Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

16 de janeiro de 2025*

«Reenvio prejudicial — Mercado dos instrumentos financeiros — Diretiva 2004/39/CE — Artigo 52.º, n.º 2 — Ação intentada no interesse dos consumidores — Organizações de consumidores com um interesse legítimo na proteção dos consumidores — Legitimidade ativa para defender os interesses individuais dos seus membros — Perda da legitimidade ativa no caso de investimentos em produtos financeiros de grande valor económico — Isenção das custas judiciais e da obrigação de suportar as despesas efetuadas pela parte contrária — Autonomia processual — Princípio da efetividade»

No processo C-346/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), por Decisão de 17 de maio de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de junho de 2023, no processo

Banco Santander, S. A., sucessor do Banco Banif, S. A.,

contra

Asociación de Consumidores y Usuarios de Servicios Generales — Auge, em representação dos seus associados Andrea e Alberto,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, S. Rodin e O. Spineanu-Matei (relatora), juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 8 de maio de 2024,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Banco Santander, S. A., sucessor do Banco Banif, S. A., por J. M. Blanco Saralegui, A. Capilla Casco e J. M. Martínez Gimeno, abogados,

* Língua do processo: espanhol.

– em representação da Asociación de Consumidores y Usuarios de Servicios Generales — Auge, por E. Avilés Alcarria, procuradora, e J. M. Davó Escrivá, abogado,

– em representação do Governo Espanhol, por A. Gavela Llopis, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por C. Auvret, G. Goddin, P. Němečková e P. Vanden Heede, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 5 de setembro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 52.º, n.º 2, da 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 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Banco Santander, S. A., sucessor do Banco Banif, S. A., e a Asociación de Consumidores y Usuarios de Servicios Generales — Auge (Associação de Consumidores e Utilizadores de Serviços Gerais; a seguir «Auge») a respeito da validade de contratos de aquisição de instrumentos financeiros celebrados por clientes não profissionais.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2004/39

3 Os considerandos 2, 5, 17 e 31 da Diretiva 2004/39 enunciavam:

«(2) […] é indispensável prever o grau de harmonização necessário para proporcionar aos investidores um elevado nível de proteção e permitir que as empresas de investimento prestem serviços em toda a Comunidade [Europeia], no quadro de um mercado único, com base na supervisão do país de origem. […]

[…]

(5) É necessário estabelecer um regime regulamentar completo que regule a realização de transações em instrumentos financeiros, independentemente dos métodos de negociação utilizados para a sua conclusão, por forma a garantir uma elevada qualidade de execução das transações dos investidores e apoiar a integridade e a eficiência global do sistema

financeiro. Há que prever um enquadramento coerente e ajustado ao risco para a regulamentação dos principais tipos de sistemas de execução de ordens atualmente disponíveis no mercado financeiro europeu. […]

[…]

(17) As pessoas que prestem serviços de investimento e/ou exerçam atividades de investimento abrangidos pela presente diretiva deverão estar sujeitas à autorização do respetivo Estado-Membro de origem, a fim de assegurar a proteção dos investidores e a estabilidade do sistema financeiro.

[…]

(31) Um dos objetivos da presente diretiva é proteger os investidores. As medidas destinadas a proteger os investidores devem ser adaptadas às particularidades de cada categoria de investidores (investidores não profissionais, investidores profissionais e contrapartes).»

4 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, ponto 12, desta diretiva:

«Para os efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

12) "cliente não profissional": um cliente que não é um cliente profissional.»

5 O artigo 52.º da referida diretiva previa:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que as decisões tomadas nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas adotadas em conformidade com a presente diretiva sejam devidamente fundamentadas e passíveis de recurso aos tribunais. O direito de recurso aos tribunais é igualmente aplicável no caso de, relativamente a um pedido de autorização acompanhado de todos os elementos exigidos, não ter sido tomada qualquer decisão no prazo de seis meses a contar da data em que foi apresentado.

2. Os Estados-Membros devem estabelecer que um ou mais dos seguintes organismos, nos termos definidos na lei nacional, possa, no interesse dos consumidores e de acordo com essa lei, recorrer aos tribunais ou às autoridades administrativas competentes a fim de garantir que as disposições nacionais adotadas em execução da presente diretiva sejam aplicadas a:

a) Organismos públicos ou seus representantes;

b) Organizações de consumidores com um interesse legítimo na proteção dos consumidores;

c) Organizações profissionais com um interesse legítimo na proteção dos seus membros.»

Diretiva 2014/65/UE

6 O artigo 74.º da Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349), dispõe:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as decisões tomadas ao abrigo das disposições do Regulamento (UE) n.º 600/2014 [do Parlamento e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 84),] ou nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas adotadas em conformidade com a presente diretiva sejam devidamente fundamentadas e passíveis de recurso aos tribunais. O direito de recurso aos tribunais é igualmente aplicável no caso de, relativamente a um pedido de autorização acompanhado de todos os elementos exigidos, não ter sido tomada qualquer decisão no prazo de seis meses a contar da data em que foi apresentado.

2. Os Estados-Membros estabelecem que um ou mais dos seguintes organismos, nos termos definidos na lei nacional, pode igualmente, no interesse dos consumidores e de acordo com essa lei, recorrer aos tribunais ou às autoridades administrativas competentes a fim de garantir que o Regulamento [n.º 600/2014] e as disposições nacionais adotadas em execução da presente diretiva sejam aplicadas a:

a) Organismos públicos ou seus representantes;

b) Organizações de consumidores com um interesse legítimo na proteção dos consumidores;

c) Organizações profissionais com um interesse legítimo na proteção dos seus membros.»

7 Em conformidade com o artigo 94.º da Diretiva 2014/65, a Diretiva 2004/39 é revogada com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017.

Diretiva (UE) 2020/1828

8 A Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE (JO 2020, L 409, p. 1), enuncia, nos seus considerandos 13 e 14:

«(13) O âmbito de aplicação da presente diretiva deverá refletir a evolução recente no domínio da defesa do consumidor. Uma vez que os consumidores se movem atualmente num mercado mais vasto e cada vez mais digitalizado, alcançar um elevado nível de defesa dos consumidores exige que, além do direito geral dos consumidores, a diretiva abranja domínios como a proteção de dados, os serviços financeiros, as viagens e o turismo, a energia e as telecomunicações. Em especial, uma vez que existe uma procura crescente de serviços financeiros e de investimento por parte dos consumidores, é importante melhorar a execução do direito dos consumidores nesses domínios. O mercado de consumo evoluiu também no domínio dos serviços digitais, e existe um aumento da necessidade de uma execução mais eficiente do direito dos consumidores, incluindo no que respeita à proteção de dados.

(14) A diretiva deverá abranger as infrações às disposições do direito da União enumeradas no anexo I, na medida em que essas disposições protejam os interesses dos consumidores, independentemente de estes serem referidos como consumidores, viajantes, utilizadores, clientes, pequenos investidores, clientes não profissionais, titulares de dados ou mediante outra designação. No entanto, a presente diretiva só deverá proteger os interesses das pessoas singulares que tenham sido ou possam ser prejudicadas por essas infrações se essas pessoas forem consideradas consumidores ao abrigo da presente diretiva. As infrações lesivas dos interesses de pessoas singulares que sejam consideradas profissionais nos termos da presente diretiva não serão abrangidas pela mesma.»

Direito espanhol

Real Decreto Legislativo 1/2007

9 O Real Decreto Legislativo 1/2007 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007, que aprova o Texto Reformulado da Lei Geral de Defesa dos Consumidores e Utilizadores e Outras Leis Complementares), de 16 de novembro de 2007 (BOE n.º 287, de 30 de novembro de 2007, p. 49181), prevê, no artigo 8.º, n.º 1, alínea e):

«Constituem direitos fundamentais dos consumidores, dos utilizadores e dos consumidores vulneráveis:

[…]

e) a consulta, a participação no processo de elaboração das disposições gerais que lhes dizem diretamente respeito e a representação dos seus interesses por intermédio de associações, grupos, federações ou confederações de consumidores e utilizadores legalmente constituídos».

Lei 1/2000

10 A Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 (Lei 1/2000, que aprova o Código de Processo Civil), de 7 de janeiro de 2000 (BOE n.º 7, de 8 de janeiro de 2000, p. 575), prevê, no artigo 11.º, n.º 1:

«Sem prejuízo da legitimidade individual dos lesados, as associações de consumidores e de utilizadores legalmente constituídas têm legitimidade para defender em juízo os direitos e interesses dos seus membros e os da associação, bem como os interesses gerais dos consumidores e dos utilizadores.»

Lei 1/1996

11 A Segunda Disposição Adicional da Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita (Lei 1/1996 relativa à Assistência Judiciária), de 10 de janeiro de 1996 (BOE n.º 11, de 12 de janeiro de 1996, p. 793), reconhece às associações de consumidores o direito a assistência judiciária quando as ações intentadas «tenham uma relação direta com produtos ou serviços de uso ou consumo comum, ordinário e generalizado».

12 Em conformidade com o artigo 36.º, n.º 2, desta lei, este reconhecimento implica que, se a associação for vencida no litígio, nem ela nem os membros individuais que representa são obrigados a suportar as despesas da parte contrária, independentemente do valor da causa.

Real Decreto 1507/2000

13 O Real Decreto 1507/2000, por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 2, apartado 2, y 11, apartados 2 y 5, de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y normas concordantes (Real Decreto 1507/2000 que atualiza o catálogo de produtos e serviços de uso ou consumo comum, ordinário e generalizado e de bens de natureza duradoura, para efeitos do disposto, respetivamente, no artigo 2.º, n.º 2, e no artigo 11.º, n.ºs 2 e 5, da Lei Geral de Defesa dos Consumidores e Utilizadores e disposições conexas), de 1 de setembro de 2000 (BOE n.º 219, de 12 de setembro de 2000, p. 31349), inclui, no anexo I, secção c), n.º 13, os serviços bancários e financeiros entre os serviços de uso ou consumo comum, ordinário e generalizado.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Entre 4 de maio de 2007 e 7 de janeiro de 2010, Andrea e Alberto subscreveram várias ordens de compra de produtos financeiros no Banco Banif, no montante total de 900 000 euros.

15 A Auge, em representação dos seus membros, Andrea e Alberto, intentou uma ação contra este banco, pedindo a declaração de nulidade dos contratos de aquisição desses produtos financeiros por vício de consentimento e o reembolso de uma parte das quantias pagas ao abrigo desses contratos, acrescidas de comissões, despesas e juros.

16 O tribunal de primeira instância julgou o pedido parcialmente procedente. Por acórdão da Audiencia Provincial de Granada (Audiência Provincial de Granada, Espanha), foi negado provimento ao recurso interposto dessa decisão, com o fundamento de que o referido banco não teve em conta o perfil de investidor dos clientes e não lhes proporcionou informações pré-contratuais claras e completas sobre os riscos associados aos produtos que subscreveram.

17 O Banco Santander, sucessor do Banco Banif, interpôs um recurso extraordinário por vício processual e interpôs recurso de cassação desse acórdão no Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Em apoio desse recurso e deste recurso, alega, em substância, que a Auge não tem legitimidade para agir em nome dos seus membros, uma vez que os produtos por eles subscritos são produtos financeiros especulativos de grande valor económico, e não produtos de uso comum e generalizado, o que implica que a ação intentada não é abrangida pela proteção dos consumidores.

18 É neste contexto que esse órgão jurisdicional manifesta dúvidas quanto à interpretação do artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, relativo à legitimidade ativa das organizações de consumidores.

19 Antes de mais, o referido órgão jurisdicional indica ter geralmente admitido a legitimidade ativa das associações de consumidores para defender os interesses individuais dos seus membros no âmbito de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação desta diretiva. Sublinha, todavia, ter negado

essa legitimidade quando se tratava de investimentos em produtos financeiros especulativos ou de elevado valor económico, uma vez que esses produtos não eram de uso comum, ordinário e generalizado.

20 Com efeito, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, da Lei 1/2000, as associações de consumidores só têm legitimidade para defender em juízo os direitos e os interesses dos seus membros quando estes apresentem uma relação direta com bens ou serviços de uso ou de consumo comum, ordinário e generalizado. Ora, embora, em conformidade com o anexo I, secção c), n.º 13, do Real Decreto 1507/2000, os serviços bancários e financeiros sejam abrangidos, em princípio, por tais serviços, existem, no entanto, serviços financeiros que, devido à sua natureza e às circunstâncias em que foram subscritos, não podem ser considerados serviços de uso comum, ordinário e generalizado.

21 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tal interpretação do direito espanhol evitaria, em litígios em que «a qualidade de consumidor é diluída tendo em conta as características e o montante do litígio», uma utilização fraudulenta ou abusiva da legitimidade ativa específica das associações de consumidores por investidores com grande capacidade financeira, com vista a beneficiar do direito à assistência judiciária que a Lei 1/1996 reconhece a essas associações, dispensando-as de pagar as custas judiciais relacionadas com a propositura de uma ação e de suportar as despesas efetuadas pela parte contrária em caso de condenação, sem, contudo, privar os investidores em causa do seu direito autónomo de agir judicialmente.

22 Em seguida, esse órgão jurisdicional salienta que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou expressamente sobre o poder de apreciação de que dispõem os órgãos jurisdicionais nacionais quanto à legitimidade ativa das associações de consumidores e de utilizadores para exercer o direito de recurso previsto no artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39.

23 Com efeito, no seu Acórdão de 2 de abril de 2020, Reliantco Investments e Reliantco Investments Limassol Sucursala Bucureşti (C-500/18, EU:C:2020:264), invocado pela Auge, o Tribunal de Justiça limitou-se a considerar que fatores como o valor das operações efetuadas, a dimensão dos riscos de perdas financeiras associados à celebração de contratos com os consumidores, os eventuais conhecimentos ou experiência de uma pessoa no domínio dos instrumentos financeiros ou ainda o seu comportamento ativo no âmbito dessas operações, tal como a circunstância de essa pessoa ter realizado um elevado número de transações num período relativamente curto, de ter investido elevadas quantias nessas transações ou ainda de poder ser qualificada de «cliente não profissional», são, em princípio, irrelevantes para efeitos do reconhecimento da qualidade de consumidor.

24 No caso em apreço, não se trata, todavia, de negar essa qualidade a investidores de grande capacidade económica que adquirem produtos financeiros complexos e de alto risco, o que o órgão jurisdicional de reenvio precisa nunca ter feito, mas de determinar se a legitimidade ativa de uma associação de consumidores em representação de um desses investidores-consumidores pode ser limitada quando se verifica a existência de um risco de fraude processual que cria um prejuízo injustificado tanto à parte contrária como ao Tesouro Público.

25 Esse órgão jurisdicional acrescenta que os n.os 45 e 46 do Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101), bem como os n.os 35 e 36 do Acórdão de 20 de setembro de 2018, EOS KSI Slovensko (C-448/17, EU:C:2018:745), relativos à Diretiva 93/13/CEE do

Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29), parecem indicar que a fiscalização da legitimidade ativa das associações de consumidores é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais.

26 Por último, o referido órgão jurisdicional sublinha que, uma vez que os recursos nele interpostos põem em causa a legitimidade ativa da Auge em representação dos seus membros, a resposta à questão prejudicial que figura no número seguinte do presente acórdão é necessária para decidir o litígio que lhe foi submetido. Além disso, considera que esta resposta não pode ser deduzida da jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada por esta associação.

27 Nestas circunstâncias, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Partindo da premissa de que as associações de consumidores têm legitimidade para representar em juízo investidores-consumidores que alegam um incumprimento dos deveres de uma sociedade de serviços de investimento na comercialização de produtos financeiros complexos, podem os tribunais nacionais restringir excecionalmente essa legitimidade quando, no âmbito de uma reclamação individual, se trate de investidores de grande capacidade financeira, que realizam transações que não podem ser consideradas de uso ordinário e generalizado e que litigam com a cobertura da associação de consumidores para poderem beneficiar de uma eventual isenção de custas judiciais num processo judicial de valor muito elevado, evitando o depósito de cauções judiciais e o pagamento das despesas da parte contrária no caso de ações improcedentes ou mesmo em caso de litigância temerária?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça e à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

28 O Banco Santander e o Governo Espanhol invocam a incompetência do Tribunal de Justiça para responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, com o fundamento de que esta questão tem por objeto a interpretação do direito nacional. Segundo o Banco Santander, daqui decorre também que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível.

29 O Banco Santander e o Governo Espanhol estão de acordo, em substância, em considerar que, à semelhança de outros instrumentos de direito da União em matéria de direito do consumo, a Diretiva 2004/39 se limita a prever uma obrigação, para os Estados-Membros, de reconhecer às associações de consumidores legitimidade ativa nos órgãos jurisdicionais nacionais para proteger os interesses coletivos dos consumidores. Em contrapartida, esta diretiva não exige que os Estados-Membros reconheçam a essas associações legitimidade ativa perante esses órgãos jurisdicionais para defender os interesses individuais dos seus membros nem que beneficiem de assistência judiciária. Por conseguinte, tal possibilidade é unicamente abrangida pelo direito espanhol.

30 Por conseguinte, a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio diz respeito à interpretação do direito espanhol, que confere às associações de consumidores legitimidade ativa perante os referidos órgãos jurisdicionais para defender os interesses individuais dos seus membros.

31 A este respeito, é pacífico que, no âmbito do processo nos termos do artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, o juiz nacional tem competência exclusiva para interpretar e aplicar o direito nacional, estando assim a competência do Tribunal de Justiça limitada exclusivamente à apreciação das disposições do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 17 de maio de 2022, Impuls Leasing România, C-725/19, EU:C:2022:396, n.º 34 e jurisprudência referida).

32 Todavia, no presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio não interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito nacional, mas sobre a interpretação do artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, para poder decidir o litígio no processo principal que lhe foi submetido.

33 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre o presente pedido de decisão prejudicial.

34 Importa também recordar que, no âmbito do processo instituído pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio no processo principal e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode, assim, recusar um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 29 de julho de 2024, LivaNova, C-713/22, EU:C:2024:642, n.º 53 e jurisprudência referida).

35 Ora, no caso em apreço, como mencionado nomeadamente no n.º 26 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio indicou de forma precisa as razões pelas quais considera que a resposta à questão submetida é necessária para decidir o litígio que lhe foi submetido. Por conseguinte, não é manifesto que a interpretação solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não tenha nenhuma relação com o objeto ou a realidade do litígio no processo principal, pelo que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto à questão prejudicial

36 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional que sujeita a legitimidade ativa das organizações de consumidores para agir judicialmente para defender os interesses individuais dos seus membros e, por conseguinte, o direito de essas organizações beneficiarem de assistência judiciária a restrições relativas à capacidade financeira desses membros, ao valor económico e ao tipo de produtos financeiros nos quais os referidos membros investiram, bem como à complexidade desses produtos.

37 A título preliminar, há que observar que, como resulta do considerando 31 da Diretiva 2004/39, que, como observou a advogada-geral no n.º 32 das suas conclusões, é aplicável *ratione temporis* ao litígio no processo principal, esta diretiva visa, nomeadamente, proteger os «investidores», a saber, os clientes não profissionais, os profissionais e as empresas.

38 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um «cliente não profissional», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 12, da referida diretiva, pode ser qualificado de «consumidor» se for uma pessoa singular que atue fora de qualquer atividade comercial (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Petruchová, C-208/18, EU:C:2019:825, n.º 76).

39 Por outro lado, como indicou a advogada-geral no n.º 67 das suas conclusões, o duplo estatuto do investidor-consumidor é confirmado pela Diretiva 2020/1828, cujo considerando 14 enuncia que as suas disposições protegem os interesses dos consumidores, independentemente do facto de estes serem referidos como «viajantes, utilizadores, clientes, pequenos investidores, clientes não profissionais, titulares de dados ou mediante outra designação». Em especial, resulta do considerando 13 desta diretiva que esta abrange, além do direito geral dos consumidores, domínios como o dos serviços financeiros.

40 Embora a referida diretiva tenha sido adotada após os factos do processo principal, não deixa de ser verdade que pode ser útil para efeitos da determinação do conceito de «consumidor» no contexto da Diretiva 2004/39, na medida em que remete, no anexo I, para a Diretiva 2014/65, que revogou e substituiu a Diretiva 2004/39 e cujo artigo 74.º, n.º 2, consagrado ao direito de recurso no interesse dos consumidores, corresponde ao artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, uma vez que estes dois artigos estão redigidos em termos quase idênticos.

41 Com base nestas precisões preliminares, há que observar que o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 impõe aos Estados-Membros que estabeleçam que um ou mais dos organismos enumerados nesta disposição, a saber, os organismos públicos ou os seus representantes, as organizações de consumidores com um interesse legítimo na proteção dos consumidores e as organizações profissionais com um interesse legítimo na proteção dos seus membros, possam, no interesse dos consumidores e em conformidade com o direito nacional, recorrer aos tribunais ou às autoridades administrativas competentes a fim de garantir as disposições nacionais adotadas em execução desta diretiva.

42 Para responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há, antes de mais, que determinar o âmbito de aplicação material da referida disposição e determinar se uma ação intentada por uma organização de consumidores para defender os interesses individuais de uma pluralidade de consumidores está abrangida pela mesma disposição. Para tal, há que interpretar a expressão «no interesse dos consumidores» que figura na mesma.

43 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (Acórdão de 17 de novembro de 2022, TOYA, C-243/21, EU:C:2022:889, n.º 36 e jurisprudência referida).

44 No que respeita à redação do artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, há que observar que, em todas as versões linguísticas com exceção da versão neerlandesa, esta disposição se refere aos «consumidores» no plural. A utilização do plural indica, como salientou a advogada-geral no

n.º 40 das suas conclusões, que a ação intentada por uma organização de consumidores deve visar os interesses, no domínio dos serviços financeiros e dos investimentos, de uma pluralidade de consumidores.

45 Em contrapartida, a referida disposição não precisa se esta dimensão coletiva da ação intentada por uma organização de consumidores exige que o objeto dessa ação seja circunscrito à defesa do interesse geral dos consumidores ou, pelo contrário, que possa também visar os interesses individuais de vários consumidores. Com efeito, o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 limita-se a remeter para o direito dos Estados-Membros tanto no que respeita à determinação dos organismos que podem representar os interesses dos consumidores como no que respeita às modalidades processuais segundo as quais essa representação deve ser efetivamente exercida.

46 A formulação ampla desta disposição permite assim deduzir que os Estados-Membros continuam a ser livres de determinar os organismos que dispõem de legitimidade ativa no interesse dos consumidores, a natureza individual ou coletiva dos interesses que possam ser defendidos por esses organismos, bem como as modalidades processuais segundo as quais os referidos organismos devem agir na defesa desses interesses.

47 Esta margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros reflete a economia e o objetivo da Diretiva 2004/39, que visa, como resulta dos considerandos 2, 5 e 31 desta diretiva, estabelecer um quadro regulamentar global em determinados domínios dos mercados financeiros, indispensável para atingir o grau de harmonização necessário, nomeadamente para proporcionar aos investidores um elevado nível de proteção.

48 Resulta do exposto que o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 impõe aos Estados-Membros que estabeleçam mecanismos processuais destinados a proteger os interesses dos consumidores, mas permite-lhes, em conformidade com as suas tradições jurídicas respetivas, configurar esses mecanismos processuais, nomeadamente reconhecendo às organizações de consumidores a legitimidade ativa para proteger os interesses individuais dos seus membros.

49 A este respeito, o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 prevê um direito de recurso no interesse de todos os consumidores-investidores, sem distinguir, nomeadamente, em função da sua capacidade financeira e dos instrumentos financeiros em que investiram, desde que esses instrumentos estejam abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

50 Por conseguinte, não decorre desta disposição que, quando o Estado-Membro em causa tenha conferido às organizações de consumidores legitimidade ativa para defender os interesses individuais de uma pluralidade dos seus membros, essa legitimidade pode ser reservada a uma determinada categoria de consumidores identificada com base nesses critérios.

51 No caso em apreço, resulta do quadro jurídico nacional, tal como foi apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio, que, no exercício da competência que lhe incumbe por força do artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, o legislador espanhol conferiu às associações de consumidores legitimidade ativa para defender os interesses individuais dos seus membros.

52 Esse órgão jurisdicional expõe, por um lado, que, na sua jurisprudência, admitiu a legitimidade ativa das associações de consumidores para defender os interesses dos seus membros no âmbito de ações abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/39 e, por outro, que os dois membros representados pela associação de consumidores em causa no processo principal têm a qualidade de «consumidores».

53 Por outro lado, o referido órgão jurisdicional declarou que as associações de consumidores não têm legitimidade ativa para defender os interesses individuais de consumidores, com grande capacidade financeira, que realizam investimentos em produtos financeiros especulativos de grande valor económico, que não podem ser considerados de uso comum, ordinário e generalizado.

54 A este respeito, há que observar que a jurisprudência evocada no número anterior do presente acórdão leva a excluir determinados consumidores — devido às suas capacidades financeiras assim como ao valor económico, ao tipo e à complexidade dos seus investimentos — do benefício da representação por uma associação com um interesse legítimo em proteger os consumidores.

55 Ora, o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 opõe-se a uma jurisprudência nacional que exclui determinados consumidores do direito de serem representados, no âmbito de uma ação judicial, por uma associação de consumidores.

56 Em contrapartida, no que respeita ao regime de assistência judiciária, há que observar que o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 se limita a prever um direito de recurso a favor das organizações de consumidores com um interesse legítimo na proteção dos consumidores, sem impor a concessão dessa assistência a fim de facilitar o exercício desse direito.

57 Na falta de regulamentação da União no que respeita à concessão de assistência judiciária às organizações de consumidores que intentem ações no interesse dos consumidores no âmbito do artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro estabelecer essas regras, por força do princípio da autonomia processual, desde que, contudo, não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e que não tornem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, EOS KSI Slovensko, C-448/17, EU:C:2018:745, n.º 36 e jurisprudência referida).

58 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, quando as ações intentadas por essas associações têm uma relação direta com produtos ou serviços de uso ou de consumo comum, ordinário e generalizado, entre os quais se incluem os serviços bancários e financeiros em geral, as referidas associações beneficiam do direito à assistência judiciária. Por conseguinte, não são obrigadas a pagar as custas judiciais relacionadas com a propositura de uma ação nem a suportar as despesas efetuadas pela parte contrária quando não obtido vencimento de causa. Estas despesas também não ficam a cargo dos membros individuais que representam.

59 A este respeito, incumbe a esse órgão jurisdicional apreciar se instrumentos financeiros como os que estão em causa no processo principal estão abrangidos pelos «produtos ou serviços de uso ou consumo comum, ordinário e generalizado» que conferem a essas associações o direito a assistência judiciária.

60 Todavia, segundo o referido órgão jurisdicional, nos litígios em que «a qualidade de consumidor é diluída tendo em conta as características e o montante do litígio», uma fraude processual ou um abuso processual podem resultar da defesa, por uma associação de consumidores, de interesses individuais de consumidores, com grande capacidade financeira, que realizam investimentos em produtos financeiros especulativos de grande valor económico, que não podem ser considerados de uso comum, ordinário e generalizado.

61 A este respeito, o Tribunal de Justiça não dispõe de nenhum elemento que suscite dúvidas quanto à conformidade das regras processuais em causa no processo principal com o princípio da equivalência. A eventual falta de assistência judiciária também não viola o princípio da efetividade, desde que as custas judiciais que uma associação está obrigada a pagar se não beneficiar de assistência judiciária não constituam custos insuperáveis suscetíveis de tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício do direito de recurso previsto no artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

62 Isto é tanto mais assim quanto, como o Governo Espanhol alegou na audiência no Tribunal de Justiça e sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, os critérios a que o direito espanhol subordina a possibilidade de as associações de consumidores beneficiarem do direito a assistência judiciária não violam o direito de os consumidores intentarem uma ação individual e pedirem assistência judiciária se não dispuserem de recursos suficientes, em conformidade com as disposições pertinentes do direito espanhol.

63 Tendo em conta o que precede, há que responder ao órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 52.º, n.º 2, da Diretiva 2004/39 deve ser interpretado no sentido de que:

– se opõe a uma jurisprudência nacional que, quando o Estado-Membro em causa tenha conferido às organizações de consumidores legitimidade ativa para defender os interesses individuais de uma pluralidade dos seus membros, sujeita essa legitimidade ativa a restrições relativas à capacidade financeira desses membros, ao valor económico e ao tipo de produtos financeiros nos quais os referidos membros investiram, bem como à complexidade desses produtos;

– não se opõe, em princípio, a que esses critérios sejam tomados em consideração para decidir se essas organizações beneficiam de assistência judiciária.

Quanto às despesas

64 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

O artigo 52.º, n.º 2, da 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 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho,

deve ser interpretado no sentido de que:

– **se opõe a uma jurisprudência nacional que, quando o Estado-Membro em causa tenha conferido às organizações de consumidores legitimidade ativa para defender os interesses individuais de uma pluralidade dos seus membros, sujeita essa legitimidade ativa a restrições relativas à capacidade financeira desses membros, ao valor económico e**

ao tipo de produtos financeiros nos quais os referidos membros investiram, bem como à complexidade desses produtos;

– **não se opõe, em princípio, a que esses critérios sejam tomados em consideração para decidir se essas organizações beneficiam de assistência judiciária.**

Assinaturas