeções ao programa de resolução adotado pelo CUR com o fundamento de que este não cumpre o critério do interesse público ou que aprove ou recuse uma alteração significativa do montante do FUR prevista no programa de resolução adotado pelo CUR. O programa de resolução só pode entrar em vigor se não tiverem sido formuladas objeções pelo Conselho ou pela Comissão no prazo de 24 horas após a sua transmissão pelo CUR.

22 O artigo 18.º, n.º 9, do Regulamento n.º 806/2014 indica que o CUR assegura que as medidas de resolução necessárias à aplicação do programa de resolução sejam tomadas pelas autoridades nacionais de resolução em causa. Estas últimas são destinatárias do programa de resolução, que lhes dá instruções para tomarem todas as medidas necessárias para o aplicarem, em conformidade com o artigo 29.º do mesmo regulamento, exercendo todo o poder de resolução.

23 Posteriormente à adoção de uma medida de resolução, nos termos do artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR assegurará que uma avaliação seja realizada por uma pessoa independente, a fim de determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se a instituição sujeita a um processo de resolução tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência. Esta avaliação pode levar, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 806/2014, a indemnizar os acionistas ou os credores se tiverem sofrido perdas maiores no âmbito da resolução que teriam sofrido numa liquidação segundo um processo normal de insolvência.

II. Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso

24 Os recorrentes, a Eleveté Invest Group, SL, e as 19 pessoas singulares ou coletivas cujos nomes figuram em anexo, eram acionistas ou detinham instrumentos de fundos próprios adicionais de categoria 1 ou instrumentos de fundos próprios da categoria 2 do Banco Popular Español, SA (a seguir «Banco Popular»), antes da adoção de um programa de resolução deste último.

A. Quanto à situação do Banco Popular antes da adoção do programa de resolução

25 O grupo Banco Popular, de que o Banco Popular era a sociedade-mãe, era, à data da resolução, o sexto grupo bancário espanhol.

26 Em 2016, o Banco Popular procedeu a um aumento de capital de 2,5 mil milhões de euros.

27 Em 5 de dezembro de 2016, a sessão executiva do CUR aprovou um plano de resolução do grupo Banco Popular (a seguir «plano de resolução de 2016»). O instrumento de resolução privilegiado no plano de resolução de 2016 era o instrumento de recapitalização interna previsto no artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014.

28 Em 3 de fevereiro de 2017, o Banco Popular publicou o seu relatório anual de 2016, no qual anunciou uma necessidade de provisões excecionais no montante de 5 700 milhões de euros, conduzindo a uma perda consolidada de 3 485 milhões de euros e à nomeação de um novo presidente.

29 Em 10 de fevereiro de 2017, a DBRS Ratings Limited (DBRS) (atual DBRS Morningstar) baixou a notação do Banco Popular, com perspetiva negativa, em face da situação enfraquecida do capital do Banco Popular na sequência de uma perda líquida mais forte do que a prevista no seu relatório anual, acima referida no n.º 28, bem como dos esforços do Banco Popular para reduzir as suas existências ainda elevadas de ativos não produtivos.

30 Em 3 de abril de 2017, o Banco Popular anunciou o resultado de auditorias internas, indicando que poderiam ser necessárias correções ao relatório anual de 2016. Esses ajustamentos foram efetuados no relatório financeiro do Banco Popular para o primeiro trimestre de 2017.

31 Em 10 de abril de 2017, na assembleia-geral de acionistas do Banco Popular, o presidente do conselho de administração anunciou que o banco previa um aumento de capital ou uma transação de empresa devido à situação do grupo em termos de fundos próprios e ao seu nível de ativos não produtivos. O presidente executivo do Banco Popular foi substituído menos de um ano após a sua entrada em funções.

32 Na sequência do anúncio de 3 de abril de 2017 sobre a necessidade de ajustamento dos resultados financeiros de 2016, a DBRS, em 6 de abril, baixou a notação do Banco Popular, mantendo a sua perspetiva negativa. A Standard & Poor's, em 7 de abril, e a Moody's Investors service (a seguir «Moody's»), em 21 de abril de 2017, baixaram igualmente a notação do Banco Popular com perspetiva negativa.

33 Em abril de 2017, o Banco Popular iniciou um processo de venda privada com o objetivo de realizar a sua venda a um concorrente forte, o que restauraria a sua situação financeira. A data-limite para os eventuais adquirentes interessados na aquisição do Banco Popular apresentarem a sua proposta tinha sido fixada em 10 de junho de 2017, tendo sido depois adiada para o fim de junho de 2017.

34 Em 5 de maio de 2017, o Banco Popular apresentou o seu relatório financeiro para o primeiro trimestre de 2017, anunciando perdas no montante de 137 milhões de euros.

35 Em 12 de maio de 2017, a exigência de cobertura das necessidades de liquidez (Liquidity Coverage Requirement) do Banco Popular passou abaixo do limite mínimo de 80 % fixado pelo artigo 460.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

36 Por carta de 16 de maio de 2017, o Banco Santander, SA, informou o Banco Popular de que não estava em condições de apresentar uma proposta firme no âmbito do processo de venda privada.

37 Em 16 de maio de 2017, o Banco Popular, numa comunicação de um facto pertinente à Comisión nacional del mercado de Valores (CNMV, Comissão Nacional do Mercado de Valores, Espanha), indicou que havia potenciais adquirentes que tinham manifestado o seu interesse no processo de venda privada, mas que não tinha sido recebida nenhuma proposta formal.

38 Em 19 de maio de 2017, a agência FITCH baixou a notação do Banco Popular a longo prazo.

39 Em 23 de maio de 2017, a presidente do CUR, Elke König, deu uma entrevista à cadeia de televisão Bloomberg, na qual foi interrogada, nomeadamente, sobre a situação do Banco Popular.

40 Ao longo de maio de 2017, numerosos artigos de imprensa relataram as dificuldades do Banco Popular. A título de exemplo, há que mencionar um artigo de 11 de maio de 2017, publicado no sítio Internet elconfidencial.com, intitulado «Saracho encomenda a venda urgente do Popular à JP Morgan e à Lazard devido a um risco de insolvência» (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). Nesse artigo, indica-se que o presidente do banco tinha mandatado a JP Morgan e a Lazard para organizarem a venda urgente do banco devido a um risco de insolvência, devido à fuga maciça dos depósitos dos clientes particulares e institucionais e que considerava que a única forma de assegurar a viabilidade do banco era a venda completa e iminente de todo o grupo. O artigo relata que, «tendo em conta a persistência das saídas de depósitos e o encerramento de fontes de financiamento externas, o banco correria um sério risco de insolvência e que [o seu presidente] tinha sido obrigado a ativar a medida mais drástica e a abster-se progressivamente de vender os seus ativos a fim de melhorar os rácios de fundos próprios e satisfazer as exigências do BCE».

41 Em 15 de maio de 2017, um artigo publicado no sítio Internet elconfidencial.com, intitulado «O BCE inspeciona o Banco Popular durante dois meses em pleno processo de venda» (El BCE inspeciona Banco Popular durante dos meses en Pleno proceso de venta), refere que o plano de venda do Banco Popular, executado pelo seu presidente, ocorreu após a inspeção do BCE, que tinha confirmado o défice de provisões. Segundo esse artigo, os inspetores do BCE tinham concluído que as dificuldades do Banco Popular estavam relacionadas com o seu défice de provisões para cobrir a sua exposição imobiliária e que era necessário evitar as saídas ocasionais de depósitos. Esses inspetores expressaram igualmente o seu descontentamento relativamente à apresentação das contas de 2016.

42 Em 31 de maio de 2017, a Agência Reuters publicou um artigo intitulado «UE alertada contra o risco de resolução do Banco Popular» (La UE, advertida de riesgo de una resolución Ordenada en Banco Popular). Esse artigo menciona, nomeadamente, que, segundo um alto funcionário da União que permaneceu anónimo, um dos principais vigilantes dos bancos na Europa tinha alertado os funcionários da União de que o Banco Popular poderia necessitar de uma resolução se não conseguisse encontrar um adquirente. Segundo esse artigo, esse funcionário indicou igualmente que o presidente do CUR tinha recentemente emitido um «alerta rápido» e tinha declarado que o CUR seguia o procedimento (do Banco Popular) com especial atenção para uma possível intervenção.

43 No mesmo dia, o CUR publicou um comunicado de imprensa destinado a negar o conteúdo desse artigo.

44 Nos primeiros dias de junho de 2017, o Banco Popular teve de fazer face a levantamentos maciços de liquidez.

45 Em 5 de junho de 2017, o Banco Popular apresentou, de manhã, um primeiro pedido de entrega urgente de liquidez ao Banco de España (Banco de Espanha), e posteriormente um segundo pedido, à tarde, que continha uma extensão do montante pedido, devido a grandes movimentos de liquidez. Com base num pedido do Banco de Espanha e na sequência da avaliação do mesmo dia do BCE relativa ao pedido urgente de liquidez do Banco Popular, o Conselho do BCE não levantou objeções à disponibilização de liquidez de emergência ao Banco Popular para o período até 8 de junho de 2017. O Banco Popular recebeu uma parte desse fornecimento de liquidez de emergência. Em seguida, o Banco de Espanha indicou que não estava em condições de fornecer uma injeção adicional de liquidez de emergência ao Banco Popular.

46 Em 6 de junho de 2017, a DBRS e a Moody's baixaram a notação do Banco Popular.

B. Quanto a outros factos anteriores à adoção do programa de resolução

47 Em 23 de maio de 2017, o CUR encarregou a Deloitte, na qualidade de perito independente, de proceder à avaliação do Banco Popular nos termos do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014.

48 Em 24 de maio de 2017, o CUR pediu ao Banco Popular, com base no artigo 34.º do Regulamento n.º 806/2014, as informações necessárias à realização da sua avaliação. Em 2 de junho de 2017, pediu igualmente ao Banco Popular que fornecesse informações sobre o processo de venda privada e que previsse o acesso à sala de dados virtual securitizada que este último tinha criado no âmbito desse processo.

49 Em 3 de junho de 2017, a sessão executiva do CUR adotou a Decisão SRB/EES/2017/06, dirigida ao Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fundo de reestruturação ordenada das instituições bancárias, Espanha), relativa à comercialização do Banco Popular. O CUR aprovou o compromisso imediato do processo de venda do Banco Popular pelo FROB e indicou-lhe as exigências relativas à venda nos termos do artigo 39.º da Diretiva 2014/59. O CUR indicava nomeadamente que o FROB devia contactar os cinco potenciais adquirentes que tinham sido convidados a apresentar propostas no âmbito do processo de venda privada.

50 Entre os cinco potenciais adquirentes, dois decidiram não participar no processo de venda e um foi excluído pelo BCE por razões prudenciais.

51 Em 4 de junho de 2017, os dois potenciais adquirentes que tinham decidido participar no processo de venda, o Banco Santander e o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (BBVA), assinaram um acordo de não divulgação e, em 5 de junho de 2017, tiveram acesso à sala de dados virtual.

52 Em 5 de junho de 2017, o CUR adotou uma primeira avaliação (a seguir «avaliação 1»), em aplicação do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, que tinha por objetivo fornecer elementos que permitissem determinar se estavam preenchidas as condições de abertura de um procedimento de resolução, conforme definidas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

53 Em 6 de junho de 2017, o BCE procedeu a uma avaliação da situação ou do risco de insolvência do Banco Popular, após consulta do CUR, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014.

54 Nessa avaliação, o BCE indicou que, nos meses anteriores, o Banco Popular tinha sofrido uma grande deterioração da sua situação de tesouraria, devida principalmente a um esgotamento significativo da sua base de depósitos. O Banco Popular foi confrontado com grandes saídas de tesouraria em todos os segmentos de clientela. O BCE enumerou os acontecimentos que tinham conduzido aos problemas de liquidez que o Banco Popular teria de enfrentar.

55 A este respeito, referiu que, em fevereiro de 2017, na apresentação das suas contas anuais, o Banco Popular tinha divulgado uma necessidade de provisões excecionais no montante de 5 700 milhões de euros, conduzindo a perdas de 3 485 milhões de euros em 2016 e à substituição do seu presidente de longa data, que tinha iniciado uma revisão da estratégia do banco. O anúncio de provisões adicionais e de perdas de fim de exercício tinha provocado uma baixa da notação do Banco Popular pela DBRS em 10 de fevereiro de 2017 e tinha suscitado vivas preocupações por parte da clientela do Banco Popular, que se traduziram em grandes e inesperadas retiradas de depósitos e numa grande frequência de visitas de clientes nas sucursais do banco.

56 O BCE indicou igualmente que a publicação, pelo Banco Popular, em 3 de abril de 2017, de uma declaração pública *ad hoc* que informava do resultado de várias auditorias internas que podiam ter uma incidência significativa nas demonstrações financeiras da instituição e a confirmação de que o presidente executivo da instituição seria substituído menos de um ano após a sua entrada em funções tinham desencadeado outra vaga de levantamentos de depósitos. O BCE referiu que esta vaga de levantamentos de depósitos também tinha sido alimentada por:

— uma descida da notação do Banco Popular pela Standard & Poor's em 7 de abril de 2017;

— o anúncio pelo Banco Popular, em 10 de abril de 2017, de que não pagaria dividendos e que poderia ser necessário um aumento de capital ou uma transação de empresa devido à situação tensa dos fundos próprios e ao alinhamento necessário com os seus pares na cobertura dos ativos não produtivos;

— uma descida da notação do Banco Popular pela Moody's em 21 de abril de 2017;

— a divulgação dos resultados do primeiro trimestre de 2017 que eram piores do que o previsto;

— a cobertura mediática negativa e contínua, como os artigos de 11 e 15 de maio de 2017, acima mencionados nos n.os 40 e 41, que sugeriam que o presidente do Banco Popular tinha ordenado uma venda urgente do banco devido a um risco iminente de falência ou de falta de liquidez e que o banco estava confrontado com uma grande necessidade suplementar de provisões resultantes de uma inspeção no local pelo supervisor.

57 O BCE considerou igualmente que os depósitos perdidos desde 31 de maio de 2017 eram particularmente pertinentes, após a divulgação nos meios de comunicação social do facto de o banco poder ser liquidado se o processo de venda em curso não fosse frutuoso num prazo muito curto.

58 Além disso, o BCE salientou que, embora o Banco Popular tivesse desenvolvido diversas medidas geradoras de liquidez suplementares nas semanas anteriores e tivesse começado a aplicá-las, a amplitude dos fluxos de entrada realizados e ainda esperados era insuficiente para solucionar o esgotamento da posição de liquidez do Banco Popular à data da avaliação. Indicou igualmente que, mesmo com o recurso à injeção de liquidez de emergência relativamente à qual o Conselho do BCE não tinha levantado objeções em 5 de junho de 2017, a situação de tesouraria nessa data não bastava para garantir a capacidade do Banco Popular para fazer face aos seus compromissos até 7 de junho de 2017.

59 O BCE considerou que as medidas já adotadas pelo Banco Popular não tinham sido suficientemente eficazes para inverter a deterioração da sua situação de tesouraria. Referiu que, como medida alternativa para garantir a sua capacidade para fazer face aos seus compromissos que chegassem ao seu termo, o Banco Popular tentava executar uma transação de empresa, a saber, a sua venda a um concorrente mais forte. No entanto, o BCE considerou que, tendo em conta a deterioração da situação de tesouraria do Banco Popular, a falta de provas da sua capacidade para inverter a sua situação de liquidez num futuro próximo e o facto de as negociações não terem até então conduzido a um resultado positivo, a confirmação dessa transação privada não era previsível num prazo que permitisse ao Banco Popular poder pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento.

60 O BCE considerou que, ao mesmo tempo, não existiam medidas de vigilância ou de intervenção precoce disponíveis que permitissem restabelecer a situação de tesouraria do Banco Popular de forma imediata e assegurar-lhe tempo suficiente para executar uma transação de empresa ou outra solução. As medidas à disposição do BCE enquanto autoridade competente, por força da transposição nacional do artigo 104.º da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), e dos

artigos 27.º a 29.º da Diretiva 2014/59 ou do artigo 16.º do Regulamento n.º 1024/2013, não podiam garantir que o Banco Popular estaria em condições de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento, dada a amplitude e o ritmo da deterioração de liquidez observada.

61 Em conclusão, o BCE, tendo em conta, em especial, as saídas excessivas de depósitos, a rapidez a que a tesouraria tinha sido perdida pelo banco e a incapacidade de este gerar outras fontes de liquidez, considerou que existiam elementos objetivos que indicavam que o Banco Popular provavelmente não estaria em condições, num futuro próximo, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento. O BCE concluiu que se considerava estar o Banco Popular em situação ou, de qualquer forma, em risco de insolvência num futuro próximo, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

62 Em 6 de junho de 2017, o conselho de administração do Banco Popular informou o BCE de que tinha chegado à conclusão de que o banco se encontrava numa situação de risco de insolvência.

63 No mesmo dia, o FROB adotou um ofício com as informações sobre o processo de venda (a seguir «ofício de processo») e fixou o prazo para apresentação das propostas à meia-noite de 6 de junho de 2017.

64 Ainda no mesmo dia, o BBVA, um dos dois potenciais adquirentes do Banco Popular, informou a FROB de que não apresentaria qualquer proposta.

65 Também em 6 de junho de 2017, a Deloitte entregou ao CUR uma segunda avaliação (a seguir «avaliação 2»), redigida nos termos do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014. O objetivo da avaliação 2 era estimar o valor dos ativos e passivos do Banco Popular, fornecer uma estimativa do tratamento que os acionistas e credores teriam recebido se o Banco Popular tivesse sido sujeito a um processo normal de insolvência e fornecer os elementos que permitissem tomar uma decisão relativa às ações e títulos de propriedade a transferir e que permitissem ao CUR determinar condições comerciais para efeitos do instrumento de alienação da atividade. Esta avaliação estimou, nomeadamente, o valor económico do Banco Popular em 1 300 milhões de euros, no melhor cenário, em menos de 8 200 milhões de euros no cenário mais desfavorável e em menos 2 mil milhões de euros para a melhor estimativa.

66 Em 7 de junho de 2017, o Banco Santander apresentou uma proposta formal.

67 Por ofício de 7 de junho de 2017, o FROB informou o CUR de que o Banco Santander tinha apresentado uma proposta em 7 de junho às 3h12 e de que o preço oferecido pelo Banco Santander para a venda das ações do Banco Popular era de um euro. O FROB indicou que o seu comité diretor tinha escolhido o Banco Santander como adjudicatário no processo de venda concorrencial do Banco Popular e tinha decidido propor ao CUR que designasse o Banco Santander como adquirente na decisão do CUR relativa à adoção de um programa de resolução relativamente ao Banco Popular.

C. Quanto ao programa de resolução do Banco Popular de 7 de junho de 2017

68 Em 7 de junho de 2017, a sessão executiva do CUR adotou a Decisão SRB/EES/2017/08, relativa a um programa de resolução do Banco Popular (a seguir «programa de resolução»), com base no Regulamento n.º 806/2014.

69 Segundo o artigo 1.º do programa de resolução, o CUR, considerando estarem preenchidas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, decidiu submeter o Banco Popular a um procedimento de resolução a partir da data da resolução.

70 Assim, o CUR considerou, em primeiro lugar, que o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência, em segundo lugar, que não existiam outras medidas que pudessem impedir a insolvência do Banco Popular num prazo razoável e, em terceiro lugar, que era necessária uma medida de resolução sob a forma de instrumento de alienação da atividade do Banco Popular no interesse público. A esse respeito, o CUR indicou que a resolução era necessária e proporcionada à realização de dois objetivos previstos no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, a saber, assegurar a continuidade das funções críticas do banco e evitar os efeitos negativos significativos na estabilidade financeira.

71 No artigo 5.1. do programa de resolução, o CUR decidiu o seguinte:

«O instrumento de resolução aplicado ao Banco Popular consistirá numa alienação da atividade ao abrigo do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 através da transferência das ações para um adquirente. A redução e a conversão dos instrumentos de fundos próprios serão efetuadas imediatamente antes da aplicação do instrumento de alienação da atividade.»

72 O artigo 6.º da decisão de resolução é relativo à redução dos instrumentos de capital e ao instrumento de alienação da atividade. No artigo 6.1, o CUR indicou as medidas que tinha adotado em aplicação do seu poder de redução previsto no artigo 21.º do Regulamento n.º 806/2014.

73 Assim, no artigo 6.1. do programa de resolução, o CUR decidiu:

— em primeiro lugar, reduzir o montante nominal do capital social do Banco Popular no montante de 2 098 429 046 euros, o que conduzia à anulação de 100 % das ações do Banco Popular;

— seguidamente, converter a totalidade do montante principal dos instrumentos de fundos próprios adicionais de nível 1 emitidos pelo Banco Popular e em circulação à data da decisão de resolução em novas ações emitidas do Banco Popular, as «novas ações I»;

— em seguida, reduzir a zero o valor nominal das «novas ações I», o que conduzia à anulação de 100 % dessas «novas ações I»,

— por último, converter a totalidade do montante principal dos instrumentos de fundos próprios de nível 2 emitidos pelo Banco Popular e em circulação à data da decisão de resolução em novas ações emitidas do Banco Popular, as «novas ações II».

74 O artigo 6.3. do programa de resolução prevê que essas medidas de redução e conversão se baseiam na avaliação 2, corroborada pelos resultados de um processo de venda transparente e aberto realizado pela autoridade de resolução espanhola, o FROB.

75 No artigo 6.5 do programa de resolução, o CUR indicou que exercia os poderes que lhe eram conferidos pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, relativo ao instrumento de alienação da atividade e ordenava que as «novas ações II» fossem transferidas para o Banco

Santander, SA, livres e isentas de qualquer direito ou privilégio de terceiro, como contrapartida do pagamento de um preço de compra de um euro. Precisava-se que o adquirente já tinha aceitado a transferência.

76 O CUR indicou igualmente que a transferência das «novas ações II» deveria ser efetuada com base na proposta vinculativa do adquirente de 7 de junho de 2017 e devia ser implementada pelo FOB em aplicação da Ley 11/2015 de Recuperación y resolución de entidades de crédito y presas de servicios de inversión (Lei 11/2015 de Recuperação e de Resolução das Instituições de Crédito e das Empresas de Serviços de Investimento), de 18 de junho de 2015 (BOE n.º 146, de 19 de junho de 2015, p. 50797) (a seguir «Lei 11/2015»).

77 O programa de resolução foi submetido à Comissão para aprovação, em 7 de junho de 2017, às 5h13.

78 Em 7 de junho de 2017, às 6h30, a Comissão adotou a Decisão (UE) 2017/1246, que aprova o programa de resolução para o Banco Popular Español S.A. (JO 2017, L 178, p. 15) e notificou-a ao CUR. Por conseguinte, o programa de resolução entrou em vigor no mesmo dia.

79 Resulta do considerando 4 da Decisão 2017/1246 o seguinte:

«A Comissão concorda com o programa de resolução. Em especial, concorda com os motivos, invocados pelo CUR, pelos quais a resolução é necessária para a defesa do interesse público, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014.»

80 Nesse mesmo dia, o FROB adotou as medidas necessárias para executar a decisão de resolução, em conformidade com o artigo 29.º do Regulamento n.º 806/2014. Neste contexto, o FROB deu o seu acordo à transferência das novas ações do Banco Popular resultantes da conversão dos instrumentos de fundos próprios de nível 2 (as novas «ações II») para o Banco Santander.

D. Quanto aos factos posteriores à adoção da decisão de resolução

81 Em 14 de junho de 2018, a Deloitte enviou ao CUR a avaliação da diferença de tratamento, previsto no artigo 20.º, n.ºs 16 a 18, do Regulamento n.º 806/2014, realizado para determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se o Banco Popular tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência (a seguir «avaliação 3»). Em 31 de julho de 2018, a Deloitte enviou ao CUR uma adenda a essa avaliação, corrigindo certos erros formais.

82 Em 28 de setembro de 2018, na sequência de uma fusão por incorporação, o Banco Santander sucedeu a título universal ao Banco Popular.

83 Em 17 de março de 2020, o CUR adotou a Decisão SRB/EES/2020/52 para determinar se devia ser concedida uma indemnização aos acionistas e credores abrangidos pelas medidas de resolução do Banco Popular. Em 20 de março de 2020, foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2020, C 91, p. 2) um comunicado relativo a essa decisão. Nessa decisão, o CUR considerou que os acionistas e credores que tinham sido afetados pela resolução do Banco Popular não tinham direito a uma indemnização do FUR, nos termos do artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 806/2014.

III. Tramitação do processo e pedidos das partes

84 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de agosto de 2017, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

85 Por requerimento apresentado na Secretaria em 31 de outubro de 2017, o CUR requereu que o Tribunal Geral, nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, ordenasse diligências de instrução de apresentação de determinados documentos mencionados em anexo. Por Decisão de 28 de novembro de 2017, o Tribunal Geral indeferiu esse requerimento de diligências de instrução nessa fase do processo.

86 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 6 de novembro e 5 de dezembro de 2017, o Banco Santander e o Reino de Espanha pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão e do CUR.

87 Em 16 de fevereiro de 2018, o Tribunal Geral, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, convidou o CUR a apresentar a última versão não confidencial do programa de resolução e uma versão não confidencial da avaliação 2, publicadas no seu sítio Internet. O CUR apresentou os documentos no prazo fixado.

88 Em 6 de julho de 2018, o Tribunal Geral, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes principais. As partes principais responderam a esse pedido no prazo fixado.

89 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de agosto de 2018, os recorrentes apresentaram um pedido de tratamento confidencial de determinados anexos da petição relativamente ao Banco Santander e ao Reino de Espanha.

90 Por Despachos de 12 de abril de 2019, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu as intervenções do Reino de Espanha e do Banco Santander e deferiu os pedidos de tratamento confidencial apresentados pelos recorrentes relativamente a estes.

91 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2019, os recorrentes apresentaram um pedido de alteração dos pedidos de diligências de instrução contidos na petição e na réplica. A Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander apresentaram as suas observações sobre esse pedido no prazo fixado.

92 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de maio de 2019, os recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. A Comissão e o CUR apresentaram observações sobre essa nova prova no prazo fixado.

93 O Reino de Espanha e o Banco Santander apresentaram as respetivas alegações de intervenção em 4 de julho de 2019 e os recorrentes e o CUR apresentaram as suas observações sobre essas alegações no prazo fixado.

94 Tendo a composição das Secções do Tribunal sido alterada, nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz-relator foi afetado à Quarta Secção, à qual o presente processo foi, portanto, distribuído.

95 Sob proposta da Terceira Secção, o Tribunal Geral decidiu, nos termos do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

96 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de outubro de 2020, os recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. A Comissão, o CUR, o Reino de Espanha e o Banco Santander apresentaram observações sobre essa nova prova nos prazos fixados.

97 Em 16 de março de 2021, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, pediu às partes que apresentassem vários documentos. Por ofício de 30 de março de 2021, o CUR respondeu que os documentos pedidos eram parcialmente confidenciais e que poderiam ser apresentados se o Tribunal Geral ordenasse uma diligência de instrução.

98 Por Despacho de 12 de maio de 2021, o Tribunal Geral ordenou ao CUR, com base, por um lado, no artigo 24.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e, por outro, no artigo 91.º, alínea b), do artigo 92.º, n.º 3, e no artigo 103.º do Regulamento de Processo, que apresentasse as versões integrais do programa de resolução, da avaliação 2, da avaliação do BCE de 6 de junho de 2017 sobre a situação de situação ou risco de insolvência do Banco Popular, e da carta do BCE de 18 de maio de 2017. O Tribunal Geral ordenou igualmente ao CUR que apresentasse a versão não confidencial da carta do BCE ao Banco Popular de 18 de maio de 2017.

99 Por Despacho de 9 de junho de 2021, o Tribunal Geral desentranhou dos autos as versões confidenciais dos documentos apresentados pelo CUR em execução do Despacho de 12 de maio de 2021.

100 Por impedimento de dois membros da Terceira Secção de participar na formação, o presidente do Tribunal Geral designou outros juízes para completar a Secção.

101 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 16 de junho de 2021.

102 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular o programa de resolução e a Decisão 2017/1246 (a seguir, em conjunto, «decisões recorridas») e, consequentemente, condenar a Comissão e o CUR a restituir-lhes os seus investimentos no Banco Popular ou, em alternativa, condená-los a pagar-lhes uma indemnização a título da sua responsabilidade extracontratual;

— condenar a Comissão e o CUR a pagar-lhes uma indemnização a título de responsabilidade extracontratual;

— declarar a nulidade da avaliação 2 e condenar a Comissão e o CUR a pagar-lhes uma compensação;

— condenar a Comissão e o CUR nas despesas:

— decidir que os montantes fixados sejam acrescidos de juros compensatórios a partir de 23 de maio de 2017, ou, a título subsidiário, a partir de 7 de junho de 2017, até à data de

prolação do acórdão, bem como de juros de mora a contar da data do acórdão, com exceção das despesas do presente processo, as quais só vencerão juros de mora a contar da data do acórdão;

— conceder-lhes qualquer outra reparação adicional considerada adequada;

103 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— negar provimento ao recurso de anulação;

— julgar o pedido de responsabilidade extracontratual inadmissível ou, a título subsidiário, improcedente;

— julgar inadmissível o recurso contra a avaliação 2;

— condenar os recorrentes nas despesas.

104 O CUR conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar os recorrentes nas despesas.

105 A Comissão e o Reino de Espanha concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar os recorrentes nas despesas.

IV. Questão de direito

106 O recurso divide-se, em substância, em três pedidos. O primeiro pedido dos recorrentes visa a anulação das decisões recorridas, o segundo pedido contém pedidos de indemnização e o terceiro pedido visa a anulação da avaliação 2 e a obtenção de uma compensação.

A. Quanto ao pedido de anulação das decisões recorridas

107 Em apoio do seu pedido de anulação das decisões recorridas, os recorrentes invocam quatro fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014. O segundo fundamento respeita à violação do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. O terceiro fundamento é relativo à violação do direito de audiência e do direito de acesso ao processo, consagrados no artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O quarto fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação. Nas suas observações sobre os articulados de intervenção, os recorrentes invocam um novo fundamento relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014.

108 A título preliminar, refira-se que, quanto ao alcance da fiscalização exercida pelo Tribunal Geral, o CUR alega que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, em caso de questões técnicas complexas, o juiz da União deve examinar as constatações de facto e de

direito feitas pela autoridade, verificar se a medida adotada não padece de erro manifesto ou de desvio de poder e verificar se a autoridade não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação.

109 Os recorrentes consideram que os limites da fiscalização jurisdicional invocados pelo CUR não são aplicáveis no caso presente.

110 A este respeito, a jurisprudência circunscreveu o alcance da fiscalização exercida pelo Tribunal Geral tanto em situações em que o ato recorrido se baseia numa apreciação de elementos factuais de ordem científica e técnica altamente complexos como quando se trata de apreciações económicas complexas.

111 A este respeito, dado que as autoridades da União dispõem de um amplo poder de apreciação, nomeadamente quanto à apreciação de elementos factuais de ordem científica e técnica altamente complexos para determinar a natureza e o alcance das medidas que adotam, a fiscalização do juiz da União deve limitar-se a examinar se o exercício desse poder de apreciação não está ferido de erro manifesto ou de desvio de poder, ou ainda se essas autoridades não ultrapassaram manifestamente os limites do seu poder de apreciação. Com efeito, nesse contexto, o juiz da União não pode substituir pela sua a apreciação dos elementos factuais de ordem científica e técnica feita pelas autoridades da União, às quais o Tratado FUE conferiu essa missão em exclusivo (Acórdãos de 21 de julho de 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, n.º 60, e de 7 de março de 2013, Bilbaína de Alquitranes e o./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, n.º 76; v., igualmente, Acórdão de 11 de maio de 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, n.º 163 e jurisprudência aí referida).

112 Por outro lado, quanto à fiscalização que os tribunais da União exercem sobre as apreciações económicas complexas feitas pelas autoridades da União, esta é uma fiscalização restrita que se limita necessariamente à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder. Nessa fiscalização, também não compete ao juiz da União substituir pela sua a apreciação económica da autoridade da União competente (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de julho de 1985, Remia e o./Comissão, 42/84, EU:C:1985:327, n.º 34; de 10 de dezembro de 2020, Comune di Milano/Comissão, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, n.º 100 e jurisprudência aí referida; e de 16 de janeiro de 2020, Iberpotash/Comissão, T-257/18, EU:T:2020:1, n.º 96 e jurisprudência aí referida).

113 Uma vez que as decisões que o CUR tem que adotar num procedimento de resolução se baseiam em apreciações económicas e técnicas altamente complexas, há que considerar que os princípios decorrentes da jurisprudência acima referida nos n.ºs 111 e 112 se aplicam à fiscalização que o juiz é chamado a exercer.

114 Todavia, embora seja reconhecida ao CUR uma margem de apreciação em matéria económica e técnica, isso não implica que o juiz da União se deva abster de fiscalizar a interpretação feita pelo CUR dos dados de natureza económica que fundamentam a sua decisão. Com efeito, como o próprio Tribunal de Justiça decidiu, mesmo nos casos de apreciações complexas, o juiz da União deve não só verificar a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se esses elementos correspondem à totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles são retiradas (v. Acórdãos de 22 de novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, n.º 57, e jurisprudência aí

referida; de 26 de março de 2019, Comissão/Itália, C-621/16 P, EU:C:2019:251, n.º 104, e jurisprudência aí referida; e de 10 de dezembro de 2020, Comune di Milano/Comissão, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, n.º 115 e jurisprudência aí referida).

115 A esse respeito, para demonstrar que o CUR cometeu um erro manifesto na apreciação dos factos suscetível de justificar a anulação do programa de resolução, as provas apresentadas pelo recorrente devem ser suficientes para retirar plausibilidade às apreciações dos factos considerados nesse programa (v., por analogia, Acórdãos de 14 de junho de 2018, Lubrizol France/Conselho, C-223/17 P, não publicado, EU:C:2018:442, n.º 39; de 12 de dezembro de 1996, AIUFFASS e AKT/Comissão, T-380/94, EU:T:1996:195, n.º 59; e de 13 de dezembro de 2018, Comune di Milano/Comissão, T-167/13, EU:T:2018:940, n.º 108 e jurisprudência aí referida).

1. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014

116 Os recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 na medida em que não estavam preenchidas as três condições previstas nesse artigo para se adotar o programa de resolução. Este fundamento divide-se em três partes, relativas à violação do artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Regulamento n.º 806/2014.

117 O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que o CUR só aprova um programa de resolução se considerar que estão preenchidas as seguintes condições:

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

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

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

a) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014

118 Os recorrentes referem que o CUR concluiu que a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchida por causa de um problema de liquidez do Banco Popular e não de solvabilidade. Em substância, os recorrentes apresentam três alegações. Alegam que o CUR e a Comissão não podiam concluir que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência na medida em que, em primeiro lugar, dado estar o banco confrontado com um problema de liquidez, devia prioritariamente beneficiar de uma injeção de liquidez, segundo, essa situação decorria da violação das obrigações de confidencialidade do CUR e, terceiro, essa situação resultava de uma violação pelo CUR e pela Comissão do princípio da boa administração.

119 A título preliminar, há que examinar a aplicação, no caso presente, da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, a de a entidade se encontrar em situação ou risco de insolvência.

120 A esse respeito, primeiro, em 6 de junho de 2017, o BCE realizou uma avaliação da situação ou do risco de insolvência do Banco Popular, após consulta do CUR, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014. Nessa avaliação, o BCE, tendo em conta em especial as saídas excessivas de depósitos, a rapidez com que a tesouraria tinha sido perdida pelo banco e a sua incapacidade de gerar outras fontes de liquidez, considerou que existiam elementos objetivos que indicavam que o Banco Popular provavelmente não estaria em condições de, num futuro próximo, pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento. O BCE concluiu que se considerava estar o Banco Popular em situação ou, de qualquer forma, em risco de insolvência num futuro próximo, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

121 Em segundo lugar, por carta de 6 de junho de 2017, o conselho de administração do Banco Popular informou o BCE de que tinha chegado à conclusão de que o banco se encontrava em risco de insolvência.

122 Na sua carta ao BCE de 6 de junho de 2017, o Banco Popular refere-se à notificação feita ao BCE nos termos do artigo 414.º do Regulamento n.º 575/2013, relativo à violação dos requisitos mínimos em matéria de cobertura das necessidades de liquidez e remete para a avaliação efetuada pelo seu conselho de administração, que figura em anexo, segundo a qual o Banco Popular se encontrava em situação de insolvência e às informações e análises em que este último se baseou para chegar a essa conclusão.

123 Nessa carta, indica-se:

«Nos termos do artigo 21.º, n.º 4, da Lei 11/2015 e dos artigos 45.º e 46.º do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 [da Comissão, de 23 de março de 2016, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação que especificam o conteúdo dos planos de recuperação, dos planos de resolução e dos planos de resolução de grupos, os critérios mínimos que as autoridades competentes devem avaliar no que respeita aos planos de recuperação e aos planos de recuperação de grupos, as condições para a prestação de apoio financeiro intragrupo, os requisitos para os avaliadores independentes, o reconhecimento contratual dos poderes de redução e de conversão, os procedimentos e teor dos requisitos de notificação e de aviso de suspensão e o funcionamento operacional dos colégios de resolução (JO 2016, L 184, p. 1)], pela presente, o Banco Popular notifica que o seu conselho de administração avaliou que o banco se encontrava em risco de insolvência.»

124 A este respeito, os recorrentes alegam que, na sua ata parcial de 6 de junho de 2017, anexa a essa carta, o conselho de administração do Banco Popular indicou estar em situação de insolvência, mas também que continuava a fazer tudo o que estava ao seu alcance para solucionar essa situação enquanto aguardava uma injeção urgente de liquidez.

125 Há que observar que, nessa ata parcial de 6 de junho de 2017, o conselho de administração do Banco Popular sublinhou as dificuldades com que o Banco Popular se defrontava, a saber, *ratios* de fundos próprios do grupo inferiores aos dos seus principais concorrentes, uma exposição elevada aos ativos não produtivos e uma menor cobertura destes em relação às principais instituições espanholas e, muito particularmente, a publicação de artigos de imprensa nos meses anteriores sobre a saúde financeira do grupo e os seus efeitos sobre a sua situação de liquidez. Referiu igualmente a redução das notações de crédito das agências de notação, a queda da cotação das ações do Banco Popular durante o ano de 2017, bem como a deterioração da situação de liquidez e de financiamento do banco. O conselho de administração considerou que a situação

de liquidez do Banco Popular se tinha agravado a ponto de ser insustentável e que o incumprimento da exigência de cobertura das necessidades de liquidez já não era provisório e era significativo para efeitos da apreciação da sua insolvência. Concluiu, portanto, que o Banco Popular era, nessa data, considerado insolvente.

126 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo facto de o conselho de administração ter acrescentado que, enquanto as autoridades competentes não tivessem tomado uma decisão na sequência da comunicação da sua conclusão ao BCE, continuaria a procurar uma solução privada para a situação atual por uma operação de empresa e continuar a trabalhar noutros planos de ação suscetíveis de permitir à instituição obter capitais.

127 Em terceiro lugar, no artigo 2.º do programa de resolução, o CUR recordou a conclusão da avaliação do BCE e concluiu, no artigo 2.2., que, seguindo a avaliação do BCE, estava preenchida condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

128 Assim, no caso, a situação ou o risco de insolvência do Banco Popular foram declarados com base no artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual, para efeitos do n.º 1, alínea a), do mesmo artigo, se considera a entidade em situação ou risco de insolvência se estiver na seguinte situação:

«A entidade é incapaz, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irá ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento.»

129 Em primeiro lugar, refira-se que nem o BCE nem o CUR se basearam na situação prevista no artigo 18.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, segundo a qual se considera que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência quando «[o]s ativos da entidade são, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irão ser, dentro de pouco tempo, inferiores aos seus passivos».

130 Assim, a insolvência da entidade não é condição para a declaração da situação ou do risco de insolvência com base no artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 e, portanto, não é condição para a adoção de um programa de resolução.

131 A esse respeito, como refere o CUR, resulta do considerando 57 do Regulamento n.º 806/2014 que:

«A decisão de colocar uma entidade sob resolução deverá ser tomada antes que o balanço da entidade financeira reflita uma situação de insolvência e antes que os seus capitais próprios desapareçam completamente. A resolução deverá ter início após ter sido determinado que uma entidade se encontra em situação ou em risco de insolvência e que nenhumas medidas alternativas do setor privado podem impedir tal situação de insolvência num prazo razoável.»

132 Daqui resulta que o estado de insolvente do Banco Popular não constituía a única hipótese em que este podia ser considerado em situação ou risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

133 Uma vez que a situação prevista no artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 não exige que a entidade em causa esteja insolvente, os argumentos dos recorrentes que salientam que o Banco Popular era solvente à data do programa de resolução são inoperantes. Com efeito, o facto de uma entidade ser solvente à luz do seu balanço não implica que disponha de tesouraria suficiente, a saber, capitais disponíveis para pagar as suas dívidas ou os seus outros compromissos no vencimento.

134 Em segundo lugar, os recorrentes admitem que o Banco Popular tinha problemas de liquidez à data do programa de resolução. Além disso, não invocam nenhum argumento destinado a contestar o facto de o Banco Popular estar, à data do programa de resolução, na situação prevista no artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, a saber, que o Banco Popular provavelmente não poderia, num futuro próximo, pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento.

135 A esse respeito, refira-se que, no considerando 23 do programa de resolução, o CUR, referindo-se à avaliação efetuada pelo BCE, concluiu que a situação de tesouraria do Banco Popular se tinha deteriorado de forma significativa desde outubro de 2016, devido a levantamentos de depósitos em todos os segmentos de clientela. Daí deduziu que o banco não dispunha de opções suficientes para restabelecer a sua posição de liquidez a fim de se certificar de que estaria em posição estável para cumprir as suas obrigações no vencimento.

136 No programa de resolução, o CUR enumerou os diferentes acontecimentos que conduziram, desde fevereiro de 2017, a uma deterioração rápida da posição de liquidez do Banco Popular. O CUR faz referência, nomeadamente, à publicação, em fevereiro de 2017, do relatório anual de 2016 do Banco Popular que anunciava uma perda consolidada de 3 485 milhões de euros, uma necessidade de provisões excecionais no montante de 5 700 milhões de euros e a nomeação de um novo presidente, bem como à publicação, em maio de 2017, do relatório financeiro para o primeiro trimestre de 2017, anunciando resultados menos bons que os esperados pelo mercado. O CUR mencionou as descidas nas notações do Banco Popular por diferentes agências de notação em fevereiro, abril e junho de 2017. Referiu igualmente que a cobertura mediática negativa contínua sobre os resultados financeiros e sobre o risco alegadamente iminente de falência ou de iliquidez do Banco Popular tinha provocado um aumento dos levantamentos de depósitos.

137 Além disso, o CUR indicou que, em 12 de maio de 2017, a exigência de cobertura das necessidades de liquidez do Banco Popular tinha passado abaixo do limite mínimo de 80 % fixado pelo artigo 460.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 575/2013 e que o Banco Popular não tinha conseguido restabelecer a sua conformidade com esse limite à data do programa de resolução.

138 No seu relatório de 5 de junho de 2017, relativo ao pedido urgente de liquidez do Banco Popular, o BCE indicou igualmente que, em consequência das retiradas maciças de depósitos e de uma grande baixa dos ativos líquidos de alta qualidade (High quality liquid assets), o Banco Popular, em 12 de maio de 2017, tinha infringido o limite de 80 % de cobertura das necessidades de liquidez e que não tinha conseguido restabelecer desde a conformidade com os limites regulamentares.

139 O artigo 412.º, n.º 1, do Regulamento n.º 575/2013 define o requisito de cobertura de liquidez do seguinte modo:

«As instituições dispõem de ativos líquidos cujo valor total cubra as saídas de liquidez deduzidas das entradas de liquidez em condições de esforço, de modo a assegurar que as instituições mantêm reservas prudenciais de liquidez adequadas para fazer face a eventuais desequilíbrios entre as entradas e as saídas de liquidez em condições de esforço agravadas durante um período de trinta dias. Em períodos de esforço, as instituições podem utilizar os seus ativos líquidos para cobrir as saídas de liquidez líquidas.»

140 Estes diferentes elementos figuram nas orientações da Autoridade Bancária Europeia (ABE), de 6 de agosto de 2015, relativas à interpretação das diferentes situações em que uma instituição deve ser considerada em situação ou risco de insolvência por força do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59 (EBA/GL/2015/07) (a seguir «orientações da ABE»).

141 Essas orientações, aplicáveis desde 1 de janeiro de 2016, têm por objeto fornecer um conjunto de elementos objetivos que permitam determinar se uma entidade está em situação ou risco de insolvência, nas circunstâncias previstas no artigo 32.º, n.º 4, alíneas a) a c), da Diretiva 2014/59. A redação do artigo 32.º, n.º 4, alínea c), da Diretiva 2014/59 é idêntica à do artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

142 O artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que o CUR, o Conselho e a Comissão devem envidar todos os esforços para dar cumprimento às orientações e recomendações da ABE relativas às funções que podem ser desempenhadas por esses órgãos.

143 Segundo as orientações da ABE, uma instituição deve ser considerada em situação ou em risco de insolvência, na aceção do artigo 32.º, n.º 4, alínea c), da Diretiva 2014/59, se deixa de cumprir os requisitos regulamentares de liquidez ou for incapaz ou existam elementos objetivos que permitam concluir que irá ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas e obrigações na data do vencimento.

144 Entre os elementos a ter em conta, as orientações da ABE referem, nomeadamente, primeiro: acontecimentos adversos significativos que afetem a evolução da posição de liquidez da instituição e a sustentabilidade do seu perfil de financiamento, bem como o cumprimento dos requisitos mínimos de liquidez estipulados no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e os requisitos adicionais impostos ao abrigo do artigo 105.º do mesmo regulamento ou de quaisquer requisitos mínimos de liquidez nacionais; segundo, uma evolução negativa das obrigações atuais e futuras da instituição, cuja avaliação deve ter em conta, sendo caso disso, fluxos de saída de liquidez previstos e excecionais, incluindo os potenciais sinais emergentes de «corridas ao banco»; terceiro, acontecimentos que possam afetar gravemente a reputação da instituição, em particular reduções significativas da notação de risco por uma ou mais agências de notação, caso conduzam a saídas substanciais de fundos ou à incapacidade para renovar financiamentos ou ainda à ativação de fatores de desencadeamento de cláusulas contratuais com base em notações externas.

145 Daqui resulta que, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, uma escassez de liquidez constituía uma circunstância suficiente para justificar a resolução do Banco Popular, tanto mais que essa situação tinha deixado de ser provisória.

146 Os diferentes elementos tomados em consideração pelo BCE e pelo CUR, em conformidade com as orientações da ABE, aliás não impugnados pelos recorrentes, permitiram concluir que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, à data da adoção do programa de resolução.

147 Por conseguinte, o CUR e a Comissão não cometeram nenhum erro manifesto de apreciação ao considerarem preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos dos recorrentes.

1) Quanto à primeira alegação, relativa à necessidade de uma injeção de liquidez

148 Os recorrentes sustentam que, em aplicação do considerando 57 do Regulamento n.º 806/2014, quando possa ser concedida uma injeção de liquidez, esta solução deve prevalecer sobre uma declaração de insolvência do banco. A necessidade de conceder liquidez é imperiosa quando, como no caso, foram as instituições europeias e as entidades administrativas espanholas que provocaram a escassez de liquidez do Banco Popular. Invocam a declaração do presidente do CUR de 23 de maio de 2017 na sua reunião concedida ao canal de televisão Bloomberg, o artigo

da Reuters de 31 de maio de 2017 e o facto de as entidades administrativas espanholas terem retirado mil milhões de euros de depósitos no Banco Popular, que criaram uma queda da ação do Banco Popular e retiradas maciças de depósitos. Assim, os recorrentes alegam, em substância, que o CUR não podia concluir que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, na medida em que, estando o banco confrontado com um problema de liquidez, devia beneficiar prioritariamente de uma injeção de liquidez.

149 Esta alegação assenta numa leitura errada da parte do considerando 57 do Regulamento n.º 806/2014 segundo a qual «[a] necessidade de assistência sob a forma de liquidez em caso de emergência da parte de um banco central não deverá ser por si só condição suficiente para demonstrar que uma entidade é ou está em risco de ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas na data de vencimento».

150 Este considerando deve ser interpretado no sentido de que o facto de ser concedida a uma entidade, por um banco central nacional, uma injeção de liquidez de emergência não leva automaticamente à conclusão de que está em situação ou de risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

151 Ora, como refere a Comissão, a insolvência do Banco Popular não foi determinada pelo simples facto de a entidade ter recebido uma injeção de liquidez de emergência ou ter tido necessidade de uma injeção de liquidez suplementar de liquidez de emergência.

152 Contrariamente ao que sustentam os recorrentes, não se pode inferir do considerando 57 do Regulamento n.º 806/2014 que, quando um banco é confrontado com problemas de liquidez, lhe deve ser atribuída uma injeção financeira de liquidez prioritariamente à sua declaração de insolvência.

153 Por outro lado, no considerando 26, alínea c), do programa de resolução, o CUR observou que o Banco Popular tinha recebido uma primeira injeção de liquidez de emergência em 5 de junho de 2017, na sequência da inexistência de objeções do BCE, mas que o Banco de Espanha não lhe tinha podido conceder uma injeção adicional de liquidez de emergência.

154 A este respeito, há que observar que, num ofício de 5 de junho de 2017, o Banco de Espanha pediu ao BCE o seu acordo para conceder uma injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular para fazer face à grave crise de liquidez de que sofria. Ora, logo no mesmo dia, o Banco de Espanha enviou um novo ofício ao BCE, que continha um pedido de extensão da injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular, tendo-o informado de enormes movimentos de liquidez. Estes dois ofícios transmitidos no mesmo dia ao BCE revelam a rapidez com que a situação de liquidez do Banco Popular se tinha deteriorado.

155 Como referem os próprios recorrentes, o levantamento maciço e contínuo de depósitos teve a consequência de se ter esgotado num único dia a injeção de liquidez de emergência que tinha sido concedida pelo Banco de Espanha.

156 Há que lembrar ainda que, em 6 de junho de 2017, devido à amplitude e à rapidez das retiradas de liquidez, o BCE e o conselho de administração do Banco Popular concluíram que o banco já estaria incapaz de pagar as suas dívidas e outras obrigações no vencimento em 7 de junho. Assim, tendo sido declarada a insolvência do Banco Popular, já não era de considerar uma injeção adicional de liquidez de emergência.

157 O CUR declarou igualmente, no artigo 3.2., alínea d), do programa de resolução, que uma injeção de liquidez de emergência teria sido insuficiente à luz da rapidez da deterioração da posição de liquidez do Banco Popular.

158 A esse respeito, refira-se que o CUR não desempenha nenhum papel na disponibilização de uma injeção de liquidez de emergência, que é da competência dos bancos centrais nacionais, como reconhecem os recorrentes.

159 Por conseguinte, no programa de resolução, o CUR apenas pôde constatar, por um lado, que o BCE, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, tinha considerado que a injeção de liquidez de emergência que tinha aprovado não teria permitido solucionar a crise de liquidez do Banco Popular e, por outro, que o Banco de Espanha não tinha concedido uma injeção adicional de liquidez de emergência ao Banco Popular.

160 Improcede, pois, a primeira alegação.

2) Quanto à segunda alegação, relativa à violação das obrigações de confidencialidade

161 Os recorrentes alegam que a insolvência do Banco Popular resulta de uma violação pelo CUR das obrigações de confidencialidade previstas no artigo 339.º TFUE e nos artigos 88.º e 89.º do Regulamento n.º 806/2014. A situação de iliquidez do Banco Popular foi causada pelas declarações e pelas fugas de informação do CUR de 23 e 31 de maio de 2017, que provocaram levantamentos em massa de depósitos e a queda da cotação das ações do Banco Popular. Os recorrentes alegam que o CUR não podia concluir que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, na medida em que essa situação decorria da violação das obrigações de confidencialidade do CUR.

162 A Comissão e o CUR alegam que a validade de um programa de resolução e da sua aprovação pela Comissão exige apenas que a entidade esteja em situação de insolvência e que as outras condições de resolução estejam preenchidas no momento da adoção da resolução. Entendem que as razões que conduziram a essa situação são irrelevantes.

163 Refira-se que, admitindo que os recorrentes tivessem demonstrado que o CUR tinha divulgado informações confidenciais à imprensa, segundo jurisprudência constante, uma irregularidade desse género pode levar à anulação da decisão em causa se se demonstrar que, sem essa irregularidade, a referida decisão teria tido um conteúdo diferente (v. Acórdãos de 6 de julho de 2000, Volkswagen/Comissão, T-62/98, EU:T:2000:180, n.º 283 e jurisprudência aí referida; de 5 de abril de 2006, Degussa/Comissão, T-279/02, EU:T:2006:103, n.º 416 e jurisprudência aí referida; e de 3 de março de 2011, Siemens/Comissão, T-110/07, EU:T:2011:68, n.º 402 e jurisprudência aí referida).

164 A esse respeito, como alegam a Comissão e o CUR, é validamente adotado um programa de resolução quando estiverem preenchidas as condições previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, independentemente dos fundamentos que levaram a entidade em causa a uma situação ou a um risco de insolvência.

165 Assim, o CUR, tendo considerado que estavam preenchidas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, adotou o programa de resolução e a Comissão, tendo considerado que o programa de resolução estava em conformidade com as disposições do

Regulamento n.º 806/2014, aprovou-o. São irrelevantes as circunstâncias que levaram o Banco Popular a preencher as condições que justificavam a adoção do programa de resolução, nomeadamente a condição de estar em situação ou risco de insolvência.

166 Daí resulta que as alegações dos recorrentes de que a declaração do presidente do CUR de 23 de maio de 2017 e o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017, acima referido no n.º 42, estão na origem da crise de liquidez do Banco Popular não são pertinentes para determinar se estava preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 nem, portanto, para efeitos da apreciação da validade do programa de resolução.

167 A este respeito, um alegado nexo de causalidade entre essas divulgações e a crise de liquidez do Banco Popular, invocado pelos recorrentes, é indiferente e não pode levar à anulação do programa de resolução. Em contrapartida, na medida em que os recorrentes alegam que a declaração do presidente do CUR de 23 de maio de 2017 e o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017 constituem uma violação pelo CUR do seu dever de confidencialidade, que está na origem do seu dano, o seu conteúdo será analisado no âmbito do segundo pedido de indemnização.

168 Os recorrentes contestam o argumento de que as razões que levaram o banco à situação de insolvência não são pertinentes. Alegam que, nesse caso, o CUR, a Comissão e o FOB dispõem de uma margem de discricionariedade não prevista no Regulamento n.º 806/2014 e que isso é contrário ao princípio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

169 Quanto à invocação pelos recorrentes desse princípio segundo o qual ninguém pode invocar o seu próprio comportamento culposo contra outrem para obter uma vantagem, basta observar, à semelhança do CUR, que esse princípio não é aplicável no caso presente. Como refere o CUR, este princípio aplica-se quando uma parte procura beneficiar indevidamente do seu próprio comportamento ilícito. Ora, os recorrentes não indicam que vantagem o CUR ou a Comissão retiraram da adoção do programa de resolução.

170 Improcede, pois, a segunda alegação.

3) Quanto à terceira alegação, relativa à violação do princípio da boa administração

171 Os recorrentes alegam que, uma vez que o CUR esteve na origem da crise de liquidez do Banco Popular, este e a Comissão tinham a obrigação de minimizar o prejuízo causado, por força do princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta. Consideram que o CUR e a Comissão violaram o princípio da boa administração ao não examinarem com cuidado e imparcialidade a alegada insolvência do Banco Popular, ignorando que foi causada pelas declarações do CUR e pelo levantamento maciço dos depósitos das entidades administrativas espanholas e ao não ter em conta o facto de a situação poder ter sido resolvida através de uma injeção de liquidez de emergência. Alegam igualmente que o CUR e a Comissão violaram o princípio da diligência na medida em que, tendo tido conhecimento de que as declarações do CUR tinham dificultado a crise de liquidez do Banco Popular, nada fizeram para a solucionar e evitar a resolução, nomeadamente através da concessão de uma injeção de liquidez de emergência.

172 Na réplica, os recorrentes explicam que, com essa alegação, afirmam que, por força do princípio da boa administração, o CUR e a Comissão deviam ter agido de forma diferente no respeitante à resolução do Banco Popular, atenuando o dano causado pela situação a que tinham dado origem.

173 Há que observar que o nexo que os recorrentes estabelecem entre a alegada violação do princípio da boa administração e a violação da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 não é claro. Do mesmo modo, a referência a um dano que o CUR e a Comissão deveriam ter atenuado é dificilmente compreensível no contexto da análise do cumprimento dessa condição.

174 Além disso, há que lembrar que resulta da análise da segunda alegação que as causas que levaram o Banco Popular a estar em situação ou risco de insolvência não são pertinentes para determinar se a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchida e, portanto, para efeitos da apreciação da legalidade das decisões recorridas. A esse respeito, por um lado, os recorrentes não explicam em que medida, se o CUR e a Comissão tivessem tido em conta essas circunstâncias, não teria sido possível declarar a situação ou risco de insolvência do Banco Popular com base na sua falta de liquidez nem, assim, considerar que a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchido. Por outro lado, os argumentos dos recorrentes também não têm em conta o facto de a declaração da situação ou risco de insolvência do Banco Popular resultar da avaliação efetuada pelo BCE.

175 Quanto ao argumento de que o CUR e a Comissão não tiveram em conta o facto de a situação do Banco Popular poder ser sanada através de uma injeção de liquidez de emergência pelo Banco de Espanha, basta remeter para a análise da primeira alegação e recordar que essa medida é da competência dos bancos centrais nacionais.

176 Quanto ao argumento de que o CUR e a Comissão deveriam ter solucionado a situação do Banco Popular, para evitar a resolução, através de medidas de intervenção precoce em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento n.º 806/2014, basta observar que os recorrentes não explicam a que tipo de medidas da competência do CUR ou da Comissão fazem referência. A adoção de medidas de intervenção precoce previstas no artigo 13.º do Regulamento n.º 806/2014 é da competência do BCE e das autoridades nacionais competentes.

177 Improcede, portanto, a terceira alegação e, com ela, a primeira parte.

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014

178 Os recorrentes alegam violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, uma vez que o CUR não avaliou corretamente as soluções alternativas à resolução. Alegam que existiam várias medidas alternativas viáveis à resolução.

179 Em primeiro lugar, os recorrentes consideram que a concessão da totalidade da injeção de liquidez de emergência autorizada inicialmente pelo BCE e os esforços do Banco Popular para levantar fundos até 16 de junho de 2017 permitiram a prossecução das suas atividades até 21 de junho de 2017 e a implementação de um processo de venda privada ou de um aumento de capital.

180 Há que lembrar que resulta da análise da primeira alegação da primeira parte que o CUR declarou no programa de resolução que o Banco de Espanha, após ter concedido uma primeira injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular em 5 de junho de 2017, não lhe podia conceder uma injeção adicional de liquidez de emergência. Uma vez que a concessão de uma injeção de liquidez de emergência é da competência dos bancos centrais nacionais, o CUR apenas podia registar a indisponibilidade de uma injeção adicional de liquidez de emergência.

181 A este respeito, os recorrentes sustentam que era possível uma extensão da injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular, apesar da recusa do Banco de Espanha de lhe conceder uma nova injeção de liquidez de emergência. Sustentam que uma avaliação mais realista das garantias teria permitido a concessão da injeção adicional de liquidez de emergência pedida pelo Banco Popular e que, mesmo em caso de garantias insuficientes por parte do Banco Popular, o Estado espanhol poderia ter fornecido essa garantia. Consideram que o FROB também poderia ter fornecido liquidez ao Banco Popular.

182 Basta observar que estes argumentos assentam em puras conjeturas relativamente a um auxílio que terceiros, nomeadamente, as autoridades espanholas, poderiam ter fornecido ao Banco Popular.

183 Refira-se igualmente que, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento n.º 806/2014, «[a]s decisões ou medidas do CUR, do Conselho ou da Comissão não exigem aos Estados-Membros que concedam um apoio financeiro público extraordinário nem afetam a soberania e as responsabilidades orçamentais dos Estados-Membros». Nem o CUR nem a Comissão tinham, portanto, a possibilidade de obrigar as autoridades espanholas a prestarem apoio financeiro, sob a forma de liquidez ou de garantias, ao Banco Popular.

184 Refira-se ainda que, na sua avaliação sobre a situação de incapacidade verificada ou previsível do Banco Popular, o BCE indicou que, mesmo com o recurso à injeção de liquidez de emergência aprovada pelo Conselho do BCE em 5 de junho de 2017, a situação de tesouraria à data da avaliação não bastava para garantir a capacidade do Banco Popular para fazer face às suas responsabilidades até 7 de junho de 2017.

185 Assim, há que rejeitar a premissa em que assentam os argumentos dos recorrentes, segundo a qual o Banco Popular poderia ter beneficiado da totalidade da injeção urgente de liquidez que tinha sido inicialmente autorizada pelo BCE. Por conseguinte, não eram previsíveis as soluções alternativas mencionadas pelos recorrentes, visto estarem subordinadas à concessão dessa injeção adicional de liquidez de emergência. Além disso, a afirmação dos recorrentes de que a concessão da totalidade da injeção de liquidez de emergência teria permitido ao Banco Popular prosseguir as suas atividades até 21 de junho de 2017 é uma simples suposição que não tem em conta as consequências da continuação das saídas de depósitos nem a sua amplitude.

186 Em segundo lugar, os recorrentes alegam, em substância, que o CUR não fundamentou suficientemente, no artigo 3.º do programa de resolução, as razões pelas quais não eram possíveis outras medidas.

187 A esse respeito, refira-se que, no artigo 3.º do programa de resolução, o CUR, tendo em conta a avaliação do BCE, concluiu que não existia uma medida alternativa suscetível de impedir a insolvência do Banco Popular num prazo razoável e que a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchida.

188 Mais especificamente, no artigo 3.2. do programa de resolução, o CUR indicou que não havia nenhuma perspetiva razoável de que outras medidas de natureza privada pudessem impedir a insolvência do Banco Popular. A inexistência dessas medidas podia ser inferida, nomeadamente, das seguintes circunstâncias:

— o próprio banco reconheceu, numa carta dirigida ao BCE em 6 de junho de 2017, estar em situação de risco de insolvência;

— o processo de venda privada não tinha conduzido a um resultado positivo num prazo que tivesse permitido ao banco pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento;

— era pouco provável que o banco estivesse em condições de mobilizar dentro dos prazos necessários suficiente liquidez suplementar através de transações no mercado, de operações do banco central ou através de medidas previstas no seu fundo de reserva e nos seus planos de recuperação;

— uma injeção de liquidez de emergência teria sido insuficiente à luz da rapidez da deterioração da posição de liquidez.

189 No artigo 3.3. do programa de resolução, o CUR considerou que não havia qualquer perspetiva razoável de que medidas prudenciais, incluindo medidas de intervenção precoce, pudessem impedir a insolvência do Banco Popular. O CUR referiu que, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, o BCE tinha confirmado que não havia medidas prudenciais ou de intervenção precoce disponíveis que pudessem restabelecer a posição de liquidez do banco de forma imediata e que lhe pudessem permitir dispor de tempo suficiente para realizar uma transação de empresa ou outra solução. As medidas à disposição do BCE enquanto autoridade competente, por força da transposição nacional do artigo 104.º da Diretiva 2013/36, dos artigos 27.º a 29.º da Diretiva 2014/59 ou por força do artigo 16.º do Regulamento n.º 1024/2013, não podiam garantir que o banco estaria em condições de pagar as suas dívidas e outras obrigações no vencimento, tendo em conta a dimensão e o ritmo da deterioração da posição de liquidez observada.

190 No artigo 3.4. do programa de resolução, o CUR considerou que também não havia nenhuma perspetiva razoável de que o exercício do poder de redução e de conversão dos instrumentos de fundos próprios, em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento n.º 806/2014, impediria a insolvência do Banco Popular num prazo razoável. Em particular, o CUR considerou que, uma vez que o Banco Popular se encontrava numa situação ou risco de insolvência devido à sua posição de liquidez, a redução e a conversão do capital não seriam suficientes para restabelecer a situação de liquidez do banco.

191 Estas disposições figuram integralmente na versão do programa de resolução publicada no sítio Internet do CUR em 2 de fevereiro de 2018 e anexa à réplica. Daí resulta que os recorrentes não podem alegar que o CUR não justificou, no programa de resolução, as razões pelas quais não eram possíveis medidas alternativas prudenciais, incluindo medidas de intervenção precoce, ou de natureza privada.

192 Além disso, como referem a Comissão e o CUR, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, o CUR podia limitar-se a avaliar as medidas alternativas suscetíveis de impedir a insolvência do Banco Popular num prazo razoável, tendo em conta o tempo disponível e as circunstâncias.

193 Em terceiro lugar, os recorrentes sustentam que era possível um aumento de capital do Banco Popular. Admitindo que a falta de liquidez do Banco Popular se devia a uma descapitalização, alegam que o Banco Popular tinha necessidade de 2 a 5 mil milhões de euros. Referem que, segundo a imprensa, havia bancos de investimento que trabalhavam num aumento de capital de 4 ou 5 mil milhões de euros. Segundo os analistas especializados, esse aumento de capital teria sido viável por duas razões. Por um lado, cerca de 31,5 % do capital social do Banco Popular era detido por grandes investidores, que estavam dispostos a subscrever um aumento de capital em 2017. Por

outro lado, em maio de 2017, antes das declarações do presidente do CUR, os analistas consideraram que a ação do Banco Popular estava subcotada e, portanto, existia uma confiança na revalorização dessa ação. Invocam uma carta do Barclays Bank de 3 de junho de 2017 e uma carta do Deutsche Bank de 5 de junho de 2017, dirigidas ao Banco Popular, indicando que estavam dispostos a participar num aumento de capital.

194 Refira-se que, como indicam os próprios recorrentes, esta solução se baseia na hipótese de a falta de liquidez do Banco Popular se dever a uma descapitalização. Ora, basta lembrar que a falta de liquidez do Banco Popular resultava de uma fuga maciça dos depósitos causada por uma perda de confiança dos depositantes e que só uma medida suscetível de gerar rapidamente liquidez suficiente para permitir ao Banco Popular fazer face às suas obrigações no vencimento em 7 de junho de 2017 devia ser considerada uma solução alternativa viável. Os recorrentes não demonstraram que teria sido esse o caso do aumento de capital que invocam, o qual, por outro lado, é puramente hipotético e, em todo o caso, posterior a essa data.

195 Quanto à carta do Barclays Bank de 3 de junho de 2017 e à carta do Deutsche Bank de 5 de junho de 2017, os recorrentes juntam extratos dessas cartas com a réplica. Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de maio de 2019, os recorrentes apresentaram uma nova prova, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, destinada a apresentar a versão integral dessas duas cartas na sequência da sua publicação no sítio Internet do Diario 16, em 9 de abril de 2019. No âmbito de um artigo intitulado «[a] resolução e venda do Banco Popular não estavam em conformidade com as exigências da lei», o sítio Internet do Diario 16 divulgou um certo número de documentos, entre os quais toda a carta do Barclays Bank de 3 de junho de 2017 e a carta do Deutsche Bank de 5 de junho de 2017.

196 A esse respeito, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a título excecional, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, desde que o atraso nessa apresentação seja justificado.

197 Ao indicar que não tiveram acesso à versão integral dessas cartas antes da sua difusão na Internet, em 9 de abril de 2019, os recorrentes justificaram as razões pelas quais não puderam apresentá-las juntá-las com os seus articulados anteriores. Por conseguinte, estas novas provas devem ser consideradas admissíveis.

198 Quanto ao teor dessas duas cartas, há que observar que não contêm nenhum compromisso firme do Barclays Bank ou do Deutsche Bank de participar num aumento de capital do Banco Popular, antes refletem simples discussões sobre um potencial aumento de capital futuro. Essas cartas revelam que, à data do seu envio, o projeto de aumento de capital do Banco Popular ainda estava numa fase de elaboração muito precoce.

199 Assim, na sua carta de 3 de junho de 2017 ao Banco Popular, o Barclays Bank faz unicamente referência a discussões recentes relativas a um aumento de capital, cujo objetivo seria o Banco Popular cobrir as suas necessidades de aprovisionamento adicionais e atingir níveis de capital significativamente superiores, a fim de atenuar os desafios decorrentes de uma exposição particular em matéria de imobiliário e de outros ativos não produtivos com que se defrontava.

200 Nessa carta, o Barclays Bank reafirmou o seu apoio ao Banco Popular e indicou estar em posição de o assistir nessa importante transação. O Barclays Bank manifestou interesse em subscrever como coordenador global ou *bookrunner* em 50 % da transação nas condições de mercado.

Formulou reservas jurídicas indicando que «qualquer compromisso ou proposta relacionada com uma subscrição desse tipo se traduziria em um ou mais acordos separados a celebrar entre o Banco Popular e [ela], desde que as condições do mercado sejam satisfatórias, um controlo prévio tenha dado bons resultados, as partes tenham chegado a acordo sobre as condições e preços nessa data e todas as autorizações internas exigidas tenham sido obtidas». Por último, o Barclays Bank sublinhou que essa carta não constituía uma proposta de subscrever a transação ou qualquer financiamento nem se destinava a criar quaisquer relações jurídicas entre ele e o Banco Popular.

201 Assim, nessa carta, por um lado, nada indica que o Barclays Bank estivesse disposto a participar financeiramente nesse aumento de capital e, por outro, não menciona a crise de liquidez com que o Banco Popular se confrontava e não propõe nenhuma solução para isso.

202 Na sua carta de 5 de junho de 2017 ao Banco Popular, o Deutsche Bank apenas refere o seu interesse em assegurar 50 % de um possível aumento de capital de 4 mil milhões de euros. O Deutsche Bank indica apenas que «existem evidentemente certas condições, mas [que] a carta se baseia na nossa convicção de que, em circunstâncias que pensamos poderem ser realizadas de forma realista, poderá ser realizado um aumento [de capital] que estabilize o banco». O Deutsche Bank indicou ter contactado diferentes investidores e que pensava que, «evidentemente sem certezas absolutas», seria possível um aumento de capital.

203 Por conseguinte, essa carta não pode ser interpretada no sentido de que contém um compromisso firme do Deutsche Bank de participar num aumento de capital do Banco Popular e não diz respeito a uma solução destinada a resolver a crise de liquidez do Banco Popular.

204 Por outro lado, os recorrentes indicam que o Banco Popular, no seu plano de fundos próprios de abril de 2017, previu que o aumento de capital podia ser realizado num mês. Basta observar que, nesse documento, o Banco Popular menciona um prazo de um a três meses para realizar um aumento de capital e que o prazo previsional de um mês é calculado a contar da assinatura do contrato de subscrição. Ora, não tendo sido apresentada nenhuma proposta formal com vista a um aumento de capital, este argumento não pode ser acolhido.

205 Além disso, a perspetiva de que um aumento de capital permite libertar liquidez suficiente para evitar a resolução do Banco Popular é desmentida pelo facto de o conselho de administração do Banco Popular ter concluído, em 6 de junho de 2017, que o banco estava em risco de insolvência.

206 Por conseguinte, os recorrentes não explicam de que modo esse aumento de capital se poderia ter concretizado num prazo suficientemente curto para permitir uma injeção de liquidez suscetível de evitar o insolvência do Banco Popular, nem de que modo teria podido conter as fugas de depósitos e restaurar a posição de liquidez do Banco Popular a longo prazo. Os recorrentes não demonstraram, portanto, que um aumento de capital constituía uma solução alternativa viável à resolução do Banco Popular.

207 Em quarto lugar, os recorrentes alegam que era possível uma segregação de ativos do Banco Popular. Referem que o Banco Popular trabalhava numa venda dos seus ativos imobiliários por 6 mil milhões de euros e que tinha indicado, em 5 de maio de 2017, que tinham sido feitos progressos nesse sentido. Em seu entender, factos posteriores confirmaram que a segregação da totalidade ou de parte dos ativos não produtivos do Banco Popular era possível. O Banco Santander colocou à venda 51 % dos ativos penhorados e créditos duvidosos do Banco Popular após a sua aquisição e alguns fundos internacionais manifestaram interesse na aquisição desses

ativos. Além disso, o Banco Popular declarou, em maio de 2017, que tencionava vender os seus ativos não estratégicos e recebeu propostas formais por vários desses ativos. Os recorrentes alegam que, mesmo admitindo que não houve comprador imediato para os ativos não produtivos e os ativos não estratégicos do Banco Popular, poderiam ter sido transferidos para uma instituição de transição. A venda separada de ativos teria permitido ao Banco Popular obter liquidez a curto prazo para prosseguir as suas atividades durante algumas semanas e, assim, levar a cabo a venda privada ou um aumento de capital.

208 Refira-se que os argumentos dos recorrentes se baseiam em simples suposições de que eram possíveis vendas de ativos. Indicam que o Banco Popular poderia ter vendido ativos não produtivos ou ativos não estratégicos, sem explicar quais seriam precisamente esses ativos, por que montante poderiam ter sido vendidos, nem se os adquirentes estavam interessados nessas aquisições ou mesmo que houvesse operações em curso. A este respeito, refira-se que os próprios recorrentes invocam a hipótese de não haver adquirente imediato desses ativos. Daqui resulta que os recorrentes não demonstram que as vendas de ativos eram efetivamente realizáveis num prazo suficiente para permitir ao Banco Popular libertar liquidez suficiente para fazer face aos levantamentos maciços de depósitos e evitar ficar em situação ou risco de insolvência em 6 de junho de 2017.

209 Quanto à possibilidade invocada pelos recorrentes, no caso de não haver adquirente imediato, de transferir os ativos não produtivos ou os ativos não estratégicos para uma instituição de transição para depois os vender nos termos dos artigos 25.º e 26.º do Regulamento n.º 806/2014, basta observar que não se trata de soluções alternativas à resolução na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, mas sim de outros instrumentos de resolução cuja utilização pressupõe, por definição, que a entidade esteja em situação ou risco de insolvência.

210 Quanto ao facto alegado pelos recorrentes de que o Banco Popular tinha informado, em 5 de maio de 2017, que tinham sido feitos progressos na realização da venda de ativos imobiliários, basta observar que os recorrentes não demonstram que esse projeto poderia ter sido concluído antes da declaração de insolvência do Banco Popular.

211 Quanto à alegação dos recorrentes de que o Banco Popular recebeu propostas formais por vários dos seus ativos, refira-se que esta não tem suporte em qualquer prova. Invocando unicamente artigos de imprensa, os recorrentes mencionam a venda do Targo Bank ao Crédit mutuel em 2 de junho de 2017 e discussões com vista à venda do TotalBank por 500 milhões de euros. Ora, basta observar, por um lado, que a venda do Targo Bank não impediu a insolvência do Banco Popular e, por outro, que os recorrentes não demonstraram que a venda do TotalBank poderia ter ocorrido num prazo razoável que permitisse ao Banco Popular encontrar a liquidez suficiente para fazer face aos seus compromissos em 7 de junho de 2017.

212 Quanto ao facto alegado pelos recorrentes de que, posteriormente à venda do Banco Popular, o Banco Santander realizou vendas de ativos, basta observar que é irrelevante para efeitos da apreciação da legalidade do programa de resolução.

213 Por último, refira-se, à semelhança do CUR, que é puramente especulativo sustentar que essas operações de venda de ativos poderiam ter sido realizadas com sucesso, mesmo no caso de o Banco Popular ter beneficiado de mais tempo. De qualquer modo, os recorrentes não explicam, mesmo admitindo que essas vendas de ativos pudessem ter ocorrido num prazo suficientemente

curto para permitir uma nova injeção de liquidez, de que modo essas medidas teriam permitido travar os levantamentos de depósitos e restabelecer a confiança do mercado e, portanto, interromper as fugas de liquidez e restabelecer a viabilidade do Banco Popular a longo prazo.

214 Os recorrentes sustentam igualmente que, em 5 de junho de 2017, o BCE declarou que o Banco Popular previa um aumento de capital com cessão de ativos não estratégicos e um plano de cessão de ativos e que não afirmou que essas soluções eram impossíveis de aplicar.

215 Com este argumento, os recorrentes fazem referência à avaliação do BCE, de 5 de junho de 2017, sobre o pedido de injeção de liquidez de emergência do Banco Popular, no qual o BCE descreveu os elementos objetivos relativos à evolução da situação de liquidez do Banco Popular, como a evolução da exigência de cobertura das necessidades de liquidez, da sua capacidade de reequilíbrio (*counterbalancing capacity*) e das saídas de depósitos, bem como a execução de medidas geradoras de liquidez ainda em curso adotadas pelo banco. A este respeito, o BCE indicou que, segundo as informações prestadas pelo Banco Popular, era esperada uma mobilização de liquidez suplementar para meados de junho através do desendividamento, da venda de obrigações e da venda de ativos não produtivos.

216 Há que observar que o BCE procedeu unicamente a uma descrição factual da evolução da posição de liquidez do Banco Popular e, como precisa, com base em dados fornecidos pelo próprio banco. Não se tratava de o BCE se pronunciar sobre a viabilidade das medidas previstas pelo banco. Além disso, precisa-se que essas medidas deviam fornecer nova liquidez ao Banco Popular em meados de junho, ou seja, posteriormente à resolução.

217 Refira-se, em contrapartida, que, em 6 de junho de 2017, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, o BCE considerou que, apesar de o Banco Popular ter desenvolvido diversas medidas geradoras de liquidez suplementar durante as semanas anteriores e começado a aplicá-las, a amplitude dos fluxos de entrada realizados e ainda esperados era insuficiente para solucionar a deterioração da posição de liquidez do banco à data da avaliação. Indicou igualmente que o Banco Popular apenas tinha opções muito limitadas para obter fundos através de transações regulares no mercado ou por operações do banco central nacional e que não era capaz de obter suficiente liquidez adicional através das medidas previstas nos seus planos de financiamento de emergência e de recuperação. O BCE referiu que o Banco Popular já tinha instituído diferentes medidas para corrigir a sua posição de liquidez, mas que, no entanto, essas medidas acabaram por não ser suficientes para inverter a deterioração da sua posição de tesouraria.

218 Em quinto lugar, os recorrentes alegam que poderia ter sido realizada a venda privada do Banco Popular a um terceiro. Esta solução foi rejeitada pelo CUR devido a um problema de prazo, tendo em conta a falta de liquidez, e não de viabilidade. Apesar de várias instituições terem apresentado propostas, manifestando assim o seu interesse na aquisição do Banco Popular, as autoridades europeias apenas convidaram dois potenciais compradores a participar no processo de venda no início de junho de 2017. Acrescentam que é errado afirmar que o processo de venda privada tinha falhado em maio de 2017, na medida em que as entidades interessadas na aquisição do Banco Popular tinham até final de junho de 2017 para apresentarem uma proposta.

219 Refira-se que este argumento assenta numa compreensão errada dos factos.

220 Como acima indicado no n.º 59, o BCE tinha constatado na sua avaliação sobre a situação de insolvência existente ou previsível do Banco Popular, que as negociações no âmbito do processo de venda privada não tinham até então conduzido a um resultado positivo e que a realização dessa venda não era previsível num prazo que permitisse ao Banco Popular poder pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento.

221 Há que considerar igualmente que, tendo o conselho de administração do Banco Popular reconhecido que o banco estava em situação ou risco de insolvência em 6 de junho de 2017, admitiu, por esse facto, que a realização da venda privada já não era uma solução previsível nessa data.

222 Assim, no considerando 26 do programa de resolução, o CUR descreveu as medidas que tinham sido tomadas pelo Banco Popular para tentar solucionar os seus problemas de liquidez, entre as quais um processo de venda privada iniciado em abril de 2017. O CUR referiu que a data-limite para apresentação das propostas pelos potenciais compradores tinha sido inicialmente fixada em 10 de junho de 2017 e que, no início de junho, tinha sido adiada para finais de junho de 2017. Observou que, no entanto, à data do programa de resolução, esse procedimento não tinha dado resultados.

223 No artigo 3.2. do programa de resolução, o CUR indicou que não havia qualquer perspetiva razoável de que outras medidas de natureza privada pudessem impedir a insolvência do Banco Popular e que a inexistência dessas medidas podia ser deduzida, nomeadamente, do facto de o processo de venda privada não ter conduzido a um resultado positivo num prazo que permitisse ao banco pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento. No artigo 6.6. do programa de resolução, o CUR referiu igualmente que, no período imediatamente anterior à resolução, o Banco Popular tinha conduzido um processo de venda privada e que, na semana de 29 de maio de 2017, se verificou que esse procedimento fracassaria.

224 O CUR concluiu assim que, à data do programa de resolução, o processo de venda privada iniciado pelo Banco Popular tinha falhado. Contrariamente ao que alegam os recorrentes, nenhum potencial adquirente que tivesse participado nesse concurso tinha apresentado uma proposta formal para a aquisição do Banco Popular.

225 Não tendo o processo de venda privado iniciado pelo banco, desde abril de 2017, conduzido a nenhuma proposta formal e que necessitasse de um prolongamento do prazo para a apresentação das propostas, não era possível que pudesse ter êxito antes de o Banco Popular ser declarado em situação ou risco de insolvência. O facto de os potenciais adquirentes terem até ao fim de junho para apresentarem uma proposta não é suscetível de pôr esta conclusão em causa. Os recorrentes não demonstraram, portanto, que o processo de venda privada constituía uma solução alternativa possível à resolução.

226 Em sexto lugar, os recorrentes sustentam que, se nenhuma das medidas alternativas acima referidas fosse viável, a concessão de um auxílio de Estado ou de um financiamento do FUR teria permitido evitar o colapso do Banco Popular. Consideram que nada impedia o Estado espanhol de investir temporariamente no capital do Banco Popular.

227 A esse respeito, basta observar, por um lado, que, por força do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, no âmbito do programa de resolução, na utilização dos instrumentos de resolução, o CUR só pode recorrer ao FUR na medida necessária à aplicação efetiva dos instrumentos de resolução para, nomeadamente, conceder empréstimos à instituição sujeita a

um procedimento de resolução. Daqui resulta claramente que esta possibilidade só pode ser considerada no âmbito de uma medida de resolução e em nenhum caso constitui uma medida alternativa a essa medida.

228 Por outro lado, resulta do n.º 183, *supra*, que só as autoridades nacionais competentes podem decidir conceder ou não um auxílio e que nem o CUR nem a Comissão podem obrigar um Estado-Membro a conceder um auxílio a uma entidade.

229 Além disso, como salienta a Comissão, tal solução seria contrária aos objetivos da resolução de limitar os custos suportados pelos contribuintes. Há que lembrar que, segundo o artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, um dos objetivos da resolução é proteger os recursos estatais através de uma redução máxima do recurso a um apoio financeiro público excecional.

230 Resulta do exposto que os recorrentes não demonstraram a existência de soluções alternativas viáveis que o CUR devesse ter tido em conta.

231 Por conseguinte, o CUR e a Comissão não cometeram nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchida, pelo que a segunda parte deve ser julgada improcedente.

c) Quanto à terceira parte, relativa à violação do artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 806/2014

232 Os recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 na medida em que o interesse público não pode violar os princípios fundamentais do direito da União e na medida em que o CUR deveria ter ponderado diferentes interesses. O CUR deveria então ter concluído que o interesse público não justificava uma violação do princípio da proporcionalidade nem uma intervenção discriminatória e arbitrária.

233 O artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que, para efeitos do n.º 1, alínea c), desse artigo, considera-se que uma medida de resolução é de interesse público se for proporcionada e necessária para a prossecução de um ou mais dos objetivos da resolução referidos no artigo 14.º que um processo de liquidação da entidade no quadro dos processos normais de insolvência não permitiria atingir.

234 Os objetivos da resolução, enumerados no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, são os seguintes: assegurar a continuidade das funções críticas; evitar efeitos negativos significativos na estabilidade financeira, nomeadamente prevenindo o contágio; proteger os recursos estatais através de uma redução máxima do recurso a um apoio financeiro público excecional; proteger os depositantes e os investidores; proteger os fundos e os ativos dos clientes.

235 O respeito da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 pressupõe que se verifique se os objetivos visados no artigo 14.º desse regulamento, nomeadamente assegurar a continuidade das funções críticas e preservar a estabilidade financeira, são mais bem alcançados através de uma medida de resolução do que através da liquidação da entidade.

236 No caso, no artigo 4.º do programa de resolução, o CUR, ponderando os objetivos da resolução precisados no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 com a natureza e as circunstâncias do caso, concluiu que a resolução sob a forma do instrumento de alienação da atividade era necessária no interesse público na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), e n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014.

237 No artigo 4.2. do programa de resolução, o CUR salientou que a resolução era necessária e proporcionada aos objetivos previstos no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, a saber, assegurar a continuidade das funções críticas e evitar os efeitos negativos significativos na estabilidade financeira, nomeadamente prevenindo o contágio, incluindo às infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina de mercado. Indicou que a liquidação do Banco Popular segundo um processo normal de insolvência não teria permitido atingir esses objetivos na mesma medida. O CUR procedeu seguidamente, no artigo 4.4. do programa de resolução, a uma análise à luz dos objetivos da resolução tendo em conta as circunstâncias existentes nessa data.

238 Por outro lado, há que lembrar que, no considerando 4 da Decisão 2017/1246, que aprova o programa de resolução, a Comissão indicou expressamente estar de acordo com o programa de resolução, nomeadamente com as razões que o CUR avançava para justificar a necessidade de uma medida de resolução no interesse público, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento n.º 806/2014.

239 Os argumentos dos recorrentes não são suscetíveis de pôr em causa as considerações do CUR e da Comissão de que a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 estava preenchida.

240 Por um lado, os recorrentes não alegam que o programa de resolução não responde aos objetivos de interesse público do artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, que visam proteger as funções críticas do Banco Popular e preservar a estabilidade financeira. Por outro lado, os recorrentes não apresentam nenhum argumento suscetível de demonstrar que esses objetivos teriam sido alcançados se o Banco Popular tivesse sido objeto de liquidação num processo normal de insolvência.

241 Em primeiro lugar, os recorrentes sustentam que o programa de resolução é contrário ao princípio da proporcionalidade. As restrições ao direito de propriedade previstas no artigo 17.º da Carta, como no caso de uma resolução, devem ser necessárias e proporcionadas ao objetivo pretendido. As exigências de proporcionalidade estão previstas no artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014. Invocam o artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual a medida de resolução deve evitar a destruição de valor.

242 Os recorrentes sustentam, em substância, que a medida de resolução não respeita o critério do interesse público do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, pois conduz a uma violação desproporcionada do seu direito de propriedade e a uma destruição inútil de valor.

243 Ora, refira-se que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o cumprimento da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 não leva o CUR a ponderar os diferentes interesses que invocam, a saber, por um lado, o interesse público em proceder a uma resolução do banco e, por outro, os interesses privados dos acionistas.

244 Não se pode deixar de observar que os recorrentes se baseiam numa leitura errada do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, que prevê que, «[a]o prosseguir os objetivos a que se refere o primeiro parágrafo, o CUR, o Conselho e a Comissão e, se for caso disso, as autoridades nacionais de resolução, procuram reduzir ao mínimo o custo da resolução e evitar a destruição de valor, a menos que tal seja necessário para atingir os objetivos da resolução».

245 Com efeito, resulta desta disposição que os objetivos da resolução referidos no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 devem ser atingidos, na medida do possível, com um instrumento de resolução que implique a mínima destruição de valor. Todavia, como precisa esta disposição, quando a destruição de valor provocada pelo instrumento de resolução escolhido for necessária para a realização desses objetivos e, portanto, para o interesse público, a resolução não pode ser considerada desproporcionada.

246 Além disso, como sublinha a Comissão, a destruição de valor na aceção do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 não visa unicamente os interesses patrimoniais dos acionistas e dos detentores de instrumentos de fundos próprios da entidade, mas igualmente os dos seus depositantes, dos seus trabalhadores e dos outros credores.

247 Além disso, refira-se que, no artigo 4.5. do programa de resolução, o CUR concluiu que a resolução contribuía igualmente para a minimização da destruição de valor, tendo em conta que a liquidação do Banco Popular teria dado origem a maiores perdas para os credores do que a resolução. O CUR considerou igualmente, no artigo 4.6. do programa de resolução, que os inconvenientes e os custos associados à adoção da medida de resolução, principalmente as perdas sofridas pelos acionistas e pelos credores subordinados, seriam compensados pelas vantagens daí resultantes, a saber, a manutenção das funções críticas, a limitação dos efeitos negativos na economia e a estabilidade financeira, bem como o facto de evitar perdas que outros credores poderiam sofrer.

248 Por outro lado, os recorrentes sustentam igualmente que, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, e do artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, os instrumentos de resolução se aplicam de forma a reduzir ao mínimo o impacto sobre o grupo no seu conjunto.

249 A esse respeito, basta observar que, no artigo 4.7. do programa de resolução, o CUR, em conformidade com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 5, do Regulamento n.º 806/2014, tendo em conta que o Banco Popular tinha uma filial em Portugal, considerou que a aplicação do instrumento de alienação da atividade não teria impacto na filial portuguesa, ao passo que a liquidação do Banco Popular teria tido efeitos negativos para essa filial.

250 Os recorrentes sustentam igualmente que, admitindo que a resolução do Banco Popular fosse necessária, uma ou mais das medidas alternativas mencionadas na segunda parte do presente fundamento poderiam ter sido utilizadas, em substituição da redução dos instrumentos de fundos próprios e da venda do Banco Popular, o que teria evitado a destruição do valor dos investidores e a violação do seu direito de propriedade.

251 Basta observar que resulta da análise da segunda parte que as medidas alternativas invocadas pelos recorrentes não eram possíveis. De qualquer forma, esses argumentos através dos quais os recorrentes contestam, na realidade, a proporcionalidade da medida de resolução face às medidas alternativas que invocam à luz da violação do seu direito de propriedade, não são suscetíveis de pôr em causa a apreciação do CUR e da Comissão quanto ao respeito da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

252 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que o programa de resolução é discriminatório e arbitrário. A proibição de discriminações está prevista no considerando 46 e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e consagrada no artigo 21.º, n.º 1, da Carta e no artigo 18.º TFUE. Alegam que as intervenções do CUR e das autoridades espanholas foram discriminatórias e arbitrárias em relação ao Banco Popular, na medida em que abandonaram o banco porque o seu capital social era detido por interesses privados, uma grande percentagem dos quais de investidores estrangeiros.

253 Refira-se que estas alegações dos recorrentes não podem ser interpretadas no sentido de que visam demonstrar uma violação da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014. Trata-se de afirmações puramente especulativas que não têm qualquer relação com o respeito do critério do interesse público.

254 De qualquer forma, quanto aos argumentos que criticam as autoridades espanholas por não terem concedido um auxílio ao Banco Popular, quando o tinham feito noutras situações, basta observar que são inoperantes, na medida em que não visam nem o CUR nem a Comissão. Quanto ao argumento de que a Comissão aprovou a concessão de auxílios de Estado a bancos italianos e que o CUR, nesses casos, não aplicou o Regulamento n.º 806/2014, há que observar, por um lado, que as situações em que um Estado-Membro utilizou fundos públicos para sanear uma instituição em dificuldade estão estreitamente ligadas a circunstâncias particulares e não são comparáveis à situação no caso presente e, por outro, que, como referem os próprios recorrentes, o CUR considerou que não se justificava uma resolução desses bancos no interesse público, na medida em que não desempenhavam funções críticas e a sua liquidação não teria efeitos negativos significativos na estabilidade financeira. Além disso, como sublinhou a Comissão, uma vez que o presente processo constitui o primeiro caso de resolução de uma entidade, não pode haver discriminação em relação a outros casos no que respeita à aplicação do Regulamento n.º 806/2014.

255 Resulta do exposto que o CUR e a Comissão não cometeram nenhum erro manifesto de apreciação ao considerarem preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, pelo que improcede a terceira parte.

256 Decorre do exposto que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

257 Além disso, por um lado, na terceira parte do primeiro fundamento, os recorrentes apresentam, pela primeira vez nos artigos 47.º e 48.º da réplica, argumentos que contestam o procedimento de venda do Banco Popular, por não respeitar o disposto no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 e nos artigos 38.º e 39.º da Diretiva 2014/59. Por outro lado, nas suas observações sobre o articulado de intervenção, os recorrentes invocam um fundamento novo relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, em que indicam reproduzir expressamente os argumentos apresentados nos artigos 47.º e 48.º da réplica.

258 Nestas observações sobre os articulados de intervenção, os recorrentes indicam que, nos seus articulados anteriores, invocaram a ilegalidade do processo de venda enquanto causa subsidiária da violação do princípio da proporcionalidade. Ora, não se pode deixar de observar que, na parte da petição em que se sustenta que a medida de resolução é contrária ao princípio da proporcionalidade e, mais genericamente, na parte relativa à violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, os recorrentes não apresentaram nenhum argumento destinado a contestar o processo de venda. A este respeito, embora os recorrentes remetam expressamente para certos artigos da réplica, não mencionam qualquer artigo da petição em que esse argumento já tivesse sido suscitado.

259 Refira-se ainda que não é compreensível o nexo estabelecido pelos recorrentes entre esses argumentos que visam contestar o processo de venda e uma violação do princípio da proporcionalidade no âmbito da aplicação do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014. Estes argumentos devem, portanto, ser considerados um fundamento novo relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014.

260 A esse respeito, há que lembrar que, nos termos do artigo 84.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, 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.

261 Ora, este fundamento foi invocado pela primeira vez na réplica e reproduzido nas observações sobre os articulados de intervenção, sem que os recorrentes justifiquem por que motivo não tinham impugnado na petição a regularidade do processo de venda. Este novo fundamento não se baseia em elementos de facto e de direito de que os recorrentes não tinham conhecimento no momento da interposição do recurso e a vontade dos recorrentes de responderem a argumentos apresentados num articulado de intervenção não pode ser considerada uma justificação para a apresentação tardia desse fundamento.

262 Por conseguinte, há que julgar inadmissíveis os argumentos dos recorrentes relativos à regularidade do processo de venda que figuram na réplica e o fundamento novo, relativo à violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, suscitado pela primeira vez nas observações sobre os articulados de intervenção.

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014

263 Os recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. Este fundamento divide-se em cinco partes, relativas, em primeiro lugar, à violação do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014, em segundo lugar, à violação do artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), desse regulamento, em terceiro lugar, à falta de independência da Deloitte, em quarto lugar, à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 pelo facto de a avaliação 2 não ser «justa, prudente e realista» e, em quinto lugar, à violação do artigo 20.º, n.ºs 7 e 9, desse regulamento.

264 O artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

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

265 No caso, há que lembrar que a avaliação do Banco Popular, realizada antes da adoção do programa de resolução, contém dois relatórios anexos ao programa de resolução.

266 A avaliação 1, datada de 5 de junho de 2017, foi redigida pelo CUR em aplicação do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 e tinha por objetivo fornecer os elementos que permitissem determinar se estavam reunidas as condições para acionar um procedimento de resolução, conforme definidas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

267 A avaliação 2, datada de 6 de junho de 2017, foi redigida pela Deloitte, na qualidade de perito independente, em aplicação do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014.

268 O programa de resolução indica que, tendo em conta a urgência, a avaliação 2, realizada em conformidade com o artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, tinha por objetivo estimar o valor do ativo e do passivo do Banco Popular, fornecer uma estimativa sobre o tratamento de que os acionistas e credores teriam beneficiado se o Banco Popular tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência e fornecer elementos que permitissem tomar a decisão relativa às ações e títulos de propriedade a transferir e permitir ao CUR determinar as condições comerciais para efeitos do instrumento de alienação de atividade.

269 Na avaliação 2, a Deloitte indicou ter-se baseado nas exigências do artigo 36.º da Diretiva 2014/59 (correspondente ao artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014) e no capítulo 3 do projeto definitivo de normas técnicas de regulamentação da ABE n.º 2017/05 e 2017/06, de 23 de maio de 2017, relativo à avaliação para efeitos da resolução e de avaliação com vista a determinar a diferença de tratamento na sequência da resolução prevista na Diretiva 2014/59 (a seguir «normas técnicas da ABE»).

270 O artigo 36.º, n.º 15, da Diretiva 2014/59 autoriza a ABE a elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação com vista a precisar os critérios com base nos quais devem ser efetuadas as avaliações num processo de resolução.

271 O capítulo 3 das normas técnicas da ABE refere-se ao projeto de normas técnicas de regulamentação n.º 2017/05 sobre a avaliação para efeitos da resolução (a seguir «normas técnicas de regulamentação») e contém, nomeadamente, em conformidade com o artigo 36.º, n.º 15, da Diretiva 2014/59, um projeto de regulamento delegado da Comissão que completa a Diretiva 2014/59 através de normas técnicas de regulamentação que precisem os critérios do método a utilizar para avaliar o valor do ativo e do passivo das instituições ou entidades.

272 Além disso, refira-se que, à data da adoção do programa de resolução, essas normas técnicas de regulamentação não eram vinculativas, na medida em que o artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que o CUR, o Conselho e a Comissão estão sujeitos às normas técnicas de regulamentação e de execução vinculativas elaboradas pela ABE quando adotadas pela Comissão. Essas normas técnicas de regulamentação foram integradas no Regulamento Delegado (UE) 2018/345 da Comissão, de 14 de novembro de 2017, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação que especificam os critérios aplicáveis ao método de avaliação do valor dos ativos e passivos das instituições ou entidades (JO 2018, L 67, p. 8).

273 No artigo 6.3. do programa de resolução, o CUR indicou que, para decidir da redução e conversão dos instrumentos de capital do Banco Popular, se baseou na avaliação 2, conforme completada e corroborada pelos resultados do processo de venda levado a cabo pelo FROB.

274 Na medida em que a avaliação 2 contém apreciações técnicas e económicas complexas, há que reconhecer ao CUR um amplo poder de apreciação quando considerou que a avaliação 2 constituía uma base válida para decidir das medidas de resolução.

275 Por conseguinte, em aplicação da jurisprudência acima referida nos n.os 110 a 115, a fiscalização efetuada pelo Tribunal Geral é uma fiscalização restrita que se limita a verificar a inexistência de erro manifesto de apreciação do CUR quando considerou que a avaliação 2 estava em conformidade com as exigências do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. Cabe aos recorrentes apresentar prova bastante que retire plausibilidade à avaliação 2.

a) Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014

276 Os recorrentes alegam violação do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que o CUR recusou fornecer as versões definitivas das avaliações 1 e 2. Alegam que o CUR afirmou, na sua resposta de 30 de julho de 2018 à medida de organização do processo do Tribunal Geral de 6 de julho de 2018, que não publicaria versões definitivas dessas avaliações. A Deloitte reconheceu que as versões definitivas das avaliações eram necessárias e que estava encarregada de as elaborar. Os recorrentes remetem para as suas observações de 21 de setembro de 2018 sobre a resposta do CUR a essa medida de organização do processo e alegam que, em aplicação do considerando 64 e do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR tem a obrigação de apresentar versões definitivas das avaliações 1 e 2.

277 Quanto à avaliação 1, tendo em conta o seu objetivo acima definido no n.º 266 e o facto de ter por objeto contribuir para determinar se o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, os recorrentes não explicam qual seria a utilidade de proceder a essa avaliação após a adoção do programa de resolução. Refira-se ainda que a avaliação 1 destinada a determinar se o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência se tornou obsoleta na sequência da avaliação efetuada pelo BCE em 6 de junho de 2017, relativa à situação ou risco de insolvência do Banco Popular.

278 Quanto à avaliação 2, em 30 de julho de 2018, em resposta às questões colocadas pelo Tribunal Geral no âmbito de uma medida de organização do processo, o CUR indicou que essa avaliação não seria seguida de uma avaliação definitiva *ex post*. Considerou que, devido às especificidades do caso, chegou à conclusão de que uma avaliação definitiva *ex post* não serviria nenhuma finalidade prática no âmbito do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014 nem levaria a uma decisão de compensação prevista no artigo 20.º, n.º 12, do mesmo regulamento.

279 Refira-se que a avaliação definitiva *ex post* prevista no artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014 é, por definição, posterior à adoção do programa de resolução e da decisão da Comissão.

280 Além disso, em aplicação do artigo 20.º, n.º 13, do Regulamento n.º 806/2014, uma avaliação provisória como a avaliação 2 constitui uma base válida para adotar o programa de resolução. A este respeito, os recorrentes não negam que, tendo em conta a urgência, se justificava o recurso a uma avaliação provisória na aceção do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014.

281 Basta lembrar que, segundo jurisprudência constante, a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes na data em que o ato foi adotado (v. Acórdão de 3 de setembro de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Comissão, C-398/13 P, EU:C:2015:535, n.º 22 e jurisprudência aí referida). Consequentemente, na

apreciação da legalidade desse ato, está excluída a consideração de elementos posteriores à data em que o ato da União foi adotado (v. Acórdão de 17 de dezembro de 2014, Si.mobil/Comissão, T-201/11, EU:T:2014:1096, n.º 64 e jurisprudência aí referida).

282 Daí resulta que proceder ou não a uma avaliação definitiva *ex post* depois da adoção do programa de resolução não pode afetar a validade das decisões recorridas e que os argumentos dos recorrentes são inoperantes.

283 Por outro lado, quanto à alegação dos recorrentes de que a recusa do CUR de fornecer as versões definitivas das avaliações 1 e 2 demonstra a inexatidão das versões provisórias e que a resolução do Banco Popular não devia ter sido levada a cabo, basta observar que se trata de uma pura especulação sem qualquer fundamento.

284 Por último, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, o artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual «[a] avaliação é parte integrante da decisão relativa à aplicação de um instrumento de resolução ou ao exercício de um poder de resolução, ou da decisão relativa ao exercício do poder de redução ou de conversão de instrumentos de capital» não pode ser interpretado no sentido de que a avaliação definitiva *ex post* faz parte integrante da decisão de resolução. A avaliação prevista nessa disposição é aquela em que o CUR se baseou para adotar o programa de resolução, a saber, no caso presente, a avaliação 2.

285 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira parte.

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014

286 Os recorrentes alegam violação do artigo 20.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que o perito independente, na avaliação 2, não procedeu a uma análise dos objetivos previstos nas alíneas a) a c) e f) dessa disposição. Adotar o programa de resolução ignorando as orientações do artigo 20.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 é contrário ao princípio da segurança jurídica. Alegam que cabe ao perito independente e não ao CUR avaliar se estão preenchidas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e fornecer os elementos que permitam decidir da medida de resolução mais adequada e do seu alcance. Isto está previsto no plano de resolução de 2016, bem como o facto de ser o perito independente quem deve realizar as avaliações 1 e 2.

287 Segundo os recorrentes, nos considerandos 42 e 43 do programa de resolução, o CUR não menciona que a Deloitte realizou, na avaliação 2, os objetivos fixados no artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014. A Deloitte confirmou não ter procedido à análise prevista nessas disposições. Afirmam que, do mesmo modo, a análise prevista nessas disposições também não existe na avaliação 1. Entendem que o CUR fixou o preço mínimo de venda do Banco Popular sem se basear numa avaliação. A avaliação 1 limitou-se a concluir que o Banco Popular era solvente sem analisar a sua liquidez. O CUR baseou-se na análise do BCE sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular. Ora, a análise do artigo 20.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 não pode ser delegada num terceiro como o BCE.

288 Antes de mais, refira-se que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, resulta expressamente do artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 que cabe ao CUR, e não ao avaliador independente, avaliar, em sessão executiva, se estão preenchidas as condições previstas nessa disposição.

289 Além disso, o facto de o plano de resolução de 2016 ter indicado que o avaliador independente devia realizar as avaliações 1 e 2 não é pertinente, na medida em que esse plano não foi aplicado no caso presente.

290 Os recorrentes alegam que o perito independente não procedeu, na avaliação 2, a uma análise dos objetivos previstos no artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014.

291 Em primeiro lugar, o artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 dispõe que a avaliação tem por objetivo «[s]ervir de fundamento para determinar se as condições para desencadear a resolução ou as condições de redução ou conversão de instrumentos de capital se encontram preenchidas».

292 Há que lembrar que, em 5 de junho de 2017, o CUR adotou a avaliação 1, que tinha por objetivo determinar se o Banco Popular preenchia as condições para uma resolução ou para a redução ou conversão dos seus instrumentos de capital, em aplicação do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. Em particular, o CUR indicou que a avaliação 1 tinha por objetivo contribuir para determinar se o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

293 Daí resulta que, na avaliação 1, o CUR procedeu a uma análise do objetivo previsto no artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014. Não têm razão os recorrentes quando alegam que essa análise devia ser efetuada pelo perito independente, uma vez que o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014 habilita o CUR a proceder à avaliação 1. Além disso, na medida em que o CUR tinha procedido a essa análise, a Deloitte podia indicar no seu relatório que não a incluiria na avaliação 2.

294 Em todo o caso, há que precisar que a avaliação 1, destinada a determinar se o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, se tornou obsoleta na sequência da avaliação efetuada pelo BCE em 6 de junho de 2017. Com efeito, na avaliação 1, o CUR indicou que, à data de referência da sua avaliação, a saber, 31 de março de 2017, o Banco Popular era solvente. Em contrapartida, o BCE baseou-se nos significativos levantamentos de depósitos do Banco Popular a partir dos meses de abril e maio de 2017 e na incapacidade de este último gerar nova liquidez, para concluir que, em 6 de junho de 2017, o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência. Os argumentos destinados a impugnar a avaliação 1 são, portanto, inoperantes.

295 Além disso, o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 indica que a avaliação da condição prevista no primeiro parágrafo, alínea a), a saber, a de determinar se a entidade se encontra em situação ou risco de insolvência, é realizada pelo BCE após consulta do CUR.

296 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 confere um papel prioritário, mesmo que não seja exclusivo, ao BCE, uma vez que é a este que em geral cabe levar a cabo a avaliação de uma entidade em situação ou em risco de insolvência. Embora o CUR também possa proceder a essa avaliação, só o pode fazer após ter informado o BCE da sua intenção e apenas se este, no prazo de três dias após a receção dessas informações, não proceder a essa avaliação. Por conseguinte, é reconhecida ao BCE uma competência prioritária para proceder a essa avaliação, baseada no conhecimento de que dispõe enquanto autoridade de supervisão, uma vez que, tendo acesso, nessa qualidade, a toda a informação prudencial sobre a entidade em causa, é quem está em melhor posição para determinar se está preenchida essa condição, à luz da definição de situação ou em risco de

insolvência que figura no artigo 18.º, n.º 4, desse regulamento, que se refere, em particular, a elementos relacionados com a situação prudencial, como as condições de autorização, a situação do ativo por comparação com o passivo ou a dívida atual ou futura (Acórdão de 6 de maio de 2021, ABLV Bank e o./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, n.º 62).

297 É, portanto, sem razão que os recorrentes sustentam que a análise do objetivo previsto no artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 devia figurar na avaliação 2 e não podia ser realizada pelo BCE.

298 Por outro lado, refira-se que, na petição e na réplica, os recorrentes mencionam o objetivo referido no artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 como correspondente aos objetivos previstos no artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) e c), sem suscitar qualquer argumento específico relativamente ao objetivo visado na alínea c).

299 Em segundo lugar, o artigo 20.º, n.º 5, alínea f), do Regulamento n.º 806/2014 prevê que a avaliação tem por objetivo, «[q]uando for aplicado o instrumento de alienação da atividade, fundamentar a decisão sobre os ativos, direitos, passivos ou instrumentos de propriedade a transferir e fundamentar o entendimento, por parte do CUR, daquilo que constituem "condições comerciais" para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, alínea b)».

300 Contrariamente ao que alegam os recorrentes, o considerando 42, alínea c), do programa de resolução indica expressamente que a avaliação provisória foi efetuada com o objetivo de reunir os elementos que permitissem tomar a decisão sobre as ações ou instrumentos de propriedade a transferir e que permitissem ao CUR determinar o que constitui as condições comerciais para efeitos do instrumento de alienação da atividade.

301 Além disso, a Deloitte precisa que o seu relatório foi preparado com o objetivo de fornecer uma avaliação independente em conformidade com os objetivos previstos no artigo 36.º, n.º 4, alíneas b), f) e g), da Diretiva 2014/59. Ora, essas disposições da Diretiva 2014/59 correspondem às disposições do artigo 20.º, n.º 5, alíneas b), f) e g), do Regulamento n.º 806/2014.

302 Refira-se, em qualquer caso, que, nos termos do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, no caso de, devido à urgência da situação, não ser possível respeitar os requisitos fixados nos n.ºs 7 e 9, é efetuada uma avaliação provisória. Essa disposição indica expressamente que essa avaliação provisória respeita os requisitos fixados no n.º 4 e, na medida em que seja razoavelmente possível tendo em conta as circunstâncias, os requisitos fixados nos n.ºs 1, 7 e 9. Além disso, o artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014 indica que uma avaliação que não respeite todos os requisitos fixados nos n.ºs 1 e 4 a 9 é considerada provisória.

303 Daí resulta que, em situações como as do caso presente, em que a avaliação deve ser efetuada com urgência, esta constitui uma avaliação provisória que não tem de cumprir todos os objetivos previstos no artigo 20.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014.

304 Por conseguinte, há que julgar improcedente a segunda parte.

c) Quanto à terceira parte, relativa à falta de independência da Deloitte

305 Os recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 20.º, n.º 1, e o artigo 44.º do Regulamento n.º 806/2014, em conjugação com os artigos 38.º a 41.º do Regulamento Delegado 2016/1075, devido à falta de independência da Deloitte.

306 Segundo o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, a avaliação deve ser efetuada por uma pessoa independente de qualquer autoridade pública, incluindo o CUR, a autoridade nacional de resolução e a entidade em causa.

307 Os requisitos de independência dos avaliadores são precisados nos artigos 37.º a 41.º do Regulamento Delegado 2016/1075. O artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075 prevê três requisitos cumulativos para que o avaliador seja considerado independente de qualquer autoridade pública pertinente e da entidade pertinente. Primeiro, o avaliador deve possuir as qualificações, a experiência, as aptidões, os conhecimentos e os recursos necessários e ser capaz de realizar a avaliação de forma eficaz sem depender excessivamente de qualquer autoridade pública relevante ou da entidade relevante. Segundo, o avaliador deve estar juridicamente separado das autoridades públicas relevantes e da entidade relevante. Terceiro, o avaliador não deve ter interesses significativos em comum ou em conflito na aceção do artigo 41.º do mesmo regulamento delegado.

308 Ora, há que salientar que os recorrentes não alegam que a Deloitte não possuía as qualificações, a experiência, as competências, os conhecimentos e os recursos necessários para efetuar a avaliação eficazmente, na aceção do primeiro requisito previsto no artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075. Também não alegam que a Deloitte não estava juridicamente separada das autoridades públicas relevantes, a saber, o CUR e o FROB, e do Banco Popular, na aceção do segundo requisito previsto no artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075.

309 Em primeiro lugar, os recorrentes alegam que o CUR exerceu uma influência injustificada sobre a Deloitte, em violação do artigo 39.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075, encarregando-a de não emitir parecer sobre o artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014 e, assim, de se afastar das obrigações a que estava obrigada enquanto perito independente. A Deloitte, mediante instruções do CUR, partiu do princípio de que o instrumento de alienação da atividade seria aplicado, em vez de fornecer os elementos que permitissem decidir o instrumento de resolução. O CUR deu instruções à Deloitte para não elaborar uma avaliação definitiva. Embora a autoridade de resolução possa consultar o perito, não lhe poderá dar instruções.

310 O artigo 39.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075 prevê que, no que respeita à realização da avaliação, o avaliador independente não pode procurar obter nem receber instruções ou orientações de qualquer autoridade pública relevante ou da entidade relevante.

311 Refira-se igualmente que o artigo 39.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075 prevê que «[o] disposto no n.º 3 não impede [... o] fornecimento de instruções, orientações, instalações, equipamentos técnicos ou outro tipo de assistência se, na apreciação da entidade competente para proceder a nomeações ou de qualquer outra autoridade com competência para tal no Estado-Membro em causa, essa assistência for considerada necessária para a prossecução dos objetivos da avaliação».

312 A este respeito, figuram precisões no considerando 35 do Regulamento Delegado 2016/1075, segundo o qual:

«Além disso, é necessário garantir que o avaliador independente seja igualmente capaz de realizar a avaliação de forma eficaz sem depender excessivamente de qualquer autoridade pública relevante, incluindo a autoridade de resolução, e a instituição ou entidade a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, alíneas b), c) ou d), da Diretiva 2014/59/UE. No entanto, a disponibilização de

instruções ou orientações necessárias para a realização da avaliação, por exemplo no que se refere à metodologia prevista de acordo com a legislação da União no domínio da avaliação para efeitos de resolução, não deve ser considerada como uma dependência excessiva sempre que tais instruções ou orientações sejam consideradas necessárias para a avaliação […]»

313 Daí resulta que, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, o artigo 39.º do Regulamento Delegado 2016/1075 não pode ser interpretado no sentido de que proíbe a autoridade de resolução de dar qualquer forma de instruções ao avaliador independente.

314 Refira-se ainda que o artigo 20.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 define os objetivos da avaliação em função do instrumento de resolução aplicado. Em especial, o artigo 20.º, n.º 5, alínea f), do Regulamento n.º 806/2014 define os objetivos da avaliação, no caso de ser aplicado o instrumento de alienação da atividade, que são diferentes dos objetivos referidos no artigo 20.º, n.º 5, alíneas d) e e), do mesmo regulamento, relativos aos casos em que é aplicado o instrumento de recapitalização interna ou o instrumento da instituição de transição ou de segregação de ativos.

315 O artigo 20.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, que prevê que, se as condições de abertura do procedimento de resolução estiverem preenchidas, a avaliação visa fundamentar a decisão sobre a medida de resolução apropriada a adotar relativamente a uma entidade, deve ser interpretado no sentido de que a avaliação deve fornecer ao CUR os elementos técnicos e económicos que permitam executar o instrumento de resolução por ele escolhido.

316 Não resulta desta disposição que caiba ao avaliador definir por si próprio o instrumento de resolução mais adequado. A decisão de escolha do instrumento de resolução a aplicar é tomada pela autoridade de resolução e não pelo avaliador independente.

317 Pedir ao avaliador independente que realize uma avaliação para efeitos de aplicação de um instrumento específico, quando isso seja necessário para atingir os objetivos da avaliação, não pode constituir uma dependência excessiva deste último em relação à autoridade de resolução. Por conseguinte, o facto de o CUR ter entendido que o instrumento de alienação da atividade era o mais adequado para cumprir os objetivos da resolução e de ter pedido à Deloitte que efetuasse uma avaliação que correspondesse aos objetivos desse instrumento deve ser considerado uma forma de instrução conforme com o artigo 39.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075 e que não prejudica a independência do avaliador.

318 Quanto ao argumento de que o CUR encarregou a Deloitte de não emitir parecer sobre o artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014, remete-se para a análise da segunda parte do presente fundamento.

319 Quanto ao argumento de que o CUR deu instruções à Deloitte para não elaborar uma avaliação definitiva, basta lembrar que esse facto, posterior à adoção do programa de resolução, não pode, em qualquer caso, pôr em causa a sua legalidade.

320 Resulta do exposto que os recorrentes não demonstraram que o CUR tenha dado instruções à Deloitte em violação do artigo 39.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075.

321 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que, devido a essa influência do CUR sobre a Deloitte, o avaliador tinha um interesse significativo em comum ou em conflito com uma autoridade pública na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento Delegado 2016/1075, em violação do

artigo 38.º desse mesmo regulamento delegado. Os recorrentes sustentam igualmente que a Deloitte violou o artigo 39.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento Delegado 2016/1075, na medida em que, desde a resolução, dirige a integração do Banco Popular no Banco Santander.

322 Antes de mais, como acima resulta dos n.os 310 a 320, há que rejeitar esse argumento na medida em que infere a existência de um significativo interesse comum ou em conflito do facto de o CUR ter exercido uma influência injustificada sobre a Deloitte, em violação do artigo 39.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento Delegado 2016/1075.

323 Por outro lado, no que respeita à violação do terceiro requisito previsto no artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075, o artigo 41.º, n.º 1, desse regulamento delegado prevê que o avaliador independente não pode ter um significativo interesse real ou potencial em comum ou em conflito com uma autoridade pública relevante ou com a entidade relevante.

324 Segundo o artigo 41.º, n.º 2, do Regulamento Delegado 2016/1075, para efeitos do n.º 1, considera-se que um interesse real ou potencial é significativo quando a autoridade investida do poder de nomeação ou qualquer outra autoridade encarregada dessa tarefa no Estado-Membro em causa entender que esse interesse pode influenciar ou razoavelmente que influencia o julgamento do avaliador independente no âmbito da avaliação. O n.º 3 desse artigo precisa que são pertinentes os interesses em comum ou em conflito com os membros da entidade ou os seus credores.

325 Basta observar que os recorrentes não indicam qual seria, no caso, esse interesse significativo real ou potencial em comum ou em conflito existente entre a Deloitte e o CUR ou entre a Deloitte e o Banco Popular.

326 Por último, o artigo 39.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento Delegado 2016/1075 prevê que, no que respeita à realização da avaliação, o avaliador independente não deve procurar obter nem aceitar quaisquer vantagens, financeiras ou outras, de qualquer autoridade pública relevante ou da entidade relevante.

327 Há que observar, à semelhança da Comissão e do CUR, que os eventuais compromissos comerciais assumidos entre a Deloitte e o Banco Santander após a resolução não são pertinentes e não podem demonstrar um conflito de interesses da Deloitte no momento da realização da avaliação 2.

328 Daí resulta que nenhum dos argumentos dos recorrentes é suscetível de demonstrar a falta de independência da Deloitte.

329 Assim, há que julgar improcedente a terceira parte.

d) Quanto à quarta parte, relativa à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 pelo facto de a avaliação 2 não ser «justa, prudente e realista»

330 Os recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual deve assegurar que seja efetuada uma avaliação justa, prudente e realista do ativo e do passivo da entidade. Esta disposição não concede qualquer margem de apreciação significativa ao CUR e cabe-lhe demonstrar que as avaliações estão em conformidade com as disposições aplicáveis. Esta parte divide-se, em substância, em três alegações.

1) Quanto à primeira alegação, segundo a qual a avaliação 2 se baseava em critérios errados

331 Os recorrentes sustentam que a avaliação 2 se refere apenas à Diretiva 2014/59 e à Lei 11/2015 e que, portanto, não está em conformidade com o Regulamento n.º 806/2014. A Deloitte reconhece que a avaliação 2 não se baseava na hipótese da continuidade da exploração, mas que procedeu a uma avaliação no âmbito de uma liquidação. Por conseguinte, a Deloitte não teve em conta o valor dos ativos que um adquirente teria tomado em consideração se tivesse a intenção de prosseguir as atividades do Banco Popular, como efetivamente aconteceu. É errado equiparar a sua perda ao que teriam recebido num processo normal de insolvência. A Deloitte deveria ter calculado um valor de continuidade de exploração. Ao utilizar o valor da liquidação, a Deloitte subestimou o valor dos ativos do Banco Popular.

332 Há que precisar que a Diretiva 2014/59 citada na avaliação 2 contém disposições equivalentes às do Regulamento n.º 806/2014.

333 Refira-se ainda que esses argumentos assentam numa compreensão errada da metodologia utilizada na avaliação 2. Com efeito, a avaliação 2 contém duas partes, uma primeira que contém a avaliação provisória do Banco Popular e uma segunda que consiste numa simulação de cenário de liquidação. A primeira parte visa determinar o valor económico do Banco Popular no âmbito da aplicação do instrumento de alienação da atividade. A segunda parte tem por objeto determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se o Banco Popular tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência nos termos da lei espanhola.

334 O CUR adotou o programa de resolução tendo em conta a primeira parte da avaliação 2 que continha a avaliação dos ativos e do passivo do Banco Popular propriamente dito. Em contrapartida, tendo a Deloitte precisado que não dispunha de todas as informações necessárias nem de tempo suficiente para proceder a uma estimativa mais do que simplesmente indicativa nessa fase, a segunda parte da avaliação 2 corresponde a uma primeira simulação, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 9, do Regulamento n.º 806/2014. A avaliação 3, que é a avaliação definitiva destinada a determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se o Banco Popular tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência, nos termos do artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014, foi realizada posteriormente à resolução.

335 Ora, o valor de liquidação, cuja utilização pela Deloitte é contestada pelos recorrentes, corresponde à segunda parte da avaliação 2.

336 Embora, com o seu argumento, os recorrentes contestem a segunda parte da avaliação 2, basta observar que é inoperante. Com efeito, a determinação da diferença entre o tratamento de que beneficiaram os acionistas do Banco Popular no âmbito da resolução e o tratamento de que teriam beneficiado no âmbito de um processo normal de insolvência está abrangido pela avaliação 3 e a apreciação definitiva do prejuízo sofrido pelos acionistas é abrangida pela Decisão do CUR de 17 de março de 2020, adotada com base na avaliação 3.

337 Embora, com o seu argumento, os recorrentes contestem a utilização pela Deloitte do valor de liquidação na primeira parte da avaliação 2 para avaliar os ativos do Banco Popular, basta observar que, nessa primeira parte, a Deloitte teve em conta o valor de alienação do Banco Popular e não um valor de liquidação.

338 Quanto à metodologia utilizada, a Deloitte indicou, na avaliação 2, que o cenário utilizado para determinar o valor económico era a venda do banco segundo o instrumento de alienação da atividade. Em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5, alínea f), do Regulamento n.º 806/2014, a avaliação visava fornecer os elementos que permitissem tomar a decisão sobre os ativos, os direitos, os compromissos ou os títulos de propriedade a transferir e fornecer os elementos que permitissem ao CUR determinar o que constituía condições comerciais para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do mesmo regulamento.

339 A Deloitte explicou que «[a sua] avaliação económica vis[ava] fornecer uma estimativa do valor que podia ser proposto por um potencial adquirente pelo banco no seu conjunto, na sequência de um processo de leilão aberto, justo e competitivo (um "valor de alienação" em conformidade com o artigo 11.º das normas técnicas de regulamentação […])».

340 Resulta do considerando 6 das normas técnicas de regulamentação que a escolha da base de avaliação mais adequada (valor de detenção ou valor de alienação) deve ser efetuada em função das medidas de resolução específicas previstas pela autoridade de resolução.

341 No que respeita à escolha da base de avaliação, o artigo 11.º, n.º 4, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento Delegado 2018/345, indica:

«Quando as medidas de resolução a que se refere o artigo 10.º, n.º 1, exigem que os ativos e passivos sejam retidos por uma entidade que seja uma instituição em atividade, o avaliador utiliza o valor de detenção como base adequada de avaliação. O valor de detenção pode, se for considerado justo, prudente e realista, antecipar uma normalização das condições de mercado.

O valor de detenção não deve ser usado como base de avaliação quando os ativos são transferidos para um veículo de gestão de ativos nos termos do artigo 42.º da Diretiva 2014/59/UE ou para uma instituição de transição, nos termos do artigo 40.º da referida diretiva, ou quando é utilizado o instrumento de alienação da atividade em conformidade com o artigo 38.º da Diretiva 2014/59/UE.»

342 Segundo o artigo 12.º, n.º 4, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 12.º, n.º 4, do Regulamento Delegado 2018/345, «[q]uando a situação de uma entidade a impede de deter um ativo ou prosseguir uma atividade, ou quando a alienação for considerada necessária por qualquer outra razão pela autoridade de resolução para a consecução dos objetivos da resolução, os fluxos de caixa esperados são indicados em função dos valores de cessão previstos dentro de um determinado período para o efeito».

343 Os fatores a ter em conta para determinar o valor da alienação, para efeitos do instrumento de alienação da atividade, são definidos no artigo 12.º, n.ºs 5 a 7, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 12.º, n.ºs 5 a 7, do Regulamento Delegado 2018/345.

344 Daqui resulta que os recorrentes não podem sustentar que o valor de alienação não era a metodologia correta para apreciar o valor do Banco Popular no âmbito da avaliação 2.

345 Por conseguinte, a primeira alegação deve ser julgada improcedente.

2) Quanto à segunda alegação, segundo a qual as avaliações 1 e 2 são altamente especulativas

346 Em primeiro lugar, os recorrentes alegam que o CUR indicou que a avaliação 1 não dava nenhuma garantia quanto à exatidão dos resultados expressos no relatório e que a Deloitte, na avaliação 2, expressava numerosas reservas quanto à sua fiabilidade e ao caráter suficiente das informações verificadas.

347 Há que lembrar que, pelo mesmo motivo acima exposto no n.º 294, os argumentos destinados a contestar a avaliação 1 são inoperantes.

348 Quanto à avaliação 2, na carta que acompanhava a comunicação dessa avaliação ao CUR, a Deloitte indicou que, atendendo à difícil posição de liquidez do Banco Popular, tinha sido convidada a realizar a sua avaliação num prazo extremamente curto. O trabalho principal foi limitado a doze dias a contar do dia em que teve acesso à documentação, quando tal projeto deveria normalmente demorar seis semanas. A Deloitte referiu que existia um certo número de lacunas e de incoerências entre as informações disponíveis. A Deloitte mencionou que a avaliação devia ser considerada altamente incerta e provisória nos termos do artigo 36.º da Diretiva 2014/59 e que tinha sido incluída na avaliação uma margem para perdas suplementares em conformidade com o artigo 36.º, n.º 9, da Diretiva 2014/59, que corresponde ao artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014.

349 Como referem os recorrentes, a Deloitte menciona igualmente as limitações ligadas ao tempo e às informações disponíveis na parte do anexo da avaliação 2, intitulada «Âmbito, bases de trabalho e limites» (*scope, basis of work and limitations*), que recorda as condições em que teve de efetuar a avaliação 2.

350 O artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014 prevê expressamente a hipótese de, tendo em conta a urgência da situação, não ser possível respeitar os requisitos previstos nos n.os 7 e 9 desse artigo, a saber, nomeadamente, quando não seja possível completar a avaliação através de certas informações constantes dos livros e registos contabilísticos. Além disso, essa disposição reconhece a existência de incertezas inerentes a qualquer avaliação provisória ao prever no seu segundo parágrafo que esta integra uma margem para perdas suplementares.

351 Assim, em conformidade com esta disposição, a Deloitte limitou-se a indicar que, dado o pouco tempo disponível para efetuar a avaliação, tinha que se basear em informações incompletas e precisou que a avaliação que efetuara devia ser considerada uma avaliação provisória na aceção do artigo 36.º, n.º 9, da Diretiva 2014/59.

352 Além disso, resulta do artigo 20.º, n.º 13, do Regulamento n.º 806/2014 que, tendo em conta a urgência da situação, o CUR podia basear-se na avaliação 2, efetuada com base no artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, para adotar o programa de resolução.

353 Por outro lado, as incertezas inerentes à avaliação 2 são sublinhadas nas normas técnicas de regulamentação das quais resulta que, quando procede à estimativa e à atualização dos fluxos de tesouraria que a entidade pode esperar dos ativos e passivos existentes, o avaliador deve basear-se em hipóteses justas, prudentes e realistas e ter em conta diferentes fatores e circunstâncias.

354 Em especial, no que respeita às estimativas relativas ao valor de alienação, o artigo 12.º, n.º 5, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 12.º, n.º 5, do Regulamento Delegado 2018/345, prevê:

«O valor é determinado pelo avaliador com base nos fluxos de caixa, líquidos dos custos de cessão e líquidos do valor esperado das eventuais garantias prestadas, que a entidade irá previsivelmente receber nas condições de mercado prevalecentes através de uma alienação ou transferência ordenada de ativos ou passivos. Se for caso disso, atendendo às medidas a tomar no âmbito do regime de resolução, o avaliador pode determinar o valor de cessão aplicando, ao preço de mercado da referida alienação ou transferência, uma redução correspondente a um desconto pela eventual alienação acelerada. Para determinar o valor de cessão de ativos que não dispõem de um mercado líquido, o avaliador considera os preços observáveis nos mercados em que sejam negociados ativos semelhantes ou recorre a modelos de cálculo utilizando parâmetros de mercado observáveis, tendo devidamente em conta os descontos para a falta de liquidez.»

355 O artigo 12.º, n.º 6, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 12.º, n.º 6, do Regulamento Delegado 2018/345, indica diferentes fatores, que o avaliador tem em conta, que podem influir nos valores da cessão e dos prazos de cessão.

356 Daqui resulta que a avaliação 2 assenta em hipóteses e depende de múltiplos fatores. Assim, em conformidade com as normas técnicas de regulamentação, para determinar o valor da alienação do Banco Popular à data da resolução, a Deloitte, na avaliação 2, apoiou-se em estimativas e avaliações prospetivas e apresentou o seu resultado sob a forma de um intervalo de valores.

357 Por conseguinte, há que considerar que, tendo em conta as limitações de tempo e as informações disponíveis, certas incertezas e aproximações são inerentes a qualquer avaliação provisória efetuada em aplicação do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014 e que as reservas formuladas pela Deloitte não podem significar que a avaliação 2 não era «justa, prudente e realista» na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

358 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que o artigo 20.º, n.ºs 1, 4 e 12, do Regulamento n.º 806/2014 exige que a avaliação abranja o conjunto do ativo e do passivo da entidade em causa. Ora, a Deloitte indicou que se concentrou em certas categorias de ativos cuja avaliação era altamente incerta.

359 Os recorrentes fazem referência à afirmação da Deloitte, que figura na carta de acompanhamento do relatório sobre a avaliação 2, segundo a qual, tendo em conta o curto período de tempo disponível para redigir essa avaliação 2, teve de dar estrita prioridade ao exame das informações disponíveis, concentrando-se unicamente no ativo e no passivo chave cuja avaliação era altamente incerta.

360 Basta observar que esta abordagem está em conformidade com o disposto no artigo 8.º das normas técnicas de regulamentação, segundo as quais:

«O avaliador coloca uma tónica particular nos domínios em que prevalece uma incerteza significativa a respeito da avaliação e que tenham um impacto significativo na avaliação global. Em relação a esses domínios, o avaliador fornece os resultados da avaliação sob a forma de melhores estimativas pontuais e, se for caso disso, de intervalos de valores [...]»

361 Em terceiro lugar, os recorrentes sustentam que a avaliação das categorias de ativos na avaliação 2 não respeita os requisitos mínimos do artigo 20.º, n.ºs 4 e 6, do Regulamento n.º 806/2014. Contestam a avaliação efetuada pela Deloitte na avaliação 2 para diferentes categorias de ativos.

362 Os recorrentes alegam, relativamente a várias categorias de ativos, que a Deloitte não dispunha de informações suficientes e que o resultado da sua avaliação difere do da avaliação 1.

363 A este respeito, por um lado, resulta do exposto que, por definição, as incertezas são inerentes a qualquer avaliação provisória e que, tendo em conta o prazo muito curto de que dispunha a Deloitte, não podia dispor de determinadas informações. Estas incertezas traduzem-se, nomeadamente, no facto de a Deloitte ter indicado, na avaliação 2, em conformidade com as normas técnicas de regulamentação, que os resultados da avaliação eram fornecidos sob a forma de intervalos de valores, incluindo o melhor e o pior cenário e a melhor avaliação possível.

364 Por outro lado, o facto de a avaliação desses ativos na avaliação 2 diferir da que figura na avaliação 1 não é pertinente, uma vez que essas duas avaliações tinham objetivos diferentes e se baseavam em métodos de cálculo distintos. A avaliação 2 visava estabelecer o valor de alienação dos ativos a um potencial adquirente, que pressupunha ajustamentos em relação ao seu valor contabilístico. A este respeito, importa precisar que, na avaliação 2, a Deloitte procedeu a ajustamentos sobre o valor de cada categoria de ativos com base no balanço consolidado do Banco Popular em 31 de março de 2017.

365 Assim, as comparações efetuadas pelos recorrentes entre o valor dos ajustamentos calculados na avaliação 2 relativos aos empréstimos e créditos, os ativos imobiliários e os ativos fiscais e o valor dessas categorias de ativos na avaliação 1 não são pertinentes.

366 Há que examinar os outros argumentos dos recorrentes específicos de cada categoria de ativos.

367 Quanto à avaliação dos empréstimos e dos créditos, os recorrentes alegam que, uma vez que a Deloitte não estava em condições de proceder a uma análise dos fluxos de tesouraria atualizados (*Discounting Cash Flows*), procedeu a avaliações altamente especulativas, o que levou a uma subavaliação desses elementos de ativos com um ajustamento de 3 500 milhões de euros no cenário de base, contra um ajustamento compreendido entre 501 e 774 milhões de euros na avaliação 1.

368 Na avaliação 2, a Deloitte indicou que o seu método de cálculo do valor económico dos empréstimos e dos créditos consistia em estimar a perda de crédito esperada. Assim, conduziu a um leque de ajustamentos que vão de 2 700 milhões de euros no melhor cenário a 6 900 milhões de euros no pior cenário e a uma melhor estimativa de 3 500 milhões de euros.

369 Refira-se que este método está em conformidade com as normas técnicas de regulamentação.

370 A este respeito, há que salientar que os empréstimos e créditos fazem parte dos elementos relativamente aos quais existe uma grande incerteza e aos quais o avaliador presta especial atenção nos termos do artigo 8.º, alínea a), das normas técnicas de regulamentação, que prevê:

«a) Empréstimos ou carteiras de empréstimos, cujos fluxos de caixa esperados dependem da capacidade da contraparte de cumprir as suas obrigações, da sua vontade de o fazer ou de incentivos nesse sentido, quando essas previsões se baseiam em pressupostos relativos às taxas de incumprimento, probabilidades de incumprimento, perdas em caso de incumprimento ou

características dos instrumentos, nomeadamente quando comprovado pela evolução anterior das perdas de uma carteira de empréstimos;»

371 Além disso, nas páginas 4 a 11 do anexo da avaliação 2, a Deloitte explicou os ajustamentos que tinha efetuado relativamente à avaliação dos empréstimos e créditos, em especial tendo em conta os riscos de falta de pagamento. Os recorrentes não apresentam nenhum argumento que impugne esses ajustamentos. Para além da sua referência à avaliação 1, os recorrentes não explicam por que motivo a avaliação dos ajustamentos efetuada pela Deloitte na sua melhor estimativa constitui uma subavaliação.

372 Quanto à avaliação dos ativos imobiliários, os recorrentes sustentam que a Deloitte se limitou a examinar uma amostra de 112 relatórios de avaliação, que não teve em conta a liquidez da carteira e que não teve em conta outros ativos imobiliários no valor de 1 043 milhões de euros, o que entendem conduzir a uma grande subavaliação.

373 Refira-se que estes argumentos resultam de uma leitura errada da avaliação 2.

374 A este respeito, na página 5 do relatório de avaliação 2, a Deloitte indicou que a sua avaliação se baseava em informações que abrangiam 93 % da carteira imobiliária do Banco Popular, extrapolada para cobrir todos os ativos. Menciona o facto de ter utilizado a sua própria metodologia de avaliação e de, para verificar os resultados obtidos, ter utilizado uma segunda metodologia procedendo a uma verificação cruzada dos ativos imobiliários mais importantes, baseada numa amostra de 112 relatórios de avaliação realizados por terceiros para ajustar as suas hipóteses e fornecer uma avaliação descendente mais precisa. Os recorrentes não podem, portanto, sustentar que a avaliação dos ativos imobiliários na avaliação 2 se baseava unicamente nesses 112 relatórios.

375 Além disso, o facto de a Deloitte ter indicado que a liquidez da carteira de ativos imobiliários analisada era limitada, não pode significar, como sustentam os recorrentes, que não examinou essa liquidez. A título de exemplo, nas páginas 15 e 16 do anexo da avaliação 2, a Deloitte, na sua apreciação da carteira imobiliária do Banco Popular por tipo de ativo, menciona várias vezes a sua liquidez limitada.

376 Por outro lado, resulta do quadro que figura na página 26 do anexo da avaliação 2, intitulado «Resultado da avaliação (estrutura do balanço)», que a Deloitte teve em conta os ativos imobiliários qualificados de «outros» no balanço do Banco Popular no valor de 1 043 milhões de euros. Ao indicar, na página 12 do anexo da avaliação 2, que esses ativos imobiliários qualificados de «outros» não foram avaliados, a Deloitte indicou simplesmente que não lhes tinha sido aplicado nenhum ajustamento. Por conseguinte, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, daí não podia resultar uma subavaliação.

377 No que respeita à avaliação dos ativos fiscais, os recorrentes baseiam-se no cálculo efetuado pelo Banco Santander no termo da resolução para alegar que a Deloitte procedeu a uma subavaliação.

378 A este respeito, basta recordar que a análise efetuada pela Deloitte visava determinar o valor das diferentes categorias de ativos para qualquer potencial adquirente. O valor atribuído a esses ativos pelo Banco Santander após a aquisição do Banco Popular, dependente das sinergias entre estas duas entidades, não é, portanto, pertinente para apreciar a validade da avaliação 2.

379 Além disso, a Deloitte, no relatório sobre a avaliação 2, indicou que a avaliação dos ativos fiscais diferidos não protegidos dependia dos lucros tributáveis antecipados do adquirente (plano de negócios) e dos níveis de créditos fiscais existentes. Indicou, nomeadamente, na página 32 do anexo da avaliação 2, que a avaliação dos ativos fiscais diferidos não protegidos dependia do adquirente, nomeadamente do facto de se tratar de uma entidade espanhola ou estrangeira e que, no caso de o adquirente ser um banco espanhol, o seu caráter recuperável e a sua contabilização no balanço dependeriam do plano de processo do Banco Popular e do do adquirente. O relatório sobre a avaliação menciona que a avaliação feita pela Deloitte tem em conta estas diferentes hipóteses.

380 Quanto à avaliação das provisões para riscos jurídicos, os recorrentes sustentam que a Deloitte não examinou um parecer jurídico sobre o mérito das pretensões que deram origem a essas provisões.

381 Na avaliação 2, a Deloitte indicou ter-se baseado nos cálculos efetuados pela direção do Banco Popular procedendo a ajustamentos baseados na sua própria experiência e nas tendências do setor. Há que considerar que este método permite chegar a uma avaliação «justa, prudente e realista» na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

382 Quanto à avaliação das empresas comuns, filiais e empresas associadas, os recorrentes sustentam que a Deloitte aplicou um método baseado no valor de mercado e não confirmou o seu resultado através de uma avaliação baseada noutros métodos. Além disso, o resultado da avaliação 2 é desmentido pela avaliação 3, por avaliações efetuadas por outros analistas de mercado, bem como pela alienação posterior de alguns desses elementos de ativos.

383 Por um lado, há que lembrar que a Deloitte teve razão ao utilizar um método baseado no valor de alienação do Banco Popular que, de acordo com as normas técnicas de regulamentação, corresponde ao preço que poderia ser obtido no mercado por um determinado ativo ou grupo de ativos tendo em conta uma atualização adequada. O facto de a Deloitte ter indicado não ter estado em condições de proceder a um cruzamento por outros métodos não é suscetível de pôr em causa o resultado da avaliação 2 baseado no método de análise adequado.

384 Por outro lado, as avaliações efetuadas posteriormente à resolução não são pertinentes. Além disso, os recorrentes comparam erradamente o valor de 1 900 milhões de euros tido em conta na avaliação 2 e o montante de 7 496 milhões de euros que consta da avaliação 3. Na avaliação 2, a Deloitte precisou que a sua análise assentava numa base consolidada e que essa parte da sua avaliação era limitada às empresas comuns e às empresas associadas, ao passo que a avaliação 3 incluía as filiais.

385 Quanto à avaliação dos ativos incorpóreos, os recorrentes sustentam que a Deloitte fixou um valor nulo ao fundo de comércio do Banco Popular e um valor limitado à marca Banco Pastor, o que não corresponde à realidade. A Deloitte afirmou não dispor dos testes de redução, pelo que não pôde confirmar o valor real dos ativos incorpóreos.

386 Refira-se que, no relatório sobre a avaliação 2, a Deloitte explicou, no que respeita ao fundo de comércio, que um potencial adquirente não atribuiria qualquer valor a um fundo de comércio preexistente na medida em que não se tratava de um ativo identificável no contexto de um agrupamento de empresas. Indicou que, dada a forte presença da marca Banco Pastor na Galiza,

essa marca teria valor para um terceiro e que tinha estimado o intervalo de valores aplicando o método dos encargos, que é o método mais utilizado para avaliar as marcas. Os recorrentes não apresentam nenhum argumento específico capaz de pôr estas explicações em causa.

387 No relatório sobre a avaliação 2, a Deloitte indicou que os testes de redução não lhe tinham sido fornecidos, pelo que não estava em condições de analisar o suporte utilizado pelo Banco Popular para esses ativos, mas que o fraco desempenho do Banco Popular nestes últimos anos era uma indicação das potenciais depreciações dos ativos incorpóreos. Daqui resulta que, se o Banco Popular tivesse fornecido essas informações, daí teria necessariamente resultado um valor em baixa relativamente ao do balanço consolidado de março de 2017 tomado em consideração pela Deloitte.

388 Quanto aos ativos e aos títulos de crédito, os recorrentes sustentam que a Deloitte procedeu às suas próprias estimativas, por falta de informações suficientes sobre as características dos ativos de terceira linha.

389 Com este argumento, os recorrentes limitam-se mais uma vez a salientar as frases do relatório sobre a avaliação 2 nas quais a Deloitte indicou quais eram as fontes de incerteza da sua avaliação, que são inerentes a uma avaliação provisória. No entanto, não apresentam nenhum argumento destinado a pôr estas estimativas em causa.

390 Por último, no que respeita às sinergias e aos outros fatores chave, os recorrentes sustentam que, estando o cálculo efetuado pela Deloitte expurgado, não é possível verificar se a sua estimativa corresponde à rentabilidade declarada pelo Banco Santander na sequência da aquisição do Banco Popular.

391 A este respeito, no relatório sobre a avaliação 2, a Deloitte salientou ter procedido à sua estimativa tendo em conta as informações públicas disponíveis relativas às fusões e aquisições no setor bancário em Espanha, que «as sinergias pod[iam] variar em função do adquirente e, em especial, depend[iam] da sobreposição das filiais» e que, «quanto maior fo[sse] a sobreposição das filiais, maiores pod[iam] ser as sinergias obtidas». Indicou que as sinergias estavam fortemente dependentes do adquirente. Ora, a Deloitte teve de efetuar a sua avaliação tendo em conta qualquer potencial adquirente. O resultado dessa avaliação não pode ser comparado com as sinergias realizadas pelo Banco Santander na sequência da aquisição do Banco Popular.

392 Resulta do exposto que os recorrentes não apresentaram nenhum argumento suscetível de pôr em causa a avaliação dos ativos do Banco Popular efetuada pela Deloitte na avaliação 2.

393 Por conseguinte, improcede a segunda alegação.

3) Quanto à terceira alegação, segundo a qual a avaliação 2 não é «justa, prudente e realista»

394 Em primeiro lugar, os recorrentes alegam que o intervalo estimado pela Deloitte relativo ao valor do Banco Popular não pode ser aceite devido à diferença considerável que separava os diferentes cenários.

395 Na avaliação 2, a Deloitte referiu que o resultado da sua avaliação se situava num intervalo compreendido entre 1 300 milhões e menos 8 200 milhões de euros, com a melhor estimativa situada dentro desse intervalo em menos 2 000 milhões de euros.

396 Refira-se, por um lado, que os recorrentes se limitam a impugnar a credibilidade desse intervalo sem suscitar nenhum argumento específico. Refira-se, por outro, que a amplitude do intervalo se justifica pelo método utilizado na avaliação 2.

397 A este respeito, quanto à metodologia utilizada na avaliação 2, a Deloitte indicou que tinha adotado uma abordagem por categoria, ajustando os valores contabilísticos de cada classe de ativos e passivos para estimar as perdas e ganhos e outros ajustamentos que qualquer adquirente aplicaria ao valor. Apresentou um intervalo de avaliação para cada classe de ativos e passivos.

398 Este método está em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento Delegado 2018/345, segundo o qual:

«O avaliador fornece a melhor estimativa pontual do valor de um determinado ativo, passivo ou de uma combinação de ambos os elementos. Os resultados da avaliação são igualmente fornecidos sob a forma de intervalos de valores, caso necessário.»

399 Assim, a soma dos valores mais baixos para cada classe de ativos e de passivos forneceu a estimativa baixa do intervalo e a soma dos valores mais altos forneceu a estimativa alta do intervalo. Este método explica, portanto, a amplitude do intervalo adotado na avaliação 2.

400 Além disso, como sublinha o CUR, tendo em conta a dimensão do balanço do Banco Popular, com um valor superior a 130 mil milhões de euros, a diferença entre os dois valores do intervalo representa apenas cerca de 7 % do balanço. Esta diferença reflete assim o grau de incerteza inerente ao processo de avaliação.

401 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que a avaliação negativa do Banco Popular na avaliação 2 é incompatível com as estimativas do BCE, do CUR e das autoridades espanholas que consideraram que o banco era solvente. A avaliação 2 é incompatível com a avaliação 1, na qual o CUR considerou que, mesmo com ajustamentos, o Banco Popular continuava solvente. As fundamentações das avaliações 1 e 2 são contraditórias no que respeita à situação ou risco de insolvência do Banco Popular.

402 Na sua síntese introdutória, as normas técnicas da ABE especificam a necessidade de distinguir entre dois tipos de avaliações anteriores à resolução, a saber, por um lado, a avaliação 1, efetuada ao abrigo do artigo 36.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2014/59, equivalente do artigo 20.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, e, por outro, a avaliação 2, efetuada ao abrigo do artigo 36.º, n.º 4, alíneas b) a g), da Diretiva 2014/59, que corresponde ao artigo 20.º, n.º 5, alínea b), da Diretiva 806/2014.

403 O considerando 1 das normas técnicas de regulamentação, reproduzido no considerando 1 do Regulamento Delegado 2018/345, recorda esta distinção entre, por um lado, uma avaliação inicial que permite determinar se estão preenchidas as condições de abertura de um procedimento de resolução ou as condições aplicáveis à redução ou à conversão de instrumentos de capital e, por outro, uma avaliação posterior que constitui a base da decisão de aplicar um ou mais instrumentos de resolução. As normas técnicas de regulamentação estabelecem critérios diferentes para a realização da avaliação 1 e da avaliação 2.

404 Quanto à avaliação 1, as normas técnicas de regulamentação indicam que o critério pertinente consiste em determinar se a entidade se encontra em situação ou risco de insolvência.

405 Contrariamente ao que sustentam os recorrentes, a avaliação 2 não visava determinar se o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência e não podem, portanto, invocar uma contradição com a avaliação 1 a esse respeito.

406 Por outro lado, há que salientar que as diferenças de conclusões entre a avaliação 1 e a avaliação 2 se explicam pelo facto de, tendo objetivos diferentes, se basearem em critérios de avaliação diferentes definidos nas normas técnicas da ABE. Assim, em conformidade com as normas técnicas da EBA, a avaliação 1 visava principalmente determinar se o valor total dos ativos da entidade ultrapassava o dos seus passivos, por outras palavras, se a entidade era solvente à luz do balanço, ao passo que a avaliação 2 devia basear-se no valor económico e não no valor contabilístico da entidade.

407 Em todo o caso, no que respeita ao argumento dos recorrentes de que as conclusões das avaliações 1 e 2 eram contraditórias, basta observar que é inoperante, uma vez que as conclusões da avaliação 1 já não são pertinentes na sequência da avaliação do BCE em 6 de junho de 2017, pelo motivo que acima figura no n.º 294.

408 Além disso, importa recordar que o BCE, na sua avaliação, não se baseou no estado de insolvência do Banco Popular para concluir que este estava em situação ou risco de insolvência. A conclusão do BCE de que o Banco Popular, devido à sua situação de tesouraria e à sua incapacidade de gerar nova liquidez, não seria capaz de num futuro próximo pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento não está em contradição com o facto de o Banco Popular ser solvente do ponto de vista contabilístico.

409 Na medida em que a avaliação 2 deve ter em conta o valor económico e não o valor contabilístico do Banco Popular, os recorrentes não podem alegar a existência de uma contradição entre a constatação de que o Banco Popular era solvente, efetuado na avaliação 1, na avaliação do BCE ou pelo Banco de Espanha, e a conclusão da avaliação 2.

410 Por conseguinte, uma vez que os seus argumentos relativos ao cálculo do valor do ativo líquido do Banco Popular têm em conta os ajustamentos dos ativos não produtivos, previstos pelo BCE e pelo Banco Popular, também não são pertinentes para apreciar a validade da avaliação 2, na medida em que apenas dizem respeito ao valor contabilístico do Banco Popular.

411 Resulta do exposto que há que julgar improcedente a terceira alegação e, portanto, a quarta parte.

e) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.os 7 e 9, do Regulamento n.º 806/2014

412 Os recorrentes alegam violação do artigo 20.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, que dispõe que a avaliação é completada, nomeadamente, por um balanço atualizado e por um relatório sobre a situação financeira da entidade. A Deloitte reconheceu que não tinha procedido a uma análise da estrutura da empresa e dos balanços das entidades individuais. Na falta de balanço para cada entidade do grupo Banco Popular, a Deloitte procedeu à sua avaliação numa base consolidada. Ora, a Deloitte afirmou que uma análise entidade por entidade era de importância crucial.

413 Os recorrentes alegam igualmente uma violação do artigo 20.º, n.º 9, do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que a Deloitte reconheceu não ter estado em condições de refletir a repartição dos credores em categorias segundo a ordem de prioridade dos créditos. No entanto, a Deloitte incluiu uma hierarquia dos credores na avaliação 3, utilizando informações disponíveis em 6 de junho de 2017.

414 Há que lembrar que, no caso, sendo a avaliação 2 uma avaliação provisória efetuada com base no artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, resulta expressamente dessa disposição, acima mencionada no n.º 302, que a mesma só tinha que respeitar as exigências do artigo 20.º, n.ºs 7 e 9, desse regulamento na medida em que isso fosse razoavelmente possível tendo em conta as circunstâncias.

415 Além disso, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o artigo 20.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014 não impõe que a avaliação seja completada por um balanço atualizado e um relatório sobre a situação financeira de cada entidade que compõe o grupo objeto da resolução. O conceito de «entidade» mencionado neste artigo visa o definido no artigo 2.º do Regulamento n.º 806/2014. A avaliação 2 baseava-se no balanço consolidado do grupo Banco Popular.

416 Por outro lado, os recorrentes baseiam-se em extratos da avaliação 2 que não são pertinentes.

417 Num excerto do anexo da avaliação 2, citado pelos recorrentes, a Deloitte indicou que, dado que não lhe tinham sido fornecidos a estrutura social da entidade e os balanços das entidades individuais, o seu cenário de liquidação tinha sido preparado numa base consolidada com um objetivo ilustrativo e que isso era contrário ao direito espanhol. Noutro excerto desse anexo igualmente mencionado pelos recorrentes, a Deloitte afirmou que a análise por entidade era crucial para a simulação do cenário de liquidação. Os recorrentes fazem igualmente referência aos extratos nos quais a Deloitte indica que não dispôs de dados ou de tempo suficientes para poder classificar os credores em função da sua categoria e que o facto de os seus cálculos terem sido efetuados a nível do grupo Banco Popular pode ter significativas implicações em termos de valor para os credores de determinadas entidades que recebem uma recuperação em 100 % em detrimento dos credores de outras entidades.

418 Ora, esses excertos, que figuram na segunda parte do anexo da avaliação 2 relativa à simulação do cenário de liquidação e não na primeira parte desse anexo relativa à avaliação provisória do Banco Popular, não são pertinentes. Com efeito, há que lembrar que o programa de resolução foi adotado tendo em conta a primeira parte do anexo da avaliação 2, que contém a avaliação provisória do Banco Popular, preparada com vista à aplicação do instrumento de alienação da atividade.

419 Como referido no n.º 3 do relatório da avaliação 2, o objetivo da simulação do cenário de liquidação era determinar se os acionistas e os credores do Banco Popular teriam beneficiado de um melhor tratamento se o Banco Popular tivesse sido liquidado segundo um processo normal de insolvência nos termos da legislação espanhola.

420 Ora, por um lado, na segunda parte do anexo da avaliação 2 que contém essa simulação, a Deloitte explicou que, com mais dados relativos ao balanço de cada entidade e de tempo, lhe teria sido possível aperfeiçoar as suas hipóteses de liquidação e preparar uma estratégia do cenário de liquidação. Assim, precisou que a simulação de cenários de liquidação que figuram em anexo à avaliação 2 era dada a título indicativo.

421 Assim, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, a Deloitte procedeu à estimativa prevista no artigo 20.º, n.º 9, desse regulamento apenas na medida em que isso fosse razoavelmente possível tendo em conta as circunstâncias.

422 Por outro lado, a questão do tratamento dos acionistas e dos credores no âmbito do cenário de liquidação faz parte da avaliação 3 que, segundo o artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014, visa determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se a instituição sujeita a um processo de resolução tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência. A esse respeito, há que lembrar que a Deloitte transmitiu ao CUR a avaliação 3, em 14 de junho de 2018, posteriormente à adoção do programa de resolução.

423 Além disso, a afirmação dos recorrentes de que a Deloitte incluiu uma hierarquia dos credores na avaliação 3 apenas com base em informações disponíveis em 6 de junho de 2017 não é pertinente no que respeita à apreciação da legalidade do programa de resolução. De qualquer modo, esta afirmação é errada na medida em que, embora a avaliação 3 indique que se baseia nas informações financeiras disponíveis em 6 de junho de 2017, precisa igualmente que se baseia em numerosas informações obtidas após a adoção do programa de resolução e que, portanto, não estavam disponíveis no momento da redação da avaliação 2.

424 Por conseguinte, improcede a quinta parte.

425 Resulta do exposto que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que a avaliação 2 era conforme com o artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado integralmente improcedente.

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito de audiência e do direito de acesso ao processo, consagrados no artigo 41.º, n.º 2, da Carta

426 Os recorrentes alegam que o CUR violou o direito de audiência, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, na medida em que não foram ouvidos e não tiveram acesso ao processo antes da adoção do programa de resolução. Em substância, este fundamento divide-se em duas partes.

a) Quanto à primeira parte, relativa à violação do direito de audiência

427 Os recorrentes alegam que o direito de audiência, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, se aplica a qualquer medida suscetível de afetar uma pessoa, nomeadamente no caso de uma resolução de uma instituição em que essa pessoa tenha ações. As decisões recorridas dizem respeito à resolução de um único banco e as pessoas em causa são os seus acionistas e credores. Os detentores de instrumentos de capital de um banco devem ser ouvidos antes de serem privados da sua propriedade.

428 A Comissão alega que a decisão de resolução, no que respeita aos recorrentes, não constitui uma medida individual, mas sim uma medida de alcance geral e que o artigo 41.º da Carta não é aplicável. Considera que, mesmo admitindo que os recorrentes dispusessem do direito de audiência antes da adoção do programa de resolução, esse direito poderia conter restrições.

429 O CUR alega que a limitação do direito de audiência, na medida em que seja aplicável, é justificada pela necessidade de assegurar a eficácia das decisões de resolução e a estabilidade dos mercados financeiros.

430 Há que lembrar que o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dispõe que o direito a uma boa administração inclui, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.

431 O direito de audiência garante a qualquer pessoa a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses. Importa ainda precisar que o direito de audiência prossegue um duplo objetivo. Por um lado, serve para a instrução do processo e para o apuramento dos factos da forma mais precisa e correta possível e, por outro, permite assegurar a proteção efetiva do interessado. O direito de audiência visa em especial garantir que qualquer decisão lesiva seja adotada com pleno conhecimento de causa e tem, nomeadamente, por objetivo permitir à autoridade competente corrigir um erro ou à pessoa em causa invocar os elementos relativos à sua situação pessoal que militem no sentido de que a decisão seja tomada, não seja tomada ou tenha determinado conteúdo (v. Acórdão de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, n.os 68 e 69 e jurisprudência aí referida).

432 Refira-se que o Tribunal de Justiça afirmou a importância do direito de audiência e o seu alcance muito lato na ordem jurídica da União, ao considerar que esse direito se deve aplicar a qualquer processo suscetível de conduzir a um ato lesivo. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, o direito de audiência deve ser respeitado mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente tal formalidade (v. Acórdãos de 22 de novembro de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, n.os 85 e 86 e jurisprudência aí referida; de 18 de junho de 2020, Comissão/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, n.º 67 e jurisprudência aí referida; e de 7 de novembro de 2019, ADDE/Parlamento, T-48/17, EU:T:2019:780, n.º 89 e jurisprudência aí referida).

433 Assim, tendo em conta o seu caráter de princípio fundamental e geral de direito da União, a aplicação do princípio dos direitos de defesa, que incluem o direito de audiência, não pode ser excluída nem restringida por uma disposição regulamentar e o seu respeito deve, portanto, estar assegurado tanto na falta total de regulamentação específica como na presença de uma regulamentação que não tenha, por si própria, esse princípio em conta (v. Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão, T-260/11, EU:T:2014:555, n.º 62 e jurisprudência aí referida).

434 Refira-se, desde logo, que o programa de resolução adotado pelo CUR tem por objeto a resolução do Banco Popular, que deve, por conseguinte, ser considerado a pessoa contra a qual é adotada uma medida individual e à qual o direito de audiência é garantido pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

435 Assim, há que ter em conta o facto de os recorrentes não serem destinatários do programa de resolução, que não é uma decisão individual tomada contra eles, nem da Decisão 2017/1246 que aprova esse programa de resolução.

436 Refira-se, porém, que, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR exerceu o poder de redução ou de conversão dos instrumentos de capital do Banco Popular.

437 Por conseguinte, o procedimento seguido pelo CUR para adotar o programa de resolução, mesmo embora não constitua um processo individual instaurado contra os recorrentes, pode levar à adoção de uma medida suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses na sua qualidade de acionistas ou de detentores de instrumentos de capital do Banco Popular.

438 Ora, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, acima referida no n.º 432, adotou uma interpretação ampla do direito de audiência no sentido de este estar garantido a qualquer pessoa no decurso do processo suscetível de culminar num ato lesivo.

439 Além disso, por um lado, segundo o seu considerando 121, o Regulamento n.º 806/2014 respeita os direitos fundamentais e os direitos, liberdades e princípios reconhecidos, em especial, pela Carta, entre os quais os direitos de defesa, e deve ser aplicado em conformidade com esses direitos e esses princípios. Por outro lado, embora o artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 não preveja uma audição pelo CUR dos acionistas ou detentores de instrumentos de capital da entidade em causa no procedimento de resolução, nenhuma disposição do Regulamento n.º 806/2014 se opõe expressamente a essa audição.

440 A este respeito, refira-se que os recorrentes não arguem uma exceção de ilegalidade contra o Regulamento n.º 806/2014 por não prever a audição prévia dos acionistas ou dos detentores de instrumentos de capital antes da adoção de um programa de resolução. Sustentam que o direito de audiência lhes devia ser reconhecido no âmbito do procedimento de resolução do Banco Popular nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, mesmo não estando previsto na regulamentação aplicável.

441 No entanto, no caso de os acionistas e credores da entidade visada pela medida de resolução poderem invocar o direito de audiência no processo de resolução, esse direito pode ser sujeito a restrições, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

442 O artigo 52.º, n.º 1, da Carta prevê:

> «Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.»

443 O Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que os direitos fundamentais, como o respeito dos direitos de defesa, não constituem prerrogativas absolutas, podendo comportar restrições, desde que estas correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela medida em causa e não constituam, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (v. Acórdãos de 10 de setembro de 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 33 e jurisprudência aí referida, e de 20 de dezembro de 2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

444 Daí resulta que a falta de audição dos recorrentes, na sua qualidade de acionistas ou detentores de instrumentos de capital do Banco Popular, no âmbito do procedimento de resolução, quer pelo CUR quer pela Comissão, podia ser justificada.

445 Há que lembrar que, no artigo 4.2. do programa de resolução, o CUR considerou que a resolução do Banco Popular era conforme com o interesse público na medida em que era necessária e proporcionada à realização de dois objetivos previstos no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, a saber, evitar os efeitos negativos significativos na estabilidade financeira e assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular. Na Decisão 2017/1246, a Comissão aprovou expressamente as razões que o CUR avançou para justificar a necessidade de uma medida de resolução no interesse público.

446 No caso, a limitação do direito de audiência dos recorrentes pode ser justificada, por um lado, pela prossecução dos objetivos previstos no artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014 e, por outro, pela necessidade de assegurar a eficácia da resolução do Banco Popular, que devia ser efetuada com celeridade.

447 Refira-se, em primeiro lugar, que vários considerandos do Regulamento n.º 806/2014, nomeadamente os seus considerandos 12, 58 e 61, indicam que a estabilidade dos mercados financeiros é um dos objetivos prosseguidos pelos mecanismos de resolução implementados por esse regulamento.

448 Nos termos do artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, uma medida de resolução é de interesse público se for proporcionada e necessária para a prossecução de um ou mais dos objetivos da resolução referidos no artigo 14.º que um processo de liquidação da entidade no quadro dos processos normais de insolvência não permitiria atingir na mesma medida. Entre os objetivos da resolução referidos no artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014 figuram, nomeadamente, o de «[e]vitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, nomeadamente evitando o contágio, inclusive das infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina do mercado» e o de «[p]roteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário».

449 A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou que os serviços financeiros desempenham um papel central na economia da União. Os bancos e as instituições de crédito são uma fonte essencial de financiamento para as empresas com atividade nos diversos mercados. Além disso, frequentemente os bancos estão estreitamente interligados e muitos deles exercem as suas atividades a nível internacional. É por esta razão que existe o risco de a insolvência que afeta um ou mais bancos se propagar aos outros bancos, quer no Estado-Membro em causa, quer noutros Estados-Membros. Isso pode, por sua vez, produzir efeitos negativos noutros setores da economia (Acórdãos de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 50; de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 72, e de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, n.º 108).

450 O Tribunal de Justiça já declarou que o objetivo de garantir a estabilidade do sistema financeiro evitando ao mesmo tempo despesas públicas excessivas e minimizando as distorções da concorrência constitui um interesse público superior (Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 69).

451 Por outro lado, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») considerou, na sua Decisão de 1 de abril de 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgária (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, n.º 6), que, nos domínios economicamente sensíveis como a estabilidade do sistema bancário, os Estados dispunham de uma ampla margem de apreciação e que, portanto, a impossibilidade de um acionista participar no processo que levou à venda do banco não era desproporcionada à luz dos objetivos legítimos de proteger os direitos dos credores e de preservar o estado da boa administração do banco.

452 Há que mencionar igualmente o Acórdão de 8 de novembro de 2016, Dowling e o. (C-41/15, EU:C:2016:836), proferido por ocasião de um pedido de decisão prejudicial tinha por objeto a interpretação dos artigos 8.º, 25.º e 29.º da Segunda Diretiva 77/91/CEE do Conselho, de 13 de dezembro de 1976, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do artigo [54.º, segundo parágrafo, TFUE], no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à

conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade (JO 1977, L 26, p. 1; EE 17 F1 p. 44; a seguir «Segunda Diretiva»). Esse processo dizia respeito a uma medida excecional das autoridades nacionais destinada a evitar, através de um aumento de capital, a insolvência de uma sociedade que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ameaçava a estabilidade financeira da União. O Tribunal de Justiça considerou que a proteção que a Segunda Diretiva 77/91 conferia aos acionistas e aos credores de uma sociedade anónima, no respeitante ao seu capital social, não abrangia uma medida nacional como essa, adotada numa situação de perturbação grave da economia e do sistema financeiro de um Estado-Membro que se destinava a solucionar uma ameaça sistémica para a estabilidade financeira da União, resultante da insuficiência dos fundos próprios da sociedade em causa (Acórdão de 8 de novembro de 2016, Dowling e o., C-41/15, EU:C:2016:836, n.º 50). O Tribunal de Justiça acrescentou que as disposições da Segunda Diretiva não se opunham, portanto, a uma medida excecional relativa ao capital social de uma sociedade anónima, que as autoridades nacionais tinham tomado, numa situação de perturbação grave da economia e do sistema financeiro de um Estado-Membro, sem a aprovação da assembleia geral dessa sociedade e com o objetivo de assegurar a estabilidade do sistema financeiro da União (v. Acórdão de 8 de novembro de 2016, Dowling e o., C-41/15, EU:C:2016:836, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

453 Estas considerações aplicam-se, por analogia, à situação de antigos acionistas ou detentores de instrumentos de capital de um banco que foi submetido a um procedimento de resolução nos termos do Regulamento n.º 806/2014, como os recorrentes.

454 Resulta do exposto que o procedimento de resolução, instituído pelo Regulamento n.º 806/2014 e descrito no seu artigo 18.º, prossegue um objetivo de interesse geral na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, a saber, o objetivo de garantir a estabilidade dos mercados financeiros, suscetível de justificar uma restrição ao direito de audiência.

455 No caso presente, refira-se que os recorrentes não contestam que o procedimento de resolução do Banco Popular estava em conformidade com o objetivo de garantir a estabilidade financeira a que se refere o artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014.

456 A esse respeito, no artigo 4.4.2. do programa de resolução, o CUR explicou que tinha concluído que a situação do Banco Popular gerava um risco crescente de efeitos negativos significativos na estabilidade financeira em Espanha, baseando-se em diferentes elementos. Entre esses elementos figuram, em primeiro lugar, a dimensão e a importância do Banco Popular, que constitui a sociedade-mãe do sexto grupo bancário de Espanha, com um montante total de ativos de 147 mil milhões de euros, e que foi designada em 2017 pelo Banco de Espanha como uma instituição de importância sistémica. O CUR referiu, nomeadamente, que o Banco Popular era um dos principais intervenientes no mercado em Espanha, com uma quota de mercado significativa no segmento das pequenas e médias empresas (PME) e que detinha uma quota de mercado relativamente alta dos depósitos (cerca de 6 %) e um grande número de clientes retalhistas (cerca de 1,4 milhões) em toda Espanha. Em segundo lugar, o CUR tomou em consideração a natureza da atividade do Banco Popular que se articulava em torno das atividades de banco comercial e concentrou-se principalmente na oferta de financiamento, na gestão de poupança e nos serviços aos particulares, às famílias e às empresas (nomeadamente as PME). Segundo o CUR, a semelhança do modelo de empresa do Banco Popular com o de outros bancos comerciais espanhóis podia contribuir para o potencial de contágio indireto desses bancos, que poderiam ser considerados confrontados com as mesmas dificuldades.

457 Além disso, há que observar que o segundo objetivo prosseguido pelo programa de resolução, a saber, assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular faz igualmente parte do objetivo de interesse geral de proteção da estabilidade dos mercados financeiros.

458 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, ponto 35, da Diretiva 2014/59/UE, as funções críticas de uma instituição são definidas como «atividades, serviços ou operações cuja interrupção pode dar origem, num ou em vários Estados-Membros, à perturbação de serviços essenciais para a economia real ou perturbar a estabilidade financeira devido à dimensão ou à quota de mercado de uma instituição ou de um grupo, ao seu grau de interligação externa e interna, à sua complexidade ou às suas atividades transfronteiriças, com especial destaque para a substituibilidade dessas atividades, serviços ou operações».

459 A este respeito, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) 2016/778 da Comissão, de 2 de fevereiro de 2016, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às circunstâncias e às condições em que o pagamento de contribuições extraordinárias *ex post* pode ser total ou parcialmente suspenso, bem como aos critérios para a determinação das atividades, serviços e operações ligados às funções críticas e das linhas de negócio e serviços associados ligados às linhas de negócio críticas (JO 2016, L 131, p. 41), prevê os critérios de determinação das funções críticas. Trata-se de uma função assegurada por uma instituição a terceiros não associados à instituição ou grupo e cuja perturbação súbita poderia ter um efeito negativo significativo sobre esses terceiros, um efeito de contágio ou constituir uma ameaça para a confiança geral dos participantes no mercado, devido à importância sistémica das funções para os terceiros e à importância sistémica da instituição ou grupo para assegurar essa função.

460 Assim, o objetivo de assegurar a continuidade das funções críticas da entidade afetada por uma medida de resolução, previsto no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, visa evitar uma interrupção dessas funções suscetível de causar perturbações, não só no mercado em causa mas também para toda a estabilidade financeira da União.

461 Assim, uma medida de resolução, uma vez que se dirige a preservar ou a restabelecer a situação financeira de uma instituição de crédito, nomeadamente na medida em que constitui uma alternativa à liquidação, deve ser encarada como algo que responde efetivamente a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União (v., por analogia, Acórdão de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, n.º 108).

462 A esse respeito, no artigo 4.2. do programa de resolução, o CUR indicou que a resolução do Banco Popular era necessária e proporcionada à realização, nomeadamente, do objetivo, previsto no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, de assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular.

463 No artigo 4.4. do programa de resolução, o CUR identificou três funções críticas do Banco Popular, na aceção do artigo 6.º do Regulamento Delegado 2016/778, a saber, a aceitação de depósitos das famílias e das sociedades não financeiras, os empréstimos às PME e os serviços de pagamento em numerário.

464 Os recorrentes não apresentam nenhum argumento destinado a contestar estas apreciações.

465 Resulta do exposto que o procedimento de resolução do Banco Popular prosseguia um objetivo de interesse geral, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, a saber, o objetivo de garantir a estabilidade dos mercados financeiros, suscetível de justificar uma restrição ao direito de audiência.

466 Em segundo lugar, o interesse geral da União, nomeadamente a prossecução dos objetivos de preservação da estabilidade dos mercados financeiros e assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular, exige que, uma vez preenchidas as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, seja adotada uma medida de resolução o mais rapidamente possível.

467 Refira-se que vários considerandos do Regulamento n.º 806/2014 implicam que, quando uma medida de resolução se torne necessária, deve ser adotada rapidamente. São eles, nomeadamente, os considerandos 26, 31, 53 e, em particular, o 56 desse regulamento, que prevê que, a fim de minimizar perturbações nos mercados financeiros e na economia, o processo da resolução deverá ser realizado num curto espaço de tempo.

468 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que o Regulamento n.º 806/2014 tem por objetivo instituir, em conformidade com o seu considerando 8, mecanismos de resolução mais eficazes, que devem constituir um instrumento essencial para evitar as consequências danosas das insolvências dos bancos ocorridas no passado e que esse objetivo pressupõe uma decisão rápida, como ilustram os curtos prazos previstos no artigo 18.º do referido regulamento, para que a estabilidade financeira não seja posta em perigo (Acórdão de 6 de maio de 2021, ABLV Bank e o./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, n.º 55).

469 Assim, o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 indica, nomeadamente, que, se o BCE considerar que uma entidade se encontra em situação ou risco de insolvência, comunicará sem demora a sua avaliação à Comissão e ao CUR. Segundo o n.º 2 desse mesmo artigo, se o CUR realizar uma avaliação por si próprio, esta deve ser comunicada sem demora ao BCE. Se estiverem preenchidas as condições previstas no n.º 1, o CUR adota um programa de resolução, que, nos termos do artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, é transmitido à Comissão imediatamente após a sua adoção. A Comissão dispõe então de um prazo de 24 horas para aprovar um programa de resolução ou apresentar objeções.

470 Daí resulta que, uma vez preenchidas as condições para a adoção de uma medida de resolução, a saber, em primeiro lugar, uma situação ou risco de insolvência, em segundo lugar, que não existe qualquer outra perspetiva razoável de outras medidas de natureza privada ou medidas prudenciais impedirem a sua situação num prazo razoável e, em terceiro lugar, que a sua resolução seja necessária para atingir um ou mais dos objetivos previstos no artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014, o artigo 18.º do mesmo regulamento prevê que uma decisão deve ser adotada num prazo muito curto.

471 Assim, no caso, a partir do momento em que o BCE concluiu que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência e o CUR considerou que estavam preenchidas as condições previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, o programa de resolução devia ser adotado o mais rapidamente possível.

472 Esta decisão rápida justificava-se pela necessidade de assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular e evitar os efeitos negativos significativos da sua situação nos mercados financeiros, prevenindo nomeadamente os riscos de contágio. No caso, uma vez que a insolvência do Banco Popular ocorreu num dia de semana, era necessário concluir o procedimento e adotar a decisão antes da abertura dos mercados na manhã de 7 de junho de 2017.

473 Como salientou o advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona, no n.º 80 das suas Conclusões nos processos apensos ABLV Bank e o./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:16), a celeridade com que essas instituições e agências da União devem tomar as suas decisões é necessária para evitar o impacto negativo da resolução da instituição bancária nos mercados financeiros e essa celeridade obriga-as de facto a terem «preparado» a decisão antes de lançarem o procedimento, para aproveitarem o fecho dos mercados de valores mobiliários.

474 A rapidez da decisão constituía, portanto, uma condição da sua eficácia.

475 Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que a urgência que impõe uma ação imediata da autoridade competente justificava uma limitação do direito de audiência das pessoas afetadas por medidas adotadas no domínio da responsabilidade ambiental (v., neste sentido, Acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 67) e no domínio da agricultura (v., neste sentido, Acórdão de 15 de junho de 2006, Dokter e o., C-28/05, EU:C:2006:408, n.º 76).

476 Além disso, no domínio das medidas de congelamento de fundos, o Tribunal de Justiça já declarou que a comunicação dos fundamentos da inclusão inicial do nome de uma pessoa ou de uma entidade na lista das pessoas objeto de medidas restritivas antes dessa inclusão seria suscetível de comprometer a eficácia das medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos impostas pelo direito da União. A fim de atingir o objetivo prosseguido pelo regulamento aplicável, essas medidas devem, pela sua própria natureza, ter um efeito de surpresa e ser aplicadas com efeito imediato (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.os 338 a 340; de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 61, e de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 51).

477 Por razões ligadas igualmente ao objetivo prosseguido pelo direito da União e à eficácia das medidas nele previstas, as autoridades da União também não têm que proceder a uma audição dos recorrentes antes da inscrição dos seus nomes na lista das pessoas sujeitas a medidas restritivas (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461 n.º 341, e de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Conselho, T-119/11, não publicado, EU:T:2013:216, n.º 103).

478 Isto é tanto mais assim quanto, como no caso presente, a limitação do direito de audiência não diz respeito à entidade visada pelo procedimento de resolução, a saber, o Banco Popular, mas sim aos recorrentes na sua qualidade de seus acionistas ou detentores de instrumentos de capital.

479 Refira-se igualmente que, na sua decisão de 1 de abril de 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgária (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), o TEDH declarou que a venda do banco insolvente enquanto empresa em atividade tinha sido realizada a fim de obter a satisfação rápida e mais segura dos seus credores, que esperavam desde há anos receber o que lhes era devido, e a conclusão rápida do processo de insolvência. Por conseguinte, a necessidade de simplicidade e de

rapidez no procedimento de venda do banco tinha uma importância capital. Se a lei tivesse previsto que o tribunal da insolvência fosse obrigado a consultar todos os acionistas e credores do banco, isso teria provocado um significativo abrandamento do processo e, por conseguinte, um atraso suplementar no pagamento das quantias devidas aos credores e na conclusão do processo de insolvência.

480 No Acórdão de 24 de novembro de 2005, Capital Bank AD c. Bulgária (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, n.º 136), o TEDH declarou que, num domínio economicamente sensível como a estabilidade do sistema bancário e em determinadas situações, podia existir uma necessidade imperiosa de agir com a maior diligência e sem aviso prévio, com o objetivo de evitar danos irreparáveis para o banco, os seus depositantes e os seus outros credores, ou para o sistema bancário e financeiro no seu conjunto.

481 Além disso, o facto de o programa de resolução ser suscetível de conduzir a uma ingerência no direito de propriedade dos recorrentes não pode justificar uma obrigação de lhes ser concedido um direito de audiências antes da sua adoção.

482 A esse respeito, o Tribunal Geral já salientou, no n.º 282 do Acórdão de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o. (T-680/13, EU:T:2018:486), que os processos aplicáveis devem proporcionar à pessoa em causa uma ocasião adequada de expor a sua causa às autoridades competentes. Para garantir o respeito dessa exigência, que é inerente ao artigo 1.º do Protocolo n.º 1 da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, há que considerar os processos aplicáveis de um ponto de vista geral (v., neste sentido, Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 368 e jurisprudência aí referida; de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Conselho, T-119/11, não publicado, EU:T:2013:216, n.º 119; e TEDH, 20 de julho de 2004, Bäck c. Finlândia, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, n.º 56). Assim, essa exigência não pode ser interpretada no sentido de que a pessoa interessada deve, em todas as circunstâncias, poder fazer valer o seu ponto de vista junto das autoridades competentes previamente à adoção das medidas lesivas do seu direito de propriedade (v., neste sentido, TEDH, 19 de setembro de 2006, Maupas e o. c. França, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, n.ºs 20 e 21).

483 O Tribunal Geral considerou ser isso o que acontecia, nomeadamente, quando, como no caso presente, as medidas em causa não constituíam uma sanção e se integravam num contexto de emergência específico. A este respeito, o Tribunal Geral referiu que se tratava de prevenir um risco iminente de colapso dos bancos visados para preservar a estabilidade do sistema financeiro de um Estado-Membro e, assim, evitar um contágio a outros Estados-Membros da zona euro. Ora, a execução de um processo de consulta prévia em que os milhares de depositantes e acionistas dos bancos visados pudessem fazer valer utilmente o seu ponto de vista antes da adoção das disposições lesivas teria inevitavelmente atrasado a aplicação das medidas destinadas a evitar esse colapso. A realização do objetivo de preservar a estabilidade do sistema financeiro desse Estado-Membro e, desse modo, evitar um contágio a outros Estados-Membros da zona euro teria ficado exposta a grandes riscos (v. Acórdão de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o., T-680/13, EU:T:2018:486, n.º 282 e jurisprudência aí referida).

484 Esta apreciação foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, que considerou que o Tribunal Geral tinha acertadamente baseado o seu raciocínio no Acórdão do TEDH de 21 de julho de 2016, Mamatas e o. c. Grécia (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), do qual resulta que a exigência de qualquer restrição do direito de propriedade estar prevista na lei não pode ser interpretada no

sentido de as pessoas em causa terem de ser consultadas antes da adoção dessa lei, nomeadamente quando essa consulta prévia inevitavelmente atrase a aplicação das medidas destinadas a evitar o colapso dos bancos em causa (Acórdão de 16 de dezembro de 2020, Conselho e o./K. Chrysostomides & Co. e o., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:1028, n.º 159).

485 Por outro lado, há que considerar que a necessidade de agir rapidamente sem informar os acionistas e os credores de uma entidade da iminência de um processo de resolução que lhe diga respeito visa evitar o agravamento da situação dessa entidade que prejudicaria a eficácia da medida de resolução. Com efeito, informar os acionistas ou os titulares de obrigações do banco de que este poderia estar sujeito a um procedimento de resolução e, portanto, que foi considerado em situação ou risco de insolvência, poderia levá-los a vender os seus títulos nos mercados e igualmente conduzir a uma retirada massiva dos depósitos, o que teria como consequência agravar a situação financeira do banco e dificultar ou mesmo impossibilitar a adoção de uma solução suscetível de impedir a sua liquidação.

486 A este respeito, como resulta do considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014, a comunicação de todas as informações sobre uma decisão antes da sua adoção, quer se refira ao facto de as condições da resolução estarem preenchidas, quer ao recurso a um instrumento específico ou a uma medida adotada no decurso do processo, é suscetível de ter consequências para os interesses públicos e privados afetados pela ação.

487 Por conseguinte, há que considerar que a audição dos recorrentes, na sua qualidade de acionistas e titulares de obrigações do Banco Popular, antes da adoção do programa de resolução ou antes da adoção da Decisão 2017/1246, teria levado a um abrandamento substancial do processo e teria, portanto, comprometido tanto a realização dos objetivos da medida como a sua eficácia.

488 Resulta do exposto, por um lado, que uma audição prévia dos recorrentes, informando-os da existência de uma potencial medida de resolução, teria levado a um risco de adotarem comportamentos no mercado que agravavam a situação financeira do Banco Popular. Essa audição poderia, assim, prejudicar a eficácia da medida de resolução prevista.

489 Por outro lado, tendo em conta a urgência da adoção do programa de resolução, não era possível consultar previamente os recorrentes, da mesma forma que os outros acionistas ou detentores de instrumentos de capital do Banco Popular, não só devido às dificuldades ligadas à sua identificação mas também devido à impossibilidade de analisar eficazmente as suas observações antes da adoção do programa de resolução.

490 Os recorrentes afirmam que, se tivessem sido ouvidos antes da adoção do programa de resolução, o Banco Popular não teria sido submetido a uma resolução, na medida em que eles teriam explicado que as condições não estavam preenchidas, ou esta teria ocorrido em condições diferentes, na medida em que poderiam ter invocado a necessidade de aguardar a injeção de liquidez de emergência, proposto a aplicação de uma medida alternativa ou sugerido a aplicação de outro instrumento de resolução.

491 A este respeito, basta lembrar que resulta da análise do primeiro fundamento, por um lado, que os recorrentes não demonstraram que as condições previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 não estavam preenchidas. Por outro lado, verificou-se que, uma vez que o Banco de Espanha tinha recusado a concessão de uma injeção de liquidez de emergência, o CUR não tinha nenhum motivo para esperar a sua concessão e que as soluções alternativas invocadas pelos

recorrentes não eram possíveis a curto prazo. Os recorrentes não demonstraram, portanto, que a sua audição no âmbito do procedimento de resolução teria modificado o conteúdo do programa de resolução.

492 Resulta do exposto que uma audição dos recorrentes, antes da adoção do programa de resolução, teria comprometido os objetivos de proteção da estabilidade dos mercados financeiros e de continuidade das funções críticas da entidade, bem como as exigências de rapidez e de eficácia do procedimento de resolução.

493 Por conseguinte, a falta de audição dos recorrentes no âmbito do procedimento de resolução do Banco Popular constitui uma restrição ao direito de audiência justificada e necessária para responder a um objetivo de interesse geral e respeitava o princípio da proporcionalidade, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

494 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira parte.

b) Quanto à segunda parte, violação do direito de acesso ao processo

495 Os recorrentes alegam que, enquanto pessoas sujeitas à decisão do CUR, têm direito de acesso ao processo ao abrigo do artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014 e do artigo 41.º, n.º 2, da Carta.

496 Em primeiro lugar, afiram que, antes da adoção de um ato lesivo, a instituição não pode tomar em consideração informações ou documentos sem ter previamente dado ao destinatário do ato a possibilidade de exprimir o seu ponto de vista, o que implica um acesso ao processo administrativo. Entendem que o programa de resolução deve ser anulado na medida em que se baseia numa avaliação provisória que não foi colocada à disposição dos recorrentes.

497 O direito de acesso ao processo está previsto no artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual:

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

498 A esse respeito, primeiro, há que lembrar que o acesso ao processo nos procedimentos de concorrência tem nomeadamente por objeto permitir aos destinatários de uma comunicação de acusações tomar conhecimento das provas que constam do processo da Comissão, a fim de se poderem pronunciar de forma útil sobre as conclusões a que a Comissão chegou na comunicação de acusações com base nesses elementos. Esse direito de acesso ao processo implica que a Comissão faculte à empresa em causa a possibilidade de proceder a um exame de todos os documentos que figuram no processo instrutor que possam ser pertinentes para a defesa dessa empresa. Estes incluem tanto as provas acusatórias como ilibatórias, com ressalva dos segredos comerciais de outras empresas, dos documentos internos da Comissão e de outras informações confidenciais (v. Acórdão de 14 de maio de 2020, NKT Verwaltung e NKT/Comissão, C-607/18 P, não publicado, EU:C:2020:385, n.ºs 261 e 262 e jurisprudência aí referida).

499 Segundo, de acordo com constante do Tribunal de Justiça, o respeito dos direitos de defesa num procedimento na Comissão que tenha por objeto a aplicação de uma coima a uma empresa por violação das normas da concorrência exige que a empresa em causa tenha tido a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a realidade e a pertinência dos factos e das circunstâncias alegados, bem como sobre os documentos utilizados pela Comissão em apoio da sua alegação de existência de uma infração. Esses direitos são referidos no artigo 41.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Carta (v. Acórdão de 28 de novembro de 2019, Brugg Kabel e Kabelwerke Brugg/Comissão, C-591/18 P, não publicado, EU:C:2019:1026, n.º 26 e jurisprudência aí referida).

500 Terceiro, no que respeita, de forma mais geral, ao respeito dos direitos de defesa conforme consagrado no artigo 41.º, n.º 2, da Carta, este inclui o direito de audiência e o direito de acesso ao processo no respeito dos interesses legítimos da confidencialidade (v. Acórdão 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.º 99 e jurisprudência aí referida; Acórdão de 2 de dezembro de 2020, Kalai/Conselho, T-178/19, não publicado, EU:T:2020:580, n.º 73).

501 Quarto, há que lembrar que a violação do direito de acesso ao processo no processo anterior à adoção de uma decisão pode, em princípio, levar à anulação dessa decisão quando os direitos da defesa tenham sido violados [v. Acórdãos de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão, C-109/10 P, EU:C:2011:686, n.º 55 e jurisprudência aí referida, e de 15 de julho de 2015, Akzo Nobel e o./Comissão, T-47/10, EU:T:2015:506, n.º 349 (não publicado) e jurisprudência aí referida].

502 Resulta da jurisprudência referida nos n.os 498 a 501 que tanto o direito de acesso ao processo consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta como, mais especificamente, o acesso ao processo nos procedimentos de concorrência dizem respeito a pessoas ou empresas que sejam objeto de processos abertos ou de decisões contra elas tomadas.

503 No caso, resulta do artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014 que o direito de acesso ao processo diz respeito à entidade objeto do programa de resolução, a saber, o Banco Popular, e não aos seus acionistas ou credores.

504 Os recorrentes não podem, pois, invocar um direito de acesso ao processo.

505 Por outro lado, tanto o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta como o artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014 preveem que certos dados podem ser protegidos se forem confidenciais.

506 Daí resulta que os recorrentes não podem alegar que a falta de comunicação da avaliação 2 pelo CUR no procedimento administrativo que levou à adoção do programa de resolução constitui uma violação do direito de acesso ao processo.

507 Em segundo lugar, os recorrentes alegam, na réplica, que não existe qualquer obrigação de confidencialidade em relação aos acionistas e aos credores na sequência de uma resolução, uma vez que uma medida de resolução afeta o seu património e devem poder conhecer as razões da resolução. Além disso, o artigo 88.º do Regulamento n.º 806/2014 prevê uma exceção ao sigilo profissional no caso de a divulgação ser necessária em processos judiciais. Segundo o considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014, a comunicação de informações antes da adoção

do programa de resolução pode ter consequências no procedimento de resolução, ao passo que, após a adoção da decisão de resolução, o objetivo da resolução deixa de estar comprometido por essa comunicação.

508 Há que considerar que esses argumentos não dizem respeito ao direito de acesso ao processo durante o procedimento administrativo, na aceção do artigo 90.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014, mas sim ao direito de acesso aos documentos em que o CUR se baseou para adotar o programa de resolução, depois da sua adoção.

509 Refira-se ainda que o CUR tem a obrigação de proteger os dados confidenciais de todas as entidades, incluindo os segredos comerciais, por força do artigo 339.º TFUE, do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta e do artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014.

510 A esse respeito, resulta do artigo 34.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 que, para efeitos do exercício das suas funções nos termos desse regulamento, o CUR pode, quer por intermédio das autoridades nacionais de resolução quer diretamente depois de as ter informado, fazendo pleno uso de todas as informações de que dispõem o BCE ou as autoridades nacionais competentes, exigir, nomeadamente, às entidades visadas por uma medida de resolução que prestem todas as informações necessárias ao desempenho das atribuições que lhe são conferidas por esse regulamento. O n.º 2 desse artigo precisa que as exigências de segredo profissional não dispensam essas entidades da obrigação de prestar essas informações. O artigo 34.º, n.º 4, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que o CUR pode obter, mesmo permanentemente, todas as informações necessárias ao exercício das suas funções ao abrigo desse regulamento, nomeadamente sobre capital, liquidez, ativos e passivos de qualquer instituição sujeita aos seus poderes de resolução.

511 O artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

«Antes da divulgação de quaisquer informações, o CUR assegura que as mesmas não incluem informações confidenciais, procedendo, nomeadamente, à avaliação dos efeitos que a divulgação dessas informações pode ter no interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica, nos interesses comerciais de pessoas singulares e coletivas, no objetivo das inspeções, nas investigações e nas auditorias. O procedimento de verificação dos efeitos da divulgação das informações inclui uma avaliação específica dos efeitos da divulgação do teor e dos pormenores dos planos de resolução a que se referem os artigos 8.º e 9.º, do resultado da avaliação efetuada nos termos do artigo 10.º ou do programa de resolução a que se refere o artigo 18.º»

512 Esta disposição prevê expressamente a obrigação de o CUR se assegurar, antes da publicação ou da comunicação do programa de resolução a um terceiro, de que este não contém informações confidenciais que tenha obtido, nomeadamente, nos termos do artigo 34.º do Regulamento n.º 806/2014. Esta obrigação aplica-se igualmente à avaliação 2, que constitui um anexo do programa de resolução e que dele faz parte integrante em aplicação do artigo 12.2. do referido dispositivo.

513 Os recorrentes sustentam que, segundo o considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014, o segredo profissional só se aplica durante o procedimento de resolução, enquanto a decisão de resolução não for tornada pública.

514 O considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014 prevê:

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

515 Por um lado, resulta desse considerando que determinadas informações na posse do CUR, contidas no programa de resolução, na avaliação 2 e nos documentos em que se baseou, estão abrangidas pelo segredo profissional e são confidenciais.

516 A esse respeito, o Tribunal de Justiça já declarou, no que respeita à Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Diretivas do Conselho 85/611/CEE e 93/6/CEE e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho (JO 2004, L 145, p. 1), que o funcionamento eficaz do sistema de controlo da atividade das empresas de investimento, baseado numa supervisão exercida no interior de um Estado-Membro e na troca de informações entre as autoridades competentes de vários Estados-Membros, exige que tanto as empresas supervisionadas como as autoridades competentes possam estar seguras de que as informações confidenciais fornecidas mantêm, em princípio, o seu caráter confidencial (v. Acórdão de 19 de junho de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

517 O Tribunal de Justiça considerou que a falta dessa confiança poderia comprometer a transmissão harmoniosa das informações confidenciais necessárias ao exercício da atividade de supervisão. Por conseguinte, é para proteger não só os interesses específicos das empresas diretamente afetadas mas também o interesse geral ligado ao funcionamento normal dos mercados de instrumentos financeiros da União que o artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39 impõe, como regra geral, a obrigação de guardar o segredo profissional (v. Acórdão de 19 de junho de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência aí referida).

518 Ora, há que referir que o artigo 88.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, relativo às exigências de segredo profissional dos membros do CUR, contém uma disposição equivalente ao artigo 54.º, n.º 1, da Diretiva 2004/39.

519 Por outro lado, é certo que o considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014 menciona as obrigações de segredo profissional do CUR antes de ser adotada uma decisão de resolução. Indica que, na medida em que determinadas informações detidas pelo CUR são sensíveis e estão

abrangidas pelo segredo comercial, não devem ser comunicadas ao público antes da adoção de uma medida de resolução. Com efeito, a comunicação de informações sobre o facto de uma entidade estar em situação ou risco de insolvência e de poder ser objeto de uma medida de resolução pode, nomeadamente, incentivar os acionistas a venderem os seus títulos nos mercados e também conduzir a uma retirada maciça dos depósitos, o que teria como consequência agravar a situação financeira do banco e, portanto, prejudicar a eficácia de uma ação do CUR e o funcionamento do mercado.

520 Todavia, este considerando também indica expressamente que as medidas de resolução «deverão ser devidamente notificadas e, salvas as exceções restritas estabelecidas no presente regulamento, tornadas públicas». Ora, há que lembrar que o artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, acima referido no n.º 511, prevê expressamente a obrigação de o CUR se assegurar, antes da divulgação do programa de resolução, de que este não contém informações confidenciais.

521 Por conseguinte, o considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014 não pode ser interpretado, como fazem os recorrentes, no sentido de que as regras de confidencialidade e de segredo profissional só se aplicam enquanto a decisão de resolução não for adotada.

522 Os recorrentes fazem igualmente referência ao artigo 88.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual «[a]s informações sujeitas aos requisitos em matéria de segredo profissional não podem ser divulgadas a outra entidade pública ou privada, salvo se tal divulgação for necessária no âmbito de ações judiciais».

523 Ora, esta disposição não pode significar que o CUR tem a obrigação de divulgar a totalidade de uma decisão de resolução a partir do momento em que é instaurado um processo judicial. Esta disposição remete para a possibilidade de um órgão jurisdicional ordenar a apresentação de documentos, incluindo informações confidenciais.

524 A este respeito, o Tribunal Geral tem a faculdade de ordenar ao CUR a apresentação de todos os documentos que considere pertinentes para decidir o litígio, através de uma diligência de instrução, nos termos do artigo 91.º, alínea b), e do artigo 92.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. No entanto, em conformidade com o artigo 103.º, n.º 1, do mesmo regulamento, o Tribunal Geral pode considerar que certas informações contidas nesses documentos têm caráter confidencial e, assim, decidir que não serão comunicadas às outras partes, nomeadamente às recorrentes.

525 Daqui resulta que uma decisão do Tribunal de ordenar a junção de documentos não garante às recorrentes o acesso a todos esses documentos se o Tribunal considerar que contêm dados confidenciais.

526 Além disso, no âmbito do presente processo, o Tribunal Geral, em 12 de maio de 2021, por despacho de diligências de instrução, pediu ao CUR que juntasse determinados documentos, entre os quais as versões confidenciais do programa de resolução, da avaliação 2 e da avaliação do BCE sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular. Em conformidade com o artigo 103.º do Regulamento de Processo, após ter examinado o conteúdo desses documentos, o Tribunal Geral considerou que os elementos que permaneciam ocultados nas versões desses documentos publicadas nos sítios Internet do CUR e do BCE não eram pertinentes para a decisão da presente causa. Por conseguinte, por Despacho de 9 de junho de 2021, o Tribunal Geral desentranhou dos autos as versões confidenciais desses documentos.

527 Resulta do exposto que os recorrentes não podem alegar que, após a adoção do programa de resolução, não existe obrigação de confidencialidade a seu respeito nem que dispõem de um direito à comunicação de todo o processo em que o CUR se baseou.

528 Por conseguinte, há que julgar improcedente a segunda parte e, portanto, todo o terceiro fundamento.

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

529 Os recorrentes alegam que as decisões recorridas estão insuficientemente fundamentadas.

530 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. Não é necessário 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 cumpre as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (Acórdãos de 8 de maio de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, n.os 85 e 87 e jurisprudência aí referida, e de 21 de outubro de 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, não publicado, EU:C:2020:845, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

531 Além disso, o grau de precisão da fundamentação de um ato deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que este deve ser adotado (v. Acórdãos de 6 de novembro de 2012, Éditions Odile Jacob/Comissão, C-551/10 P, EU:C:2012:681, n.º 48 e jurisprudência aí referida; de 23 de maio de 2019, KPN/Comissão, T-370/17, EU:T:2019:354, n.º 139 e jurisprudência aí referida; e de 27 de janeiro de 2021, KPN/Comissão, T-691/18, não publicado, EU:T:2021:43, n.º 162).

532 Em primeiro lugar, os recorrentes invocam várias insuficiências de fundamentação no programa de resolução.

533 A título preliminar, há que lembrar que, no caso, em 7 de junho de 2017, o CUR publicou no seu sítio Internet uma comunicação que informava da adoção do programa de resolução acompanhado de um documento que resumia os efeitos da resolução em conformidade com o artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014. Em 11 de julho de 2017, o CUR publicou uma versão não confidencial do programa de resolução. O CUR publicou igualmente no seu sítio Internet, em 2 de fevereiro de 2018 e depois em 31 de outubro de 2018, ou seja, antes da apresentação da réplica, versões não confidenciais menos expurgadas do programa de resolução e da avaliação 2.

534 Em primeiro lugar, alguns argumentos dos recorrentes dizem respeito ao processo de venda do Banco Popular. Os recorrentes alegam que os motivos pelos quais apenas dois potenciais compradores foram convidados a assinar acordos de não divulgação e apenas um deles apresentou uma proposta não são explicados no programa de resolução. Esta circunstância é importante para saber se o Banco Popular foi vendido em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 806/2014.

535 Há que lembrar que o processo de venda do Banco Popular foi conduzido pelo FROB. O FROB, na carta de processo adotada em 6 de junho de 2017, no contexto de uma possível resolução do Banco Popular, convidou os potenciais adquirentes a participarem no processo de venda e a apresentarem-lhe uma proposta para a aquisição de 100 % do capital do Banco Popular segundo os termos e condições descritos nessa carta.

536 No artigo 6.6 do programa de resolução, o CUR considerou que o esforço de comercialização conduzido, relativamente ao Banco Popular, pelo FROB antes da adoção desse programa tinha preenchido as exigências enunciadas no artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 conjugado com o artigo 39.º da Diretiva 2014/59. No artigo 6.6. do programa de resolução, o CUR salientou igualmente que, no período imediatamente anterior à resolução, o Banco Popular tinha conduzido um processo de venda privada e que, na semana de 29 de maio de 2017, se verificou que esse procedimento fracassaria. Indicou que a decisão de limitar o seu esforço comercial aos bancos que já tinham expressado um interesse geral na aquisição do Banco Popular no âmbito do processo de venda privada respeitava os requisitos do artigo 39.º da Diretiva 2014/59. O CUR indicou que, no seguimento da execução do processo de pelo FROB, dois bancos acabaram por ser convidados a participar na venda. Referiu que todos os potenciais adquirentes tinham sido abordados na mesma data, tinham tido acesso à mesma sala de dados virtual e que as suas propostas foram sujeitas às mesmas condições e na mesma data-limite. O CUR referiu igualmente que, dos dois potenciais adquirentes, tinha sido recebida uma proposta válida e que, uma vez que o adquirente tinha sido o único a apresentar uma proposta, era prudente aceitar as suas condições e prevenir assim uma insolvência descontrolada do Banco Popular que, nomeadamente, pudesse prejudicar as suas funções críticas.

537 Estes diferentes elementos, que figuram na versão do programa de resolução anexa à réplica, são suficientes para compreender o desenrolar do processo de venda do Banco Popular. Uma vez que o procedimento de venda foi conduzido pelo FROB, o CUR podia limitar-se a constatar que só tinha sido apresentada uma proposta e ter em conta o resultado dessa venda. Além disso, são irrelevantes os motivos pelos quais os outros potenciais adquirentes não apresentaram propostas.

538 Os recorrentes sustentam igualmente que não foi dada nenhuma explicação quanto à fixação do preço de venda do Banco Popular em um euro nem quanto à questão de saber se esse preço refletia o valor de mercado do Banco Popular e que ignoram por que motivo não foi concedido ao BBVA um prazo suplementar para apresentar uma proposta.

539 Na medida em que estes argumentos dizem respeito ao processo de venda conduzido pelo FROB, os recorrentes não explicam por que razão esses elementos deveriam figurar no programa de resolução nem de que modo esses elementos são essenciais para a compreensão do mesmo.

540 Além disso, esses argumentos procedem de uma compreensão errada dos factos. Por um lado, há que lembrar que o preço de venda de um euro não foi fixado pelo CUR. Com efeito, na carta de procedimento, o FROB indicou que o preço indicado nas propostas devia ser igual ou superior a um euro. O preço de venda de um euro, mencionado no programa de resolução, é o resultado do processo de venda concorrencial levado a cabo pelo FROB e do preço oferecido pelo Banco Santander. Por conseguinte, este preço reflete, por definição, o valor de mercado do Banco Popular. Por outro lado, na medida em que o BBVA informou o FROB, em 6 de junho de 2017, de que tinha decidido não apresentar qualquer proposta, não havia que precisar no programa de resolução um motivo especial para o FROB não lhe ter concedido um novo prazo.

541 Em segundo lugar, certos argumentos dos recorrentes dizem respeito à fundamentação do respeito das condições da resolução. Os recorrentes alegam que não foram expostos os motivos pelos quais se concluiu, no artigo 2.1. do programa de resolução que o Banco Popular não estava em condições, num futuro próximo, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento. Nomeadamente, não se esclarece se a causa foram as declarações e as fugas ou as retiradas de depósitos pelas entidades administrativas espanholas ou ainda a falta de uma injeção de liquidez de emergência. Entendem que o CUR concluiu, no artigo 3.1. do programa de resolução, pela inexistência de medidas alternativas suscetíveis de evitar a insolvência do Banco Popular num prazo razoável sem ter examinado as soluções alternativas referidas na segunda parte do primeiro fundamento. Os motivos pelos quais o instrumento de alienação da atividade foi escolhido entre essas outras medidas não são explicados.

542 Refira-se, por um lado, que, no artigo 2. do programa de resolução, o CUR indicou que o BCE tinha considerado que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, nos termos das disposições do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014. Referiu que vários elementos indicavam que o Banco Popular não estava em condições, num futuro próximo, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento.

543 No considerando 23 do programa de resolução, o CUR indicou que, como tinha sido descrito pelo BCE na sua avaliação, a situação de liquidez do Banco Popular se tinha deteriorado de forma significativa e enumerou, no considerando 24, as circunstâncias que levaram a essa situação. Além disso, há que lembrar que os motivos pelos quais o BCE considerou que o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência estão claramente expostos na sua avaliação, que faz parte do contexto em que foi adotado o programa de resolução. Em 14 de agosto de 2017, foi publicada uma versão não confidencial da avaliação do BCE no seu sítio Internet.

544 Por conseguinte, os recorrentes não podem alegar que o CUR não fundamentou suficientemente as razões pelas quais o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência.

545 Por outro lado, resulta da análise da segunda parte do primeiro fundamento (v. n.os 188 a 192, *supra*) que o CUR fundamentou suficientemente, no artigo 3.º do programa de resolução, a falta de soluções alternativas de natureza privada ou prudenciais suscetíveis de impedir a insolvência do Banco Popular. Além disso, no artigo 5.º do programa de resolução, nomeadamente no seu artigo 5.3., o CUR justificou a escolha do instrumento de alienação da atividade como instrumento de resolução e explicou por que razão os outros instrumentos enumerados no artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 não permitiam alcançar os objetivos da resolução na mesma medida.

546 Os recorrentes não alegam que essas disposições do programa de resolução são insuficientes para compreender o seu alcance, limitando-se a criticar o CUR por não ter analisado as soluções alternativas que invocam no primeiro fundamento.

547 A esse respeito, basta lembrar que o CUR não tinha de analisar as soluções invocadas pelos recorrentes que não eram viáveis, como acima resulta dos n.os 193 a 230.

548 Em terceiro lugar, os recorrentes apresentam, na réplica, argumentos relativos à fundamentação da avaliação 2. Alegam ignorar por que motivo a avaliação 2 foi utilizada quando indica ser puramente ilustrativa e não dever ser utilizada para se tomar uma decisão; por que motivo os relatórios de avaliação não procedem à análise exigida no artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do

Regulamento n.º 806/2014; por que motivo as avaliações 1 e 2 são incoerentes quanto à solvabilidade do Banco Popular e por que motivo não foi utilizada a avaliação dos ativos não produtivos do Banco Popular pelo BCE, apesar de o CUR ter declarado que se tratava da melhor estimativa.

549 Há que observar que estes argumentos mais não são do que a repetição de argumentos invocados pelos recorrentes no âmbito do segundo fundamento, relativo à violação do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014. Ora, os recorrentes não explicam por que razão as explicações sobre interrogações que correspondem apenas aos seus próprios fundamentos deveriam figurar no programa de resolução nem em que medida seriam necessárias à sua compreensão.

550 Em quarto lugar, os recorrentes acusam o CUR de não ter explicado, no programa de resolução, se a Deloitte preenchia as condições de independência estabelecidas nos artigos 37.º a 41.º do Regulamento Delegado 2016/1075.

551 A esse respeito, o CUR indicou, no considerando 41 do programa de resolução, ter contratado um avaliador independente para proceder à avaliação 2. Basta observar que não cabe ao programa de resolução explicar por que razão esse avaliador preenche os requisitos do Regulamento Delegado 2016/1075 e que os recorrentes não explicam em que medida essas explicações seriam necessárias à compreensão da medida de resolução adotada pelo CUR.

552 Em quinto lugar, os recorrentes alegam que o CUR não identificou a estratégia de resolução nem o instrumento de resolução que figura no plano de resolução de 2016 e que não indica as razões pelas quais esse plano não foi seguido.

553 Basta observar que, nos considerandos 44 a 46 do programa de resolução, que figuram na íntegra na versão do programa de resolução publicada no sítio Internet do CUR em 2 de fevereiro de 2018 e anexa à réplica, o CUR explicou por que motivos o instrumento de resolução previsto no plano de resolução de 2016 não era adequado às circunstâncias existentes à data da resolução. Referiu, assim, que o plano de resolução de 2016 se baseava na hipótese de a insolvência do Banco Popular estar ligada a uma deterioração da sua situação de capital. Ora, na medida em que a insolvência do Banco Popular decorria da deterioração da sua situação de liquidez, o CUR indicou que não estava garantido que o instrumento de recapitalização interna, previsto nesse plano, tivesse permitido sanar imediata e eficazmente a crise de liquidez do Banco Popular.

554 Estas explicações são suficientes para justificar as razões pelas quais o plano de resolução de 2016 não foi aplicado no programa de resolução.

555 Em sexto lugar, os recorrentes alegam que ignoram o motivo pelo qual o CUR, antes de submeter o Banco Popular a uma resolução, não esperou a concessão da totalidade da injeção de liquidez de emergência, já aprovada pelo BCE.

556 Basta lembrar que resulta da análise da primeira alegação da primeira parte do primeiro fundamento que o CUR declarou no programa de resolução que o Banco de Espanha, após ter concedido uma primeira injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular em 5 de junho de 2017, não lhe podia conceder uma injeção adicional de liquidez de emergência. Uma vez que a concessão de uma injeção de liquidez de emergência é da competência dos bancos centrais nacionais, o CUR apenas podia constatar a indisponibilidade de uma injeção adicional de liquidez de emergência.

557 Assim, na medida em que não existia nenhum motivo para o CUR esperar a concessão dessa injeção de liquidez de emergência, não era necessário justificá-lo no programa de resolução.

558 Quanto ao argumento de que várias passagens do programa de resolução e das avaliações estão expurgadas, o que impede os recorrentes de os compreenderem, basta observar que se trata de uma simples consideração geral que, na falta de precisão sobre as partes do programa de resolução ou da avaliação 2 que os recorrentes não estariam em condições de compreender, não permite demonstrar a existência de uma violação do dever de fundamentação.

559 Resulta do exposto que nenhum dos argumentos dos recorrentes é suscetível de demonstrar que o CUR violou o seu dever de fundamentação.

560 Em segundo lugar, os recorrentes sustentam que só receberam uma cópia parcial «não confidencial» do programa de resolução e que não tiveram acesso aos seus anexos nem ao processo administrativo. Alegam que, portanto, não tiveram conhecimento da fundamentação das decisões recorridas. Acrescentam, na réplica, que o dever de fundamentação protege qualquer pessoa a quem o ato diga respeito e não apenas o seu destinatário e que, portanto, têm o direito de receber uma fundamentação completa das decisões recorridas. Por outro lado, na réplica, os recorrentes indicam que não pedem a publicação geral dos documentos, uma vez que o artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 parece impedi-la, mas sim a comunicação de uma decisão fundamentada e uma autorização para ter acesso, a título confidencial, ao processo na presente lide.

561 Há que considerar que, com esse argumento, os recorrentes acusam, em substância, o CUR de não lhes ter comunicado a totalidade do programa de resolução e da avaliação 2.

562 A esse respeito, resulta da análise da segunda parte do terceiro fundamento que, após a adoção do programa de resolução, os recorrentes não dispõem de um direito à comunicação de todo o processo em que o CUR se baseou na medida em que este tem a obrigação de proteger as informações confidenciais que contém. Este raciocínio aplica-se igualmente ao programa de resolução e à avaliação 2 que contêm dados confidenciais.

563 Além disso, há que lembrar que os recorrentes não são destinatários do programa de resolução, que é dirigido ao FROB. Os recorrentes devem ser considerados terceiros e não têm, portanto, um direito à comunicação da integralidade do programa de resolução.

564 Refira-se que o Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que uma decisão da Comissão que conclui não existir auxílio um estatal denunciado pode, à luz da obrigação de respeitar o segredo comercial, estar suficientemente fundamentada sem incluir todos os números em que se baseia a argumentação dessa instituição (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.os 108 a 111). Assim, uma versão não confidencial dessa decisão, quando revele de forma clara e inequívoca o raciocínio dessa instituição e a metodologia por ela empregada, de forma a permitir aos interessados conhecerem essas justificações e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização no que lhes diz respeito, é suficiente para cumprir o dever de fundamentação dessa mesma instituição (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 55).

565 Além disso, quanto aos elementos económicos utilizados pela Deloitte na avaliação 2 e tidos em conta pelo CUR no programa de resolução, não se pode contestar que se inserem em apreciações técnicas complexas. Uma vez que o programa de resolução mostrava claramente o raciocínio seguido pelo CUR por forma a permitir contestar posteriormente o seu mérito no tribunal competente, seria excessivo exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas ou para cada um dos números em que se baseia esse raciocínio (v., por analogia, Acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 108 e jurisprudência aí referida).

566 Ora, por um lado, os recorrentes admitem que o artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 obsta à publicação da integralidade do programa de resolução. Esta disposição, acima referida no n.º 511, ao prever que o CUR deve assegurar-se de que as informações não contêm elementos confidenciais antes de as divulgar, não diz unicamente respeito à hipótese da sua publicação, mas também à da sua comunicação a terceiros.

567 Por outro lado, os recorrentes não precisaram em que medida os dados que permanecem ocultos nas versões não confidenciais do programa de resolução e da avaliação 2 eram necessários para a compreensão do programa de resolução.

568 Por conseguinte, os recorrentes não demonstraram que o CUR violou o dever de fundamentação que lhe incumbia ao ocultar os dados económicos nas versões não confidenciais do programa de resolução e da avaliação 2.

569 Por conseguinte, há que considerar que os recorrentes não podem invocar o direito a receber uma comunicação da integralidade do programa de resolução e da avaliação 2.

570 Em terceiro lugar, os recorrentes alegam que, em aplicação do Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7), só a Comissão pode controlar os aspetos discricionários do programa de resolução. Ora, entendem que a Decisão 2017/1246 é puramente tácita e desprovida de qualquer fundamentação.

571 Importa recordar que resulta do considerando 4 da Decisão 2017/1246 que:

«A Comissão concorda com o programa de resolução. Em especial, concorda com os motivos, invocados pelo CUR, pelos quais a resolução é necessária para a defesa do interesse público, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014.»

572 Além disso, por um lado, no considerando 2 da Decisão 2017/1246, a Comissão fez referência ao facto de o CUR ter indicado, no programa de resolução, que todas as condições de abertura do procedimento de resolução previstas no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014 estavam preenchidas no que respeitava ao Banco Popular e que tinha avaliado as razões pelas quais era necessária uma medida de resolução no interesse público. Por outro lado, no considerando 3 da Decisão 2017/1246, que aprova o programa de resolução, a Comissão referiu que o programa de resolução, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 6, do Regulamento n.º 806/2014, submetia o Banco Popular a um procedimento de resolução e determinava a aplicação do instrumento de alienação da atividade e que enunciava igualmente as razões pelas quais todos esses elementos eram suficientes.

573 Daí resulta que a Comissão, na Decisão 2017/1246, fez expressamente referência aos motivos pelos quais o CUR tinha considerado que as condições para a adoção do programa de resolução estavam preenchidas e que havia que aplicar o instrumento de alienação da atividade. Assim, a aprovação do programa de resolução que figura no considerando 4 da Decisão 2017/1246 deve ser lida à luz dos outros considerandos e diz respeito a todos esses fundamentos. Nesse considerando, a Comissão indicou expressamente que estava de acordo com os fundamentos constantes do programa de resolução que justificavam a adoção de uma medida de resolução relativamente ao Banco Popular, em especial no que respeita ao critério do interesse público.

574 Assim, há que considerar que o programa de resolução e a sua fundamentação fazem parte do contexto em que a Decisão 2017/1246 foi adotada, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 530.

575 Além disso, importa recordar que, em aplicação do artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, a Comissão ou aprova o programa de resolução ou emite objeções sobre os seus aspetos discricionários.

576 Daqui resulta que, quando a Comissão, como no caso presente, aprova o programa de resolução, a fundamentação da sua decisão pode limitar-se a indicar que está de acordo com os fundamentos nele contidos. Qualquer outra justificação suplementar da sua aprovação só pode consistir numa reprodução dos elementos já contidos no programa de resolução. Ora, segundo o artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, a Comissão não tem de refazer a análise do CUR na sua decisão, mas apenas aprová-la.

577 Além disso, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 531, há que ter em conta o prazo muito curto de que dispunha a Comissão em aplicação do artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, para adotar a sua decisão a contar da transmissão do programa de resolução pelo CUR.

578 Daí resulta que para justificar uma aprovação é suficiente uma fundamentação da Comissão que indica que está de acordo com o conteúdo do programa de resolução e com os fundamentos apresentados pelo CUR no programa de resolução para justificar a sua adoção.

579 Na réplica, os recorrentes sustentam que nenhum dos documentos que a Comissão alega fazerem parte do seu processo administrativo corrobora uma participação desta no procedimento, para além da adoção da sua decisão. Os recorrentes indicam que este argumento visa demonstrar que a Comissão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 291.º TFUE e do Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7).

580 Com este argumento, os recorrentes não alegam que a Comissão violou o seu dever de fundamentação, mas sim os princípios relativos à delegação de poderes estabelecidos pelo Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7). Os recorrentes indicam, na réplica, que este argumento remete para o artigo 153 da petição. Todavia, nesse artigo da petição, os recorrentes limitaram-se a mencionar que a Comissão não tinha fundamentado o controlo que tinha exercido sobre os aspetos discricionários do programa de resolução e se limitava a aprová-la.

581 Por conseguinte, há que considerar que este argumento é suscitado pela primeira vez na réplica e deve ser considerado um fundamento novo.

582 Nos termos do artigo 84.º, do Regulamento de Processo, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto surgidos durante o processo.

583 Ora, os recorrentes não alegam que este argumento novo se baseia em circunstâncias factuais que lhes fossem desconhecidas no momento da interposição do recurso, pelo que este argumento deve ser julgado inadmissível.

584 Resulta do exposto que improcede o quarto fundamento.

585 Tendo todos os fundamentos sido julgados improcedentes, há que julgar improcedente o pedido de anulação das decisões recorridas.

586 Por conseguinte, há que julgar igualmente improcedente o primeiro pedido dos recorrentes no sentido de o Tribunal Geral, em consequência da anulação das decisões recorridas, «condenar a Comissão e o CUR a restituir-lhes os seus investimentos no Banco Popular», sem que seja necessário conhecer da admissibilidade desse pedido. Quanto ao pedido alternativo que figura no primeiro pedido para que o Tribunal Geral condene o CUR e a Comissão «a pagar-lhes uma indemnização a título da sua responsabilidade extracontratual», há que considerar que se confunde com o primeiro pedido de indemnização adiante analisado.

B. Quanto aos pedidos de indemnização

587 Com o seu segundo pedido, os recorrentes pedem que o CUR e a Comissão sejam condenados a pagar-lhes uma indemnização pela sua responsabilidade extracontratual. Os recorrentes suscitam dois pedidos de indemnização distintos, sendo o primeiro baseado na anulação das decisões recorridas e sendo o segundo independente dessa anulação.

1. Quanto ao primeiro pedido de indemnização

588 Quanto ao primeiro pedido de indemnização, os recorrentes alegam que, no caso de o Tribunal Geral anular as decisões recorridas, pedem uma indemnização a título da responsabilidade extracontratual e a confirmação dos efeitos dessas decisões nos termos do artigo 264.º TFUE.

589 Alegam que, nos termos do artigo 264.º TFUE, o Tribunal Geral pode indicar que os efeitos da decisão impugnada, declarada nula, devem ser considerados definitivos e, nesse caso, pedem ao Tribunal Geral, subsidiariamente ao seu pedido de anulação, que condene o CUR e a Comissão a pagar-lhes uma indemnização a título de responsabilidade extracontratual. Quanto à reparação dos danos sofridos em caso de anulação das decisões recorridas, o artigo 266.º, segundo parágrafo, TFUE prevê que a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para colocar os recorrentes na situação anterior não prejudica a obrigação que pode resultar da aplicação do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE.

590 Segundo jurisprudência constante, os pedidos de reparação de danos materiais ou morais devem ser julgados improcedentes quando apresentem uma relação estreita com os pedidos de anulação que, por sua vez, tenham sido julgados inadmissíveis ou improcedentes (v. Acórdão de 29 de abril de 2020, Tilly-Sabco/Conselho e Comissão, T-707/18, não publicado, EU:T:2020:160, n.º 115 e jurisprudência aí referida).

591 A este respeito, basta observar que o primeiro pedido de indemnização dos recorrentes está subordinado à declaração da ilegalidade das decisões recorridas. Ora, tendo o pedido de anulação das decisões recorridas sido julgado improcedente, há que julgar improcedente o primeiro pedido de indemnização dos recorrentes.

2. Quanto ao segundo pedido de indemnização

592 Os recorrentes pedem uma indemnização a título da responsabilidade extracontratual do CUR e da Comissão, nos termos do artigo 87.º do Regulamento n.º 806/2014, que prevê a responsabilidade do CUR no exercício das suas funções de resolução, bem como por força dos artigos 266.º, 268.º e 340.º TFUE, que se aplicam tanto ao CUR como à Comissão.

593 Os recorrentes alegam que, independentemente da anulação ou não das decisões recorridas, o CUR e a Comissão devem ser condenados a pagar-lhes uma indemnização pela sua responsabilidade extracontratual resultante dos seus comportamentos ilícitos descritos nos fundamentos de anulação, a saber, as declarações e divulgações do CUR que levaram à resolução do Banco Popular, a passividade das instituições europeias face ao colapso do Banco Popular, bem como a falta de boa administração e de intervenção precoce, e a ilicitude do processo de resolução. Alegam que, se nenhuma dessas ações ilícitas do CUR tivesse existido, o Banco Popular não teria de ter sido submetido a resolução, pelo menos nas mesmas condições.

594 Há que lembrar que, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar pelos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros.

595 De acordo com jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita à verificação de um conjunto de pressupostos, a saber, a ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dessa instituição e o dano invocado (v. Acórdãos de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 64 e jurisprudência aí referida; de 16 de dezembro de 2020, Conselho e o./K. Chrysostomides & Co. e o., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:1028, n.º 79 e jurisprudência aí referida; e de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, EU:C:2021:133, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

596 Quando um desses pressupostos não estiver preenchido, a ação deve ser integralmente julgada improcedente, sem necessidade de conhecer dos outros pressupostos da responsabilidade extracontratual da União. Por outro lado, o julgador não tem de examinar esses pressupostos numa ordem determinada (v. Acórdãos de 5 de setembro de 2019, União Europeia/Guardian Europe e Guardian Europe/União Europeia, C-447/17 P e C-479/17 P, EU:C:2019:672, n.º 148 e jurisprudência aí referida, e de 10 de março de 2021, AM/BEI, T-134/19, EU:T:2021:119, n.º 84 e jurisprudência aí referida).

597 Segundo jurisprudência constante, quanto ao primeiro pressuposto, relativo à ilegalidade da conduta imputada às instituições, é necessário que esteja demonstrada uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares (v. Acórdãos de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 65 e jurisprudência aí referida; de 25 de fevereiro de

2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, EU:C:2021:133, n.º 55 e jurisprudência aí referida; e Despacho de 24 de outubro de 2019, Liaño Reig/CUR, T-557/17, não publicado, EU:T:2019:771, n.º 62 e jurisprudência aí referida).

598 O pressuposto de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objetivo conferir direitos aos particulares destina-se a evitar, independentemente da natureza do ato ilícito em causa, que o risco de as pessoas em causa terem de suportar os danos alegados entrave a capacidade da instituição em causa de exercer plenamente as suas competências no interesse geral, quer no âmbito da sua atividade normativa ou que implique opções de política económica, quer na esfera da sua competência administrativa, sem, no entanto, fazer recair sobre particulares o peso das consequências de incumprimentos flagrantes e indesculpáveis (v. Acórdãos de 3 de março de 2010, Artegodan/Comissão, T-429/05, EU:T:2010:60, n.º 55 e jurisprudência aí referida; de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho, T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 34 e jurisprudência aí referida; e de 14 de dezembro de 2018, East West Consulting/Comissão, T-298/16, EU:T:2018:967, n.º 124 e jurisprudência aí referida).

599 Essa violação fica demonstrada quando implica uma violação grave e manifesta, pela instituição em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação, sendo os elementos a tomar em consideração a esse respeito, nomeadamente, o grau de clareza e de precisão da norma violada e o âmbito da margem de apreciação que a norma violada deixa à autoridade da União (v. Acórdãos de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho, C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 33 e jurisprudência aí referida, e de 18 de novembro de 2020, H/Conselho, T-271/10 RENV II, EU:T:2020:548, n.º 101 e jurisprudência aí referida). Só quando esta apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, pode a simples infração ao direito da União bastar para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. Acórdãos de 20 de janeiro de 2021, Comissão/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, n.º 103 e jurisprudência aí referida, e de 20 de setembro de 2019, Dehousse/Tribunal de Justiça da União Europeia, T-433/17, EU:T:2019:632, n.º 165 e jurisprudência aí referida).

a) Quanto à ilegalidade invocada

600 Quanto ao comportamento da Comissão e do CUR, os recorrentes alegam que as declarações e divulgações do CUR de 23 e 31 de maio de 2017 e dos dias subsequentes provocaram um pânico generalizado que conduziu a uma queda das ações do Banco Popular e a levantamentos maciços de depósitos dos seus clientes. O CUR violou as suas obrigações de confidencialidade. No início das fugas de informação, em vez de tomar medidas para atenuar o prejuízo, o CUR e a Comissão adotaram uma atitude passiva contra o direito a uma boa administração e o direito a uma intervenção precoce. Segundo os recorrentes, quando o CUR considerou o Banco Popular em situação ou risco de insolvência, adotou o programa de resolução sem ter em conta medidas menos restritivas para eles, em violação do Regulamento n.º 806/2014 e dos princípios fundamentais, como os princípios da proporcionalidade, da proibição das discriminações e da arbitrariedade, o direito de audiência e o direito à fundamentação das decisões.

601 Os recorrentes consideram que a violação do direito da União pelo CUR e pela Comissão está claramente demonstrada, o que basta para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada. Trata-se de um erro indesculpável do CUR gerador da sua responsabilidade extracontratual. Não devia ter feito declarações nem divulgado informações e, uma vez que teria sido causado um prejuízo ao Banco Popular, o CUR e a Comissão deveriam ter tentado atenuá-lo e, se a situação de insolvência fosse irreversível, deviam ter decidido um programa de resolução conforme com a lei e os princípios fundamentais.

602 Os argumentos dos recorrentes relativos ao comportamento da Comissão e do CUR dividem-se em duas alegações, relativas, por um lado, à violação das obrigações de confidencialidade e, por outro, à atitude passiva do CUR e da Comissão.

1) Quanto à primeira alegação, relativa à violação das obrigações de confidencialidade

603 Os recorrentes alegam que resulta do considerando 116 e dos artigos 88.º e 90.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como do artigo 339.º TFUE, que o critério de diligência e de prudência é extremamente elevado. Consideram que é errado sustentar que a entrevista concedida ao canal de televisão Bloomberg pelo presidente do CUR, em 23 de maio de 2017, não permitia ao público deduzir que o Banco Popular era examinado na aceção do considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014.

604 Os recorrentes alegam que as declarações e as fugas de informação de 23 e 31 de maio de 2017 são imputáveis ao CUR ou, pelo menos, a funcionários da União que participaram no processo de resolução. O CUR não negou haver fugas na origem do artigo de imprensa publicado pela Reuters em 31 de maio de 2017. A Comissão e o CUR não negaram a existência de levantamentos de depósitos pelas entidades administrativas espanholas, em particular pelo FROB. O CUR e a Comissão não apresentaram qualquer inquérito interno que permitisse concluir que não estavam na origem das fugas. O CUR não aplicou o procedimento de controlo das consequências de qualquer divulgação de informações a que se refere o artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, o que constitui uma violação suficientemente caracterizada.

605 O artigo 339.º TFUE dispõe:

«Os membros das instituições da União, os membros dos comités, bem como os funcionários e agentes da União, são obrigados, mesmo após a cessação das suas funções, a não divulgar as informações que, por sua natureza, estejam abrangidas pelo segredo profissional, designadamente as respeitantes às empresas e respetivas relações comerciais ou elementos dos seus preços de custo.»

606 Segundo a jurisprudência, embora esta disposição se destine principalmente a informações recolhidas junto de empresas, a expressão «em particular» mostra que se trata de um princípio geral que se aplica igualmente a outras informações confidenciais (v., por analogia, Acórdão de 3 de março de 2011, Siemens/Comissão, T-110/07, EU:T:2011:68, n.º 400 e jurisprudência aí referida).

607 O artigo 88.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

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

608 Há que referir igualmente o considerando 116 do regulamento, acima referido no n.º 514, relativo à confidencialidade das informações detidas pelo CUR antes da adoção de uma decisão de resolução.

609 No caso, refira-se que, na petição, os recorrentes mencionam as «declarações e divulgações do CUR de 23 e 31 de maio de 2017, e dos dias seguintes». Na réplica, os recorrentes fazem unicamente referência à entrevista do presidente do CUR em 23 de maio de 2017 e ao artigo publicado pela Reuters em 31 de maio de 2017.

610 Na medida em que os recorrentes não identificam quais seriam as outras alegadas declarações do CUR, o Tribunal Geral limitar-se-á a analisar o conteúdo das afirmações do presidente do CUR de 23 de maio de 2017 e do artigo da Reuters de 31 de maio de 2017, nos quais os recorrentes se baseiam para alegar uma violação do dever de confidencialidade.

611 Em primeiro lugar, quanto à entrevista concedida pela presidente do CUR ao canal de televisão Bloomberg em 23 de maio de 2017, o jornalista perguntou:

«Posso levá-lo a Espanha? Gostaria de mostrar ao nosso público algo que está muito presente no nosso ecrã radar aqui na Bloomberg, o Banco Popular e as obrigações contingentes convertíveis que sofrem um pouco de pressão neste momento. Essa instituição tem um CET 1 ligeiramente superior a 7 %. Também está no vosso ecrã radar?» (Can I take you to Spain? I want to show our audience something that is very much on our radar screen here at Bloomberg and that is Banco Popular and the CoCos [Contingent Convertibles] which are under a little bit of pressure right now. This is an institution with a CET 1 just north of 7 per cent. Is it on your radar screen as well?)

612 A presidente do CUR respondeu:

«Nunca falo de bancos individualmente. Há mais de um banco no nosso ecrã radar e com toda a certeza o Banco Popular é também um caso que examinamos, mas não é o único.» (Well, I am never talking about individual banks. There are more banks than just one on our radar screen and of course, Banco Popular is also a case we are watching but it is not the only one we are watching.)

613 Por um lado, há que observar, como refere o CUR, que essas afirmações são de alcance geral, uma vez que a supervisão das instituições faz parte da sua missão em cooperação com o BCE. A informação de que o Banco Popular, enquanto instituição de crédito abrangida pelo Mecanismo Único de Supervisão, é «supervisionada» não é confidencial.

614 Além disso, resulta do artigo de 15 de maio de 2017 publicado pelo elconfidencial.com, acima referido no n.º 41, que a informação de que o Banco Popular tinha sido objeto de uma inspeção do BCE já era pública.

615 Por outro lado, durante essa entrevista, o presidente do CUR não menciona a hipótese de uma resolução do Banco Popular. Não se pode retirar nenhuma conclusão dessas afirmações quanto à execução próxima de uma resolução do Banco Popular e ainda menos quanto ao instrumento de resolução que poderia ser executado pelo CUR.

616 Além disso, na medida em que essas afirmações não podem ser interpretadas no sentido de que significam que o Banco Popular será objeto de um procedimento de resolução, não estão abrangidas pelas hipóteses previstas no considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014 relativo à comunicação de todas as informações a respeito de uma decisão de resolução antes de esta ser adotada.

617 Por outro lado, quanto a outro excerto dessa entrevista, referido no artigo 16 da petição, basta referir que as declarações da Presidente do CUR constituem generalidades que não dizem respeito à situação particular do Banco Popular. Com efeito, nesse excerto, a uma questão relativa ao futuro das instituições, como o Banco Popular, que recentemente obtiveram fundos no mercado e que tiveram dificuldades em fazê-lo novamente, a presidente do CUR respondeu:

«Muito bem, mais uma vez, não falarei do Banco Popular. Como pode compreender, penso que tratar o assunto é exatamente voltar à questão de saber qual é a causa profunda e é uma questão individual e idiossincrática casuística saber se se pode passar a carteira de NPL [non performant loans — empréstimos não produtivos] para um banco mau? Pode tentar vendê-la? Como pode reestruturá-la? A fusão é sempre uma opção. Penso que a minha mensagem clara é que trabalhámos duro nestes dois últimos anos para tentar implementar planos de resolução que, esperemos, ofereçam também soluções mais privadas. Assim, antes de chegar ao ponto de ser inviável e de entrar em resolução, o banco está estruturado de modo a que possa encontrar soluções alternativas, privadas. Mesmo do nosso ponto de vista, creio que há sempre uma solução preferível. E não existe uma solução única.»

618 Por conseguinte, há que considerar que as afirmações da presidente do CUR na entrevista de 23 de maio de 2017 não contêm informações confidenciais nem constituem uma violação do princípio da confidencialidade ou do dever de sigilo profissional previsto no artigo 88.º do Regulamento n.º 806/2014 e no artigo 339.º TFUE.

619 Em segundo lugar, quanto ao artigo publicado pela Reuters em 31 de maio de 2017, intitulado «A UE, alertada contra o risco de resolução do Banco Popular» (La UE, advértida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular), este artigo indica que, segundo um alto funcionário da União que permaneceu anónimo, um dos principais fiscalizadores dos bancos na Europa tinha alertado os funcionários da União de que o Banco Popular poderia necessitar de uma resolução se não conseguisse encontrar um adquirente e que a presidente do CUR tinha recentemente emitido uma «alerta rápido». Segundo esse artigo, esse alto funcionário indicou igualmente que a presidente do CUR tinha declarado que o CUR seguia o processo (Banco Popular) com especial atenção para uma possível intervenção e acrescentou que a proposta de fusão do banco poderia ser infrutífera.

620 Este artigo da Reuters indica igualmente que, segundo outra fonte, igualmente anónima, estavam em curso preparativos gerais, apesar de ainda não ter sido adotada nenhuma medida concreta. Segundo esse artigo, um porta-voz do Banco Popular tinha declarado que o banco trabalhava em vários planos, incluindo uma fusão, um aumento de capital e vendas de ativos.

621 Refira-se igualmente que esse artigo menciona o comunicado de imprensa do CUR do mesmo dia, no qual o CUR indicou que não comentava as dificuldades específicas de um banco, que não podia confirmar as interpretações relativas às alegadas citações feitas pela sua presidente e que nunca emitia qualquer alerta a propósito dos bancos.

622 Os recorrentes mencionam o excerto desse artigo segundo o qual estavam em curso «preparativos gerais». Basta observar que, segundo o artigo, essas afirmações foram emitidas por uma «segunda fonte», igualmente anónima, que não se especifica tratar-se de um funcionário da União. Essas afirmações não podem, portanto, ser atribuídas a um funcionário da Comissão ou a um membro do pessoal do CUR. Além disso, a referência a «preparativos gerais» tem um alcance muito vago e não dá nenhuma indicação que permita determinar se visavam um processo de resolução iniciado contra o Banco Popular ou se faziam referência aos planos previstos pelo próprio banco e mencionados igualmente nesse artigo.

623 Além disso, há que observar que os recorrentes não especificam que informações contidas nesse artigo são confidenciais nem em que medida a sua divulgação constitui uma violação das exigências de sigilo profissional do CUR ou da Comissão. Em todo o caso, as afirmações desse funcionário da União, relatadas nesse artigo, não eram relativas a informações confidenciais que só pudessem ser do conhecimento de membros do CUR ou da Comissão e não são suscetíveis de demonstrar a existência das alegadas fugas invocadas pelos recorrentes.

624 Assim, primeiro, o funcionário teria mencionado um «alerta rápido» emitido pela presidente do CUR. Ora, refira-se que essa afirmação não corresponde a uma competência do CUR, o que, de resto, este recordou no seu comunicado de imprensa de 31 de maio de 2017.

625 Segundo, quanto à afirmação desse funcionário de que «a presidente do CUR tinha declarado que o CUR seguia o processo (Banco Popular) com especial atenção para uma possível intervenção», basta observar que essas afirmações reproduzem a substância daquilo que o presidente do CUR tinha afirmado publicamente na sua entrevista concedida ao canal de televisão Bloomberg em 23 de maio de 2017, a saber, que o Banco Popular estava a ser «vigiado». Além disso, a interpretação extensiva dada a estas afirmações foi desmentida pelo CUR no seu comunicado de imprensa.

626 Além disso, o facto de esse artigo referir alegadas palavras do presidente do CUR não basta para demonstrar a sua autenticidade, tanto mais que a própria pessoa que supostamente relatou essas palavras não é identificada.

627 Em terceiro lugar, quanto à afirmação desse funcionário de que a oferta de fusão do banco poderia ser infrutífera, resulta desse mesmo artigo que o próprio Banco Popular tinha indicado que a data-limite inicialmente fixada para 10 de junho de 2017 para apresentar propostas no âmbito do processo de venda privada era flexível.

628 A este respeito, os recorrentes apresentaram em anexo à petição, um artigo de El País, de 31 de maio de 2017, intitulado «Banco Popular prolonga o prazo para apresentar propostas até ao fim de junho» (El Popular amplía el plazo para prender ofertas hasta fin de junio) que confirma que o banco adiou a data-limite de apresentação das propostas de 10 de junho para a última semana desse mês.

629 Assim, a eventualidade de o processo de venda privada iniciado em abril de 2017 poder ser infrutífero não pode ser considerada uma informação confidencial, mas sim uma simples dedução decorrente das circunstâncias, a saber, que, em 31 de maio de 2017, o Banco Popular ainda não tinha encontrado adquirente no âmbito desse processo e que a data de encerramento desse processo tinha sido adiada.

630 Em quarto lugar, no que respeita à afirmação de que, segundo um alto funcionário da União que permaneceu anónimo, um dos principais fiscalizadores dos bancos na Europa tinha alertado os funcionários da União para o facto de o Banco Popular poder necessitar de uma resolução se não conseguisse encontrar um adquirente, refira-se que vários artigos de imprensa já mencionavam, ao longo de maio, o facto de o Banco Popular estar em dificuldade e de ter dado início a um processo de venda privada.

631 Assim, resulta de um artigo de 11 de maio de 2017, publicado no sítio Internet elconfidencial.com, acima referido no n.º 40, que o presidente do Banco Popular tinha ordenado a venda urgente do banco devido a um risco de insolvência. A referência, no artigo da Reuters de 31 de maio de 2017, ao facto de os funcionários da União terem sido informados por «um dos principais fiscalizadores dos bancos na Europa», parece corresponder à informação dada nesse artigo de 11 de maio de 2017, segundo a qual, devido a um risco sério de insolvência, nomeadamente, por causa da fuga contínua dos depósitos, o presidente do Banco Popular tinha sido obrigado a levar a cabo o processo de venda para cumprir as exigências do BCE. Além disso, um artigo de 15 de maio de 2017, publicado no sítio Internet elconfidencial.com, acima referido no n.º 41, indicava que o plano de venda do Banco Popular tinha sido levado a cabo pelo seu presidente após a inspeção do BCE.

632 Assim, o facto de o Banco Popular estar confrontado com um risco de insolvência se não encontrasse um adquirente no termo do processo de venda que tinha iniciado era uma informação pública desde meados de maio de 2017.

633 Daí resulta que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, as afirmações do funcionário da União que permaneceu anónimo relatadas nesse artigo não contêm informações confidenciais relativas à aplicação de um procedimento de resolução ao Banco Popular, como as referidas no considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014, que só pudessem ser do conhecimento de funcionários da Comissão ou de membros do CUR.

634 Por outro lado, esse artigo da Reuters baseia-se nas afirmações de um alegado funcionário da União que permaneceu anónimo sobre o qual não se esclarece a que instituição ou órgão da União pertence.

635 Como alega o CUR, muitas outras pessoas além dos membros do CUR ou dos funcionários da Comissão eram suscetíveis de fazer tais afirmações, tendo em conta, nomeadamente, as possibilidades de troca de informações previstas, nomeadamente, no artigo 88.º, n.º 6, do Regulamento n.º 806/2014.

636 Ora, segundo a jurisprudência, no âmbito de uma ação de indemnização, é ao demandante que cabe demonstrar que estão preenchidos os pressupostos da responsabilidade extracontratual da União Europeia, na aceção do artigo 340.º Assim, na medida em que os recorrentes não demonstraram, no caso presente, que a publicação de informações na imprensa resultava de uma divulgação de informações imputável ao CUR, essa publicação não lhe pode, em princípio, ser imputada (v., neste sentido, Acórdão de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 182 e jurisprudência aí referida).

637 A esse respeito, refira-se que os recorrentes não apresentam nenhum elemento suscetível de demonstrar que o funcionário citado nesse artigo seria um funcionário da Comissão ou um membro do pessoal do CUR.

638 Os recorrentes limitam-se a afirmar que esse artigo prova a existência de fugas e que o CUR não negou que tivessem ocorrido fugas. Alegam que o CUR e a Comissão não apresentaram qualquer relatório nem procederam a um inquérito interno que permitisse concluir que não estavam na origem das fugas de informações contidas no artigo da Reuters. Alegam que, não tendo existido esse inquérito interno, o CUR e a Comissão não podem apresentar nenhuma prova que lhes permita inverter a presunção resultante do considerando 116 e dos artigos 88.º e 91.º do Regulamento n.º 806/2014.

639 Ora, admitindo que as afirmações relatadas nesse artigo tivessem origem numa fuga por parte de um funcionário da União, na medida em que não está demonstrado que os serviços da Comissão ou do CUR são responsáveis pela fuga de informações testemunhadas pelos artigos de imprensa a que se referem os recorrentes, resulta da jurisprudência que essa origem da fuga não pode ser presumida (v., neste sentido, Acórdão de 15 de março de 2006, BASF/Comissão, T-15/02, EU:T:2006:74, n.º 605).

640 Refira-se ainda que, mesmo no caso de ser verosímil que a Comissão ou o CUR pudessem estar na origem dessa fuga, essa eventualidade só por si não bastaria para lhes impor o ónus da prova do contrário, como alegam os recorrentes (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2006, Degussa/Comissão, T-279/02, EU:T:2006:103, n.º 412).

641 Contrariamente ao que alegam os recorrentes, nem o considerando 116 nem o artigo 88.º do Regulamento n.º 806/2014, que proíbem a divulgação de informações confidenciais a qualquer pessoa ou autoridade, podem ser interpretados no sentido de que contêm uma presunção de que qualquer fuga respeitante à resolução de uma entidade teria origem num membro do pessoal do CUR, que implicasse uma inversão do ónus da prova.

642 No caso, na falta de uma presunção de que a Comissão ou o CUR estariam na origem da alegada fuga de informações, não lhes cabe demonstrar que não o estavam.

643 Além disso, em nenhum caso se pode inferir da inexistência de um inquérito interno a prova da violação pelo CUR ou pela Comissão das suas obrigações de confidencialidade. Assim, há que considerar que o facto de o CUR e a Comissão não terem procedido a um inquérito interno para determinar a origem de potenciais fugas de informação, posteriormente à adoção da decisão de resolução, não é relevante para a apreciação de um comportamento ilegal na origem do dano invocado pelos recorrentes.

644 A esse respeito, por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de outubro de 2020, os recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. Esse oferecimento de prova refere-se a duas mensagens de correio eletrónico internas do CUR, de 10 e 18 de agosto de 2017, relativas a uma potencial fuga de informações na origem do artigo da Reuters de 31 de maio de 2017. Os recorrentes referem que tiveram acesso a esses documentos na sequência da decisão do Comité de Recurso do CUR de 15 de abril de 2020, relativa ao seu pedido de acesso a documentos, apresentado com base no artigo 90.º do Regulamento n.º 806/2014 e que o CUR lhes comunicou essas duas mensagens de correio eletrónico em 27 de agosto de 2020. Alegam que essas mensagens de correio eletrónico demonstram a inexistência de um inquérito interno do CUR sobre a alegada fuga de informações na origem do artigo de 31 de maio de 2017.

645 Basta lembrar que os recorrentes não demonstraram que as afirmações contidas no artigo da Reuters de 31 de maio de 2017 tivessem origem numa fuga de informações por parte de um membro do CUR e que o facto de o CUR não ter procedido a um inquérito interno não é pertinente para apreciar se este violou as suas obrigações de confidencialidade. Assim, há que considerar que essa nova prova para demonstrar a inexistência de um inquérito interno do CUR sobre a alegada fuga de informações na origem do artigo de 31 de maio de 2017 não é pertinente.

646 Resulta do exposto que os recorrentes não demonstraram a existência de uma violação do princípio da confidencialidade e do dever de sigilo profissional por parte do CUR ou da Comissão.

2) Quanto à segunda alegação, relativa à atitude passiva do CUR e da Comissão

647 Os recorrentes alegam que, no início das fugas de informação, em vez de tomar medidas para atenuar o prejuízo, o CUR e a Comissão adotaram uma atitude passiva contra o direito a uma boa administração e o direito a uma intervenção precoce. Quando o CUR considerou o Banco Popular em situação ou risco de insolvência, adotou o programa de resolução sem ter em conta medidas menos restritivas para os recorrentes, em violação do Regulamento n.º 806/2014 e dos princípios fundamentais, como os princípios da proporcionalidade, da proibição da discriminação e da arbitrariedade, bem como do direito de audiência e do direito à fundamentação das decisões. Consideram que, uma vez que o CUR e a Comissão criaram a situação de incerteza que provocou a insolvência do Banco Popular, eram obrigados a agir a fim de minimizar o prejuízo causado.

648 Refira-se que os recorrentes não explicam o que imputam exatamente à Comissão e ao CUR quando mencionam a sua «atitude passiva», nem quais seriam as medidas que estes deveriam ter tomado para «atenuar o prejuízo».

649 Como refere a Comissão, segundo a jurisprudência, as omissões das instituições da União só são suscetíveis de gerar responsabilidade da União na medida em que as instituições tenham violado uma obrigação legal de agir resultante de uma disposição de direito da União (Acórdão de 15 de setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, EU:C:1994:329, n.º 58; v., igualmente, Acórdãos de 14 de dezembro de 2005, Beamglow/Parlamento e o., T-383/00, EU:T:2005:453, n.º 166 e jurisprudência aí referida, e de 16 de novembro de 2017, Acquafarm/Comissão, T-458/16, não publicado, EU:T:2017:810, n.º 47 e jurisprudência aí referida). Ora, os recorrentes não explicam com base em que disposições o CUR e a Comissão têm a obrigação de agir para evitar adotar uma decisão de resolução.

650 Na medida em que os recorrentes fazem referência aos argumentos que já suscitaram no âmbito do pedido de anulação, basta observar que estes já foram rejeitados no âmbito da análise do primeiro fundamento. Em especial, os argumentos relativos à atitude passiva do CUR e da Comissão em violação do princípio da boa administração foram rejeitados no âmbito da análise da terceira alegação da primeira parte do primeiro fundamento, nos n.os 173 a 176, *supra*, e os argumentos relativos à não consideração de medidas menos restritivas para os recorrentes foram julgados improcedentes no âmbito da segunda e terceira partes do primeiro fundamento.

651 Resulta do exposto que os recorrentes não demonstraram a existência de um comportamento ilegal do CUR ou da Comissão e que, portanto, não demonstraram a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica destinada a conferir direitos aos particulares. Em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 596, uma vez que não

está preenchido o primeiro pressuposto da responsabilidade extracontratual do CUR ou da Comissão, o segundo pedido de indemnização deve ser julgado improcedente, sem que seja necessário examinar os outros pressupostos.

652 O Tribunal considera, no entanto, oportuno, no interesse de uma boa administração da justiça, examinar igualmente os argumentos dos recorrentes relativos à existência de um nexo de causalidade entre o alegado comportamento ilegal do CUR e da Comissão e o prejuízo que sofreram.

b) Quanto ao nexo de causalidade

653 Os recorrentes alegam que o nexo de causalidade relativo a divulgações de informações confidenciais é mencionado no considerando 116 do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que podem ter por efeito que uma instituição bancária seja sujeita a um procedimento de resolução. A utilização da expressão «[d]ever-se-á presumir» nesse considerando 116 significa que, em caso de violação das obrigações de confidencialidade, cabe às instituições da União provar a inexistência de nexo de causalidade.

654 Os recorrentes lembram que a declaração do presidente do CUR em 23 de maio de 2017, segundo a qual o CUR estava a analisar o Banco Popular, e o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017, que informava que o CUR daria início a um procedimento de resolução, estiveram na origem de um pânico generalizado, que levou a uma queda da cotação do Banco Popular na bolsa e a levantamentos maciços de depósitos. Após essas fugas de informação, o CUR e a Comissão nada fizeram para corrigir a situação e, consequentemente, o CUR considerou que o Banco Popular estava em insolvência e acionou o procedimento de resolução. Além disso, o CUR cometeu várias violações na adoção do programa de resolução. Todas estas violações estão na origem do dano dos recorrentes. Os recorrentes entendem que o CUR e a Comissão não deveriam ter adotado uma medida de resolução do Banco Popular, caso em que ainda disporiam dos seus investimentos, ou que deveriam tê-lo feito noutras condições, caso em que poderiam não ter sofrido qualquer dano patrimonial.

655 Quanto ao pressuposto do nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o dano invocado, o referido dano deve resultar de forma suficientemente direta do comportamento imputado, devendo este último constituir a causa determinante do dano, ao passo que não existe qualquer obrigação de reparar toda e qualquer consequência danosa, ainda que afastada, de uma situação ilegal. Cabe ao demandante fazer a prova da existência de um nexo de causalidade entre o comportamento imputado e o dano invocado (v. Acórdão de 11 de julho de 2019, BP/FRA, T-838/16, não publicado, T-149/96, EU:T:2019:494, n.º 217 e jurisprudência aí referida).

656 Os recorrentes alegam que a declaração do presidente do CUR em 23 de maio de 2017 e o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017 estão na origem da crise de liquidez do Banco Popular.

657 Estes argumentos assentam numa apresentação parcial e errada dos factos na origem da crise de liquidez do Banco Popular e das causas que conduziram à sua situação ou risco de insolvência.

658 Assim, há que lembrar que, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, o BCE indicou que o Banco Popular tinha chamado a atenção devido à sua fraca rentabilidade, à má qualidade dos seus ativos e à sua fraca taxa de cobertura em relação aos seus pares e que, desde janeiro de 2017, era objeto de uma má cobertura mediática. O BCE referiu que, em fevereiro de 2017, no momento do anúncio dos seus resultados anuais de 2016, o Banco

Popular revelou uma necessidade de provisões excecionais e a substituição do seu presidente. Constatou que esses anúncios tinham causado uma descida da notação do Banco Popular pela DBRS e preocupações significativas à clientela do Banco Popular que se traduziram em retiradas inesperadas de depósitos.

659 O BCE referiu igualmente que uma outra vaga de levantamentos de depósitos tinha sido desencadeada pela publicação, pelo Banco Popular, em 3 de abril de 2017, de uma declaração pública *ad hoc* que informava o resultado de várias auditorias internas e alimentada por outros acontecimentos acima mencionados no n.º 56.

660 No considerando 24 do programa de resolução, o CUR citou várias circunstâncias que tinham levado à rápida deterioração da situação de liquidez do Banco Popular, a saber:

— em fevereiro de 2017, o Banco Popular anunciou uma necessidade de provisões excecionais no montante de 5 700 milhões de euros, levando a uma perda consolidada de 3 485 milhões de euros, e nomeou um novo presidente;

— em 10 de fevereiro de 2017, a DBRS desceu a notação do Banco Popular;

— em 3 de abril de 2017, o Banco Popular publicou uma declaração pública *ad hoc* que informava sobre o resultado de auditorias internas que tinham potencialmente um impacto significativo nas suas demonstrações financeiras e confirmou a substituição do seu diretor-geral menos de um ano após a sua entrada em funções;

— em 7 de abril de 2017, a Standard & Poor's e, em 21 de abril, a Moody's, baixaram a notação do Banco Popular;

— em 12 de maio de 2017, o Banco Popular violou a exigência de cobertura das necessidades de liquidez de 80 % e não conseguiu restabelecer a conformidade com o limite regulamentar desde então;

— a cobertura mediática negativa e contínua sobre os resultados financeiros do Banco Popular e sobre o suposto risco iminente de insolvência ou de falta de liquidez causou um aumento dos levantamentos de depósitos;

— em 6 de junho de 2017, a DBRS e a Moody's baixaram a notação do Banco Popular.

661 O CUR referiu que todas essas circunstâncias tinham levado a grandes levantamentos de depósitos.

662 Refira-se igualmente que o conselho de administração do Banco Popular, na ata da reunião de 6 de junho de 2017, na sequência da qual declarou que o banco estava em situação de insolvência, menciona as razões que conduziram à situação do Banco Popular, entre as quais os artigos de imprensa publicados nos meses anteriores sobre a situação financeira do grupo em geral e do Banco Popular, em especial, e os seus efeitos sobre a situação de liquidez. O conselho de administração mencionou que o período de tensão financeira extrema que atravessava o Banco Popular se devia a vários fatores, nomeadamente à menor solvabilidade, à qualidade dos ativos e à sua cobertura em relação ao grupo de comparação, bem como à cobertura mediática contínua e extremamente negativa do grupo em certos meios de comunicação social. Daí resulta que, embora o conselho de administração reconheça que as informações relativas às dificuldades financeiras do

grupo difundidas na imprensa há vários meses contribuíram para a situação do Banco Popular, apenas as cita como um fator entre outros e não menciona a declaração do presidente do CUR em 23 de maio de 2017 nem o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017.

663 Resulta destes factos, não impugnados pelos recorrentes, que a situação do Banco Popular já se tinha degradado muito antes de 23 de maio de 2017 e que a crise de liquidez do Banco Popular era causada por múltiplos fatores, que tinham origem nos maus resultados do banco anunciados em fevereiro e abril de 2017. Em especial, a exigência de cobertura das necessidades de liquidez do Banco Popular não respeitava os requisitos legais desde 12 de maio de 2017.

664 Refira-se que os recorrentes não podem ignorar todas as circunstâncias objetivas que causaram os problemas de liquidez do Banco Popular, particularmente desde abril de 2017. Não podem validamente alegar que a declaração de 23 de maio de 2017 e o artigo de 31 de maio de 2017, mesmo admitindo que tivessem origem numa violação do princípio da confidencialidade por parte do CUR ou da Comissão, estavam na origem da crise de liquidez do Banco Popular e, portanto, do seu dano.

665 Por conseguinte, daí resulta que os recorrentes não demonstraram um nexo de causalidade entre as alegadas ilegalidades cometidas pelo CUR e pela Comissão e a crise de liquidez do Banco Popular e, portanto, entre estas e o dano invocado.

666 Esta conclusão não é posta em causa pelos restantes argumentos dos recorrentes.

667 Os recorrentes alegam que o BCE, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, salientou que as perdas de depósitos desde 31 de maio de 2017 eram particularmente significativas, depois de os meios de comunicação social revelarem que o banco poderia ser confrontado com uma liquidação se o processo de venda privada em curso não tivesse sucesso a muito curto prazo.

668 Resulta da sua avaliação que, segundo o BCE, o anúncio do fracasso do processo de venda privada e do risco de liquidação da empresa reforçou as perdas de depósitos do Banco Popular. No entanto, trata-se apenas de um elemento entre os outros numerosos citados pelo BCE que estão na origem dessas fugas de depósitos. Os recorrentes não podem afirmar que o BCE reconheceu que o artigo da Reuters estava na origem da crise de liquidez do Banco Popular.

669 O BCE referiu a importante cobertura mediática negativa de que o Banco Popular foi objeto durante esse período e cita mesmo exemplos de artigos publicados em 11 e 15 de maio de 2017, acima mencionados nos n.os 40 e 41. Os recorrentes não podem isolar de todos estes artigos de imprensa o único artigo que menciona um funcionário da União, para alegar que só este artigo está na origem da fuga da liquidez do Banco Popular.

670 Os recorrentes alegam igualmente que o CUR, na avaliação 1, e o BCE, na sua avaliação de 5 de junho de 2017, relativa ao pedido de injeção de liquidez de emergência do Banco Popular, indicaram que 23 e 31 de maio de 2017 eram datas importantes na crise de liquidez do Banco Popular.

671 A este respeito, na sua avaliação, de 5 de junho de 2017, relativa ao pedido de injeção de liquidez de emergência do Banco Popular, o BCE indicou:

«O Banco Popular deparou-se com grandes levantamentos de depósitos em todos os segmentos de clientela entre 31 de março e 1 de junho de 2017, o que levou a uma deterioração grave da sua base de depósitos […] e da sua capacidade de reequilíbrio (CBC) […]. Provocados por uma deterioração da reputação do banco resultante de uma cobertura mediática e pelo anúncio feito pelo banco de uma necessidade de proceder a um aumento de capital ou a uma fusão-aquisição, devido à degradação da sua situação financeira, conjugada com o impacto de grandes descidas da sua notação, as retiradas de depósitos ultrapassaram 500 milhões por dia de forma repetida ao longo destas últimas semanas (em 12 de maio, 16 de maio, 22 de maio, 23 de maio, 31 de maio e 1 de junho) no contexto de uma diminuição constante dos fundos com margem de liquidez limitada.»

672 O CUR, na avaliação 1, reproduziu essa mesma análise indicando ter-se baseado nas informações prestadas pelo BCE.

673 Daí resulta que as datas de 23 e 31 de maio de 2017 só são mencionadas pelo BCE e pelo CUR entre outras datas correspondentes às datas de levantamento de depósitos superiores a 500 milhões de euros e não têm nenhuma relação com a declaração do presidente do CUR nem com o artigo da Reuters. Contrariamente ao que alegam os recorrentes, o BCE e o CUR não indicaram que as datas de 23 e 31 de maio eram mais importantes do que as outras datas mencionadas. Além disso, sublinharam que as causas das retiradas de depósitos eram múltiplas e daí não se pode inferir, como fazem os recorrentes, que a declaração de 23 de maio e o artigo de 31 de maio estavam na origem da crise de liquidez do Banco Popular.

674 Além disso, a evolução do preço da ação do Banco Popular mostrava uma descida constante entre junho de 2016 e junho de 2017. Contrariamente ao que afirmam os recorrentes, esta evolução não revela nenhuma relação entre, por um lado, a declaração de 23 de maio e o artigo de 31 de maio de 2017 e, por outro, a cotação das ações do Banco Popular. A queda da cotação das ações do Banco Popular explica-se pela má situação financeira do banco e deve ser relacionada com as sucessivas descidas da notação do Banco Popular pelas agências de notação, acima referidas nos n.os 32, 38 e 46.

675 Resulta do exposto que os pedidos de indemnização dos recorrentes devem ser julgados improcedentes.

C. Quanto aos pedidos de anulação da avaliação 2 e de compensação

676 Com o seu terceiro pedido, os recorrentes impugnam a avaliação 2 com base no artigo 20.º, n.º 15, e nos artigos 86.º e 87.º do Regulamento n.º 806/2014, e invocam o direito a uma compensação.

677 A Comissão sustenta que a impugnação da avaliação 2 é inadmissível. O CUR alega que a avaliação 2 não pode ser impugnada separadamente da decisão de resolução.

678 Em primeiro lugar, os recorrentes pedem a anulação da avaliação 2, independentemente da anulação das decisões recorridas. Com efeito, indicam expressamente, na petição, que o direito de impugnar a avaliação com base no artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 constitui um pedido de anulação parcial da decisão de resolução, mais precisamente do relatório de peritagem utilizado pelo CUR para efeitos da resolução. Sustentam que o seu pedido,

apresentado com base no artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014, é independente do recurso de anulação das decisões recorridas e dos seus pedidos de indemnização. Entendem que este pedido é admissível mesmo em caso de improcedência dos outros pedidos.

679 Além disso, na carta que apresentaram na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2019, relativa a um pedido de alteração das diligências de instrução, os recorrentes apresentam eles próprios o pedido de anulação das decisões recorridas, a ação de responsabilidade extracontratual e a impugnação da avaliação 2, conjuntamente com um pedido de indemnização, como três ações independentes.

680 Refira-se, a este respeito, que o artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

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

681 A este respeito, os recorrentes baseiam-se numa interpretação errada desta disposição e do considerando 63 do Regulamento n.º 806/2014, segundo o qual «[e]ssa avaliação só deverá ser passível de recurso em conjunto com a própria decisão de resolução». Contrariamente ao que sustentam os recorrentes, a possibilidade de interpor um recurso «conjunto» contra a avaliação e o programa de resolução não significa que seja possível impugnar a avaliação num recurso distinto daquele que visa a anulação do programa de resolução, mesmo que seja interposto no mesmo momento e através de uma única petição.

682 Resulta claramente dos termos utilizados no artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 que a avaliação 2, enquanto parte integrante do programa de resolução, só pode ser impugnada no âmbito de um recurso de anulação deste último, mas não pode ser objeto de recurso independente.

683 Assim, há que observar que o pedido dos recorrentes de anulação apenas da avaliação 2, independentemente do seu pedido de anulação das decisões recorridas, deve ser interpretado como um recurso distinto do que visa a anulação do programa de resolução. Ora, o artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014, no qual as recorrentes baseiam o seu pedido de anulação da avaliação 2, exclui expressamente a possibilidade de interpor tal recurso.

684 Por conseguinte, há que julgar inadmissível o pedido de anulação da avaliação 2.

685 Em segundo lugar, os recorrentes invocam um direito a uma indemnização que decorre diretamente do artigo 17.º da Carta, mesmo que o Regulamento n.º 806/2014 não preveja um regime de indemnização. No que respeita à indemnização, os recorrentes alegam que os acionistas e os titulares de obrigações do Banco Popular deveriam ter recebido uma compensação após a resolução, equivalente ao valor do ativo líquido, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 12, do Regulamento n.º 806/2014, e não ao valor da liquidação. Sustentam que este pedido é admissível mesmo que não tenham precisado a extensão exata do dano nem o montante exato da reparação pedida.

686 Os recorrentes indicam igualmente que «o recurso previsto no artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 é independente do recurso de anulação e da ação de responsabilidade extracontratual» e que a avaliação utilizada para efeitos desta disposição é «diferente do cálculo do dano em caso de anulação com confirmação de efeitos ou do cálculo em caso de

responsabilidade extracontratual». Na réplica, invocam um direito a uma indemnização equivalente ao valor do ativo líquido do Banco Popular à data da resolução, em conformidade com o artigo 20.º, n.ºs 12 e 16, do Regulamento n.º 806/2014, conjugado com o artigo 20.º, n.º 15, e com os artigos 86.º e 87.º do mesmo regulamento.

687 Na réplica, os recorrentes sustentam que, se a avaliação 2 tivesse refletido o valor do ativo líquido do Banco Popular à data da resolução, este não teria sido submetido à resolução ou teria sido necessário fixar uma proposta de preço mínimo superior, o que teria beneficiado os acionistas e os detentores de instrumentos de capital. Consideram que, tendo em conta as estimativas do BCE e do Banco Popular, o ativo líquido do Banco Popular era positivo no valor de 7 mil milhões de euros e que os acionistas e detentores de instrumentos de capital devem ser indemnizados por um montante calculado com base nesse valor, ou seja, 1,67 euros por ação.

688 Além disso, há que observar que, na sua carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2019, os recorrentes renunciaram ao seu pedido, constante da petição, de nomeação de um perito para proceder a uma avaliação justa, prudente e realista para calcular o valor do ativo líquido do Banco Popular.

689 Ora, não se pode deixar de observar que os argumentos dos recorrentes não permitem compreender qual é o fundamento jurídico deste pedido de indemnização apresentado no âmbito da impugnação da avaliação 2.

690 Em primeiro lugar, as referências feitas pelos recorrentes ao artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 como fundamento do seu pedido de indemnização não são compreensíveis. Esta disposição, acima recordada no n.º 681, limita-se a indicar que a avaliação em que o CUR se baseou faz parte integrante do programa de resolução e não pode ser objeto de recurso separado.

691 Em segundo lugar, quanto à afirmação de que o direito a indemnização decorre diretamente da violação do direito de propriedade consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta, refira-se que, ainda que a resolução do Banco Popular tenha conduzido a uma violação do direito de propriedade dos recorrentes, esta não pode decorrer da avaliação 2.

692 Com efeito, refira-se que a avaliação 2, realizada por um perito independente, tem por objetivo fornecer ao CUR os elementos que lhe permitam adotar o programa de resolução e, como refere a Comissão, não produz, por si só, efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses dos recorrentes. Só o programa de resolução e a Decisão 2017/1246 produzem efeitos jurídicos vinculativos. Os recorrentes não podem, portanto, exigir a concessão de uma indemnização com base na impugnação da avaliação 2 independente da impugnação das decisões recorridas.

693 Em terceiro lugar, quanto à referência feita pelos recorrentes ao artigo 20.º, n.º 12, do Regulamento n.º 806/2014, basta observar que esta disposição não é pertinente no caso em apreço.

694 O artigo 20.º, n.º 12, do Regulamento n.º 806/2014 dispõe:

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

a) Exerça o seu poder de aumentar o valor dos créditos na posse dos credores ou titulares de instrumentos de capital relevantes que tenham sido reduzidos no âmbito do instrumento de recapitalização interna;

b) Dê instruções a uma instituição de transição ou um veículo de gestão de ativos para efetuar um novo pagamento da contrapartida, no que diz respeito aos ativos, direitos ou passivos, a uma instituição objeto de resolução ou, consoante o caso, no que diz respeito aos outros instrumentos de propriedade, aos proprietários desses instrumentos de propriedade.»

695 Basta observar que, no caso, o CUR não procedeu a uma avaliação definitiva *ex post* com base nessa disposição. De qualquer modo, contrariamente ao que alegam os recorrentes, essa disposição não prevê a possibilidade de o CUR ou a Comissão lhes concederem uma indemnização.

696 Em quarto lugar, a referência feita pelos recorrentes ao artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014, como fundamento do seu direito a uma indemnização equivalente ao valor do ativo líquido do Banco Popular à data da resolução, não é compreensível, na medida em que essa disposição apenas prevê que o CUR assegure que seja realizada uma avaliação após a resolução, a fim de determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se a instituição sujeita a um processo de resolução tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência.

697 Por outro lado, na medida em que se deve interpretar esse pedido de indemnização no sentido de que visa acionar a responsabilidade extracontratual do CUR ou da Comissão com base no artigo 87.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014, basta observar que esse pedido não refere nenhum dos pressupostos necessários da responsabilidade das instituições na aceção do artigo 340.º TFUE, referidos pela jurisprudência acima referida no n.º 595. Com efeito, os recorrentes não indicam qual seria a violação cometida pelo CUR ou pela Comissão, nem qual o comportamento que lhes é imputado.

698 Em face do exposto, há que julgar improcedente o pedido de indemnização baseado na impugnação da avaliação 2.

699 Por conseguinte, o terceiro pedido dos recorrentes deve ser julgado improcedente.

D. Quanto aos pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução

700 Os recorrentes pediram ao Tribunal Geral que ordenasse diversas medidas de organização do processo e diligências de instrução.

701 Na petição, os recorrentes pediram ao Tribunal Geral, por um lado, que ordenasse ao CUR, à Comissão, ao BCE, ao Reino de Espanha, ao Banco de Espanha e ao FROB a apresentação de diversos documentos. Por outro lado, pediram ao Tribunal Geral que ordenasse a inquirição de várias pessoas como testemunhas e a elaboração de relatórios periciais, com fundamento no artigo 91.º, alíneas d) e e), do Regulamento de Processo.

702 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2019, os recorrentes apresentaram uma alteração dos pedidos de diligências de instrução constantes da petição e da réplica. Nessa carta, indicaram que retiravam o seu pedido de relatórios periciais e que limitavam o seu pedido de inquirição de testemunhas à inquirição do presidente do CUR.

703 No que respeita aos pedidos de medidas de organização do processo ou de diligências de instrução apresentados por uma parte num litígio, há que lembrar que cabe exclusivamente ao Tribunal Geral decidir da eventual necessidade de completar os elementos de informação de que dispõe sobre os processos que lhe são submetidos (v. Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Mamoli Robinetteria/Comissão, C-619/13 P, EU:C:2017:50, n.º 117 e jurisprudência aí referida; Acórdão de 12 de novembro de 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, EU:C:2020:918, n.º 53).

704 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, mesmo que um pedido de inquirição de testemunhas, formulado na petição inicial, indique com precisão os factos sobre os quais devem ser inquiridas a testemunha ou as testemunhas e as razões que justificam a respetiva inquirição, compete ao Tribunal Geral apreciar a pertinência do pedido face ao objeto do litígio e à necessidade de proceder à inquirição das testemunhas arroladas (v. Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Mamoli Robinetteria/Comissão, C-619/13 P, EU:C:2017:50, n.º 118 e jurisprudência aí referida; Acórdão de 22 de outubro de 2020, Silver Plastics e Johannes Reifenhäuser/Comissão, C-702/19 P, EU:C:2020:857, n.º 29).

705 Há que lembrar que, no seu despacho de diligências de instrução, de 12 de maio de 2021, nos termos do artigo 91.º, alínea b), do artigo 92.º, n.º 3, e do artigo 103.º do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral ordenou ao CUR a apresentação de certos documentos acima referidos no n.º 98. Por Despacho de 9 de junho de 2021, o Tribunal Geral considerou que os documentos apresentados pelo CUR na sua versão confidencial não eram pertinentes para a decisão da causa.

706 No caso, refira-se que os elementos constantes dos autos e as explicações dadas na audiência são suficientes para permitir ao Tribunal Geral pronunciar-se, podendo este decidir utilmente com base nos pedidos, fundamentos e argumentos desenvolvidos no decurso da instância e tendo em conta os documentos apresentados pelas partes.

707 Daí resulta que os pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução dos recorrentes devem ser indeferidos, sem que seja necessário conhecer da admissibilidade de alguns desses pedidos.

708 Resulta do acima exposto que deve ser integralmente negado provimento ao recurso.

V. Quanto às despesas

709 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 os recorrentes sido vencidos, há que condená-los a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pela Comissão, pelo CUR e pelo Banco Santander, em conformidade com os pedidos destes últimos.

710 Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. O Reino de Espanha suportará, pois, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

decide:

1) Nega-se provimento ao recurso.

2) A Eleveté Invest Group, SL, e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo são condenados nas suas próprias despesas e nas despesas da Comissão Europeia, do Conselho Único de Resolução (CUR) e do Banco Santander, SA.

3) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de junho de 2022.

Assinaturas

Índice

I. Quadro jurídico . . . 2

II. Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso . . . 6

A. Quanto à situação do Banco Popular antes da adoção do programa de resolução . . . 6

B. Quanto a outros factos anteriores à adoção do programa de resolução . . . 8

C. Quanto ao programa de resolução do Banco Popular de 7 de junho de 2017 . . . 11

D. Quanto aos factos posteriores à adoção da decisão de resolução . . . 13

III. Tramitação do processo e pedidos das partes . . . 14

IV. Questão de direito . . . 16

A. Quanto ao pedido de anulação das decisões recorridas . . . 16

1. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 . . . 18

a) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 . . . 18

1) Quanto à primeira alegação, relativa à necessidade de uma injeção de liquidez . 22

2) Quanto à segunda alegação, relativa à violação das obrigações de confidencialidade . . . 24

3) Quanto à terceira alegação, relativa à violação do princípio da boa administração . . . 25

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 . . . 26

c) Quanto à terceira parte, relativa à violação do artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 806/2014 . . . 34

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014 . . . 38

a) Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014 . . . 40

b) Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 20.º, n.º 5, alíneas a) a c) e f), do Regulamento n.º 806/2014 . . . 41

c) Quanto à terceira parte, relativa à falta de independência da Deloitte . . . 43

d) Quanto à quarta parte, relativa à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 pelo facto de a avaliação 2 não ser «justa, prudente e realista» 46

1) Quanto à primeira alegação, segundo a qual a avaliação 2 se baseava em critérios errados 47

2) Quanto à segunda alegação, segundo a qual as avaliações 1 e 2 são altamente especulativas 49

3) Quanto à terceira alegação, segundo a qual a avaliação 2 não é «justa, prudente e realista» 54

e) Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.ºs 7 e 9, do Regulamento n.º 806/2014 56

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito de audiência e do direito de acesso ao processo, consagrados no artigo 41.º, n.º 2, da Carta 58

a) Quanto à primeira parte, relativa à violação do direito de audiência 58

b) Quanto à segunda parte, violação do direito de acesso ao processo 68

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 73

B. Quanto aos pedidos de indemnização 80

1. Quanto ao primeiro pedido de indemnização 80

2. Quanto ao segundo pedido de indemnização 81

a) Quanto à ilegalidade invocada 82

1) Quanto à primeira alegação, relativa à violação das obrigações de confidencialidade 83

2) Quanto à segunda alegação, relativa à atitude passiva do CUR e da Comissão . . 89

b) Quanto ao nexo de causalidade 90

C. Quanto aos pedidos de anulação da avaliação 2 e de compensação 93

D. Quanto aos pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução . 96

V. Quanto às despesas 98