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 — Recurso de anulação — Ato recorrível — Admissibilidade — Direito audiência — Direito de propriedade — Dever de fundamentação — Artigos 18.º, 20.º e 24.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014»

No processo T-481/17,

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, com sede em Madrid (Espanha),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), com sede em Zurique (Suíça),

representadas por R. Pelayo Jiménez, A. Muñoz Aranguren e R. Pelayo Torrent, advogados,

recorrentes,

contra

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

recorrido,

apoiado por

Reino de Espanha, representado por S. Centeno Huerta, L. Aguilera Ruiz, S. Jiménez García e J. Rodríguez de la Rúa Puig, agentes,

por

Parlamento Europeu, representado por P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti e M. Sammut, agentes,

por

* Língua do processo: espanhol.

Conselho da União Europeia, representado por A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, A. Westerhof Löfflerová e H. Marcos Fraile, agentes,

por

Comissão Europeia, representada por L. Flynn e A. Steiblytė, agentes,

e por

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

intervenientes,

que tem por objeto um pedido, com base no artigo 263.º TFUE de anulação da Decisão SRB/EES/2017/08 da sessão executiva do CUR, de 7 de junho de 2017, que aprova o programa de resolução do Banco Popular Español, SA,

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 14 de junho de 2021,

profere o presente

Acórdão

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 pormenorizado para os serviços financeiros, válido para todo o mercado interno e que incluísse um mecanismo único de supervisão e novos enquadramentos para a garantia de depósitos e a resolução de insolvências bancárias.

2 A primeira etapa da criação da união bancária consistiu na instituição 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 deste Regulamento, o MUS 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 confere 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 Subsequentemente, 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 do Parlamento Europeu e do Conselho 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 o de 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 único de resolução (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 a ou 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 apoie 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 outras medidas de natureza privada ou prudenciais impedirem a insolvência da entidade num prazo razoável.

13 A terceira condição implica que uma medida de resolução seja necessária para defesa do 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 prevê 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 de aplicar um instrumento de resolução ou de exercer um poder de resolução ou da decisão relativa ao exercício do poder de redução ou de conversão de instrumentos de capital.

17 Se estiverem preenchidas as condições previstas no artigo 18, 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 objeto de 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, 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 apresenta 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 apresente 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 quaisquer poderes 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 seja realizada uma avaliação por uma pessoa independente, a fim de determinar se os acionistas e os credores teriam beneficiado de um melhor tratamento se a instituição objeto de um procedimento de resolução tivesse sido objeto de um processo normal de insolvência. Essa 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 do que teriam sofrido numa liquidação segundo um processo normal de insolvência.

Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso

24 As recorrentes, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), eram acionistas do Banco Popular Español, SA (a seguir «Banco Popular») antes da adoção de um programa de resolução para este último.

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 2 500 milhões de euros.

27 Em 5 de dezembro de 2016, a sessão executiva do CUR aprovou um plano de resolução do grupo Banco Popular. O instrumento de resolução privilegiado nesse plano de resolução 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 significativa 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, visando restabelecer 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, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

36 Por carta de 16 de maio de 2017, o Banco Santander, SA informou o Banco Popular que não estava em condições de apresentar uma proposta formal 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 a longo prazo do Banco Popular.

39 Em 23 de maio de 2017, a presidente do CUR, Elke König deu uma entrevista ao canal 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 encarrega a JP Morgan e a Lazard da venda urgente do Popular 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 inspecciona a 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 liquidação do Banco Popular» (La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular). Esse artigo menciona nomeadamente que, segundo um funcionário da União que permaneceu anónimo, um dos principais supervisores bancários na Europa tinha alertado os funcionários da União de que o Banco Popular poderia ser liquidado se não conseguisse encontrar um adquirente. Segundo este artigo, esse funcionário indicou igualmente que a presidente do CUR tinha emitido recentemente um «alerta rápido» e tinha declarado que o CUR seguia o processo (do Banco Popular) com especial atenção para uma eventual 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 injeção de liquidez de emergência 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 da BCE relativa ao pedido de injeção de liquidez de emergência do Banco Popular, o Conselho do BCE não levantou objeções à injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular para o período até 8 de junho de 2017. O Banco Popular recebeu uma parte dessa injeção 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.

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 (a seguir «decisão relativa à comercialização»). O CUR aprovou o compromisso imediato do processo de venda do Banco Popular pelo FROB e indicou-lhe as exigências relativas à venda em conformidade com o 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 descida da notação de Banco Popular pela DBRS em 10 de fevereiro de 2017 e tinha suscitado vivas preocupações na clientela do Banco Popular, que se traduziram em grandes e inesperados levantamentos de depósitos e numa grande afluência de clientes às 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 de 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 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.º 40 e 41, que sugeriam que o presidente do Banco Popular tinha ordenado uma venda urgente do banco devido a um risco iminente de insolvência ou de falta de liquidez e que o banco estava confrontado com uma grande necessidade suplementar de provisões resultantes de inspeção no local pelo supervisor.

57 O BCE considerou igualmente que os depósitos perdidos desde 31 de maio de 2017 eram particularmente relevantes, após a divulgação nos meios de comunicação do facto de o banco poder ser liquidado se o processo de venda em curso não fosse conseguido 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 ainda que, mesmo com o recurso à injeção de liquidez de emergência aprovada ao qual o Conselho do BCE não tinha levantado objeções 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.

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 de fazer face às suas obrigações no vencimento, 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 constatou que, ao mesmo tempo, não existiam medidas de supervisão 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 aos 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 elaborou 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 os credores teriam recebido se o Banco Popular tivesse sido objeto de 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 2 000 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 que o Banco Santander tinha apresentado uma proposta em 7 de junho à 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.

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 para defesa do 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 efeitos adversos significativos sobre a 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 do programa 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 capital 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 capital 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 de 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 1 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 ser implementada pelo FROB em aplicação da Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Lei 11/2015 de Recuperação e 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 (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 o programa 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 capital de nível 2 («novas ações II») para o Banco Santander.

Quanto aos factos posteriores à adoção da decisão de resolução

81 Em 14 de junho de 2018, a Deloitte comunicou ao CUR a avaliação da diferença de tratamento, prevista no artigo 20.º, n.ºs 16 a 18, do Regulamento n.º 806/2014, realizada 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.

Tramitação do processo e pedidos das partes

84 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de agosto de 2017, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

85 Por requerimento apresentado nessa Secretaria em 30 de outubro de 2017, o CUR requereu que o Tribunal Geral, nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, ordenasse diligências de instrução de apresentação de determinados documentos mencionados em anexo. Por decisão de 30 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 3, 26 e 27 de outubro de 2017 e em 10 e 14 de novembro de 2017, o Banco Santander, o Reino de Espanha, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do CUR. Por Decisões de 1 de agosto de 2018, o Presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral admitiu as intervenções do Reino de Espanha, do Parlamento, do Conselho e da Comissão e, por Despacho de 12 de abril de 2019, admitiu a intervenção do Banco Santander. O Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho, a Comissão e o Banco Santander apresentaram os seus articulados e as partes principais apresentaram as suas observações sobre os mesmos nos prazos fixados.

87 Em 13 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 recorrentes e o CUR responderam a esse pedido no prazo fixado.

89 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de novembro de 2018, as recorrentes requereram que o Tribunal Geral ordenasse ao CUR, através de uma medida de organização do processo, a tradução em espanhol de determinados documentos. O CUR apresentou as suas observações sobre este requerimento no prazo fixado.

90 Tendo sido alterada a composição das Secções do Tribunal Geral, nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz relator foi afetado à Terceira Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, distribuído.

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

92 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de setembro de 2020, as recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo. O CUR, o Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho, a Comissão e o Banco Santander apresentaram as suas observações no prazo fixado.

93 Em 16 de março de 2021, o Tribunal Geral, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, convidou o CUR a juntar 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.

94 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de abril de 2021, as recorrentes apresentaram um pedido de medidas de organização do processo. O CUR, o Parlamento, o Conselho, a Comissão e o Banco Santander apresentaram as suas observações sobre este pedido no prazo fixado.

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

96 Por carta de 28 de maio de 2021, as recorrentes apresentaram um pedido de medidas de organização do processo e um novo oferecimento de prova. O CUR, o Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho, a Comissão e o Banco Santander foram convidados a apresentar na audiência as suas observações.

97 Por Despacho de 9 de junho de 2021, o Tribunal Geral desentranhou dos autos as versões confidenciais dos documentos apresentados pelo CUR em execução do despacho de 12 de maio de 2021 e transmitiu às recorrentes, bem como ao Reino de Espanha, ao Parlamento, ao Conselho, à Comissão e ao Banco Santander a carta de 6 de junho de 2017 do Banco Popular ao BCE sem o seu anexo.

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

99 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais do Tribunal Geral na audiência de 14 de junho de 2021.

100 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de julho de 2021, as recorrentes apresentaram um pedido de reabertura da fase oral do processo, ao abrigo do artigo 113.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por decisão de 27 de agosto de 2021, o Presidente da Terceira Secção alargada do Tribunal Geral indeferiu esse pedido, uma vez que nenhum dos requisitos previstos no artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento de Processo estava preenchido no caso e dado os elementos em que a recorrente baseava o seu pedido de reabertura da fase oral do processo não serem suscetíveis de exercer influência decisiva na decisão do Tribunal Geral.

101 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular o programa de resolução;

– condenar o CUR no pagamento das despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar as recorrentes nas despesas.

103 O Banco Santander, o Reino de Espanha, o Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar as recorrentes nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso na parte em que se baseia nas exceções de ilegalidade do Regulamento n.º 806/2014 e da Diretiva 2014/59;

– condenar as recorrentes nas despesas.

Questão de direito

105 Na petição, as recorrentes invocam dez fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação, à violação do direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta. No segundo fundamento deduzem uma exceção de ilegalidade, alegando que o artigo 18.º, o artigo 24.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como os artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, violam o direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. No terceiro fundamento deduzem uma exceção de ilegalidade, alegando que os artigos 21.º, 22.º, 24.º e 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como os artigos 38.º e 63.º da Diretiva 2014/59 violam o direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta e o princípio da liberdade de empresa, consagrado no artigo 16.º da Carta. O quarto fundamento é relativo à violação do direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta. O quinto fundamento é relativo à violação do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e do artigo 32.º da Diretiva 2014/59. O sexto fundamento é relativo à violação do princípio da prudência no setor bancário. O sétimo fundamento é relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima. O oitavo fundamento é relativo à violação do direito de propriedade e do princípio da proporcionalidade consagrados nos artigos 17.º e 52.º da Carta. O nono fundamento é relativo à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014. No décimo fundamento alegam que o processo de venda do Banco Popular viola o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 e o artigo 39.º, n.º 2, alíneas a), b), d) e f) da Diretiva 2014/59.

106 Na réplica, as recorrentes invocam três fundamentos novos. O primeiro é relativo à violação do artigo 20.º, n.ºs 3 e 11, do Regulamento n.º 806/2014, o segundo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito à ação e o terceiro a uma preterição de formalidades essenciais. Na medida em que, com esses três fundamentos novos, as recorrentes

contestam, em substância, o facto de o CUR não ordenar uma avaliação definitiva *ex post*, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 11, do Regulamento n.º 806/2014, os mesmos serão reunidos num décimo primeiro fundamento.

Quanto à admissibilidade

107 No seu articulado de intervenção, a Comissão invoca a inadmissibilidade do recurso pelo facto de o programa de resolução ser um ato intermédio que não produz efeitos vinculativos. Alega que, com a sua Decisão 2017/1246, a Comissão aprovou o programa de resolução, apropriando-se do mesmo, ao qual atribuiu efeitos vinculativos e que, por conseguinte, um recurso que vise apenas a impugnação do programa de resolução não é admissível.

108 O Parlamento e o Conselho alegam igualmente, nos seus articulados de intervenção, que o programa de resolução, por si só, não produz efeitos jurídicos em relação a terceiros na aceção do artigo 263.º TFUE.

109 As recorrentes alegam que os argumentos dos intervenientes quanto à inadmissibilidade do recurso não são admissíveis, na medida em que esta não foi arguida pelo CUR. A título subsidiário, alegam que o recurso é admissível.

110 Recorde-se que, nos termos do artigo 142.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a intervenção só pode ter por objeto apoiar, no todo ou em parte, os pedidos de uma das partes principais. Além disso, em conformidade com o artigo 142.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o interveniente aceita o litígio no estado em que este se encontra no momento da sua intervenção.

111 Ora, no presente caso, no seu petitório, o CUR limitou-se a pedir que fosse negado provimento ao recurso quanto ao mérito e não contestou a admissibilidade do recurso.

112 É certo que resulta de jurisprudência constante que um interveniente não tem legitimidade para arguir autonomamente uma causa de não conhecimento de mérito e, portanto, o Tribunal Geral não é obrigado a examinar os fundamentos de inadmissibilidade exclusivamente invocados por ele (Acórdãos de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.o 22, e de 13 de dezembro de 2018, Post Bank Iran/Conselho, T-559/15, EU:T:2018:948, n.º 63).

113 Todavia, tratando-se de uma exceção de ordem pública, há que conhecer oficiosamente da admissibilidade do recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 23, e de 20 de junho de 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Comissão, T-578/17, não publicado, EU:T:2019:437, n.º 36).

114 Resulta de jurisprudência constante que são considerados atos recorríveis, na aceção do artigo 263.º TFUE todas as disposições adotadas pelas instituições, qualquer que seja a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos (v. Acórdãos de 25 de outubro de 2017, Eslováquia/Comissão, C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, n.º 46 e jurisprudência referida, e de 3 de junho de 2021, Hungria/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, n.º 37 e jurisprudência referida).

115 Para determinar se um ato produz esses efeitos e, por conseguinte, é suscetível de ser objeto de recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE, importa atender à substância desse ato e apreciar os referidos efeitos à luz de critérios objetivos, como o conteúdo desse mesmo ato, tendo

em conta, sendo caso disso, o contexto da sua adoção e os poderes da instituição que dele é autora (v. Acórdão de 3 de junho de 2021, Hungria/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, n.º 38 e jurisprudência referida).

116 A esse respeito, refira-se que o CUR exerce as competências que lhe são atribuídas pelo Regulamento n.º 806/2014, nomeadamente a prevista no seu artigo 16.º, n.º 1, de «decid[ir] de uma medida de resolução em relação a uma instituição financeira estabelecida num Estado-Membro participante se as condições previstas no artigo 18.º, n.º 1, se encontrarem preenchidas». Assim, o legislador da União conferiu expressamente poder decisório ao CUR.

117 Uma decisão do CUR sobre uma medida de resolução é um ato suscetível de vigência. O artigo 12.º do programa de resolução indica que este entrou em vigor em 7 de junho de 2017 às 6h30.

118 Além do mais, segundo o artigo 23.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, o programa de resolução adotado pelo CUR em aplicação do artigo 18.º desse mesmo regulamento estabelece os detalhes relativos aos instrumentos de resolução a aplicar à instituição objeto de procedimento de resolução que as autoridades nacionais de resolução devem implementar em conformidade com as disposições pertinentes da Diretiva 2014/59 transposta para a legislação nacional.

119 Assim, em aplicação do artigo 9.º do programa de resolução, cabe ao FROB tomar todas as medidas necessárias para proceder à execução e implementação desta decisão. O FROB deve, nomeadamente, executar a venda do Banco Popular segundo as modalidades decididas no programa de resolução. O artigo 10.º do programa de resolução prevê igualmente que o CUR deve acompanhar a execução do programa de resolução pelo FROB em conformidade com o artigo 28.º do Regulamento n.º 806/2014.

120 Por conseguinte, há que considerar que, atendendo à sua substância, o programa de resolução produz efeitos jurídicos vinculativos.

121 Além disso, refira-se que o artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, em contestação de uma decisão tomada pela Câmara de Recurso ou, nos casos em que não exista direito de recurso para a Câmara de Recurso, pelo CUR. Segundo o artigo 86.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, os Estados-Membros e as instituições da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva, podem interpor recurso perante o Tribunal de Justiça contra decisões do CUR, ao abrigo do artigo 263.º TFUE.

122 A esse respeito, o Tribunal de Justiça referiu que o artigo 86.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que os Estados-Membros e as instituições da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, podem interpor recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia contra as decisões do CUR sendo este último citado com exclusão de qualquer outra instituição, órgão ou organismo da União (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 56).

123 O Tribunal de Justiça considerou igualmente que o procedimento de resolução deve ser considerado um procedimento administrativo complexo que envolve várias autoridades e de que apenas o resultado final, decorrente do exercício, pelo CUR, da sua competência, pode ser objeto da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 86.º, n.º 2, desse regulamento (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 66).

124 Assim, resulta dos termos do artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o programa de resolução, do qual não cabe recurso para a Câmara de Recurso, pode ser objeto de recurso de anulação para o Tribunal Geral.

125 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos aduzidos pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão.

126 Em primeiro lugar, na audiência, o Parlamento e a Comissão alegaram que, num procedimento em que intervêm várias instituições, só o ato final era recorrível. A Comissão alegou que, ao aprová-lo, se apropriava do programa de resolução e passava a ser a sua autora, o que está em conformidade com os princípios em matéria de delegação de poderes formulados no Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7). O Parlamento alegou que a decisão da Comissão incorporava o programa de resolução e que este, enquanto parte da decisão da Comissão, não é suscetível de recurso.

127 É certo que, como afirmou a Comissão na audiência, o programa de resolução só entra em vigor com a sua aprovação. Todavia, isso não significa que a aprovação da Comissão tenha a consequência de eliminar os efeitos jurídicos autónomos do programa de resolução substituindo-os apenas pelos da sua decisão.

128 Atendendo aos termos usados, designadamente no artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, há que considerar que a aprovação da Comissão constitui uma etapa necessária à entrada em vigor do programa de resolução e que lhe confere força jurídica.

129 Ora, contrariamente ao que alega a Comissão, o respeito dos princípios em matéria de delegação de poderes formulados no Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7), não implica que apenas a decisão adotada pela Comissão produza efeitos jurídicos. Segundo este acórdão, uma delegação de poderes que tenha por objeto um poder discricionário, uma vez que implica uma ampla liberdade de apreciação suscetível de traduzir pela respetiva utilização uma verdadeira política económica, ao substituir as escolhas da autoridade delegada pelas da autoridade delegante, opera uma «verdadeira transferência da responsabilidade».

130 Há que considerar que, em aplicação do artigo 18.º, n.º 7, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, é necessário que a Comissão aprove o programa de resolução nos seus aspetos discricionários para que este produza efeitos jurídicos, evitando assim uma «verdadeira transferência da responsabilidade» na aceção do Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (9/56, EU:C:1958:7).

131 A esse respeito, resulta, nomeadamente, do considerando 26 do Regulamento n.º 806/2014 que:

«[…] O procedimento relativo à adoção do programa de resolução, que envolve a Comissão e o Conselho, reforça a necessária independência operacional do CUR, respeitando simultaneamente o princípio de delegação de poderes nas agências tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia […] Por conseguinte, o presente regulamento prevê que o programa de resolução

adotado pelo CUR só entra em vigor se, no prazo de 24 horas após a sua adoção pelo CUR, não forem formuladas objeções pelo Conselho ou pela Comissão, ou o programa de resolução for aprovado pela Comissão. […]»

132 Além do mais, há que considerar que a repartição de competências entre o CUR e a Comissão prevista pelo Regulamento n.º 806/2014 não apoia a argumentação desta última de que, com a sua aprovação, se apropria do programa de resolução. Com efeito, a Comissão dispõe de competência própria para proceder à avaliação dos aspetos discricionários do programa de resolução. Além disso, nos termos do artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, a Comissão pode aprovar o programa de resolução ou apresentar objeções sobre os aspetos discricionários deste. Em contrapartida, não dispõe do poder de exercer as competências reservadas ao CUR nem de alterar o programa de resolução ou os efeitos jurídicos do mesmo.

133 Em segundo lugar, na audiência, a Comissão alegou que não se encontrava vinculada pelo programa de resolução, que não é obrigada a aprovar caso não concorde com ele. Considerou que a solução adotada no 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), relativamente à avaliação do BCE sobre a situação ou risco de insolvência da entidade em causa seria aplicável por analogia ao programa de resolução. Entende, assim, que o programa de resolução é um ato preparatório que não pode ser objeto de recurso nos termos do artigo 263.º TFUE.

134 Segundo a jurisprudência, quando se tratar de atos cuja elaboração decorre em diversas fases de um procedimento interno, em princípio só constituem atos impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição no fim do processo, com exclusão das medidas intermédias cujo objetivo é preparar a decisão final e cuja ilegalidade poderia ser utilmente suscitada no âmbito de um recurso interposto contra a referida decisão final (v. Despacho de 6 de maio de 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, n.º 30 e jurisprudência referida).

135 No n.º 66 do 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), o Tribunal de Justiça declarou que a avaliação pelo BCE da situação ou do risco de insolvência da entidade em causa não produziu, enquanto tal, efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses das recorrentes, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica, já que apenas a adoção, e depois a entrada em vigor de um programa de resolução, bem como a execução de instrumentos de resolução, na aceção do artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, podiam alterar essa situação.

136 A esse respeito, basta referir que, contrariamente ao que diz respeito ao programa de resolução, nenhuma disposição do Regulamento n.º 806/2014 prevê que a avaliação do BCE entre em vigor.

137 Além disso, no âmbito do procedimento administrativo complexo implementado pelo Regulamento n.º 806/2014, não se pode considerar que o programa de resolução constitui um ato preparatório por ter o objetivo de preparar a decisão da Comissão. A esse respeito, recorde-se que, por um lado, em aplicação do artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento n.º 806/2014, a aprovação do programa de resolução pela Comissão tem por efeito fazê-lo entrar em vigor e, por outro, a Comissão pode opor-se ao programa de resolução nos seus aspetos discricionários, mas não se pode opor aos seus aspetos puramente técnicos nem alterá-los.

138 Em terceiro lugar, na audiência, o Parlamento e o Conselho alegaram que o artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014 devia ser interpretado no sentido de que apenas diz respeito às decisões autónomas do CUR que não necessitam de ser aprovadas pela Comissão.

139 A este respeito, recorde-se a jurisprudência constante segundo a qual, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos e os objetivos que prossegue, mas também o seu contexto e o conjunto das disposições do direito da União [v. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de banda larga), C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 49 e jurisprudência referida e Despacho de 24 de outubro de 2019, Liaño Reig/CUR, T-557/17, não publicado, EU:T:2019:771, n.º 59].

140 Ora, há que referir que o artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014 prevê que de todas as decisões do CUR, com exceção das que não sejam suscetíveis de recurso para a Câmara de Recurso, pode ser interposto recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE. Um programa de resolução, por definição, situa-se nesta categoria de decisões e não pode ser excluído por nenhuma reserva constante desse artigo nem de qualquer outra disposição do Regulamento n.º 806/2014.

141 Além disso, importa igualmente referir que o artigo 20.º, n.º 15, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que 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 e que a avaliação em si não é passível de recurso independente, apenas podendo ser objeto de recurso juntamente com a decisão do CUR.

142 Assim, essa disposição prevê a possibilidade de impugnar a avaliação no âmbito de um recurso do programa de resolução adotado pelo CUR, mas não faz referência à decisão adotada pela Comissão.

143 Por conseguinte, há que considerar que resulta dos próprios termos do artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014, mas também de outras disposições do Regulamento n.º 806/2014, que um programa de resolução adotado pelo CUR é suscetível de recurso, sem que seja necessário que seja também interposto recurso da decisão da Comissão que aprova esse programa.

144 Além disso, a interpretação do artigo 86.º do Regulamento n.º 806/2014 sugerida pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão não responde às exigências da jurisprudência constante segundo a qual um texto de direito derivado da União Europeia deve ser interpretado, na medida do possível, num sentido conforme com as disposições do Tratado e os princípios gerais do direito da União [v., neste sentido, Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, n.º 40 e jurisprudência referida, de 2 de fevereiro de 2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, n.º 50 e jurisprudência referida, e Despacho de 24 de outubro de 2019, Liaño Reig/CUR, T-557/17, não publicado, EU:T:2019:771, n.º 47 e jurisprudência referida], incluindo os princípios da segurança jurídica e da proteção jurisdicional efetiva.

145 Em primeiro lugar, quanto ao princípio da segurança jurídica, este exige que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União [Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 111, de 25 de novembro de 2020, ACRE/Parlamento, T-107/19, não publicado, EU:T:2020:560, n.º 66, e de 9 de dezembro de 2020, Adraces/Comissão, T-714/18, não publicado, EU:T:2020:591, n.º 37]. O respeito dos requisitos que decorrem deste princípio é tanto mais importante quando as regras de direito em causa podem ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas [v., neste sentido, Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 111, e de 26 de março de 2020, Hungeod e o., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, n.º 93 e jurisprudência referida]. Concretamente, o referido princípio exige que a legislação da União

permita aos interessados conhecerem com exatidão a extensão das obrigações que ela lhes impõe e que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade [v., neste sentido, Acórdãos de 10 de março de 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, n.º 44, de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 41, e de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal e o., C-504/19, EU:C:2021:335, n.º 51].

146 Em segundo lugar, quanto ao princípio da proteção jurisdicional efetiva, o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta prevê que qualquer pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação efetiva perante um tribunal no respeito das condições previstas no referido artigo. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida por esta disposição exige, nomeadamente, que o interessado possa defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir, com pleno conhecimento de causa, se é útil apresentar ao juiz competente uma ação contra uma determinada entidade (v. Acórdão de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal e o., C-504/19, EU:C:2021:335, n.º 57 e jurisprudência referida).

147 Ora, uma interpretação que consista em fazer depender um recurso de um programa de resolução adotado pelo CUR da interposição de um recurso simultâneo da decisão de aprovação da Comissão seria contrária não só às disposições do Regulamento n.º 806/2014 acima referidas nos n.ºs 140 e 141 mas também aos princípios da segurança jurídica e da proteção jurisdicional efetiva, na medida em que qualquer pessoa afetada por uma decisão de resolução adotada pelo CUR estaria sujeita a um requisito de admissibilidade do seu recurso que não se encontra expressamente previsto.

148 Por último, importa julgar improcedente o argumento aduzido pelo Parlamento na audiência, segundo o qual não é possível anular o programa de resolução se a decisão da Comissão continuar em vigor. Com efeito, saliente-se que, na hipótese de, no âmbito de um recurso interposto de um programa de resolução, este ser anulado pelo Tribunal Geral, a decisão da Comissão que o aprova ver-se-ia privada do seu objeto.

149 Do exposto resulta que, depois de aprovado pela Comissão, o programa de resolução adotado pelo CUR produz efeitos jurídicos e constitui um ato suscetível de ser objeto de um recurso de anulação autónomo.

150 Por conseguinte, o recurso deve ser considerado admissível.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

– *Quanto ao alcance do recurso*

151 Em primeiro lugar, há que observar que, na parte da réplica relativa aos antecedentes do litígio, as recorrentes alegam que as declarações da presidente do CUR de 23 de maio de 2017 na entrevista concedida ao canal de televisão Bloomberg, acima mencionada no n.º 39, deram origem à crise de liquidez do Banco Popular e ao fracasso do processo de venda privada. Alegam que, em caso de violação do dever de confidencialidade, o programa de resolução deve ser anulado se se

demonstrar que, se não fosse essa fuga, teria tido um conteúdo diferente. Acrescentam que incumbe ao CUR o ónus da prova quanto à origem da fuga publicada pela Reuters e acima mencionada no n.º 42.

152 O CUR considera que esses argumentos não podem constituir um novo fundamento e que foram aduzidos na parte introdutória da réplica. Salienta que as recorrentes não invocaram qualquer fundamento de anulação baseado no seu presumível comportamento. O CUR alega que, no caso de o Tribunal Geral considerar que essas alegações constituem um fundamento de direito, este seria inadmissível por força do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, na medida em que as informações em que se baseiam eram do conhecimento das recorrentes antes da apresentação da petição.

153 Nos termos do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Em conformidade com o artigo 84.º, n.º 2, desse mesmo regulamento, sendo caso disso, os fundamentos novos são deduzidos na segunda troca de articulados e identificados como tais.

154 Ora, há que observar, por um lado, que, como alega o CUR, as alegações das recorrentes não estão incluídas num fundamento específico, mas sim na parte da réplica relativa aos antecedentes do litígio, e que as recorrentes não as identificaram como constituindo um fundamento novo. Além disso, essas alegações não apresentam uma ligação suficientemente estreita com os fundamentos ou as alegações inicialmente expostas na petição para se poder considerar que resultaram da evolução normal do debate num processo contencioso e também não constituem uma ampliação de um fundamento invocado na petição (v., neste sentido, Acórdão de 8 de julho de 2020, VQ/BCE, T-203/18, EU:T:2020:313, n.º 56 e jurisprudência referida).

155 Por outro lado, mesmo que essas alegações pudessem ser analisadas como um novo fundamento de direito invocado pela primeira vez na réplica, há que observar que as recorrentes não afirmam que se baseia em elementos de direito e de facto que se tivessem revelado após a interposição do recurso.

156 A esse respeito, basta observar que tanto a entrevista da presidente do CUR de 23 de maio de 2017 como o artigo da Reuters de 31 de maio de 2017, nos quais as recorrentes se baseiam, já tinham sido mencionados na petição inicial. Por conseguinte, no caso de essas alegações deverem virem a ser analisadas como um novo fundamento invocado na réplica, este seria inadmissível, não havendo, portanto, necessidade de lhe dar resposta.

157 Em segundo lugar, por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de setembro de 2020, as recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, que diz respeito 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. As recorrentes referem que tiveram acesso a esses documentos na sequência da decisão do CUR, de 24 de agosto de 2020, de divulgar esses documentos, adotada em conformidade com a decisão da Câmara de Recurso do CUR de 15 de abril de 2020, relativa a um pedido de acesso a documentos apresentado por um terceiro.

158 As recorrentes alegam que dessas mensagens de correio eletrónico se pode inferir que o CUR não levou a efeito nenhum inquérito interno para determinar a origem dessa alegada fuga de informações.

159 O CUR e o Banco Santander alegam que esses novos documentos são inadmissíveis, na medida em que não se reportam a nenhum dos fundamentos invocados na réplica. A Comissão e o Reino de Espanha alegam que esses documentos não são relevantes para a decisão da causa e o Conselho alega que as recorrentes não demonstraram essa relevância.

160 Segundo o 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, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado.

161 Importa referir que as recorrentes não explicam em apoio de que fundamento ou argumentação foram apresentados esses documentos, nem qual é a sua relevância quanto à apreciação da validade do programa de resolução.

162 A esse respeito, recorde-se que resulta dos n.os 151 a 156, *supra*, que as alegações relativas ao artigo da Reuters figuravam apenas na parte da réplica relativa aos antecedentes do litígio e que as recorrentes não invocaram nenhum fundamento na petição inicial ou na réplica relativo a esse artigo e às alegadas fugas de informações. Concluiu-se que, mesmo admitindo que essas alegações viessem a ser consideradas um novo fundamento invocado na réplica, o mesmo seria inadmissível.

163 Por conseguinte, há que considerar que, não tendo os documentos apresentados nesse oferecimento de prova nenhuma relação com os fundamentos de direito legalmente invocados na petição inicial ou na réplica, não são pertinentes para a decisão da causa e devem ser rejeitados, sem que seja necessário verificar se o atraso na sua apresentação era justificado.

– *Quanto ao alcance da fiscalização do Tribunal Geral*

164 Importa referir que as recorrentes alegam que o Tribunal Geral deve verificar a exatidão material, a fiabilidade e a coerência das informações económicas e financeiras em que o CUR se baseou e assegurar-se de que o programa de resolução assenta numa base factual suficientemente sólida.

165 O CUR alega que, em caso de questões técnicas complexas, o Tribunal Geral deve analisar as conclusões de facto e de direito da autoridade, verificar se a medida tomada não padece de erro manifesto ou de desvio de poder e verificar se a autoridade não ultrapassou claramente os limites do seu poder de apreciação. Segundo o CUR, devia ser-lhe concedida uma margem de apreciação significativa ao considerar que a avaliação 2 era adequada para efeitos da adoção do programa de resolução, na medida em que este assentava numa apreciação factual ou técnica complexa.

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

167 Por um lado, quanto a situações em que as autoridades da União dispõem de um amplo poder de apreciação, nomeadamente quanto à apreciação dos 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 de tal poder de apreciação não padece 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, em tal contexto, o juiz da União não pode substituir pela sua apreciação a apreciação dos elementos factuais de ordem científica e técnica feita pelas autoridades da União, às quais o TFUE

exclusivamente conferiu esta missão (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 referida).

168 Por outro lado, quanto à fiscalização que os órgãos jurisdicionais da União exercem sobre as apreciações económicas complexas feitas pelas autoridades da União 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 um erro manifesto de apreciação e de um desvio de poder. Por conseguinte, no âmbito dessa 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 referida, e de 16 de janeiro de 2020, Iberpotash/Comissão, T-257/18, EU:T:2020:1, n.º 96 e jurisprudência referida).

169 Uma vez que as decisões que o CUR tem de 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 167 e 168 se aplicam à fiscalização que o juiz é chamado a exercer.

170 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 já 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 referida, de 26 de março de 2019, Comissão/Itália, C-621/16 P, EU:C:2019:251, n.º 104 e jurisprudência 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 referida).

171 A este 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 referida).

172 O Tribunal Geral considera oportuno, por um lado, analisar previamente as exceções de ilegalidade deduzidas nos segundo e terceiro fundamentos e, por outro, tratar em conjunto os primeiro e quarto fundamentos, na medida em que se baseiam na violação do direito à ação.

Quanto ao segundo fundamento, em que se deduz uma exceção de ilegalidade, alegando que o artigo 18.º, o artigo 24.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como os

artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, violam o direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta

173 As recorrentes, ao abrigo do artigo 277.º TFUE, deduzem uma exceção de ilegalidade do artigo 18.º, do artigo 24.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como dos artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, alegando que essas disposições violam o direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, na medida em que não preveem a audição dos acionistas da entidade objeto de uma medida de resolução antes da adoção dessa medida.

174 Segundo jurisprudência constante, o artigo 277.º TFUE constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, com o objetivo de obter a anulação de um ato que lhe diz direta e individualmente respeito, a validade dos atos institucionais anteriores que, mesmo que não tenham a forma de regulamento, constituem a base jurídica do ato controvertido, se essa parte não dispunha do direito de interpor, nos termos do artigo 263.º TFUE, um recurso direto contra esses atos, cujas consequências sofreu sem ter podido pedir a sua anulação (v. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, BP/FRA, C-601/19 P, não publicado, EU:C:2020:1048, n.º 26 e jurisprudência referida).

– *Quanto ao alcance da exceção de ilegalidade*

175 Em primeiro lugar, o Parlamento e o Conselho alegam que a exceção de ilegalidade deduzida contra os artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59 deve ser julgada inadmissível, uma vez que a Diretiva 2014/59 não constitui a base jurídica do programa de resolução e não tem qualquer relação com este.

176 As recorrentes alegam que, de acordo com a jurisprudência, a exceção de ilegalidade pode ser deduzida não apenas contra regulamentos, mas também contra diretivas e que deve alargar-se aos atos que, embora não constituam formalmente a base jurídica do ato impugnado, tenham com ele um nexo jurídico direto. Por conseguinte, a exceção de ilegalidade deve poder ser igualmente deduzida contra as disposições da Diretiva 2014/59.

177 Uma vez que o artigo 277.º TFUE não se destina a permitir a uma parte contestar a aplicabilidade de qualquer ato de alcance geral em apoio de qualquer tipo de recurso, o ato cuja ilegalidade é suscitada deve ser aplicável, direta ou indiretamente, ao caso concreto objeto do recurso (v. Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.º 68 e jurisprudência referida).

178 Foi assim que, no âmbito de recursos de anulação interpostos de decisões individuais, o Tribunal de Justiça admitiu que podem validamente ser objeto de uma exceção de ilegalidade as disposições de um ato de alcance geral que constituem a base das referidas decisões ou que têm um nexo jurídico direto com essas decisões. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça julgou inadmissível uma exceção de ilegalidade deduzida contra um ato de alcance geral do qual a decisão individual impugnada não constitua uma medida de aplicação (v. Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.ºs 69 e 70 e jurisprudência referida).

179 Segundo jurisprudência constante, uma exceção de ilegalidade, deduzida de modo incidental ao abrigo do artigo 277.º TFUE em caso de contestação a título principal da legalidade de outro ato, só é admissível se existir uma conexão entre esse ato e a norma cuja pretensa ilegalidade é arguida.

O alcance de uma exceção de ilegalidade deve ser limitado ao indispensável para a decisão da causa (v. Acórdãos de 12 de junho de 2015, Health Food Manufacturers' Association e o./Comissão, T-296/12, EU:T:2015:375, n.º 170 e jurisprudência referida, e de 4 de dezembro de 2018, Janoha e o./Comissão, T-517/16, não publicado, EU:T:2018:874, n.º 40 e jurisprudência referida).

180 Ora, importa referir que o procedimento seguido pelo CUR no programa de resolução baseia-se apenas nas disposições do Regulamento n.º 806/2014 e que os artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, que dizem respeito às medidas de resolução adotadas pelas autoridades nacionais, não foram aplicados no presente caso e não são mencionados nesse programa.

181 As recorrentes alegam que a diretiva apresenta uma ligação estreita com o programa de resolução, na medida em que o Regulamento n.º 806/2014 foi adotado na sequência da Diretiva 2014/59 e continha as mesmas lacunas.

182 Esse argumento refere apenas uma similitude entre as disposições do Regulamento n.º 806/2014 e da Diretiva 2014/59, mas não é suscetível de demonstrar o nexo jurídico direto entre o programa de resolução e a Diretiva 2014/59 exigido pela jurisprudência acima referida nos n.ºs 177 a 179.

183 Por outro lado, a legalidade dos artigos da Diretiva 2014/59, referidos pelas recorrentes, pode eventualmente ser impugnada no âmbito de um recurso de uma decisão de resolução tomada por uma autoridade nacional através de uma questão prejudicial de apreciação de validade.

184 Assim, há que considerar, à semelhança do Parlamento e do Conselho, que uma eventual declaração de ilegalidade dos artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, invocada pelas recorrentes, e da respetiva inaplicabilidade no presente caso não tem nenhuma consequência sobre a validade do programa de resolução e que, por conseguinte, a exceção de ilegalidade a esse respeito deve ser julgada inadmissível.

185 Em segundo lugar, quanto ao artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, relativo ao instrumento de recapitalização interna, basta referir que este não foi aplicado pelo CUR no programa de resolução e que, por conseguinte, a exceção de ilegalidade a seu respeito deve igualmente ser julgada inadmissível.

186 Em terceiro lugar, quanto ao artigo 24.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, este dispõe que, no que respeita ao instrumento de alienação da atividade, o programa de resolução prevê os instrumentos, ativos, direitos e passivos que devem ser transferidos pela autoridade nacional de resolução em conformidade com o artigo 38.º, n.ºs 1 e 7 a 11, da Diretiva 2014/59. Essa disposição não diz respeito à tramitação do procedimento de resolução e as recorrentes não explicam de que forma a aplicação dessa disposição é suscetível de levar a uma violação do direito de os acionistas serem ouvidos antes da adoção de uma medida de resolução.

187 A exceção de ilegalidade do artigo 24.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 deve, assim, ser julgada inadmissível.

188 Por outro lado, refira-se que, nas suas observações sobre o articulado de intervenção do Conselho, as recorrentes alegam que, na exceção de ilegalidade que deduzem, contestam o facto de o procedimento de resolução previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 não conter

nenhuma garantia que regule a conduta do CUR na adoção de uma medida de resolução. As recorrentes reconhecem, assim, que a sua exceção de ilegalidade apenas visa o procedimento previsto nesse artigo.

189 Do anteriormente exposto resulta que há que considerar que, com a exceção de ilegalidade deduzida no âmbito do segundo fundamento, as recorrentes contestam apenas a validade do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que essa disposição, por não prever uma audição dos acionistas pelo CUR previamente à adoção de uma medida de resolução, viola o seu direito de audiência, garantido pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

– *Quanto à exceção de ilegalidade do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014*

190 As recorrentes alegam que o procedimento de resolução, regulado pelo artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, viola os direitos de defesa na medida em que não permite a intervenção das pessoas visadas pela medida de resolução. A medida de resolução é adotada sem que as pessoas visadas sejam ouvidas e sem que tenham a possibilidade de aceder ao relatório de avaliação no qual a medida se baseia e, portanto, de o contestarem. A única via de recurso possível contra a avaliação provisória, prevista no artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014, consiste em impugnar a própria medida de resolução, a qual já é irrevogável na medida em que implica uma transferência para um terceiro.

191 O CUR alega que o facto de o Regulamento n.º 806/2014 não prever uma audição formal dos acionistas ou dos credores antes da adoção de uma medida de resolução se justifica por razões de interesse público. As medidas de resolução não dizem respeito apenas a uma entidade, mas também à estabilidade dos mercados financeiros. Além disso, a medida de resolução não era dirigida aos acionistas da entidade em causa e, portanto, não tinham de ser ouvidos.

192 O Parlamento e o Conselho alegam que, no âmbito deste procedimento, os acionistas de uma entidade objeto de um procedimento de resolução não têm o direito a ser ouvidos com base no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. Consideram que, de qualquer modo, embora os acionistas de uma entidade pudessem invocar o direito de audiência, esse direito poderia ser objeto de restrições.

193 Além disso, o Parlamento, o Conselho e a Comissão alegam que, caso os acionistas de uma instituição objeto de um procedimento de resolução dispusessem de um direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, esse direito seria reconhecido mesmo na falta de disposição expressa do Regulamento n.º 806/2014. A inexistência de disposição expressa que preveja uma audição dos acionistas, no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, não implica a ilegalidade deste regulamento, na medida em que nenhuma disposição proíbe essa audição.

194 Importa referir que o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta prevê que o direito a uma boa administração compreende o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.

195 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 decurso do 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 militam 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 referida).

196 Importa referir 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 este direito deve ser aplicado em qualquer processo que possa ter como resultado um ato lesivo. De acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o respeito do direito de audiência impõe-se mesmo quando a regulamentação aplicável não prevê 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 referida, de 18 de junho de 2020, Comissão/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, n.º 67 e jurisprudência referida, e de 7 de novembro de 2019, ADDE/Parlamento, T-48/17, EU:T:2019:780, n.º 89 e jurisprudência referida).

197 Assim, tendo em conta o seu caráter de princípio fundamental e geral de direito da União, a aplicação do princípio dos direitos de defesa, incluindo 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 uma 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 referida).

198 Com efeito, o âmbito de aplicação do direito de audiência, enquanto princípio e direito fundamental do ordenamento jurídico da União, é aberto quando a Administração prevê adotar um ato desfavorável, isto é, um ato suscetível de afetar de forma desfavorável os interesses do particular ou do Estado-Membro em causa, uma vez que a sua aplicação não depende da existência de uma norma expressa para o efeito prevista no direito secundário (Acórdão de 18 de junho de 2014, Espanha/Comissão, T-260/11, EU:T:2014:555, n.º 64).

199 A esse respeito, refira-se, por um lado, que, 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, nenhuma disposição do Regulamento n.º 806/2014 exclui ou restringe expressamente o direito de audiência dos acionistas e dos credores da entidade em causa durante o procedimento de resolução.

200 Além disso, importa referir, à semelhança do Conselho e da Comissão, que uma medida de resolução adotada pelo CUR no termo do procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 tem por objeto a resolução de uma entidade. A entidade objeto da resolução deve ser considerada como 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.

201 Assim, há que ter em conta o facto de os acionistas e os credores dessa entidade não serem destinatários de uma medida de resolução, que não é uma decisão individual tomada contra eles.

202 Refira-se, porém, que, segundo o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR pode exercer o poder de redução ou de conversão dos instrumentos de capital da entidade objeto de uma medida de resolução, atuando segundo o procedimento definido no artigo 18.º desse regulamento.

203 Assim, o procedimento previsto no artigo 18.º do regulamento, embora não constitua um processo individual instaurado contra os acionistas e credores da entidade em causa, pode levar à adoção de uma medida de resolução suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses.

204 Ora, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, acima referida no n.º 196, 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. Por conseguinte, não pode excluir-se que os acionistas e credores de uma entidade objeto de uma medida de resolução possam invocar o direito de audiência no âmbito do procedimento de resolução.

205 No entanto, o exercício do direito de audiência pode estar sujeito a restrições em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta segundo o qual:

«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.»

206 Por conseguinte, há que examinar se a inexistência, no Regulamento n.º 806/2014, de uma disposição que preveja expressamente uma audição dos acionistas e dos credores da entidade em causa no âmbito do procedimento previsto no artigo 18.º do referido regulamento constitui uma restrição ao exercício do direito de audiência que esteja em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

207 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 referida, e de 20 de dezembro de 2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, n.º 50 e jurisprudência referida).

208 A esse respeito, o CUR, o Reino de Espanha, o Parlamento e o Conselho alegam que a limitação do direito de audiência dos acionistas é justificada, por um lado, pelo objetivo de garantir a estabilidade dos mercados financeiros e, por outro, pela necessidade de assegurar a eficácia das decisões de resolução, que devem ser adotadas com celeridade.

209 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.

210 Além do mais, 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 desse mesmo regulamento que um processo de liquidação da entidade segundo um processo normal de insolvência não permitiria atingir. Entre os objetivos da resolução referidos no artigo 14.º do Regulamento n.º 806/2014 figuram, nomeadamente, o de «evitar 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 «proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário».

211 A esse respeito, o Tribunal de Justiça referiu 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 diferentes mercados. Além disso, existe frequentemente uma estreita ligação entre os bancos e a maior parte deles exerce as suas atividades a nível internacional. É por esta razão que a insolvência de um ou mais bancos se pode propagar rapidamente aos outros bancos, quer no Estado-Membro em causa, quer noutros Estados-Membros. Por sua vez, existe o risco de isso 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).

212 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).

213 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.

214 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 Segundo 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). 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), e acrescentou que as disposições da Segunda Diretiva 77/91 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 referida).

215 Estas considerações aplicam-se, por analogia, à situação dos antigos acionistas de um banco que foi objeto de um procedimento de resolução nos termos do Regulamento n.º 806/2014.

216 Refira-se, por outro lado, que outro objetivo da resolução previsto no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, a saber, assegurar a continuidade das funções críticas da entidade visada por uma medida de resolução, faz igualmente parte do objetivo de interesse geral de proteção da estabilidade dos mercados financeiros.

217 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, ponto 35, da Diretiva 2014/59, 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».

218 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 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 adverso 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.

219 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.

220 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).

221 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.

222 Em segundo lugar, decorre de vários considerandos do Regulamento n.º 806/2014 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 considerando 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.

223 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).

224 Assim, o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 indica, nomeadamente, que, se o BCE considera que uma entidade está 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 vinte e quatro horas para aprovar um programa de resolução ou formular objeções.

225 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 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 deve ser adotada uma decisão num prazo muito curto.

226 Essa decisão rápida visa, em particular, assegurar a continuidade das funções críticas da entidade em causa e evitar as consequências negativas de uma insolvência da entidade na estabilidade financeira. A rapidez de uma decisão constitui, portanto, uma condição da sua eficácia.

227 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).

228 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).

229 Por razões ligadas igualmente ao objetivo prosseguido pelo direito da União e à eficácia das medidas nele previstas, as autoridades da União também não tinham que proceder a uma audição das 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).

230 Isto é tanto mais assim quanto a limitação do direito de audiência não diz respeito à entidade visada pelo procedimento de resolução, mas sim aos seus acionistas ou credores.

231 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 previsse que o tribunal da insolvência era 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.

232 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.

233 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 audiência antes da sua adoção.

234 A este 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, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), há que considerar os processos aplicáveis de um ponto de vista geral (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 368 e jurisprudência 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 outros c. França, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, n.os 20 e 21).

235 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 referida).

236 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 que ser consultadas antes da adoção dessa lei, nomeadamente quando essa consulta prévia inevitavelmente atrase a aplicação das medidas destinadas a evitar o colapso do 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).

237 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 procedimento de resolução que diga respeito a essa entidade 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 ser 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.

238 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.

239 Por conseguinte, há que considerar que instituir no Regulamento n.º 806/2014, uma consulta dos acionistas e credores da entidade em causa antes da adoção de um programa de resolução teria levado a um abrandamento substancial do processo e teria, portanto, comprometido tanto a realização dos objetivos da medida como a sua eficácia.

240 Por outro lado, tendo em conta a urgência da adoção de uma medida de resolução, não é possível consultar previamente os acionistas, nomeadamente devido às dificuldades ligadas à sua identificação. Com efeito, como referem o Reino de Espanha e o Conselho, dado que as ações e as obrigações são negociadas em contínuo nos mercados, na prática é impossível saber quais os investidores particulares e institucionais que devem ser contactados.

241 Resulta do exposto que uma audição dos acionistas e dos credores da entidade objeto de uma medida de resolução, antes da adoção dessa medida, comprometeria os objetivos de 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.

242 Por conseguinte, a inexistência de uma disposição que preveja uma audição dos acionistas e dos credores da entidade em causa no âmbito do procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 constitui uma restrição ao direito de audiência que é justificada e necessária para responder a um objetivo de interesse geral e respeita o princípio da proporcionalidade, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

243 Esta conclusão não é posta em causa pelos restantes argumentos das recorrentes.

244 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que a inexistência de audição prévia dos acionistas impede o CUR de ter conhecimento, através dos órgãos sociais da instituição ou dos seus acionistas, da existência de medidas privadas (como um aumento de capital, a execução do plano de negócios aprovado pelo conselho de administração ou uma venda de ativos) diferentes da resolução.

245 Recorde-se que, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, o CUR só adota um programa de resolução se, tendo em conta os prazos previstos e outras circunstâncias pertinentes, não existir nenhuma perspetiva razoável de que outras medidas de natureza privada tomadas relativamente à entidade, de forma autónoma ou conjugadas com uma medida de resolução, impedissem a sua insolvência num prazo razoável.

246 Assim, o CUR deve verificar se as medidas já previstas pelo banco para fazer face às suas dificuldades são suscetíveis de ser executadas num prazo adequado que permita evitar a sua insolvência. Caso se encontrem previstas medidas alternativas de natureza privada no momento em que foi iniciado o procedimento de resolução, nomeadamente as medidas referidas pelas recorrentes, como um aumento de capital, a execução do plano de negócios aprovado pelo conselho de administração ou a venda de ativos, o CUR deve ser informado pela entidade em causa ou pelos seus órgãos sociais. Não cabe ao CUR procurar outras soluções de natureza privada cuja existência o próprio banco ignore.

247 Por conseguinte, as recorrentes não podem afirmar que os acionistas, no âmbito de uma audição individual a realizar após o início do procedimento de resolução, podem informar o CUR da existência de outras medidas alternativas, viáveis tendo em conta a situação da entidade em causa, suscetíveis de impedir a insolvência da entidade num prazo adequado e das quais o CUR não tivesse sido informado pelo próprio banco ou pelos seus órgãos sociais.

248 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que nem o objetivo de garantir a estabilidade financeira nem a necessidade de adotar uma medida de resolução com celeridade justificam a completa supressão do direito de audiência dos acionistas da entidade, na medida em que o Regulamento n.º 806/2014 pode prever uma audição dos acionistas após a adoção da medida de resolução.

249 A esse respeito, basta observar, à semelhança do Banco Santander e do Parlamento, que uma audição dos acionistas posterior à adoção do programa de resolução não é suscetível de alterar o conteúdo dessa medida e não pode levar à sua anulação.

250 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que existe uma disparidade injustificada entre, por um lado, as disposições em causa e, por outro, as do artigo 22.º do Regulamento n.º 1024/2013 e as do artigo 31.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do BCE, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas («Regulamento-Quadro do MUS») (JO 2014, L 141, p. 1), que reconhecem um direito de audiência antes da adoção de uma decisão de supervisão das instituições de crédito suscetível de afetar adversamente os direitos de uma instituição.

251 Há que observar, à semelhança do CUR, que não foi incluída nenhuma disposição equivalente no Regulamento n.º 806/2014 a fim de, nomeadamente, permitir a adoção de medidas de resolução em situações de emergência e para evitar as consequências negativas sobre os mercados financeiros. Como salienta o Conselho, essas disposições não são aplicáveis ao procedimento de resolução previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014. Além disso, preveem que o direito de audiência é concedido ao destinatário da decisão, a saber, o banco objeto da medida de supervisão do BCE.

252 Assim, não se pode inferir dessas disposições, que concedem um direito de audiência à instituição destinatária de uma decisão, que deva ser reconhecido o mesmo direito aos acionistas ou credores de uma entidade objeto de uma medida de resolução.

253 Além disso, contrariamente ao que afirmam as recorrentes, o artigo 22.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1024/2013 e o artigo 31.º, n.º 4, do Regulamento-Quadro MUS preveem disposições específicas caso deva ser adotada uma decisão urgente, que excluem a possibilidade de as pessoas em causa serem ouvidas antes da adoção de uma decisão.

254 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que a instauração pelo CUR de um procedimento de audição dos acionistas e dos credores quanto à avaliação 3 não permite solucionar a impossibilidade de formular observações no âmbito do procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014.

255 Com este argumento, as recorrentes pretendiam responder à afirmação do CUR, do Conselho e da Comissão de que foi instituído um procedimento de audiência dos acionistas do Banco Popular no âmbito da avaliação 3 prevista no artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014, apesar de essa audição não se encontrar prevista no regulamento. Esta afirmação destinava-se a ilustrar o facto de, não havendo urgência ou risco para a estabilidade dos mercados financeiros, o CUR garantir o respeito do direito de audiência dos acionistas prevendo uma audição, antes da adoção de uma decisão relativa ao seu direito a uma eventual compensação, ao abrigo do artigo 76.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 806/2014, mesmo que essa audição não seja expressamente prevista pelo Regulamento n.º 806/2014.

256 Resulta do exposto que a exceção de ilegalidade do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, na medida em que o procedimento que estabelece violaria o direito de audiência por não prever a audição dos acionistas e dos credores da entidade em causa, deve ser julgada improcedente.

257 Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado em parte inadmissível e em parte improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, em que se deduz uma exceção de ilegalidade, alegando que os artigos 21.º, 22.º, 24.º e 27.º do Regulamento n.º 806/2014 e os artigos 38.º e 63.º da Diretiva 2014/59 violam o direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta, e o princípio da liberdade de empresa, consagrado no artigo 16.º da Carta

258 As recorrentes, com base no artigo 277.º TFUE, deduzem uma exceção de ilegalidade dos artigos 21.º, 22.º, 24.º e 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como dos artigos 38.º e 63.º da Diretiva 2014/59. Alegam que esses artigos violam o direito de propriedade e o princípio da liberdade de empresa, na medida em que autorizam a venda de ações de uma instituição financeira e dão competências às autoridades de resolução para reduzirem o capital a zero o capital ao anularem as ações sem audição nem consentimento dos acionistas. A atribuição ao CUR, pelo Regulamento n.º 806/2014 e a Diretiva 2014/59, de poderes de expropriação exorbitantes, sem que os acionistas disponham de um direito de audiência ou de apresentar observações, constituiria uma ingerência desproporcionada nos direitos consagrados pelos artigos 16.º e 17.º da Carta.

259 Quanto aos artigos 38.º e 63.º da Diretiva 2014/59 e ao artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, relativo ao instrumento de recapitalização interna, basta observar que não foram aplicados pelo CUR no programa de resolução. Assim, em aplicação da jurisprudência acima referida nos n.ºs 177 a 179, na medida em que não existe nexo jurídico direto entre esses artigos e o programa de resolução, a exceção de ilegalidade contra eles deduzida deve ser julgada inadmissível.

260 Os outros artigos do Regulamento n.º 806/2014 cuja legalidade as recorrentes contestam são o artigo 21.º relativo à redução e à conversão dos instrumentos de capital, o artigo 22.º relativo aos princípios gerais aplicáveis aos instrumentos de resolução e o artigo 24.º relativo ao instrumento de alienação da atividade.

261 As recorrentes alegam, em substância, que os artigos 21.º, 22.º e 24.º do Regulamento n.º 806/2014 violam o direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta na medida em que atribuem ao CUR a competência para reduzir a zero o capital de uma entidade objeto de uma medida de resolução, para reduzir e converter os instrumentos de capital pertinentes e para a vender, sem que os acionistas da mesma sejam ouvidos ou tenham dado o seu acordo.

262 A esse respeito, recorde-se que o artigo 41.º da Carta prevê que o direito a uma boa administração inclui o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.

263 Basta observar, à semelhança do CUR, que este direito é diferente do direito de propriedade garantido pelo artigo 17, n.º 1, da Carta.

264 Por conseguinte, o facto de as disposições do Regulamento n.º 806/2014 impugnadas pelas recorrentes não preverem uma audição dos acionistas não pode demonstrar a existência de uma violação do seu direito de propriedade.

265 Há que referir que, nas outras partes da petição, as recorrentes não mencionam as disposições dos artigos 21.º, 22.º e 24.º do Regulamento n.º 806/2014 nem invocam nenhum argumento específico suscetível de demonstrar que a aplicação dessas disposições implicaria uma violação do direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta.

266 Além disso, quanto à liberdade de empresa garantida pelo artigo 16.º da Carta, por um lado, há que referir, à semelhança do CUR, do Conselho e da Comissão, que as recorrentes não especificam qual o direito garantido pela liberdade de empresa que seria violado pelas disposições impugnadas do Regulamento n.º 806/2014. Com efeito, o Tribunal de Justiça precisou que a proteção conferida pelo artigo 16.º da Carta abrangia a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência [Acórdãos de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, n.º 42, de 16 de julho de 2020, Adusbef e Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, n.º 82, e de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e o., C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, n.º 56]. Por outro lado, basta observar que as recorrentes não invocam nenhum argumento suscetível de demonstrar uma violação dessa liberdade.

267 Quanto à afirmação das recorrentes de que a inexistência de qualquer compensação constitui uma violação do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 da CEDH, basta observar que assenta numa leitura incorreta das disposições do Regulamento n.º 806/2014. Com efeito, importa lembrar que o Regulamento n.º 806/2014 prevê expressamente a possibilidade de os acionistas e credores da entidade objeto de uma medida de resolução beneficiarem de uma compensação nos termos do artigo 76.º, n.º 1, alínea e), desse regulamento se, no âmbito da resolução, tiverem sofrido prejuízos maiores do que teriam sofrido em caso de uma liquidação em conformidade com os processos normais de insolvência.

268 Por outro lado, as recorrentes alegam que a procedência da exceção de ilegalidade demonstrará que a restrição do seu direito de propriedade, imputável ao programa de resolução, não tem fundamento jurídico por não respeitar as exigências de necessidade e de proporcionalidade previstas pelo artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Entendem que o facto de os acionistas do Banco Popular terem sido privados do seu direito de propriedade, sem terem sido ouvidos nem indemnizados, viola este direito.

269 A esse respeito, basta observar que estes argumentos não visam impugnar as disposições do Regulamento n.º 806/2014 ou da Diretiva 2014/59, mas sim o programa de resolução. Por conseguinte, serão analisados no âmbito do oitavo fundamento.

270 Por último, as recorrentes também acrescentam, nas suas observações sobre os articulados de intervenção, que o Regulamento n.º 806/2014 e a Diretiva 2014/59 atribuem ao CUR poderes desproporcionados suscetíveis de, injustificadamente provocar a extinção de instituições financeiras solventes por razões injustificadas, o que seria contrário à jurisprudência estabelecida no Acórdão de 13 de junho de 1958, Meroni/Alta Autoridade (10/56, EU:C:1958:8).

271 Basta observar que, com este argumento, as recorrentes deduzem uma nova exceção de ilegalidade, alegando que o Regulamento n.º 806/2014 e a Diretiva 2014/59 violam o princípio relativo à delegação de poderes.

272 Por conseguinte, deve considerar-se que este argumento configura um novo fundamento que, exposto apenas na fase das observações sobre os articulados de intervenção, é extemporâneo. Essa nova exceção de ilegalidade não tem origem em nenhum elemento de direito ou de facto que se tenha revelado durante o processo e deve ser julgada inadmissível em aplicação do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

273 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado em parte inadmissível e em parte improcedente.

Quanto aos primeiro e quarto fundamentos, relativos a uma falta de fundamentação do programa de resolução, a uma violação do direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Carta e a uma violação do direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta

274 Nos primeiro e quarto fundamentos, as recorrentes fazem, em substância, três alegações. Alegam que o CUR, por não lhes ter dado acesso ao programa de resolução e à avaliação 2, violou, em primeiro lugar, o dever de fundamentação consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, em segundo lugar, o direito de acesso ao processo consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta e, em terceiro lugar, o direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta.

– *Quanto à primeira alegação, relativa à violação do dever de fundamentação*

275 As recorrentes alegam que o CUR violou o seu dever de fundamentação consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta. Defendem, em substância, que a falta de divulgação integral do programa de resolução e das avaliações 1 e 2 as impediu de terem conhecimento dos motivos pelos quais o CUR adotou o programa de resolução.

276 O artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, relativo ao direito a uma boa administração, prevê que este direito inclui a obrigação da administração de fundamentar as suas decisões.

277 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 o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e ao tribunal competente exercer a sua fiscalização. Não é necessário que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito relevantes, 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 não só à luz da sua redação, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. 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 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 referida).

278 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 referida, e de 23 de maio de 2019, KPN/Comissão, T-370/17, EU:T:2019:354, n.º 139 e jurisprudência referida, Acórdão 27 de janeiro de 2021, KPN/Comissão, T-691/18, não publicado, EU:T:2021:43, n.º 162).

279 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que certas passagens omissas da versão não confidencial do programa de resolução à qual tiveram acesso eram essenciais para conhecerem os respetivos motivos e para exercerem os seus direitos de defesa. A falta dessas passagens impede as recorrentes de conhecerem as razões pelas quais o CUR recorreu ao programa de resolução e constitui uma violação do seu dever de fundamentação.

280 Por um lado, as recorrentes enumeram, na petição inicial, determinados pontos do programa de resolução que não figuravam na versão originalmente publicada pelo CUR no seu sítio Internet em 11 de julho de 2017 e que são, na sua opinião, aspetos importantes do mesmo.

281 A este respeito, basta observar que os diversos pontos do programa de resolução mencionados pelas recorrentes figuram integralmente nas versões do programa de resolução menos expurgadas publicadas no sítio Internet do CUR em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018 e das quais as recorrentes tiveram possibilidade de tomar conhecimento antes da apresentação da réplica.

282 Por outro lado, as recorrentes alegam que o programa de resolução não faz referência à razão pela qual não foram adotadas medidas de intervenção precoce, de reestruturação ou de supervisão prudencial. A este respeito, alegam que o programa de resolução se limita a indicar que a instituição estava «em situação de insolvência» sem especificar as razões e sem explicar os motivos pelos quais as medidas de intervenção precoce não eram suficientes. Na réplica, as recorrentes acrescentam que, devido às omissões na última versão do programa de resolução publicada pelo CUR, ainda não sabiam quais os motivos que justificaram a resolução do Banco Popular e a escolha do instrumento de alienação da atividade.

283 A este respeito, resulta do programa de resolução que o CUR explicou que se encontravam preenchidas as condições previstas pelo artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014, o que constitui uma fundamentação suficiente para a adoção daquele programa.

284 Em particular, no artigo 2. do programa de resolução, o CUR indicou que o BCE tinha considerado que o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência com base no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014. Referia que existiam elementos objetivos que permitiam concluir que, provavelmente, o Banco Popular iria ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento. Além disso, as dificuldades do Banco Popular descritas na avaliação do BCE e referidas no programa de resolução são suficientes para explicar que a situação ou risco de insolvência do Banco Popular decorria da deterioração da sua situação de liquidez.

285 Daí resulta que o programa de resolução se encontra suficientemente fundamentado e que as recorrentes tiveram a possibilidade de conhecer as razões da insolvência do Banco Popular e a justificação da adoção do programa de resolução.

286 Além disso, o considerando 26 do programa de resolução enumera as medidas tomadas para tentar solucionar as dificuldades do Banco Popular antes da resolução. O artigo 3.º do programa de resolução diz respeito às medidas alternativas e indica, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, que não existia nenhuma perspetiva razoável de que uma ação alternativa do setor privado, medidas de supervisão ou de redução ou conversão de instrumentos de capital relevantes, impediriam a insolvência do Banco Popular num prazo razoável.

287 Em particular, no artigo 3.3 do programa de resolução, o CUR considerou que não havia nenhuma perspetiva razoável de medidas de supervisão, incluindo medidas de intervenção precoce, que pudessem impedir a insolvência do Banco Popular. O CUR referiu que, na sua avaliação da situação ou risco de insolvência do Banco Popular, o BCE tinha confirmado que não existiam medidas de supervisão ou de intervenção precoce disponíveis que pudessem restabelecer de forma imediata a posição de liquidez do banco 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, 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 estaria em condições de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento, dada a amplitude e o ritmo da deterioração de liquidez observada.

288 Daí resulta que o CUR explicou suficientemente no programa de resolução as razões pelas quais não bastavam medidas de intervenção precoce para solucionar as dificuldades do Banco Popular.

289 Por último, refira-se que os considerandos 44 a 46 do programa de resolução explicam por que motivo não foram seguidos o plano de resolução de 2016 e, nomeadamente, o instrumento de recapitalização interna previsto no artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014 que aí se previa.

290 O artigo 5. do programa de resolução diz respeito à escolha do instrumento de resolução e o CUR explica, nomeadamente no artigo 5.3 desse programa, o motivo pelo qual os outros instrumentos enumerados no artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 não permitiam atingir os objetivos da resolução na mesma medida.

291 Há que considerar que o programa de resolução está suficientemente fundamentado e que as diferentes disposições do programa de resolução permitem às recorrentes compreender as razões da escolha do instrumento de alienação da atividade como instrumento de resolução.

292 Por outro lado, refira-se que os argumentos das recorrentes relativamente à falta de fundamentação são generalidades, que não fazem referência ao conteúdo do programa de resolução e não justificam de que modo os elementos que aí figuram e acima referidos seriam insuficientes para compreender o alcance do mesmo.

293 Por conseguinte, há que considerar que os argumentos das recorrentes não são suficientes para demonstrar a existência de violação do dever de fundamentação no que respeita ao programa de resolução.

294 Em segundo lugar, as recorrentes alegam, na petição, que a avaliação 2 não lhes foi comunicada, de modo que lhes seria impossível conhecer os critérios de avaliação utilizados pelo perito independente.

295 Ora, a avaliação 2 foi publicada no sítio Internet do CUR, em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018, em versões cada vez menos expurgadas.

296 Importa observar que, na réplica, na sequência dessas publicações, as recorrentes não apresentam nenhum argumento relativo a uma insuficiência de fundamentação da avaliação 2.

297 De qualquer modo, refira-se que, na avaliação 2, a Deloitte explicou a metodologia utilizada e indicou, nomeadamente, que, para determinar o valor económico do Banco Popular, utilizou o cenário da venda do Banco Popular em aplicação do instrumento de alienação da atividade, o que

pressupunha avaliar os ativos e os passivos a vender em condições comerciais. Explicou que a sua avaliação económica visava fornecer uma estimativa do valor que podia ser oferecido por um potencial adquirente pelo banco no seu conjunto e tinha adotado uma abordagem por categoria de ativos. Indicou igualmente que se baseou nas exigências previstas pelo artigo 36.º da Diretiva 2014/59 (correspondente ao artigo 20.º do Regulamento n.º 806/2014) e no projeto definitivo de normas técnicas de regulamentação da Autoridade Bancária Europeia (ABE) n.º 2017/05, de 23 de maio de 2017, relativas à avaliação para efeitos da resolução. Em seguida, na avaliação 2, a Deloitte explicou a sua abordagem utilizada para a avaliação de cada categoria de ativos.

298 Daí resulta que os critérios de avaliação utilizados na avaliação 2 se encontravam suficientemente explicados.

299 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que, uma vez adotado o programa de resolução, não havia razões para que não fosse feita a publicação integral do mesmo ou da avaliação 2. Contestam, na réplica, o facto de apenas o destinatário do programa de resolução, ou seja, o FROB, ter direito a uma decisão fundamentada, a qual as recorrentes teriam direito a receber dado que têm legitimidade para impugnar o programa de resolução.

300 A este respeito, recorde-se que as recorrentes não são destinatárias do programa de resolução, que é dirigido ao FROB. As recorrentes devem ser consideradas terceiros e não dispõem, portanto, de um direito à comunicação do programa de resolução.

301 Por força do artigo 29.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, o CUR publica no seu sítio Internet oficial uma cópia do programa de resolução ou uma nota resumindo os efeitos da medida de resolução e, em particular, os efeitos para os clientes de retalho.

302 No presente caso, em 7 de junho de 2017, o CUR publicou no seu sítio Internet uma comunicação que informava da adoção do programa de resolução acompanhada 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, versões não confidenciais menos expurgadas do programa de resolução e da avaliação 2.

303 Além disso, o artigo 88.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que:

«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»

304 Essa disposição prevê expressamente a obrigação do CUR de se assegurar, antes da publicação ou da comunicação do programa de resolução a um terceiro, de que este não contém informações confidenciais. Essa obrigação aplica-se igualmente à avaliação 2, que constitui um anexo do programa de resolução e que dele faz parte integrante por força do artigo 12.2 do referido programa.

305 A este respeito, há que referir que o Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que uma decisão da Comissão que conclui que não existe um auxílio estatal denunciado por um queixoso 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 empregue, de forma a permitir aos interessados compreenderem 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).

306 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 negar 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 referida).

307 Ora, por um lado, as recorrentes não contestam que o programa de resolução e a avaliação 2 contêm informações confidenciais que o CUR tem o dever de proteger. Por outro lado, 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.

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

309 Assim, há que considerar que as recorrentes não podem invocar um direito a receber uma comunicação das versões integrais do programa de resolução e da avaliação 2 nem a que estas sejam publicadas.

310 Em quarto lugar, na réplica, as recorrentes limitam-se a alegar que a falta de publicação da avaliação 1, que em seguida foi fornecida sob uma forma expurgada em fevereiro de 2018 e posteriormente sob uma forma menos expurgada em outubro de 2018, as impediu de tomarem conhecimento de uma parte essencial do programa de resolução.

311 Basta observar que esta alegação é insuficiente para demonstrar uma violação do dever de fundamentação, dado que as recorrentes não explicam qual a parte do raciocínio seguido pelo CUR no programa de resolução que não teriam podido compreender devido à falta de publicação integral da avaliação 1.

312 Em quinto lugar, as recorrentes alegam que o CUR não pode afirmar que cumpriu o seu dever de fundamentação ao publicar, em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018, o programa de resolução e as avaliações 1 e 2 nas versões menos expurgadas, uma vez que esse dever não podia ser cumprido *a posteriori*.

313 A esse respeito, basta observar que as publicações sucessivas no sítio Internet do CUR têm por objeto o programa de resolução e as avaliações 1 e 2 nas suas versões originais. Essas publicações visavam conceder ao público acesso a partes desses documentos que tinham sido inicialmente consideradas confidenciais. O CUR não publicava, assim, informações que não figurassem desde o início no programa de resolução ou nas avaliações 1 e 2 e que tivessem por objeto completar a sua fundamentação.

314 Em sexto lugar, as recorrentes invocam, na réplica, as decisões da Câmara de Recurso do CUR de 28 de novembro de 2017 e de 19 de junho de 2018, adotadas em resposta aos seus pedidos de acesso aos documentos ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), na sequência das quais o CUR publicou no seu sítio Internet, em fevereiro e em outubro de 2018, versões menos expurgadas do programa de resolução e das avaliações 1 e 2. Alegam que a Câmara de Recurso do CUR indicou que a recusa do acesso ao conteúdo essencial do programa de resolução e das avaliações era um indício da inobservância do direito a uma decisão fundamentada e a uma proteção jurisdicional efetiva.

315 A esse respeito, refira-se que, na sua decisão de 28 de novembro de 2017, a Câmara de Recurso do CUR indicou que a decisão do CUR de recusar completamente o acesso à avaliação 2 por força do Regulamento n.º 1049/2001 era excessiva e que a afirmação do CUR de que qualquer divulgação da avaliação 2, e, portanto, a sua divulgação numa versão expurgada e não confidencial, violaria o objetivo de proteção de um interesse tutelado pelo Regulamento n.º 1049/2001, não respeitava o dever de fundamentação. A Câmara de Recurso considerou igualmente que as declarações do CUR que justificavam a exceção à divulgação do programa de resolução eram de tal forma vagas e genéricas que não permitiam respeitar o dever de fundamentação.

316 As apreciações da Câmara de Recurso do CUR relativas à violação do dever de fundamentação não tinham por objeto o programa de resolução nem a avaliação 2, mas sim a decisão do CUR adotada no âmbito do Regulamento n.º 1049/2001, que recusou o acesso das recorrentes a estes documentos.

317 Contrariamente ao que alegam as recorrentes, dos excertos das decisões da Câmara de Recurso, referidas na réplica, não resulta que esta tenha considerado que a versão do programa de resolução inicialmente publicada pelo CUR violava o dever de fundamentação. Como salienta o CUR, a Câmara de Recurso não tem competência para decidir sobre a validade do programa de resolução e não se poderia pronunciar sobre uma violação do dever de fundamentação do mesmo.

318 A esse respeito, recorde-se que foi no seguimento das decisões da Câmara de Recurso de 28 de novembro de 2017 e de 19 de junho de 2018 que o CUR publicou no seu sítio Internet, em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018, versões menos expurgadas das avaliações 1 e 2 e do programa de resolução.

319 As decisões da Câmara de Recurso invocadas pelas recorrentes não são, assim, pertinentes para efeitos de demonstrar uma violação do dever de fundamentação do CUR no programa de resolução ou uma fundamentação insuficiente da avaliação 2.

320 Por conseguinte, deve ser julgada improcedente a primeira alegação relativa à violação do dever de fundamentação.

– *Quanto à segunda alegação, relativa à violação do direito de acesso ao processo*

321 As recorrentes alegam que a falta de comunicação da avaliação 2 constitui uma violação do seu direito de acesso ao processo, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

322 O artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta relativo ao direito a uma boa administração prevê que este inclui o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial.

323 O direito de acesso ao processo é previsto pelo 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.»

324 No âmbito dessa alegação, as recorrentes baseiam-se, em substância, nos n.os 81 a 83 do Acórdão de 29 de junho de 1995, Solvay/Comissão (T-30/91, EU:T:1995:115), no qual o Tribunal Geral decidiu, no contexto de um procedimento administrativo no domínio do direito da concorrência, que não pode competir apenas à Comissão decidir quais são os documentos úteis à defesa da empresa em causa. Quando se devam fazer apreciações económicas difíceis e complexas, a Comissão deve dar aos advogados da empresa em causa a possibilidade de procederem a um exame dos documentos suscetíveis de ser relevantes para apreciarem o seu valor probatório para a defesa. O Tribunal Geral acrescentou que não podia admitir que a Comissão, ao decidir sobre a infração, fosse a única a dispor dos documentos pertinentes e pudesse, portanto, decidir sozinha utilizá-los ou não contra a recorrente, quando esta não lhes tinha tido acesso nem tinha podido, por conseguinte, tomar a decisão correspondente de os utilizar ou não na sua defesa. Nesse caso, os direitos de defesa de que beneficia a recorrente no procedimento administrativo sofreriam uma restrição demasiado grande em relação aos poderes da Comissão.

325 A esse respeito, recorde-se, em primeiro lugar, que o acesso ao processo, nos procedimentos de concorrência tem, nomeadamente, por objeto permitir aos destinatários da comunicação de acusações tomarem conhecimento dos elementos de prova que constam do processo da Comissão, a fim de que possam pronunciar-se utilmente sobre as conclusões a que esta chegou na sua 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 e que possam ser pertinentes à sua defesa. Estes incluem tanto os elementos incriminatórios como os que ilibam a empresa, sob reserva 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 referida).

326 Em segundo lugar, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o respeito dos direitos de defesa num procedimento perante a Comissão que tenha por objeto aplicar uma coima a uma empresa por violação das regras de concorrência exige que a empresa interessada tenha podido 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. Estes 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 referida).

327 Em terceiro lugar, tratando-se de uma maneira mais geral do respeito dos direitos de defesa, como consagrado no artigo 41.º, n.º 2, da Carta, este inclui o direito de audiência e o direito de acesso ao processo com 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 referida e Acórdão de 2 de dezembro de 2020, Kalai/Conselho, T-178/19, não publicado, EU:T:2020:580, n.º 73).

328 Em quarto lugar, importa lembrar que a violação do direito de acesso ao processo no procedimento que antecede a adoção da decisão é suscetível, em princípio, de levar à anulação dessa decisão quando se verificar uma violação do direito de defesa [v. Acórdãos de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão, C-109/10 P, EU:C:2011:686, n.º 55 e jurisprudência 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 referida].

329 Resulta da jurisprudência acima referida nos n.os 325 a 328 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 tomadas contra elas.

330 Ora, no presente 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.

331 Por conseguinte, as recorrentes não podem invocar um direito de acesso ao processo.

332 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.

333 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 consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

334 Por último, na medida em que, com esta alegação, as recorrentes invocam um direito à comunicação da avaliação 2 posteriormente à adoção do programa de resolução, há que salientar que essa comunicação posterior não é abrangida pelo direito de acesso ao processo consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta.

335 De qualquer modo, importa referir que, como indicam, as recorrentes apresentaram ao CUR pedidos de acesso aos documentos ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, que levaram o CUR a publicar no seu sítio Internet, em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018, versões não confidenciais da avaliação 2.

336 Além disso, resulta da análise da primeira alegação que, na medida em que as recorrentes não são destinatárias do programa de resolução nem da avaliação 2, que constitui um anexo do mesmo, e não contestam que a avaliação 2 contenha dados confidenciais, não podem invocar um direito à comunicação de uma versão integral da avaliação 2, nem a que esta seja publicada.

337 Por conseguinte, a segunda alegação, relativa a uma violação do direito de acesso ao processo, deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à terceira alegação, relativa à violação do direito à ação*

338 Nos primeiro e quarto fundamentos, as recorrentes alegam uma violação do direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta, devido, por um lado, à falta de fundamentação do programa de resolução e, por outro, a uma violação dos seus direitos de defesa e do princípio da igualdade de armas, dado que o CUR lhes recusou o acesso integral ao programa de resolução e à avaliação 2.

339 Importa sublinhar que a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige que o interessado possa conhecer os motivos nos quais se baseia a decisão tomada a seu respeito, quer através da leitura da própria decisão, quer através de uma comunicação destes motivos feita a seu pedido, sem prejuízo do poder do juiz competente de exigir da autoridade em causa que os comunique, para lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último condições para exercer plenamente a fiscalização da legalidade da decisão nacional em causa (v. Acórdãos de 26 de abril de 2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, n.º 55 e jurisprudência referida, de 24 de novembro de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:951, n.º 43 e jurisprudência referida, e de 3 de fevereiro de 2021, Ramazani Shadary/Conselho, T-122/19, não publicado, EU:T:2021:61, n.º 50 e jurisprudência referida).

340 Há que salientar que da análise da primeira alegação resulta que o argumento das recorrentes relativo à violação do dever de fundamentação foi julgado improcedente. Resulta igualmente da análise das primeira e segunda alegações que as recorrentes não têm direito à comunicação das versões integrais do programa de resolução ou da avaliação 2 nem direito a que estas sejam publicadas.

341 Por conseguinte, devem ser julgadas improcedentes as afirmações das recorrentes na presente alegação relativas à violação dos direitos de defesa, à violação do princípio da igualdade de armas e à violação do direito à ação, na parte em que se baseiam nos mesmos argumentos.

342 Por outro lado, há que lembrar que o CUR publicou no seu sítio Internet, em 11 de julho de 2017, uma versão não confidencial do programa de resolução. As recorrentes, tendo tido acesso a esta, puderam impugnar esse programa perante o Tribunal Geral através do presente recurso.

343 Além disso, posteriormente à interposição do presente recurso e na sequência das decisões da Câmara de Recurso do CUR acima referidas no n.º 314, o CUR publicou no seu sítio Internet, em 2 de fevereiro e em 31 de outubro de 2018, antes da apresentação da réplica, versões não confidenciais menos expurgadas do programa de resolução e das avaliações 1 e 2. As recorrentes tiveram, assim, a possibilidade de apresentar argumentos sobre essas versões.

344 Na medida em que já se constatou que as recorrentes não tinham demonstrado que as versões do programa de resolução e da avaliação 2, publicadas no sítio Internet do CUR e às quais tiveram acesso, estavam insuficientemente fundamentadas, não podem alegar que um acesso a uma versão integral era necessário ao exercício dos seus direitos de defesa ou do seu direito à ação.

345 Por outro lado, o Tribunal Geral tem a faculdade de pedir ao CUR a apresentação de todos os documentos que considere pertinentes para decidir o litígio, através de uma medida de organização do processo ou 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.

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

347 Além disso, no presente caso, o Tribunal Geral, em 12 de maio de 2021, por despacho de diligências de instrução, solicitou 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 ocultos 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.

348 Além disso, os restantes argumentos das recorrentes destinados a demonstrar a violação do seu direito à ação devem igualmente ser julgados improcedentes.

349 Por um lado, as recorrentes não têm razão quando se baseiam na jurisprudência em matéria de medidas restritivas, segundo a qual o cumprimento da obrigação de comunicar os fundamentos de uma decisão é necessário para permitir aos destinatários dessas medidas defenderem os seus direitos nas melhores condições e para respeitar o direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

350 Com efeito, diversamente das medidas restritivas pelas quais é aplicada a uma pessoa uma medida individual de sanção económica e financeira (congelamento de fundos), o programa de resolução não constitui uma medida individual tomada contra os acionistas do Banco Popular nem, portanto, contra as recorrentes.

351 Por conseguinte, a jurisprudência referida pelas recorrentes não é aplicável no presente caso.

352 Por outro lado, as recorrentes afirmam, na réplica, que a Câmara de Recurso do CUR teria considerado que o CUR, ao recusar-lhes o acesso ao conteúdo essencial do programa de resolução e às avaliações 1 e 2, violou o seu direito à ação.

353 Saliente-se que as recorrentes não especificam se se referem à decisão da Câmara de Recurso de 28 de novembro de 2017 ou de 19 de junho de 2018, o que não permite ao Tribunal Geral identificar com precisão em que elementos se baseia esse argumento.

354 De qualquer modo, basta lembrar que, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, e do artigo 90.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014, a Câmara de Recurso é competente para se pronunciar sobre um recurso interposto de uma decisão confirmativa do CUR, adotada com base no Regulamento n.º 1049/2001, relativa a um pedido de acesso aos documentos. O seu papel consiste em verificar se o CUR justificou corretamente uma recusa de acesso aos documentos à luz das exceções previstas nesse regulamento e não em apreciar a legalidade de decisões como o programa de resolução e as avaliações 1 e 2.

355 Por último, as recorrentes invocam uma violação do princípio da igualdade de armas.

356 A esse respeito, segundo a jurisprudência, o princípio da igualdade de armas, que é parte integrante do princípio da proteção jurisdicional efetiva dos direitos que os particulares retiram do direito da União, consagrado no artigo 47.º da Carta, na medida em que é um corolário, como, nomeadamente, o princípio do contraditório, do próprio conceito de processo equitativo, implica a obrigação de se dar a cada parte uma possibilidade razoável de apresentar a sua causa, incluindo as provas, em condições que não a coloquem numa situação de clara desvantagem relativamente ao seu adversário (v. Acórdão de 16 de outubro de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, n.º 61 e jurisprudência referida).

357 Este princípio tem por objetivo assegurar o equilíbrio processual entre as partes num processo judicial, garantindo a igualdade de direitos e obrigações das partes no que diz respeito, designadamente, às normas que regem a produção de prova e o debate contraditório em juízo, bem como aos direitos de recurso dessas partes. Para cumprir os requisitos relacionados com o direito a um processo equitativo, é necessário que as partes tomem conhecimento e possam discutir em contraditório tanto os elementos de facto como os elementos de direito que sejam determinantes à decisão da causa (v. Acórdão de 16 de outubro de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, n.º 62 e jurisprudência referida).

358 Ora, uma vez que o CUR não é um tribunal na aceção do artigo 47.º da Carta, e que esta disposição não é aplicável ao caso vertente, as recorrentes não podem invocar validamente o direito a um processo equitativo contra o programa de resolução (v., por analogia, Acórdão de 11 de maio de 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, n.º 213).

359 Por conseguinte, deve ser julgada improcedente a terceira alegação relativa a uma violação do direito à ação.

360 Daí resulta que os primeiro e quarto fundamentos devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e do artigo 32.º da Diretiva 2014/59

361 As recorrentes alegam que o CUR violou o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e o artigo 32.º da Diretiva 2014/59 e cometeu um erro manifesto de apreciação, na medida em que não se encontravam preenchidas as condições previstas nessas disposições para adotar o programa de resolução. Referem que o problema do Banco Popular não era um problema de solvabilidade, mas sim de liquidez, pelo que o programa de resolução não era necessário.

362 A título preliminar, refira-se que, não estando o programa de resolução baseado no artigo 32.º da Diretiva 2014/59, o fundamento é inoperante na parte relativa a uma violação dessa disposição.

363 O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que o CUR só pode adotar um programa de resolução se estiverem 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.»

364 O presente fundamento, em substância, divide-se em três partes, correspondentes a cada uma das condições previstas pelo artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

– Quanto à primeira parte, relativa à primeira condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014

365 As recorrentes alegam que, dado que Banco Popular enfrentava um problema de liquidez e não de solvabilidade, não estava numa situação ou risco de insolvência, na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

366 Importa referir, em primeiro lugar, que, em 6 de junho de 2017, o BCE realizou uma avaliação da situação ou 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.

367 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.

368 Contrariamente ao que afirmam as recorrentes, esta conclusão do conselho de administração do Banco Popular não pode ser rejeitada por ser desprovida de pertinência pelo facto de os membros do conselho de administração do Banco Popular, perante a ameaça de serem pessoalmente responsabilizados e punidos pelo BCE, terem aceitado declarar formalmente a alegada insolvência do banco a pedido do CUR. Com efeito, na falta de qualquer indício concreto, importa julgar improcedente este argumento por ser puramente especulativo.

369 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.

370 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)], o Banco Popular notifica que o seu conselho de administração avaliou que o banco se encontrava em risco de insolvência.»

371 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 a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

372 Assim, no presente caso, a situação ou 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 a 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.»

373 Em primeiro lugar, importa referir 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».

374 Assim, a insolvabilidade 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, por conseguinte, não é condição para a adoção de um programa de resolução.

375 A esse respeito, como salienta 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. […]»

376 Por conseguinte, contrariamente ao que alegam as recorrentes, a insolvência do Banco Popular não constituía a única hipótese em que este podia ser considerado numa situação ou risco de insolvência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

377 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 das recorrentes para demonstrar que a solvabilidade do Banco Popular 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, fundos disponíveis para pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento.

378 Daí resulta igualmente que, contrariamente ao que alegam as recorrentes, a afirmação constante da avaliação 1, de que o Banco Popular era solvente com um ativo líquido superior a 8 400 milhões de euros, não está em contradição com a declaração de que o mesmo banco estava em situação ou risco de insolvência. Uma vez que esta última declaração resulta da avaliação do BCE, e não da avaliação 1 ou da avaliação 2, o argumento das recorrentes de que essas avaliações seriam contraditórias no que respeita à situação de solvabilidade do Banco Popular é igualmente inoperante.

379 Em segundo lugar, há que referir que as recorrentes admitem que o Banco Popular tinha problemas de liquidez à data do programa de resolução. Além disso, não invocam nenhum argumento para contestar que o Banco Popular se encontrava, à data do programa de resolução, na situação referida no artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, a saber, que o Banco Popular provavelmente não estaria em condições de, num futuro próximo, pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento.

380 A esse respeito, importa salientar 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.

381 No programa de resolução, o CUR enumerou os diversos 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 do 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.

382 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.

383 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.»

384 Como salienta o CUR, estes diferentes elementos figuram nas orientações da 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»).

385 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.

386 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.

387 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.

388 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 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.

389 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.

390 Daí resulta que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que se encontrava preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

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

– Quanto à segunda parte, relativa à segunda condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014

392 As recorrentes alegam que, para um problema de liquidez, não era necessário recorrer ao programa de resolução, na medida em que existiam outras soluções mais proporcionadas. A adoção de medidas de intervenção precoce teria permitido restabelecer a confiança, a estabilidade e o valor do Banco Popular. Por conseguinte, a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 não estaria preenchida. A impossibilidade de recorrer a medidas de intervenção precoce ou medidas de natureza privada, que teriam evitado a resolução, não teria sido justificada.

393 No artigo 3.º do programa de resolução, o CUR, tendo em conta a avaliação do BCE, concluiu que não existia nenhuma medida alternativa suscetível de impedir a insolvência do Banco Popular num prazo razoável e que se encontrava preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014.

394 Mais concretamente, 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. A inexistência dessas medidas podia ser inferida, nomeadamente, dos seguintes factos:

– 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

395 Além disso, no artigo 3.3 do programa de resolução, acima referido no n.º 287, 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.

396 No artigo 3.4 do programa de resolução, o CUR considerou também que não havia nenhuma perspetiva razoável de que o exercício do poder de redução e de conversão dos instrumentos de capital, 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, dado que o Banco Popular estava 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.

397 Daí resulta que o CUR justificou, no programa de resolução, as razões pelas quais não eram possíveis medidas alternativas prudenciais, incluindo medidas de intervenção precoce, ou de natureza privada. As recorrentes não invocam nenhum argumento suscetível de pôr em causa esta conclusão.

398 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que existia uma solução prudencial que impediria a insolvência do Banco Popular na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, resultante da injeção de liquidez de emergência, autorizada pelo Banco de Espanha e pelo BCE, em 5 de junho de 2017, a qual teria permitido cobrir as necessidades de liquidez do Banco Popular.

399 Refira-se 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 dessa avaliação. O BCE indicou 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.

400 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.

401 A esse 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 aumento da injeção de liquidez de emergência ao Banco Popular, tendo-o este 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.

402 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.

403 Há que referir que, no dia seguinte a essa primeira injeção de liquidez de emergência, em 6 de junho de 2017, devido à amplitude e à rapidez dos levantamentos de liquidez, o BCE e o conselho de administração do Banco Popular concluíram que o banco já não seria capaz 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.

404 Além disso, como alega o CUR, não desempenha nenhum papel na disponibilização de uma injeção de liquidez de emergência, que é da competência dos bancos centrais nacionais.

405 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.

406 Daí resulta que, contrariamente ao que alegam as recorrentes, uma injeção de liquidez de emergência não constituía uma medida alternativa à resolução.

407 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que a concessão da totalidade da injeção de liquidez de emergência, autorizada inicialmente pelo BCE, teria permitido ao Banco Popular fazer face às suas necessidades imediatas de liquidez para aplicar outras medidas de natureza privada, como as vendas de ativos.

408 Basta observar que, na medida em que se constatou que o Banco Popular não podia beneficiar de uma injeção adicional de liquidez de emergência, as vendas de ativos referidas pelas recorrentes, visto estarem subordinadas à concessão dessa injeção, não constituíam, portanto, medidas alternativas à resolução.

409 De qualquer modo, importa observar que se afigura que as recorrentes não tiveram em consideração o facto de, em 6 de junho de 2017, ser tal a deterioração da posição de liquidez do Banco Popular que tinham de ser adotadas medidas urgentes. Além disso, as recorrentes não demonstraram que as medidas alternativas que invocam, vendas de ativos, como a venda do Totalbank ou da WiZink, poderiam ter ocorrido num prazo suficientemente curto para permitir ao Banco Popular obter a liquidez necessária para fazer face às suas obrigações em 7 de junho de 2017.

410 Como sublinha o CUR, essas vendas de ativos, que estavam apenas numa fase preparatória, só estariam concluídas dentro de várias semanas. Por conseguinte, mesmo admitindo, como alegam as recorrentes, que tivesse sido concedida ao Banco Popular uma injeção adicional de liquidez de emergência até 21 de junho de 2017, essas vendas não estariam concluídas dentro desse prazo.

411 A esse respeito, saliente-se que o BCE considerou que não existiam medidas de supervisão 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.

412 Além disso, o presidente do Banco Popular, quando anunciou, em abril de 2017, o lançamento de um processo de venda privada do banco para fazer face ao risco de insolvência, reconheceu efetivamente que as vendas de ativos já não seriam medidas suficientes para solucionar as dificuldades do Banco Popular.

413 Por último, as recorrentes não explicam, mesmo admitindo que essas vendas de ativos pudessem ter ocorrido num prazo suficientemente curto para gerar nova 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.

414 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que outras medidas de natureza privada teriam permitido resolver os problemas de liquidez do Banco Popular. A esse respeito, invocam duas cartas nas quais o Barclays Bank e o Deutsche Bank teriam indicado, em 3 e 5 de junho de 2017, que estavam dispostos a assegurar um aumento de capital do Banco Popular de 4 000 milhões de euros. Segundo as recorrentes, era possível adiar o programa de resolução para o fim de semana seguinte, a 7 de junho de 2017, na medida em que o CUR poderia ter concedido um empréstimo ao Banco Popular por intermédio do FUR, com base no artigo 76.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, que lhe permitisse manter-se até ao encerramento dos mercados na sexta-feira.

415 Basta observar que as cartas mencionadas pelas recorrentes não contêm nenhum compromisso formal do Barclays Bank ou do Deutsche Bank de participarem num aumento de capital do Banco Popular, refletindo meras 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.

416 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. 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 nem propõe qualquer solução para isso.

417 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 eventual aumento de capital de 4 000 milhões de euros. Indica apenas que «existem evidentemente certas condições, mas [que] a carta se baseia na nossa convicção de que, em circunstâncias que pensamos poderem ser concretizadas de forma realista, poderá ser realizado um aumento [de capital] que estabilize o banco». Por conseguinte, esta carta não pode ser interpretada no sentido de que contém um compromisso firme do Deutsche Bank e não diz respeito a uma solução destinada a resolver a crise de liquidez do Banco Popular.

418 Além disso, o argumento das recorrentes assenta na hipótese puramente teórica de esses aumentos de capital poderem ter sido concretizados num prazo suficientemente curto para permitir uma injeção de liquidez alguns dias depois de 7 de junho. Refira-se que as recorrentes não explicam de que forma esse aumento de capital teria possibilitado travar as fugas de depósitos e restabelecer a posição de liquidez do Banco Popular a longo prazo.

419 Quanto ao argumento relativo à possibilidade de o FUR conceder um empréstimo ao Banco Popular, basta observar 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 caso algum constitui uma medida alternativa a essa medida.

420 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que a substituição dos membros do órgão de direção do Banco Popular pelo BCE teria sido eficaz para resolver a crise de liquidez transmitindo uma imagem de confiança aos mercados, aos clientes e aos credores do banco.

421 Mesmo admitindo que uma substituição dos dirigentes do Banco Popular pudesse ter restaurado uma imagem de confiança do banco, isso não pode ser considerado uma solução alternativa que tivesse permitido fazer cessar imediatamente a fuga de depósitos ou fornecer a liquidez necessária aos levantamentos de depósitos que tivessem sido efetuados e, portanto, responder às necessidades de liquidez do Banco Popular a curto prazo.

422 Há que referir igualmente que, na sua avaliação sobre a situação ou risco de insolvência do Banco Popular, o BCE considerou que as medidas de que dispunha na sua qualidade de autoridade de supervisão, entre as quais as previstas nos artigos 27.º a 29.º da Diretiva 2014/59 que permitem, nomeadamente, impor a destituição da direção-geral e do órgão de administração do banco, não podiam assegurar que Banco Popular fosse capaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações no vencimento, tendo em conta a amplitude e o ritmo da deterioração da liquidez observados.

423 Daí resulta que as recorrentes não demonstraram que as medidas alternativas que invocam teriam permitido restabelecer a posição de liquidez do Banco Popular num prazo suficientemente curto e, portanto, não demonstraram que o CUR tinha cometido um erro manifesto de apreciação ao considerar que, em 6 de junho de 2017, não existiam medidas alternativas à resolução suscetíveis de impedir a situação ou risco de insolvência do Banco Popular.

424 Por outro lado, quanto ao argumento das recorrentes de que o BCE e o CUR tinham decidido vender o Banco Popular ao Banco Santander logo em maio de 2017, basta observar que é inoperante quanto à apreciação da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 e que, por outro lado, esse argumento é puramente especulativo.

425 Daí resulta que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que se encontrava preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014.

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

– Quanto à terceira parte, relativa à terceira condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014

427 As recorrentes alegam que o interesse público não impunha a adoção do programa de resolução na medida em que existiam medidas mais proporcionadas que teriam permitido solucionar a crise de liquidez do Banco Popular evitando a perda do direito de propriedade dos acionistas e, por conseguinte, que o programa de resolução não preenche a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

428 Importa referir que o artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014 prevê 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 desse regulamento que um processo de liquidação da entidade segundo um processo normal de insolvência não permitiria alcançar.

429 Os objetivos da resolução, enumerados no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014, são os seguintes: assegurar a continuidade das funções críticas; evitar efeitos adversos significativos sobre a 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.

430 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 referidos no artigo 14.º desse regulamento são mais bem alcançados através de uma medida de resolução do que através da liquidação da entidade.

431 No presente caso, no artigo 4.1 do programa de resolução, o CUR concluiu que a resolução sob a forma de instrumento de alienação da atividade era necessária para defesa do interesse público na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea c), e n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014.

432 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 adversos significativos sobre a estabilidade financeira, nomeadamente prevenindo o contágio, inclusive das 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.

433 Em particular, 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 adversos 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 147 000 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 a 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.

434 Daí resulta que o CUR explicou em que medida a resolução do Banco Popular respondia, nomeadamente, ao objetivo de interesse geral visando evitar os efeitos adversos sobre a estabilidade financeira, em particular, limitando o efeito de contágio.

435 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 para a defesa do interesse público, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento n.º 806/2014.

436 Os argumentos das recorrentes não são suscetíveis de pôr em causa a apreciação do CUR quanto ao respeito da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

437 As recorrentes alegam, em substância, que o instrumento de alienação da atividade era desproporcionado em relação às medidas alternativas à venda do Banco Popular referidas na sua argumentação relativa à segunda condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, as quais teriam permitido resolver a crise de liquidez sem violar o seu direito de propriedade. Com este argumento, as 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.

438 Noutro argumento, apresentado na réplica, acrescentam que o CUR não explica por que motivo o instrumento de alienação da atividade era a melhor solução para alcançar os objetivos da resolução face aos restantes instrumentos de resolução referidos no Regulamento n.º 806/2014.

439 Ora, por um lado, as recorrentes não afirmam que o programa de resolução não responde aos objetivos de interesse público previstos no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, destinados a proteger as funções críticas do Banco Popular e a preservar a estabilidade financeira.

440 Por outro lado, as recorrentes não apresentam nenhum argumento suscetível de demonstrar que esses objetivos teriam sido atingidos na mesma medida se o Banco Popular tivesse sido objeto de uma liquidação segundo um processo normal de insolvência. A proporcionalidade da medida de resolução face às medidas alternativas ou a outros instrumentos de resolução referidos no Regulamento n.º 806/2014 não é pertinente quanto à aplicação da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

441 Daí resulta que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que se encontrava preenchida a condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014.

442 Assim, há que julgar improcedente a terceira parte e, por conseguinte, o quinto fundamento na sua totalidade.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do princípio da prudência no setor bancário

443 As recorrentes alegam que, ao não proceder à aplicação das medidas de intervenção precoce, o BCE, em coordenação com o CUR, violou o princípio da prudência no setor bancário, na medida em que a aplicação dessas medidas teria permitido evitar a adoção do programa de resolução. Defendem, em substância, que a adoção de medidas de intervenção precoce teria permitido evitar a crise de liquidez do Banco Popular que justificou a adoção do programa de resolução e a venda deste a um terceiro. Consideram que a aplicação dessas medidas teria alterado o conteúdo do programa de resolução ou poderia ter evitado a sua adoção.

444 A título preliminar, há que referir, por um lado, que esse fundamento na parte em que é dirigido contra o BCE, pelo facto de não ter adotado medidas de intervenção precoce, deve ser julgado inadmissível, uma vez que este último não é parte no presente litígio.

445 Por outro lado, com esse fundamento, as recorrentes invocam a violação do princípio da prudência no setor bancário. Na petição inicial e na audiência, alegaram que esse princípio decorre do princípio da precaução aplicável no domínio do ambiente.

446 No entanto, recorde-se que, embora o artigo 191.º, n.º 2, TFUE disponha que a política no domínio do ambiente se baseia, nomeadamente, no princípio da precaução, esse princípio destina-se igualmente a ser aplicado no âmbito de outras políticas da União, em particular da política de proteção da saúde pública, tal como quando as instituições da União adotam, no âmbito da política agrícola comum ou da política do mercado interno, medidas de proteção da saúde humana (v. Acórdão de 1 de outubro de 2019, Blaise e o., C-616/17, EU:C:2019:800, n.º 41 e jurisprudência referida).

447 Este princípio implica que, quando subsistam incertezas sobre a existência ou o alcance de riscos para a saúde das pessoas, possam ser adotadas medidas de proteção sem que seja necessário esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas. (v. Acórdão de 1 de outubro de 2019, Blaise e o., C-616/17, EU:C:2019:800, n.º 43 e jurisprudência referida e Acórdão de 6 de maio de 2021, Bayer CropScience e Bayer/Comissão, C-499/18 P, EU:C:2021:367, n.º 80).

448 Ora, basta observar que as recorrentes não explicam como é que o princípio da precaução, tal como é definido pela jurisprudência, se aplica ao setor bancário.

449 Por conseguinte, importa analisar esse fundamento na parte em que as recorrentes acusam o CUR de não ter adotado medidas de intervenção precoce que teriam permitido evitar a crise de liquidez do Banco Popular. A este respeito, as recorrentes alegam que a adoção de medidas de intervenção precoce ou de outras medidas referidas no artigo 13.º do Regulamento n.º 806/2014, no Regulamento n.º 1024/2013 e nos artigos 27.º a 29 da Diretiva 2014/59 teria evitado a crise provocada pela resolução. Alegam que, nos meses que antecederam a resolução do Banco Popular, o CUR não adotou nenhuma medida eficaz e permitiu que a situação se deteriorasse, o que conduziu à resolução de um banco solvente devido a um problema de liquidez.

450 As recorrentes enumeram determinadas medidas de intervenção precoce que teriam sido adequadas ao caso do Banco Popular e que, na sua opinião, teriam permitido solucionar a deterioração da situação do banco. Invocam a divisão do banco num banco «bom» e numa estrutura de gestão de ativos, a administração provisória e a substituição do conselho de administração, o acompanhamento da posição de liquidez e a rápida limitação do endividamento, uma injeção de liquidez para ganhar o tempo necessário a um procedimento de venda concorrencial e, por último, a negociação da recuperação financeira com os credores.

451 Antes de mais, importa referir que o artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que a adoção prévia de uma medida de intervenção precoce nos termos do artigo 16.º do Regulamento n.º 1024/2013, do artigo 27.º, n.º 1, ou dos artigos 28.º ou 29.º da Diretiva 2014/59 ou do artigo 104.º da Diretiva 2013/36 não é condição para adotar uma medida de resolução.

452 Em seguida, há que referir que o artigo 13.º do Regulamento n.º 806/2014 relativo às medidas de intervenção precoce prevê, no seu n.º 1, que o BCE ou as autoridades nacionais competentes informam o CUR de qualquer medida que exijam que uma instituição ou grupo tome ou que eles próprios tomem nos termos do artigo 16.º do Regulamento n.º 1024/2013, do artigo 27.º, n.º 1, ou do artigo 28.º ou 29.º da Diretiva 2014/59, ou do artigo 104.º da Diretiva 2013/36.

453 Daí resulta, como refere o CUR, apoiado pelo Banco Santander e pelo Reino de Espanha, que a adoção de medidas de intervenção precoce não é da sua competência, mas sim da do BCE e das autoridades nacionais competentes.

454 A este respeito, há que salientar que as recorrentes não explicam com que fundamento jurídico o CUR poderia ter adotado essas medidas.

455 Por conseguinte, não sendo o CUR competente para tomar as medidas enumeradas pelas recorrentes, não podem acusá-lo de não o ter feito antes da adoção do programa de resolução.

456 Por último, como alega o CUR, apoiado pela Comissão, os argumentos das recorrentes não são suscetíveis de pôr em causa a legalidade do programa de resolução. Com efeito, a adoção do programa de resolução deve ser considerada justificada por se encontrarem preenchidas as condições previstas no Regulamento n.º 806/2014, designadamente as condições previstas no artigo 18.º deste regulamento. O facto de as medidas poderem ter sido adotadas preventivamente, para solucionar as dificuldades do Banco Popular, é inoperante para efeitos da apreciação da legalidade do programa de resolução, uma vez que se demonstrou que as condições previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 se encontravam preenchidas à data da sua adoção.

457 Por outro lado, há que observar que esse fundamento assenta em alegações puramente especulativas e não sustentadas segundo as quais, se tivessem sido adotadas medidas de intervenção precoce ou outras medidas preventivas, a crise de liquidez do Banco Popular teria sido evitada e o programa de resolução não teria sido necessário ou teria tido um conteúdo diferente.

458 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de maio de 2021, por um lado, as recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova, nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, relativo a dois artigos de imprensa, publicados na Internet em 27 de maio de 2021, que mencionavam as mensagens de correio eletrónico enviadas pelo presidente do FROB ao CUR a respeito das declarações da presidente do CUR na sua entrevista ao canal de televisão Bloomberg e, por outro, pediram ao Tribunal Geral que ordenasse ao CUR a apresentação dessas mensagens de correio eletrónico no âmbito de uma medida de organização do processo. As recorrentes alegam que esses documentos, que visam demonstrar a existência de fugas de informação e a influência que tiveram na perda de liquidez do Banco Popular, servem de base ao seu sexto fundamento. A este respeito, as recorrentes fazem referência ao artigo 83 da petição inicial, no qual afirmaram que as declarações da presidente do CUR provocaram o pânico entre os clientes do Banco Popular e a queda do seu valor de mercado e que esse «comportamento [era] incompatível com a mais elementar ideia de prudência».

459 Ora, de uma só frase constante do artigo 83 da petição não se pode inferir que as recorrentes tenham invocado, no presente fundamento, argumentos destinados a acusar o CUR pelas declarações feitas pela sua presidente. Por um lado, resulta claramente da epígrafe desse fundamento na petição e dos argumentos invocados que as recorrentes apenas acusam o CUR de não ter adotado outras medidas, incluindo medidas de intervenção precoce, o que teria permitido evitar a adoção do programa de resolução. Por outro lado, as recorrentes não desenvolvem nenhuma argumentação no que respeita às declarações da presidente do CUR e, com essa frase, não explicam qual a disposição ou princípio que teriam sido violados pelo CUR. Além disso, saliente-se que, na fase da réplica, as recorrentes não desenvolveram nenhuma argumentação sobre esse ponto do sexto fundamento.

460 Por conseguinte, há que considerar que, na medida em que dizem respeito às declarações da presidente do CUR, os artigos de imprensa apresentados pelas recorrentes e as mensagens de correio eletrónico do presidente do FROB, cuja apresentação requerem na sua carta de 28 de maio de 2021, não são pertinentes.

461 Por conseguinte, há que julgar o sexto fundamento parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima

462 As recorrentes alegam que diversas circunstâncias prévias à adoção do programa de resolução eram suscetíveis de lhes criar a confiança legítima em que o Banco Popular não viria a ser objeto de uma resolução.

463 Quanto ao princípio da proteção da confiança legítima, resulta de jurisprudência constante que o direito de invocar este princípio pressupõe que tenham sido fornecidas ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, pelas autoridades competentes da União. Com efeito, este direito pertence a qualquer sujeito de direito no qual uma instituição, um órgão, um organismo da União criou esperanças fundadas, ao fornecer-lhe garantias precisas (v. Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 62 e jurisprudência referida; v. igualmente, neste sentido, 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 178 e jurisprudência referida).

464 Como o Tribunal de Justiça já declarou, embora o princípio da proteção da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da União, os operadores económicos não podem depositar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições da União, em especial num domínio como o dos auxílios estatais, cujo objetivo implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica (v. Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 66 e jurisprudência referida).

465 Esta jurisprudência é transponível para a situação de um banco objeto de uma medida de resolução (v., por analogia, 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.ºs 181 e 182). Com efeito, no setor bancário, como salienta o Tribunal de Justiça, devido à constante adaptação em função das variações da situação económica, os acionistas e os credores de uma entidade não podem alegar a existência de uma confiança legítima em que essa entidade não virá a encontrar-se no futuro numa situação que justifique a aplicação de uma medida de resolução. Também não podem alegar que o CUR teria possibilidades de lhes fornecer uma garantia de que um banco, que viesse a preencher as condições previstas no artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014, não seria objeto de uma medida de resolução.

466 As recorrentes, na qualidade de acionistas ou credores do Banco Popular, não podem, portanto, alegar que o CUR violou o princípio da proteção da confiança legítima ao adotar o programa de resolução.

467 De qualquer modo, há que considerar que nenhuma das circunstâncias invocadas pelas recorrentes justificam a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima.

468 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam a existência de uma confiança legítima baseada no considerando 13 do Regulamento n.º 806/2014 que prevê que «[p]ara restaurar a confiança e credibilidade do setor bancário, o BCE está atualmente a proceder a uma avaliação exaustiva dos balanços de todos os bancos diretamente supervisionados» e que «[e]ssa avaliação deverá assegurar a todos os intervenientes que os bancos incluídos no MUS, e que são, por conseguinte, abrangidos pelo âmbito de aplicação do MUR, são estruturalmente sólidos e fiáveis». O BCE deve exercer as suas competências, em cooperação com o CUR, no sentido de garantir a solvabilidade e a solidez das instituições de crédito que supervisiona.

469 Basta observar que esse considerando do Regulamento n.º 806/2014 é relativo à avaliação efetuada pelo BCE no âmbito da criação do MUS. Considerar, à semelhança das recorrentes, que qualquer banco supervisionado pelo BCE tem a garantia de ser definitivamente «sólido e fiável» e de que não será objeto de uma medida de resolução privaria o Regulamento n.º 806/2014 de qualquer efeito útil.

470 Em segundo lugar, as recorrentes invocam os resultados dos testes de esforço do Banco Popular de 2014 e de 2016 bem como os resultados do processo de controlo e de avaliação prudenciais *(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)* de novembro de 2016, efetuado pelo BCE, para alegar uma expectativa razoável que a instituição fosse estável e solvente e que não existia risco de ser objeto de uma resolução.

471 A esse respeito, basta observar que os elementos invocados pelas recorrentes dizem respeito à situação do Banco Popular numa determinada data, que antecede em vários meses a data da adoção do programa de resolução. Assim, o teste de esforço de 2016 do Banco Popular foi publicado em julho de 2016 e os resultados do SREP de novembro de 2016 efetuados pelo BCE têm a data de referência de 31 de dezembro de 2015. Não se pode considerar que esses elementos deem indicações sobre a futura evolução financeira do Banco Popular. Não se pode considerar que conferem às recorrentes uma expectativa legítima de que o Banco Popular não venha a encontrar-se no futuro em situação ou risco de insolvência. Além disso, recorde-se que, no presente caso, a situação de liquidez do Banco Popular se deteriorou posteriormente a esses resultados, a partir de fevereiro de 2017. Importa especialmente referir que, em 12 de maio de 2017, o Banco Popular já não satisfazia o requisito de cobertura de liquidez mínima exigida. Estes elementos não podem de modo algum constituir garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de uma instituição da União, de que o Banco Popular não viria a ser objeto de uma medida de resolução.

472 Em terceiro lugar, as recorrentes invocam o facto de o BCE ter autorizado, em 2017, o reembolso parcial de uma emissão de dívida subordinada do Banco Popular no montante de 400 000 euros. Consideram que qualquer investidor racional era levado a crer que, se o Banco Popular apresentasse problemas de solvabilidade ou de liquidez, o BCE ter-se-ia oposto a essa medida.

473 Ora, por um lado, esses factos não constituem garantias precisas, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 463, provenientes do CUR, quanto à solidez financeira do Banco Popular. Por outro lado, as recorrentes não explicam os motivos pelos quais esses factos teriam sido suscetíveis de conferir a qualquer investidor prudente uma confiança legítima na solvabilidade ou na situação de liquidez do Banco Popular, mesmo que esses investidores não pudessem ignorar que a situação do banco se tinha deteriorado rapidamente alguns meses antes da adoção do programa de resolução. Assim, a publicação, em 3 de fevereiro de 2017, do relatório anual de 2016 do Banco Popular, em 5 de maio de 2017, do relatório financeiro para o primeiro trimestre de 2017 e a descida da sua notação eram elementos conhecidos dos investidores e reveladores

das dificuldades do Banco Popular. Além disso, entre os meses de fevereiro e de maio de 2017, o Banco Popular foi objeto de uma significativa cobertura mediática que relatava a deterioração da sua situação financeira.

474 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que o facto de o CUR e o BCE não terem aplicado medidas de intervenção precoce as levou legitimamente a crer que o Banco Popular não seria sujeito rapidamente a uma medida de resolução.

475 Basta lembrar que resulta do artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014 que a adoção prévia de medidas de intervenção precoce não é condição para adotar uma medida de resolução, o que as recorrentes reconhecem expressamente na réplica. Por conseguinte, as recorrentes não podiam retirar nenhuma consequência da inexistência dessas medidas.

476 Por conseguinte, há que considerar que as recorrentes não podem validamente alegar que dispunham de garantias provenientes do CUR de que este não adotaria nenhum programa de resolução relativamente ao Banco Popular. Importa igualmente referir que os acionistas do Banco Popular não tinham a garantia de que, das medidas de resolução adotadas pelo CUR, algumas não pudessem afetar os seus investimentos.

477 Por conseguinte, o sétimo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à violação do direito de propriedade e do princípio da proporcionalidade, consagrados nos artigos 17.º e 52.º da Carta

478 As recorrentes alegam que o programa de resolução priva de forma desproporcionada os acionistas do Banco Popular do seu direito de propriedade em violação dos artigos 17.º e 52.º da Carta.

479 As recorrentes alegam que a violação do seu direito de propriedade era desproporcionada face ao objetivo de proteção da estabilidade financeira prosseguido pelo CUR e que, sob o pretexto da proteção do interesse público e da estabilidade dos mercados financeiros, o CUR privou os acionistas do Banco Popular do seu direito de propriedade de forma absoluta, o que prova que não foi cumprido o requisito de proporcionalidade. Alegam, em substância, que existiam medidas menos gravosas do que a adotada no programa de resolução e que este último as privou do seu direito de propriedade sem as ouvir previamente e sem que lhes tenha sido paga qualquer indemnização.

480 Segundo jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não vão além dos limites do adequado e necessário à realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos [v. Acórdãos de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de pesca do espadarte mediterrânico), C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 55 e jurisprudência referida, e de 6 de maio de 2021, Bayer CropScience e Bayer/Comissão, C-499/18 P, EU:C:2021:367, n.º 166 e jurisprudência referida]. Este princípio é referido no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao TUE e ao TFUE.

481 O artigo 17.º, n.º 1, da Carta prevê:

«Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.»

482 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta não é uma prerrogativa absoluta e o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União. Por conseguinte, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, podem ser impostas restrições ao uso do direito de propriedade, na condição de essas restrições corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral e não constituírem, tendo em conta o objetivo prosseguido, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido (v. Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.ºs 69 e 70 e jurisprudência referida, Acórdãos de 16 de julho de 2020, Adusbef e o., C-686/18, EU:C:2020:567, n.º 85, e de 23 de maio de 2019, Steinhoff e o./BCE, T-107/17, EU:T:2019:353, n.º 100).

483 Daí resulta que o direito de propriedade não é um direito absoluto, mas que, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, acima referido no n.º 205, pode sofrer limitações se estiverem previstas nos diplomas aplicáveis, se forem necessárias à prossecução de um objetivo geral e se forem proporcionadas a esse objetivo.

484 As recorrentes admitem que o seu direito de propriedade é suscetível de restrições e não contestam que o artigo 22.º do Regulamento n.º 806/2014 confere ao CUR a possibilidade de decidir da conversão e redução dos instrumentos de capital da entidade em causa no âmbito da resolução.

485 A título preliminar, recorde-se que resulta, por um lado, do considerando 61 do Regulamento n.º 806/2014 que as limitações aos direitos dos acionistas e credores devem respeitar o artigo 52, n.º 1, da Carta e, por outro, do considerando 62 do mesmo regulamento, que a interferência com os direitos de propriedade não deve ser desproporcionada.

486 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014, relativo aos princípios gerais que regem a resolução, os acionistas da instituição objeto de resolução são os primeiros a suportar perdas.

487 A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que, no que respeita aos acionistas dos bancos, segundo o regime geral aplicável ao estatuto dos acionistas das sociedades anónimas, estes assumem plenamente o risco dos seus investimentos (Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 73).

488 O Tribunal de Justiça considerou, no domínio dos auxílios de Estado, que, uma vez que os acionistas são responsáveis pelas dívidas do banco até ao montante do capital social deste, não se pode considerar que afeta o seu direito de propriedade o facto de os pontos 40 a 46 da Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira («comunicação sobre o setor bancário») (JO 2013, C 216, p. 1) exigirem que, para superar o défice de capital de um banco, esses acionistas, previamente à concessão de um auxílio estatal,

contribuam para absorver as perdas sofridas por esse banco na mesma medida que se não tivesse sido concedido esse auxílio de Estado (Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 74).

489 Há que considerar, por analogia, que o exercício, no programa de resolução, do poder de redução e de conversão dos instrumentos de capital do Banco Popular de que eram titulares as recorrentes é consequência do facto de os acionistas de uma entidade deverem suportar os riscos inerentes aos seus investimentos e do facto de, sendo essa entidade objeto de resolução por causa da sua insolvência, deverem suportar as suas consequências económicas.

490 A este respeito, o Tribunal Geral já declarou que uma medida que consistiu na redução do valor nominal das ações de um banco cipriota era proporcionada face ao objetivo prosseguido por essa medida. Antes de mais, referiu que essa medida visava contribuir para a recapitalização do banco e que era adequada a contribuir para o objetivo de assegurar a estabilidade do sistema financeiro cipriota e da zona euro no seu todo. Em seguida, declarou que essa medida não excedia os limites do adequado e necessário à realização desse objetivo, dado que as alternativas menos restritivas não eram realizáveis ou não teriam permitido alcançar os resultados esperados. Por último, considerou que, tendo igualmente em conta a importância do objetivo prosseguido, a medida em causa não gerava inconvenientes desmedidos. Recordou, a esse respeito, que os acionistas dos bancos assumem plenamente o risco dos seus investimentos (Acórdão de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o., T-680/13, EU:T:2018:486, n.º 330).

491 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral concluiu que não se pode considerar que a redução do valor nominal das ações desse banco constituía uma intervenção desmedida e intolerável violadora da própria substância do direito de propriedade dos acionistas (Acórdão de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o., T-680/13, EU:T:2018:486, n.º 331).

492 No presente caso, em primeiro lugar, as recorrentes alegam que a violação do seu direito de propriedade era desproporcionada dado que a estabilidade dos mercados financeiros não se encontrava ameaçada tendo em conta a solvabilidade do Banco Popular, a situação económica em Espanha e as perspetivas de crescimento da economia espanhola. Alegam que a crise de liquidez que afetava o Banco Popular não levou à queda da cotação das ações ou à fuga dos depósitos noutras instituições financeiras espanholas, que se tratava, portanto, de um problema que afetava uma instituição financeira e que não teria existido qualquer efeito de contágio.

493 Com este argumento, as recorrentes pretendem pôr em causa o facto de que a situação de insolvência do Banco Popular teria provocado um efeito de contágio e podia originar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira em Espanha.

494 Recorde-se que, no programa de resolução, o CUR considerou que a resolução do Banco Popular e, por conseguinte, a redução e conversão dos instrumentos de capital eram necessárias e proporcionadas para evitar os efeitos adversos da insolvência da instituição sobre a estabilidade financeira e, em particular, para evitar o efeito de contágio aos outros bancos espanhóis.

495 Por um lado, importa referir que o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência à data da adoção do programa de resolução, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014. Por conseguinte, não é pertinente a afirmação das recorrentes de que o banco era solvente.

496 Por outro lado, as recorrentes não explicam de que forma a situação económica em Espanha teria permitido evitar o efeito de contágio provocado pela insolvência do Banco Popular. A este respeito, refira-se que as recorrentes não invocam nenhum argumento suscetível de pôr em causa as explicações dadas pelo CUR no artigo 4.4.2. do programa de resolução, acima referidas no n.º 433, segundo as quais, devido à sua importância sistémica e à natureza da sua atividade, uma insolvência do Banco Popular teria provocado um efeito de contágio às instituições financeiras espanholas com um modelo de atividade semelhante e, por conseguinte, efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira em Espanha.

497 A esse respeito, recorde-se que resulta da jurisprudência acima referida no n.º 211 que os serviços financeiros desempenham um papel central na economia da União e 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.

498 O Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que, tendo em conta o objetivo de assegurar a estabilidade do sistema bancário na zona euro, e tendo em conta o risco iminente de perdas financeiras a que os depositantes dos bancos em causa teriam sido expostos em caso de insolvência, podiam justificar-se certas restrições ao direito de propriedade (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 74).

499 O Tribunal de Justiça considerou igualmente que, embora exista um claro interesse geral em garantir em toda a União uma proteção forte e coerente dos investidores, não se pode considerar que esse interesse prevaleça, em todas as circunstâncias, sobre o interesse geral em garantir a estabilidade do sistema financeiro (Acórdãos de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 91, e de 8 de novembro de 2016, Dowling e o., C-41/15, EU:C:2016:836, n.º 54).

500 As recorrentes alegam que a solução adotada no Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570), não é aplicável, na medida em que esse processo dizia respeito à totalidade do sistema financeiro de um Estado-Membro ameaçado por uma crise sistémica, ao passo que no presente processo diz respeito apenas a uma entidade.

501 A esse respeito, basta observar que, segundo o n.º 50 do Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570), o Tribunal de Justiça declarou 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. Não se pode, portanto, considerar que a aplicação do princípio reconhecido nesse acórdão, segundo o qual o objetivo de garantir a estabilidade financeira pode justificar uma restrição ao direito de propriedade dos acionistas, esteja limitada aos casos em que a totalidade do sistema financeiro de um Estado-Membro sofre uma crise sistémica. Esse acórdão é pertinente quando, como no presente caso, o banco em causa tem uma importância sistémica e a sua liquidação representava um risco para a estabilidade do sistema financeiro em Espanha.

502 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que o programa de resolução não respeita as exigências de proporcionalidade, na medida em que o CUR não teria optado pela medida menos restritiva para solucionar a crise de liquidez enfrentada pelo Banco Popular. Alegam que o programa de resolução não justifica a não adoção em tempo útil de medidas de intervenção precoce que poderiam ter solucionado o problema de liquidez do Banco Popular, como uma injeção de liquidez de emergência, nem a não adoção de medidas menos radicais do que a adotada, como os instrumentos de segregação dos ativos ou da instituição de transição.

503 Recorde-se que resulta da análise, no âmbito da segunda parte do quinto fundamento, da observância da condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, que o CUR justificou, no programa de resolução, as razões pelas quais não eram possíveis medidas alternativas prudenciais ou de natureza privada e que as recorrentes não demonstraram a existência de outras medidas menos restritivas que pudessem ter permitido restabelecer a posição de liquidez do Banco Popular num prazo suficientemente curto para evitar que este se encontrasse numa situação ou risco de insolvência em 6 de junho de 2017.

504 Além disso, resulta do artigo 5.º do programa de resolução que o CUR justificou a escolha do instrumento de alienação da atividade como instrumento de resolução. O CUR indicou que este instrumento era necessário e proporcionado aos objetivos previstos no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 e tinha por objetivo principal proteger as funções críticas para o funcionamento da economia real e preservar a estabilidade financeira.

505 O CUR também considerou, no artigo 5.3 do programa de resolução, que os outros instrumentos de resolução previstos no artigo 22.º, n.º 2, do Regulamento n.º 806/2014 não cumpriam os objetivos da resolução na mesma medida. Quanto ao instrumento de recapitalização interna, o CUR considerou que, mesmo conjugado com o instrumento de segregação de ativos, não se podia garantir que permitiria imediatamente solucionar eficazmente a situação de liquidez do Banco Popular e, portanto, restabelecer a sua solidez financeira e a sua viabilidade a longo prazo. Quanto ao instrumento da instituição de transição, o CUR considerou que, mesmo conjugado com o instrumento de segregação dos ativos, uma vez que a instituição de transição visava manter o acesso às funções críticas e vender o Banco Popular num prazo de, em princípio, dois anos e, na medida em que o instrumento de alienação da atividade permitia atingir o mesmo resultado num prazo curto, considerava-se que este último permitia atingir os objetivos da resolução mais eficazmente do que o da instituição de transição.

506 Por conseguinte, o CUR indicou, no programa de resolução, as razões da escolha do instrumento de alienação da atividade e as razões pelas quais os outros instrumentos de resolução previstos no Regulamento n.º 806/2014 não eram adequados.

507 As recorrentes não apresentam nenhum argumento destinado a contestar essa apreciação do CUR. Limitam-se a referir a existência de outros instrumentos de resolução cuja aplicação teria sido menos lesiva para o seu direito de propriedade sem explicar de que forma esses instrumentos poderiam ter sido aplicados no caso do Banco Popular.

508 Além disso, as recorrentes remetem para as soluções alternativas apresentadas no relatório do seu perito, em anexo à petição inicial, que demonstram que o programa de resolução não cumpre as exigências de necessidade e de proporcionalidade.

509 Nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a petição deve conter o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Segundo jurisprudência constante, para que uma ação seja admissível, é necessário que os elementos essenciais de facto e de direito em que esta se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição. Ainda que o corpo da petição possa ser escorado e completado, em pontos específicos, por remissões para determinadas passagens de documentos que a ela foram anexados, uma remissão global para outros documentos, mesmo anexos à petição, não pode suprir a ausência dos elementos essenciais da argumentação jurídica, os quais, por força das disposições atrás recordadas, devem constar da petição [v. Acórdãos de

17 de setembro de 2007, Microsoft/Comissão, T-201/04, EU:T:2007:289, n.º 94 e jurisprudência referida, e de 5 de outubro de 2020, HeidelbergCement e Schwenk Zement/Comissão, T-380/17, EU:T:2020:471, n.º 92 (não publicado) e jurisprudência referida]. Além disso, não compete ao Tribunal procurar e identificar, nos anexos, os elementos que possa considerar constituírem o fundamento do recurso, uma vez que os anexos têm uma função puramente probatória e instrumental (v. Acórdãos de 11 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, n.º 41 e jurisprudência referida, de 17 de setembro de 2007, Microsoft/Comissão, T-201/04, EU:T:2007:289, n.º 94 e jurisprudência referida, e de 24 de setembro de 2019, Países Baixos e o./Comissão, T-760/15 e T-636/16, EU:T:2019:669, n.º 114 e jurisprudência referida).

510 Há que observar que, quanto à existência de soluções alternativas à resolução, as recorrentes limitam-se a uma remissão geral para o relatório de peritagem anexo à petição, o que não permite ao Tribunal Geral identificar precisamente os elementos a considerar como fundamentos desse argumento.

511 Por conseguinte, há que considerar que esse argumento foi apenas enunciado sem ser fundamentado, contrariamente à regra prevista no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, e que deve ser declarado inadmissível.

512 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que o programa de resolução viola de forma desproporcionada o seu direito de propriedade na medida em que não tiveram direito a uma compensação. Entendem que a redução na íntegra do capital social do Banco Popular sem contrapartidas para os acionistas constitui uma expropriação. O programa de resolução constitui uma medida confiscatória desproporcionada.

513 Há que considerar, à semelhança da Comissão, que esse argumento é prematuro.

514 A este respeito, há que referir que o artigo 15.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 806/2014 estabelece o princípio de que nenhum credor deve suportar perdas mais elevadas do que teria tido de incorrer se a entidade objeto de um procedimento de resolução tivesse sido liquidada segundo um processo normal de insolvência.

515 Para determinar se os acionistas e os credores teriam recebido um tratamento mais favorável se a entidade em causa tivesse entrado num processo normal de insolvência, o artigo 20.º, n.º 16, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que seja realizada uma avaliação posteriormente à resolução. Segundo o artigo 20.º, n.º 17, do Regulamento n.º 806/2014, essa avaliação determina se existe alguma diferença entre o tratamento que teriam recebido os acionistas e os credores se a instituição tivesse entrado num processo normal de insolvência aquando da tomada da decisão relativa à medida de resolução e o tratamento efetivo que receberam na resolução.

516 Se, na sequência dessa avaliação, se determinar que os acionistas ou os credores suportaram perdas mais elevadas na resolução do que as que teriam suportado numa liquidação segundo um processo normal de insolvência, o artigo 76.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 prevê que o CUR pode recorrer ao FUR para lhes pagar uma compensação.

517 Daqui resulta que o Regulamento n.º 806/2014 institui um mecanismo que garante aos acionistas ou aos credores da entidade objeto de uma resolução uma justa indemnização em conformidade com as exigências do artigo 17.º, n.º 1, da Carta.

518 Na medida em que o eventual pagamento dessa compensação é o resultado da avaliação acima referida no n.º 515, realizada posteriormente à adoção do programa de resolução, o facto de as recorrentes não terem obtido qualquer compensação à data do programa de resolução não é pertinente.

519 Na réplica, as recorrentes alegam que não é possível defender que a observância do direito a uma justa indemnização, suscetível de justificar a privação dos direitos de propriedade dos acionistas, deva ser entendida como estando assegurada pela observância do princípio segundo o qual nenhum credor pode ser mais desfavorecido, enunciado no artigo 15.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 806/2014. A diferença de resultado entre um hipotético processo de insolvência em Espanha e o programa de resolução não é pertinente. Há que pagar uma compensação aos acionistas tendo em consideração o valor das suas ações à data em que foram privados do seu direito de propriedade. Ora, o Banco Popular teria sofrido um problema de liquidez, mas, segundo a avaliação 1, era solvente à data da resolução, de modo que o resultado do princípio de que nenhum credor pode ser desfavorecido não seria pertinente.

520 A esse respeito, importa referir, à semelhança do Banco Santander, que a aplicação do princípio de que nenhum credor pode ser desfavorecido não resulta do programa de resolução, mas sim de uma decisão futura do CUR decorrente da avaliação 3.

521 Por conseguinte, o argumento das recorrentes destinado a contestar a aplicação desse princípio para determinar os parâmetros do cálculo da compensação deve julgado inoperante.

522 De qualquer modo, contrariamente ao que alegam as recorrentes, o valor do seu investimento não deve ser calculado face ao valor nominal da sua ação antes da adoção do programa de resolução, antes corresponde ao seu valor caso o programa de resolução não tivesse sido adotado. Ora, há que referir que, se não tivesse sido adotado o programa de resolução, o Banco Popular, devido à sua situação ou risco de insolvência, teria sido objeto de uma liquidação segundo um processo normal de insolvência.

523 A este respeito, no domínio dos auxílios estatais, o Tribunal de Justiça já declarou que as perdas dos acionistas dos bancos em dificuldades terão, em todo o caso, a mesma dimensão, independentemente da questão de saber se a sua causa assenta numa sentença de declaração de insolvência em razão da falta de concessão de um auxílio estatal ou num procedimento de concessão desse auxílio sujeito à condição prévia de repartição dos encargos (Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 75).

524 Além do mais, quanto aos títulos, o montante da indemnização devida deve ser apreciado face ao verdadeiro valor comercial desses títulos no momento da adoção da regulamentação controvertida, e não face ao seu valor nominal ou ao montante que o seu detentor esperaria receber no momento da sua aquisição (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 314 e jurisprudência referida).

525 Como já se referiu, a solvabilidade no balanço do Banco Popular constatada na avaliação 1 não era pertinente à data da resolução. Nessa data, o valor do Banco Popular correspondia ao seu valor de cessão na sequência da constatação da sua situação ou risco de insolvência.

526 Daí resulta que as recorrentes não podem alegar que, à data da adoção do programa de resolução, a redução e a conversão dos instrumentos de capital do Banco Popular constituíam uma «expropriação» sem indemnização, na medida em que podia ser decidido posteriormente o eventual pagamento de uma compensação.

527 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que o programa de resolução é desproporcionado na medida em que privou os acionistas do seu direito de propriedade sem os ter ouvido previamente.

528 A esse respeito, recorde-se que resulta da análise do segundo fundamento, designadamente dos n.os 234 e 235, *supra*, que o Tribunal Geral já declarou que a proteção do direito de propriedade consagrado no artigo 1.º do Protocolo n.º 1 da CEDH não pode ser interpretada no sentido de que a pessoa interessada deva, em todas as circunstâncias, poder fazer valer o seu ponto de vista junto das autoridades competentes previamente à adoção das medidas que violam o seu direito de propriedade.

529 Além disso, há que observar que as recorrentes não apresentam nenhum argumento destinado a explicar de que forma a falta de audição pelo CUR, previamente à adoção do programa de resolução, teria tido incidência sobre o seu direito de propriedade.

530 Do exposto resulta, em primeiro lugar, que o Banco Popular estava em situação ou risco de insolvência e que não existiam medidas alternativas suscetíveis de impedir essa situação, em segundo lugar, que, sem a resolução, o Banco Popular teria entrado num processo normal de insolvência e, em terceiro lugar, que os acionistas do Banco Popular deviam assumir o risco dos seus investimentos e que o Regulamento n.º 806/2014 prevê o eventual pagamento de uma compensação em aplicação do princípio segundo o qual nenhum credor pode ser mais desfavorecido. Por conseguinte, há que concluir que a decisão de reduzir e converter os instrumentos de capital do Banco Popular no programa de resolução não constitui uma intervenção desmedida e intolerável que viole a própria substância do seu direito de propriedade, antes devendo ser considerada uma restrição proporcionada ao seu direito de propriedade, de acordo com o disposto nos artigos 17.º e 52.º da Carta.

531 Por outro lado, há que referir que, na petição, as recorrentes não alegam uma violação da liberdade de empresa no âmbito do oitavo fundamento e não apresentam argumentos a esse respeito. A única referência à liberdade de empresa figura no terceiro fundamento em que deduzem uma exceção de ilegalidade.

532 Uma vez que o CUR optou por responder simultaneamente aos terceiro e oitavos fundamentos, as recorrentes, na réplica, desenvolvem novos argumentos relativos à violação da liberdade de empresa pelo CUR, na medida em que o Banco Popular foi vendido sem que os seus acionistas, no âmbito de uma assembleia geral, tivessem sido ouvidos ou pudessem ter tomado as decisões comerciais que julgassem oportunas para garantir a viabilidade do Banco Popular.

533 Por um lado, como salienta o CUR, as recorrentes não especificam qual dos direitos garantidos pela liberdade de empresa, conforme acima referidos no n.º 266, teria sido violado. Por outro, como alega a Comissão, as recorrentes, na sua qualidade de acionistas minoritários do Banco Popular, não exercem uma atividade económica no setor bancário e não podem, portanto, invocar a liberdade de empresa a esse título.

534 De qualquer modo, como no caso do direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta, a liberdade de empresa não constitui uma prerrogativa absoluta e o seu exercício pode ser objeto de restrições nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Na medida em que se concluiu que o programa de resolução não constitui uma intervenção desmedida e intolerável que viole a própria substância do direito de propriedade das recorrentes, há que considerar que, pelos mesmos motivos, não viola a própria substância da liberdade de empresa.

535 Resulta do exposto que há que julgar o oitavo fundamento parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Quanto ao nono fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014

536 As recorrentes alegam que a avaliação 2 não podia ser qualificada de «justa, prudente e realista», na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014. Os argumentos das recorrentes dividem-se em quatro alegações que visam impugnar, em primeiro lugar, a independência do perito que efetuou a avaliação 2, em segundo lugar, a coexistência de duas avaliações *ex ante*, em terceiro lugar, a metodologia utilizada na avaliação 2 e, em quarto lugar, a credibilidade dessa avaliação.

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

538 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 preenchidas as condições para acionar um procedimento de resolução, conforme definidas no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

539 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.

540 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.

541 Refira-se que, 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.º do projeto definitivo de normas técnicas de regulamentação da ABE n.ºs 2017/05 e 2017/06, de 23 de maio de 2017, relativa à avaliação para efeitos da resolução e à avaliação com vista a determinar a diferença de tratamento na sequência da resolução prevista pela Diretiva 2014/59 (a seguir «normas técnicas da ABE»).

542 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 procedimento de resolução.

543 O capítulo 3.º 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 ativo e o passivo das instituições ou das entidades.

544 Além disso, refira-se que, à data da adoção do programa de resolução, as 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 prevê 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 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).

545 No artigo 6.3 do programa de resolução, o CUR indicou que, para decidir da redução e da 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.

546 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.

547 Por conseguinte, em aplicação da jurisprudência acima referida nos n.os 166 a 171, 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, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014. Cabe às recorrentes apresentar prova bastante que retire plausibilidade à avaliação 2.

– *Quanto à primeira alegação, relativa à independência do perito que efetuou a avaliação 2*

548 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que a Deloitte não podia ser considerada uma sociedade independente devido à existência de um conflito de interesses, tendo o FROB acusado a Deloitte de falsificação no processo relativo à entrada em bolsa do Bankia.

549 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 e a autoridade nacional de resolução, bem como da entidade em causa.

550 As exigências relativas à independência dos avaliadores são especificadas 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 relevante e da entidade relevante. Em primeiro lugar, 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. Em segundo lugar, o avaliador deve estar juridicamente separado das

autoridades públicas relevantes e da entidade relevante. Em terceiro lugar, o avaliador não deve ter interesses significativos em comum ou em conflito na aceção do artigo 41.º do mesmo regulamento delegado.

551 Importa referir que as recorrentes não afirmam que a Deloitte não possuía as qualificações, a experiência, as competências, os conhecimentos e os recursos necessários para efetuar a avaliação de forma eficaz, na aceção da primeira condição prevista 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 da segunda condição prevista no artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075.

552 As recorrentes alegam que existe um conflito de interesses entre o FROB e a Deloitte, pelo facto de, em Espanha, correr termos um processo penal contra a Deloitte, relativo a uma alegada falsificação das contas do Bankia, no qual o FROB se constituiu assistente. As recorrentes especificam, no entanto, que o FROB não deduziu acusação contra a Deloitte ou contra qualquer um dos seus associados nesse processo.

553 Embora este argumento deva ser interpretado no sentido de que as recorrentes contestam o facto de a Deloitte satisfazer o terceiro requisito previsto no artigo 38.º do Regulamento Delegado 2016/1075, invocando a existência de um interesse em comum ou em conflito na aceção do artigo 41.º do mesmo regulamento delegado, basta observar que o mesmo assenta numa interpretação errada dessa disposição.

554 Com efeito, segundo o artigo 41.º, n.º 2, do Regulamento Delegado 2016/1075, para efeitos do n.º 1, um interesse real ou potencial deve ser considerado significativo sempre que, na apreciação da entidade competente para proceder a nomeações ou de qualquer outra autoridade com competência para tal no Estado-Membro em causa, possa influenciar ou aparentar influenciar o discernimento do avaliador independente na sua avaliação. O n.º 3 desse artigo precisa que deverão ser considerados relevantes os interesses em comum ou em conflito com os membros da entidade ou os seus credores.

555 Ora, as recorrentes, por um lado, não alegam a existência de interesses em comum ou em conflito entre a Deloitte e o Banco Popular e, por outro, não explicam por que motivo o facto de o FROB se ter constituído assistente num processo penal que corre termos em Espanha contra a Deloitte seria suscetível de influenciar o discernimento da Deloitte no que respeita à avaliação do Banco Popular.

556 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que a Deloitte não era independente, uma vez que o CUR teria exigido que elaborasse a avaliação 2 aplicando o instrumento de alienação da atividade, sem lhe permitir avaliar qual era o instrumento de resolução mais adequado para resolver a crise de liquidez do Banco Popular.

557 A esse respeito, impõe-se referir 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 particular, o artigo 20.º, n.º 5, alínea f), desse regulamento define os objetivos da avaliação quando for aplicado o instrumento de alienação da atividade, os quais são diferentes dos objetivos, referidos no artigo 20.º, n.º 5, alíneas d) e e), do mesmo regulamento, relativos aos casos em que são aplicados o instrumento de recapitalização interna ou o instrumento de criação de uma instituição de transição ou de segregação dos ativos.

558 O artigo 20.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014, que estabelece que, se estiverem preenchidas as condições para acionar a resolução, a avaliação visa fundamentar a decisão sobre a medida de resolução apropriada a adotar relativamente à entidade, deve ser interpretado no sentido de que a avaliação deve fornecer ao CUR os elementos técnicos e económico que lhe permitam aplicar o instrumento de resolução que escolheu.

559 Dessa disposição não resulta que compete ao próprio avaliador definir qual o instrumento de resolução mais adequado. A decisão relativa à escolha do instrumento de resolução a aplicar é tomada pela autoridade de resolução e não pelo avaliador independente.

560 Por conseguinte, não se pode considerar que o facto de o CUR ter entendido que o instrumento de alienação da atividade era o mais apto para cumprir os objetivos da resolução e ter mandatado a Deloitte para efetuar uma avaliação que respondesse aos objetivos desse instrumento punha em causa a independência da Deloitte.

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

– *Quanto à segunda alegação, relativa à coexistência de duas avaliações* ex ante

562 As recorrentes alegam que o Regulamento n.º 806/2014 não prevê cindir o relatório de avaliação em dois documentos elaborados por autores diferentes. Acrescentam que as conclusões da avaliação 2 estão em contradição com as da avaliação 1, a qual afirmava que o Banco Popular era solvente e avaliava os seus ativos em 8 400 milhões de euros.

563 Recorde-se que, em 5 de junho de 2017, o CUR adotou a 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 permitissem determinar se estavam preenchidas as condições de abertura de um procedimento de resolução ou as condições aplicáveis à redução ou à conversão de instrumentos de capital. Em particular, o CUR indicou que a avaliação 1 tinha 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.

564 É certo que as normas técnicas da ABE, adotadas em 23 de maio de 2017, não eram vinculativas, mas estavam disponíveis à data da avaliação 2. Na avaliação 2, a Deloitte indica expressamente ter respeitado as normas técnicas da ABE.

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

566 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.

567 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, o que corresponde à condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014.

568 Ora, importa referir que, segundo o artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 806/2014, a avaliação dessa condição é efetuada pelo BCE ou pelo CUR.

569 Por conseguinte, atendendo aos diferentes objetivos da avaliação 1 e da avaliação 2, justifica-se que a primeira seja efetuada pelo CUR e a segunda pelo avaliador independente, a saber, a Deloitte.

570 Além disso, refira-se que as recorrentes se limitam a invocar o facto de o Regulamento n.º 806/2014 não prever expressamente qualquer distinção entre essas duas avaliações, mas não indicam qual a disposição violada.

571 Quanto ao argumento das recorrentes de que as conclusões das avaliações 1 e 2 eram contraditórias, basta observar que é inoperante.

572 Com efeito, a avaliação 1, adotada em 5 de junho de 2017, destinada a determinar se o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência, a fim de determinar se estavam preenchidas as condições de abertura de um procedimento de resolução ou da redução ou da conversão de instrumentos de capital, tornou-se obsoleta na sequência da avaliação efetuada pelo BCE em 6 de junho de 2017, relativa à situação de situação ou risco de insolvência do Banco Popular.

573 É certo que, 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. Há que lembrar, porém, por um lado, que o BCE se baseou nos significativos levantamentos de depósitos do Banco Popular a partir dos meses de abril e maio de 2017 e na incapacidade de este gerar nova liquidez, para concluir que, em 6 de junho de 2017, o Banco Popular se encontrava em situação ou risco de insolvência. Por outro lado, a conclusão do BCE assentava no facto de o Banco Popular não poder pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento, na aceção do artigo 18.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014, e não no facto de o Banco Popular estar insolvente no balanço. Assim, as conclusões da avaliação 1 já não eram pertinentes à data da resolução.

574 Por outro lado, refira-se 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, segundo as normas técnicas da ABE, a avaliação 1 visa principalmente determinar se o valor total dos ativos da entidade ultrapassa o dos seus passivos, por outras palavras, se a entidade é solvente no balanço, enquanto a avaliação 2 se deve basear no valor económico e não no valor contabilístico da entidade.

575 Por conseguinte, improcede a segunda alegação.

– *Quanto à terceira alegação, relativa ao método utilizado na avaliação 2*

576 As recorrentes alegam que a avaliação da instituição não deve ser efetuada como se se tratasse de uma empresa em liquidação, mas sim estabelecida para uma empresa em atividade, e que se deve determinar o seu valor de mercado enquanto instituição que prosseguirá as suas atividades financeiras. Alegam que a avaliação 2 se baseia numa metodologia errada, abstraindo de qualquer capacidade do Banco Popular para gerar resultados futuros.

577 Importa observar que esse argumento assenta 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 liquidação num processo normal de insolvência nos termos da lei espanhola.

578 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.

579 Ora, o valor de liquidação, cuja utilização pela Deloitte é contestada pelos recorrentes, corresponde à segunda parte da avaliação 2. No âmbito da primeira parte, a Deloitte teve em conta o valor de cessão do Banco Popular.

580 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 constitui condições comerciais para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do mesmo regulamento.

581 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 […])».

582 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.

583 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 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 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.»

584 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».

585 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.

586 Daí resulta que as recorrentes não podem defender que o valor de cessão não era a metodologia correta para apreciar o valor do Banco Popular no âmbito da avaliação 2.

587 Por outro lado, as recorrentes também alegam, em primeiro lugar, que a avaliação 2 está em contradição com as contas anuais auditadas de 2016, os testes de esforço de 2014 e 2016, os resultados do exame de solvabilidade realizado pela ABE em 2016 e o valor contabilístico dos fundos de capitais do Banco Popular que figuram no seu relatório financeiro relativo ao primeiro trimestre de 2017. Segundo as recorrentes, é impensável que o valor do Banco Popular se tenha deteriorado em tão pouco tempo.

588 Basta observar que nenhum dos elementos de comparação invocados pelas recorrentes é pertinente, por um lado, porque refletem apenas o valor contabilístico do Banco Popular e não o valor de cessão à data da resolução e, por outro, porque dizem respeito ao valor do Banco Popular numa data muito anterior à resolução.

589 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que a avaliação 2 está em contradição com as avaliações efetuadas por analistas em datas próximas e com a proposta de compra do BBVA.

590 A este respeito, basta observar que as recorrentes não especificam a que análises se referem, nem qual seria a proposta de compra do BBVA, uma vez que este não apresentou nenhuma proposta de compra, quer no âmbito do processo de venda privado, quer no âmbito do procedimento de resolução.

591 Em terceiro lugar, as recorrentes consideram que a avaliação 2 está em contradição com a subida do preço das ações do Banco Santander e as perspetivas de lucro imediato, de acordo com a análise constante do relatório de peritagem anexo à petição.

592 Basta observar que esse argumento é inoperante, uma vez que a evolução da situação do adquirente após a resolução não é pertinente para apreciar a validade da avaliação do Banco Popular efetuada na avaliação 2.

593 Em quarto lugar, na réplica, as recorrentes remetem para o relatório de peritagem, junto com a réplica, o qual indica que a avaliação 2 padece de erros técnicos que invalidam as conclusões desta relativamente à avaliação de determinados ativos.

594 A esse respeito, o CUR alega que, quanto aos alegados erros técnicos da avaliação 2, as recorrentes se limitaram a remeter de um modo genérico para o relatório de peritagem anexo à réplica. Uma vez que essa remissão não permite ao CUR identificar os argumentos invocados, esse anexo deve ser desentranhado e os argumentos das recorrentes não estão suficientemente fundamentados.

595 No âmbito do presente fundamento, as recorrentes completam o texto da réplica com um argumento específico, a saber, os alegados erros contidos na avaliação 2, com remissões para o seu relatório de peritagem anexo à mesma. No entanto, estas remissões só se referem ao relatório de peritagem de modo genérico e não permitem, assim, que o Tribunal Geral identifique com precisão os argumentos que considera completarem esse fundamento.

596 Ora, a jurisprudência acima referida no n.º 509 abrange também os requisitos de admissibilidade da réplica, que se destina, segundo o artigo 83.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a completar a petição (v. Acórdãos de 17 de setembro de 2007, Microsoft/Comissão, T-201/04, EU:T:2007:289, n.º 95 e jurisprudência referida, e de 11 de julho de 2018, Europa Terra Nostra/Parlamento, T-13/17, não publicado, EU:T:2018:428, n.º 86 e jurisprudência referida).

597 Por conseguinte, há que considerar que o argumento relativo aos alegados erros técnicos da avaliação 2 foi, assim, apenas enunciado sem ser fundamentado, contrariamente à regra prevista no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, pelo que esse argumento das recorrentes deve ser declarado inadmissível.

598 Por conseguinte, há que julgar improcedente a terceira alegação.

– *Quanto à quarta alegação, relativa à credibilidade da avaliação 2.*

599 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam que a Deloitte teria reconhecido na avaliação 2, que esta tinha sido realizada em poucos dias, com um acesso restrito às informações e que apresentava limites que afetam a sua fiabilidade. Por conseguinte, a avaliação 2 não pode servir de base a uma decisão e é necessário efetuar uma avaliação definitiva *ex post*.

600 A este respeito, importa referir que, na carta que acompanha a comunicação da avaliação 2 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 havia um certo número de lacunas e de incoerências entre as informações disponíveis. Referiu 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, n.º 9, da Diretiva 2014/59, que corresponde ao artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014.

601 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.

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

603 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 se podia basear na avaliação 2, efetuada ao abrigo do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014, para adotar o programa de resolução, o que, por outro lado, as recorrentes reconhecem na réplica.

604 Quanto ao argumento das recorrentes relativo ao facto de o CUR dever proceder a uma avaliação definitiva *ex post*, será analisado no âmbito do décimo primeiro fundamento.

605 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que a avaliação 2 não é justa na medida em que o intervalo relativo ao valor do Banco Popular que figura na avaliação 2 é de uma amplitude exagerada e pouco credível.

606 A este respeito, a Deloitte referiu, na avaliação 2, 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.

607 Por um lado, há que referir que as recorrentes se limitam a contestar a credibilidade desse intervalo sem invocar nenhum argumento específico. Por outro, importa observar que a amplitude do intervalo é justificada pelo método utilizado na avaliação 2.

608 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 ou os ganhos e outros ajustamentos que qualquer adquirente aplicaria ao valor. Apresentou um intervalo de avaliação para cada classe de ativos e passivos.

609 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.»

610 Assim, a soma dos valores mais baixos para cada classe de ativos e de passivos forneceu a estimativa inferior do intervalo e a soma dos valores mais altos forneceu a estimativa superior do intervalo. Por conseguinte, é este método que explica a amplitude do intervalo adotado na avaliação 2.

611 Além do mais, como sublinha o CUR, tendo em conta a amplitude do balanço total do Banco Popular, com um valor superior a 130 000 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.

612 Além disso, há que referir que o artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento n.º 806/2014 especifica que a avaliação provisória deve respeitar os requisitos constantes dos n.ºs 1, 7 e 9 do mesmo artigo «na medida do que for razoavelmente possível nas circunstâncias».

613 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.

614 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.»

615 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 nos prazos de cessão.

616 Daí 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, baseou-se em estimativas e avaliações prospetivas e apresentou o seu resultado sob a forma de um intervalo de valores.

617 Por conseguinte, há que considerar que, tendo em conta as limitações de tempo e as informações disponíveis, determinadas 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.

618 Por conseguinte, há que julgar improcedente a quarta alegação.

619 De todas estas considerações resulta que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que a avaliação 2 era justa, prudente e realista, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014.

620 Por conseguinte, o nono fundamento deve ser julgado em parte inadmissível e em parte improcedente.

Quanto ao décimo fundamento, em que se alega que o processo de venda do Banco Popular viola o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 e o artigo 39.º, n.º 2, alíneas a), b), d) e f), da Diretiva 2014/59

621 As recorrentes alegam que o processo de venda do Banco Popular, determinado na decisão relativa à comercialização, viola o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, relativo ao instrumento de alienação da atividade, e o artigo 39.º, n.º 2, alíneas a), b), d) e f), da Diretiva 2014/59, na medida em que não se tratava de um processo de venda concorrencial.

622 O artigo 39.º, n.º 1, da Diretiva 2014/59 prevê que a autoridade de resolução, ao aplicar o instrumento de alienação da atividade a uma instituição ou a uma entidade, deve promover, ou tomar medidas para que seja promovida, a alienação dos ativos, direitos e passivos, ações ou outros instrumentos de propriedade dessa instituição que a autoridade pretende transferir. O artigo 39.º, n.º 2, dessa diretiva estabelece os critérios de acordo com os quais é efetuada a promoção da alienação referida no n.º 1.

623 Este fundamento divide-se em quatro alegações correspondentes a quatro dos critérios previstos no artigo 39.º, n.º 2, da Diretiva 2014/59. As recorrentes alegam que o processo de venda do Banco Popular, em primeiro lugar, não foi transparente, em segundo lugar, favoreceu o Banco Santander, em terceiro lugar, conferiu a este último uma vantagem desleal e, em quarto lugar, não permitiu obter o mais alto preço de venda possível.

624 A título preliminar, refira-se, antes de mais, que, na decisão relativa à comercialização, adotada em 3 de junho de 2017, tendo em conta a rápida deterioração da situação de liquidez do Banco Popular e a diminuição significativa do valor das suas ações, bem como os efeitos adversos que a insolvência do banco poderia ter na estabilidade financeira, o CUR considerou que devia tomar todas as medidas necessárias para poder adotar uma medida de resolução se necessário e que a eficácia do instrumento de alienação da atividade devia ser assegurada para garantir os objetivos da resolução. Assim, o CUR aprovou o início imediato do processo de venda do Banco Popular pelo FROB e indicou a este último as exigências relativas à promoção da alienação em conformidade com o artigo 39.º da Diretiva 2014/59.

625 Seguidamente, o processo de venda do Banco Popular foi conduzido pelo FROB em aplicação das disposições da Diretiva 2014/59 e da Lei 11/2015. A este respeito, 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.

626 Por último, no artigo 6.6. do programa de resolução, o CUR considerou que o esforço de comercialização relativo ao Banco Popular levado a cabo pelo FROB antes da adoção desse dispositivo tinha cumprido os requisitos enunciados no artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, conjugado com o artigo 39.º da Diretiva 2014/59.

627 O CUR referiu que, no período imediatamente anterior à resolução, o Banco Popular tinha levado a cabo um processo de venda privada e que, na semana de 29 de maio de 2017, se tinha verificado que esse processo fracassaria. Indicou que a decisão de limitar o seu esforço comercial aos bancos

que já tivessem manifestado um interesse geral na aquisição do Banco Popular no âmbito do processo de venda privada estava em conformidade com as exigências do artigo 39.º da Diretiva 2014/59.

628 O CUR referiu igualmente que, na sequência da execução do processo de venda pelo FROB, tinham acabado por ser convidados dois bancos 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 tinham sido sujeitas às mesmas condições e na mesma data-limite.

629 O CUR acabou por concluir que, dos dois potenciais adquirentes, só tinha sido recebida uma proposta válida e considerou que, uma vez que o adquirente era o único deles a apresentar uma proposta, era prudente aceitar as suas condições e prevenir a insolvência descontrolada do Banco Popular que, nomeadamente, poderia ter prejudicado as suas funções críticas.

– *Quanto à primeira alegação, relativa à transparência do processo de venda*

630 As recorrentes alegam que as regras do processo de venda concorrencial do Banco Popular, estabelecidas na decisão relativa à comercialização, não são transparentes, em violação do artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 806/2014 e do artigo 39.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/59. Entendem que a participação no processo de venda foi limitada de forma arbitrária apenas às instituições que intervieram no processo de venda privada instaurado pelo Banco Popular antes da resolução.

631 Nos termos do artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 806/2014, no que respeita ao instrumento de alienação da atividade, o programa de resolução deve prever as medidas que devem ser tomadas pela autoridade nacional de resolução para promover a alienação dessa entidade ou desses instrumentos, ativos, direitos e passivos nos termos do artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2014/59.

632 Segundo o critério previsto no artigo 39.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/59, a venda deve ser tão transparente quanto possível e não representar de forma materialmente incorreta os ativos, passivos, ações e outros instrumentos de propriedade dessa instituição que a autoridade tencione transferir, tendo em conta as circunstâncias e, em especial, a necessidade de manter a estabilidade financeira.

633 A título preliminar, refira-se que as exigências relativas à venda, nomeadamente a decisão de limitar o número de participantes no processo de venda, não figuram no programa de resolução, mas sim na decisão sobre a comercialização anteriormente adotada pelo CUR, em 3 de junho de 2017.

634 A este respeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as medidas intermédias cujo objetivo seja preparar a decisão final não constituem, em princípio, atos passíveis de recurso de anulação (v. Acórdãos 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 39 e jurisprudência referida, e de 3 de junho de 2021, Hungria/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, n.º 43 e jurisprudência referida).

635 Resulta igualmente da jurisprudência que um ato intermédio também não é suscetível de recurso se se demonstrar que a ilegalidade ligada a esse ato poderá ser invocada como fundamento de um recurso dirigido contra a decisão final de que ele constitui um ato de elaboração. Em tais

condições, o recurso interposto da decisão que põe termo ao procedimento assegurará uma proteção jurisdicional suficiente (v. Acórdão de 15 de março de 2017, Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-415/15 P, EU:C:2017:216, n.º 46 e jurisprudência referida).

636 No presente caso, no programa de resolução, o CUR considerou que o processo de venda instituído pelo FROB respeitava as exigências do artigo 39.º da Diretiva 2014/59. Ora, há que observar que o FROB teve em conta as exigências fixadas pelo CUR na decisão sobre a comercialização. Daí resulta que o CUR, no programa de resolução, confirmou implicitamente as exigências relativas à venda que ele próprio tinha fixado na decisão sobre a comercialização.

637 Refira-se ainda que o artigo 13.º do Regulamento n.º 806/2014, relativo à intervenção precoce, prevê no seu n.º 3 que:

«O CUR tem o poder de exigir que a instituição ou a empresa-mãe contacte potenciais compradores a fim de preparar a resolução da instituição, sem prejuízo dos critérios previstos no artigo 39.º, n.º 2, da Diretiva 2014/59 e dos requisitos em matéria de segredo profissional previstos no artigo 88.º do presente regulamento.»

638 Por conseguinte, há que considerar que a decisão relativa à comercialização constitui um ato intermédio adotado pelo CUR com vista à potencial resolução do Banco Popular e que as recorrentes não podem ser impedidas de invocar a ilegalidade que fere a apreciação contida nessa decisão em apoio do seu recurso contra o programa de resolução.

639 Quanto à transparência do processo de venda do Banco Popular, refira-se que, no considerando 4 da decisão relativa à comercialização, o CUR indicou que qualquer divulgação pública da venda do banco devia ser adiada com o objetivo de evitar os efeitos adversos sobre a estabilidade financeira.

640 Essa possibilidade está expressamente prevista no artigo 39.º, n.º 2, último parágrafo, da Diretiva 2014/59, que prevê que qualquer divulgação pública da alienação de uma instituição, que seria exigível nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa ao abuso de mercado (Regulamento abuso de mercado) e que revoga a Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão (JO 2014, L 173, p. 1), pode ser adiada nos termos do artigo 17.º, n.º 4 ou 5, desse regulamento.

641 O considerando 64 da Diretiva 2014/59 indica a esse respeito:

«As informações relativas à promoção da alienação de uma instituição em situação de insolvência e às negociações com os potenciais adquirentes antes da aplicação do instrumento de alienação da atividade assumirão quase certamente uma importância sistémica. A fim de garantir a estabilidade financeira, é importante que a divulgação pública dessas informações, exigida nos termos do Regulamento n.º 596/2014 […] possa ser diferida pelo tempo necessário para planear e estruturar a resolução da instituição em conformidade com os diferimentos permitidos ao abrigo do regime relativo ao abuso de mercado.»

642 Daí resulta que a exigência de transparência do artigo 39.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/59 deve ser interpretada no sentido de que diz respeito à tramitação do processo de venda e não às eventuais medidas de publicidade que anunciem esse processo.

643 Quanto à limitação do processo de venda apenas às instituições que tinham participado no processo de venda privada iniciado pelo Banco Popular, acima referido no n.º 33, o CUR forneceu, no artigo 2.º, alínea a), i), da decisão relativa à comercialização um certo número de motivos que justificavam a sua decisão de convidar o FROB a contactar apenas esses cinco participantes.

644 A esse respeito, o CUR indicou:

«No que respeita à seleção dos adquirentes privados a solicitar, o FROB contactará, em todos os casos, um número suficiente de compradores, na sequência de uma procura do interesse do mercado para investir nas atividades do banco. Tendo em conta a necessidade de finalizar o processo de venda num prazo extremamente curto, o interesse manifestado no processo de venda privada informa sobre a análise do interesse do mercado. No decurso do processo de venda privado, foram contactados vários potenciais proponentes que operam nos mercados espanhol e internacional. Só cinco partes expressaram o seu interesse inicial e foram, portanto, convidadas a apresentar propostas não vinculativas no âmbito do processo de venda privada.

O FROB contactará as cinco partes que foram convidadas a apresentar propostas no âmbito do processo de venda privada.

Contactar essas cinco partes justifica-se por razões de estabilidade financeira e pelo risco substancial de a comercialização num círculo mais amplo de potenciais compradores, a divulgação dos riscos e avaliações ou a identificação das funções críticas e não críticas do banco implicarem uma incerteza adicional e uma perda de confiança do mercado. Além disso, contactar um maior número de compradores poderia aumentar a probabilidade de fuga e, portanto, o risco de o banco poder ser objeto de resolução num prazo extremamente curto.

Além disso, devido à urgência e ao tempo muito limitado que deveria estar disponível para o processo de comercialização, convidar um maior número de participantes aumentaria a complexidade do processo. Por outro lado, com base nas informações recebidas do Banco, é duvidoso que os proponentes que ainda não manifestaram interesse no processo de venda privada apresentem propostas.

Em conformidade com o artigo 24, n.º 3, do Regulamento [n.º 806/2014], o CUR esforçar-se-á por encontrar um equilíbrio entre as exigências de comercialização e a necessidade de alcançar os objetivos da resolução. Em particular, o CUR afastar-se-á parcialmente das exigências de comercialização, devido à urgência das circunstâncias, nomeadamente à ameaça material para a estabilidade financeira que resultaria da insolvência do banco e ao facto de o respeito da necessidade de contactar um leque mais vasto de compradores comprometer igualmente a eficácia do instrumento de alienação da atividade.»

645 Refira-se que o artigo 39.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/59 indica que, sob reserva de não favorecer indevidamente os potenciais adquirentes nem fazer qualquer discriminação, os princípios referidos no mesmo número não impedem a autoridade de resolução de contactar, em particular, determinados adquirentes potenciais.

646 Por conseguinte, a decisão do CUR de pedir ao FOB que só contactasse as cinco instituições que tinham participado no processo de venda privada está em conformidade com essa disposição.

647 Além disso, essa decisão assentava num critério objetivo, a saber, o interesse já manifestado por essas empresas na compra do Banco Popular, e justificava-se pelo prazo muito curto em que o processo de venda devia estar concluído. Como sublinhou o CUR, alargar o procedimento a um maior número de participantes gerava o risco de atrasar o procedimento, mas também aumentava os riscos de fuga sobre a situação do Banco Popular e, portanto, os riscos para a estabilidade financeira.

648 Daí resulta que, contrariamente ao que alegam as recorrentes, a decisão do CUR de solicitar ao FROB que contactasse apenas as cinco partes que tinham participado no processo de venda privada não era arbitrária.

649 Além disso, as recorrentes não têm razão quando alegam que era arbitrário e discriminatório dirigir-se apenas às cinco instituições espanholas que tinham referido não estarem interessadas na aquisição do Banco Popular no âmbito do processo de venda privada.

650 Com efeito, com a sua participação no processo de venda privada, essas cinco instituições foram as únicas instituições bancárias que manifestaram interesse na aquisição do Banco Popular. As recorrentes confundem a manifestação de interesse na aquisição do Banco Popular que se concretizou na participação no processo de venda privada e o facto de esse processo ter acabado por falhar.

651 Por último, há que referir que o processo de venda privada tinha sido aberto a qualquer operador espanhol ou internacional. As recorrentes não explicam por que razão outras instituições espanholas ou estrangeiras que não tinham manifestado interesse na aquisição do Banco Popular no momento do procedimento de venda privada estariam interessados algumas semanas mais tarde, na fase do lançamento do procedimento pelo FROB. Além disso, estando excluída qualquer informação pública relativa à execução do processo de venda, a recorrente não explica com base em que critérios não discriminatórios poderiam ter sido contactados outros operadores.

652 Daí resulta que o CUR, ao limitar, na decisão relativa à comercialização, o processo de venda às cinco instituições que tinham participado no processo de venda privada, não violou o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, conjugado com o artigo 39.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/59.

653 Por conseguinte, improcede a primeira alegação.

– *Quanto à segunda alegação, relativa à existência de discriminação a favor do Banco Santander*

654 As recorrentes alegam que, dos participantes no processo de venda privada anterior, o Banco Santander foi favorecido, em violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/59. Entendem que o Banco Santander foi favorecido pela exclusão dos potenciais adquirentes que não tinham participado no processo de venda privada e pelos prazos reduzidos. Consideram que o Banco Santander, que tinha passado vários meses a estudar a possibilidade de adquirir o Banco Popular, pôde tirar partido dessa situação privilegiada para fazer uma proposta por um preço baixo. O Banco Santander teria sido o único banco que continuara a ter acesso a informações atualizadas relativas à situação do Banco Popular. Afirmam que a antecipação para 6 de junho de 2017 da data-limite da resposta à abertura de propostas favoreceu o Banco Santander.

655 Segundo o critério previsto no artigo 39.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/59, a promoção da alienação não favorece indevidamente os potenciais adquirentes nem faz qualquer discriminação.

656 No artigo 2.º, alínea a), ii), da decisão relativa à comercialização, o CUR indicou que o processo de venda devia ser transparente para permitir que os potenciais adquirentes participantes fossem equitativa e devidamente informados de cada etapa do processo. Considerou que qualquer informação solicitada por algum dos potenciais adquirentes, e que lhe fosse prestada, devia sê-lo simultaneamente a todos os outros.

657 Refira-se que, com esta alegação, as recorrentes não visam a decisão relativa à comercialização nem o programa de resolução, mas sim o processo de venda nos termos em que foi executado pelo FROB. Por conseguinte, as recorrentes não podem invocar uma violação pelo CUR do artigo 39.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/59. Importa considerar que, com esta alegação, as recorrentes alegam, em substância, que o CUR cometeu um erro manifesto de apreciação na medida em que aprovou, no programa de resolução, o processo de venda conduzido pelo FROB e que este teria favorecido o Banco Santander em violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/59.

658 A esse respeito, refira-se que, no artigo 6.6 do programa de resolução, o CUR considerou que o processo de venda relativo ao Banco Popular levado a efeito pelo FROB cumprira os requisitos enunciados no artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 conjugado com o artigo 39.º da Diretiva 2014/59 e, nomeadamente, que todos os potenciais adquirentes tinham sido abordados na mesma data, tinham tido acesso à mesma sala de dados virtual e que as respetivas propostas foram apresentadas nas mesmas condições e com a mesma data-limite.

659 Antes de mais, resulta da análise da primeira alegação que se justificava a limitação do processo aos potenciais adquirentes que tinham participado no processo de venda privada. As recorrentes não explicam de que modo essa limitação seria suscetível de favorecer o Banco Santander em relação às outras quatro instituições contactadas pelo FROB para participar no processo de venda.

660 Em seguida, quanto à tramitação do processo, importa recordar também que, dos cinco potenciais adquirentes contactados pelo FROB, dois decidiram não participar no processo de venda e um foi excluído pelo BCE por razões prudenciais. Em 4 de junho de 2017, os dois potenciais adquirentes que tinham decidido participar no processo de venda, o Banco Santander e o BBVA, assinaram um acordo de não divulgação e, em 5 de junho, tiveram acesso à sala de dados virtual. Em 6 de junho, o FROB enviou-lhes a carta de processo e o contrato de compra e venda *(Sale and Purchase Agreement)*.

661 Por carta de 6 de junho de 2017, o BBVA informou o FROB de que tinha decidido não apresentar proposta. Nesta carta o BBVA indicou que:

> «[…] atendendo às condicionantes de preços e a outras condições exigidas na carta de processo, bem como à insuficiência das informações disponíveis, o BBVA não está em condições de apresentar uma proposta nos termos dessa carta de processo e do contrato de compra e venda *(Sale and Purchase Agreement, SPA)* hoje divulgados.
>
> Não obstante o exposto, reiteramos que se vierem a estar disponíveis informações suficientes para permitirem que os seus órgãos de direção analisem a operação e se as condições do processo puderem ser alteradas, o BBVA estará interessado em participar no mesmo.»

662 O facto de o BBVA ter comunicado ao FROB que as informações à sua disposição não lhe permitiam apresentar uma proposta não pode ser interpretado no sentido de que dispunha de menos informações do que o Banco Santander.

663 Quanto ao argumento de que a redução da duração do procedimento tinha favorecido o Banco Santander, há que referir que o prazo fixado na carta de processo era igual para todos os participantes. Além do mais, todos os potenciais adquirentes já tinham participado no processo de venda privada e, por conseguinte, puderam ter conhecimento das informações relativas ao Banco Popular e de as analisar durante o mesmo período.

664 Por outro lado, como sublinha o CUR, a fixação do prazo em 6 de junho à meia-noite justificava-se pelo facto de, nesse mesmo dia, o BCE ter declarado o Banco Popular em situação ou risco de insolvência, que este último não estaria, assim, em condições de operar no mercado no dia seguinte e que, portanto, havia que adotar urgentemente uma resolução.

665 Além disso, como acima resulta do n.º 661 e contrariamente ao que alegam as recorrentes, o BBVA, na carta enviada ao FROB, não invocou falta de tempo para justificar a sua decisão de não apresentar proposta.

666 Daí resulta que, contrariamente ao que alegam as recorrentes, o processo de venda conduzido pelo FROB não favoreceu o Banco Santander e que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que esse processo satisfizera os requisitos previstos no artigo 39.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/59.

667 Por conseguinte, improcede a segunda alegação.

– *Quanto à terceira alegação, relativa à existência de uma vantagem desleal conferida ao Banco Santander*

668 As recorrentes invocam a existência de uma vantagem desleal conferida ao Banco Santander, em violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2014/59, por este ter apresentado a sua proposta em 7 de junho de 2017 às 3h12, ou seja, fora do prazo fixado pelo CUR e pelo FROB, e por não ter o BBVA sido informado de que podia apresentar proposta após o termo do prazo concedido. Assim, consideram que, se o BBVA tivesse sido informado de que o prazo era flexível, certamente teria apresentado uma proposta e que o conteúdo da carta de processo contradiz o argumento do Banco Santander de que o prazo de 6 de junho de 2017 à meia-noite era puramente indicativo.

669 Segundo o critério previsto no artigo 39.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2014/59, a promoção da alienação não pode conferir qualquer vantagem desleal a nenhum dos potenciais adquirentes.

670 Recorde-se que, por ofício de 7 de junho de 2017, o FROB informou o CUR dos resultados do processo de venda e indicou que o Banco Santander tinha apresentado uma proposta em 7 de junho às 3h12 e que o preço oferecido pelo Banco Santander para a venda das ações do Banco Popular era de um euro. O FROB propôs que o Banco Santander, na sua qualidade de adjudicatário no processo de venda concorrencial do Banco Popular, fosse designado adquirente do Banco Popular no programa de resolução.

671 No programa de resolução, o CUR considerou que o processo de venda do Banco Popular levado a cabo pelo FROB tinha cumprido as exigências enunciadas no artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 conjugado com o artigo 39.º da Diretiva 2014/59 e aceitou a proposta do FROB de designar o Banco Santander adquirente do Banco Popular.

672 Por conseguinte, esta alegação deve ser interpretada no sentido de que visa demonstrar que o CUR cometeu um erro manifesto de apreciação por ter aprovado, no programa de resolução, a proposta do FROB de designar o Banco Santander adquirente e que este teria obtido uma vantagem desleal no processo de venda, em violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2014/59.

673 Importa salientar que, na decisão relativa à comercialização, o CUR não fixava nenhum prazo para o processo de seleção do adquirente do Banco Popular. Por conseguinte, as recorrentes não têm razão quando alegam que o prazo de apresentação das propostas tinha sido fixado pelo CUR.

674 Na carta de processo, o FROB tinha fixado um calendário para a tramitação do processo de venda do Banco Popular. Esse calendário previa que as propostas vinculativas deviam ser apresentadas até 6 de junho de 2017 à meia-noite. Esse calendário indicava igualmente para 7 de junho de 2017, à 1h00, que haveria contactos com os proponentes para finalizar o procedimento e selecionar a proposta; em seguida, deviam ocorrer, às 5h30, o programa de resolução do CUR (se fosse caso disso) e a execução do contrato de compra e venda, às 6h30, o ato de execução do FROB e, às 7h00, o encerramento e o anúncio da transação.

675 Como indica o Banco Santander, o calendário do processo de venda fixado na carta de processo tinha por objetivo permitir concluir todas as formalidades em 7 de junho de 2017 às 7h00, para que o Banco Popular pudesse funcionar normalmente após a abertura dos mercados, nomeadamente para evitar a interrupção das suas funções críticas.

676 Na medida em que o BBVA tinha anunciado em 6 de junho, antes do termo do prazo, que não apresentaria qualquer proposta e que não invocou o facto de não dispor de tempo suficiente para justificar essa decisão, não se pode considerar que o facto de o Banco Santander ter apresentado a sua proposta após o termo do prazo lhe tenha conferido uma vantagem desleal em relação ao BBVA.

677 A afirmação das recorrentes de que o BBVA teria certamente apresentado uma proposta se tivesse sido informado de que o prazo fixado pelo FROB era «flexível» é puramente especulativa e, além disso está em contradição com o argumento das recorrentes, invocado na réplica, de que o CUR deveria ter assegurado a manutenção do Banco Popular até ao fim de semana de 10 e 11 de junho de 2017 para permitir ao BBVA concluir a sua análise da situação financeira do Banco Popular e apresentar uma proposta. Assim, as recorrentes não podem alegar que o prolongamento por algumas horas do prazo para apresentar as propostas teria permitido ao BBVA apresentar uma proposta.

678 Dado que o Banco Santander foi o único participante no processo a apresentar uma proposta formal e que, na sequência do anúncio do BBVA, era certo que nenhuma das outras instituições convidadas a participar no processo de venda apresentaria qualquer proposta, o facto de o FROB ter aceitado esta proposta, mesmo apesar de ter sido apresentada após o termo do prazo fixado na carta de processo, não podia conferir uma vantagem desleal ao Banco Santander.

679 Por outro lado, resulta do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento n.º 806/2014 que:

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

a) Considera que existe uma ameaça significativa para a estabilidade financeira resultante de ou agravada pela situação de insolvência ou eventual situação de insolvência da instituição objeto de resolução;

e

b) Considera que o cumprimento desses requisitos poderá comprometer a eficácia do instrumento de alienação da atividade para evitar essa ameaça ou realizar o objetivo da resolução especificado no artigo 14.º, n.º 2, alínea b).»

680 A este respeito, há que lembrar, como acima referido no n.º 629, que, no artigo 6.6 do programa de resolução, o CUR referiu que, uma vez que o adquirente era o único a ter apresentado uma proposta, era prudente aceitar as suas condições e evitar a insolvência descontrolada do Banco Popular que, nomeadamente, poderia ter prejudicado as suas funções críticas.

681 Com efeito, caso o CUR não tivesse aceitado a proposta do FROB de designar o Banco Santander como adquirente do Banco Popular, este último teria sido objeto de liquidação. Ora, como já se observou na análise do quinto fundamento, de acordo com o artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento n.º 806/2014, a liquidação do Banco Popular segundo um processo normal de insolvência não teria permitido alcançar os objetivos previstos no artigo 14.º do mesmo regulamento na mesma medida que a resolução. Em especial, verificou-se que a resolução era necessária para atingir os objetivos de assegurar a continuidade das funções críticas do Banco Popular e evitar os efeitos adversos significativos na estabilidade financeira.

682 O FROB transmitiu ao CUR os resultados do processo de venda do Banco Popular num prazo suficiente para lhe permitir adotar o programa de resolução e transmiti-lo à Comissão às 5h13 de 7 de junho de 2017. Assim, a Comissão adotou a sua decisão que permitia a entrada em vigor do programa de resolução às 6h30 no mesmo dia. A tramitação do processo permitiu, portanto, ao FROB concluir todas as formalidades e encerrar a venda antes do termo do prazo fixado na carta de processo, ou seja, antes de 7 de junho de 2017 às 7h00.

683 Daí resulta que a proposta do FROB de designar o Banco Santander como adquirente do Banco Popular não conferiu nenhuma vantagem desleal ao Banco Santander e que o CUR não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que o processo de venda satisfizera os requisitos enunciados no artigo 39.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2014/59.

684 Por conseguinte, há que julgar improcedente a terceira alegação.

– *Quanto à quarta alegação, relativa ao facto de o processo de venda não se destinar a maximizar o preço de venda*

685 As recorrentes alegam que não se tentou obter o melhor preço de venda possível, em violação do artigo 39.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2014/59. Consideram que o facto de reduzir ao mínimo o número de potenciais adquirentes eliminou qualquer possibilidade de concorrência entre os diferentes intervenientes no setor bancário, o que teria permitido obter o melhor preço de venda possível.

686 Há que considerar que, com esta alegação, as recorrentes acusam, em substância, o CUR de ter violado o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, relativo ao instrumento de alienação da atividade, conjugado com o artigo 39.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2014/59, ao limitar, na decisão relativa à comercialização, o processo de venda às cinco instituições que tinham participado no processo de venda privada.

687 Segundo o critério previsto no artigo 39.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2014/59, a promoção da alienação visa maximizar, na medida do possível, o preço de venda das ações ou de outros instrumentos de propriedade, dos ativos, dos direitos ou dos passivos envolvidos.

688 Ora, há que lembrar que resulta da análise da primeira alegação que a decisão do CUR de limitar o processo de venda às cinco instituições que tinham participado no processo de venda privada se justificava pela necessidade de concluir o processo num prazo muito curto e evitar os riscos de fugas de informação sobre a situação do Banco Popular e, portanto, os riscos para a estabilidade financeira.

689 Além do mais, no artigo 2.º, alínea b), da decisão relativa à comercialização, o CUR indicou que o processo de venda devia visar maximizar o preço de venda, tendo simultaneamente em conta a necessidade de efetuar rapidamente uma resolução. Precisou igualmente que o principal critério de avaliação das propostas era o preço oferecido.

690 Na carta de processo, o FROB indicou que o preço nas propostas devia ser igual ou superior a um euro.

691 As recorrentes não apresentam nenhum argumento destinado a demonstrar que a limitação do número de potenciais adquirentes aos cinco participantes no processo de venda privada não permitiu uma concorrência real entre eles através dos preços.

692 O CUR não pode ser acusado das circunstâncias ocorridas durante o processo, a saber, o facto de quatro das cinco participantes terem renunciado a apresentar uma proposta vinculativa e de a única proposta vinculativa apresentada propor um preço de compra de um euro.

693 Por conseguinte, as recorrentes não têm razão quando alegam que a decisão relativa à comercialização não visava maximizar o preço de venda em violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014, conjugado com o artigo 39.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2014/59.

694 Na réplica, as recorrentes acrescentam que as três opções que figuram na carta de processo permitiam aos proponentes compreender que o FROB lhes indicava implicitamente que as perdas conduziriam à destruição total ou parcial do capital do Banco Popular. Alegam que, para obter um preço que maximizasse o valor das ações, teria sido necessário que o CUR obrigasse os próprios potenciais adquirentes a determinarem as perdas.

695 Com este argumento, as recorrentes contestam o conteúdo da carta de processo adotada pelo FROB. Nessa carta, o FROB mencionou que as ofertas deviam indicar o preço proposto para a transferência das ações do Banco Popular segundo três opções.

696 Por um lado, basta observar que este argumento das recorrentes é puramente especulativo e não assenta em dados factuais, mas na alegada impressão que os proponentes teriam tido ao lerem a carta de processo. Por outro lado, esse argumento não permite determinar o que é que as recorrentes imputam ao CUR.

697 Além disso, há que julgar improcedentes as alegações puramente especulativas das recorrentes de que, por um lado, o Banco Santander estava consciente de que era o único a apresentar uma proposta e, por outro, a decisão de vender o Banco Popular pelo preço de um euro teria sido tomada anteriormente.

698 Por conseguinte, há que julgar improcedente a quarta alegação.

699 Resulta do exposto que as recorrentes não demonstraram que o processo de venda do Banco Popular violava o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 e o artigo 39.º, n.º 2, alíneas a), b), d) e f), da Diretiva 2014/59.

700 Por conseguinte, o décimo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao décimo primeiro fundamento, relativo ao facto de o CUR não ordenar uma avaliação definitiva ex post

701 Com os três novos fundamentos invocados na réplica, reunidos no décimo primeiro fundamento, as recorrentes alegam que o facto de o CUR, não ter ordenado uma avaliação definitiva *ex post* constitui, em primeiro lugar, uma violação do artigo 20.º, n.ºs 3 e 11, do Regulamento n.º 806/2014, em segundo lugar, uma violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito à ação e, em terceiro lugar, uma preterição de formalidades essenciais.

702 As recorrentes referem terem sido informadas de que não se procederá a uma avaliação definitiva *ex post* pela resposta do CUR a uma questão do Tribunal Geral no âmbito do presente processo.

703 Com efeito, 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 a avaliação 2 não seria seguida de uma avaliação definitiva *ex post*. Considerou que, devido às particularidades do caso presente, 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.

704 Há que referir 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.

705 Além disso, como acima se referiu no n.º 603, nos termos do artigo 20.º, n.º 13, do Regulamento n.º 806/2014, uma avaliação provisória como a avaliação 2 deve constituir uma base válida para adotar o programa de resolução.

706 Basta recordar 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 referida). Daqui resulta que está excluída a tomada em consideração, quando da apreciação da legalidade deste ato, 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 referida).

707 Daí resulta que o facto de proceder ou não a uma avaliação definitiva *ex post*, que é manifestamente posterior à adoção do programa de resolução, não pode afetar a validade deste.

708 Por outro lado, há que referir que as recorrentes não podem invocar que, na medida em que não se irá proceder a uma avaliação definitiva *ex post*, o programa de resolução está insuficientemente fundamentado. Com efeito, a adoção de uma avaliação definitiva *ex post* não pode, de qualquer modo, permitir ao CUR completar a fundamentação do programa de resolução *a posteriori*.

709 Por conseguinte, os argumentos invocados pelas recorrentes no décimo primeiro fundamento são inoperantes e este fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto aos pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução

710 As recorrentes pediram ao Tribunal Geral que ordenasse diversas medidas de organização do processo e diligências de instrução.

711 Por um lado, na petição e na réplica, bem como por cartas de 15 de novembro de 2018, de 20 de abril de 2021 e de 28 de maio de 2021, as recorrentes pediram ao Tribunal Geral que ordenasse a apresentação de diversos documentos.

712 Recorde-se que, por 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 determinados documentos acima referidos no n.º 95. 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. Em contrapartida, a carta do Banco Popular ao BCE, de 6 de junho de 2017, sem o respetivo anexo, foi comunicada às outras partes.

713 Por outro lado, as recorrentes, na petição inicial, requereram a inquirição de várias testemunhas.

714 No que respeita aos pedidos de medidas de organização do processo ou de diligências de instrução apresentadas 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 referida e Acórdão de 12 de novembro de 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, não publicado, EU:C:2020:918, n.º 53).

715 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, mesmo que um pedido de inquirição de testemunhas, formulado na petição inicial, refira com precisão os factos sobre os quais devem ser ouvidas a testemunha ou as testemunhas e as razões que justificam a respetiva inquirição, compete ao Tribunal Geral apreciar a pertinência do pedido, tendo em conta o objeto do litígio e a necessidade de proceder à inquirição das testemunhas citadas (v. Acórdão de 26 de janeiro de

2017, Mamoli Robinetteria/Comissão, C-619/13 P, EU:C:2017:50, n.º 118 e jurisprudência referida e Acórdão de 22 de outubro de 2020, Silver Plastics e Johannes Reifenhäuser/Comissão, C-702/19 P, EU:C:2020:857, n.º 29).

716 No presente caso, refira-se que os elementos dos autos e as explicações dadas na audiência são suficientes para permitir ao Tribunal Geral pronunciar-se, podendo este decidir utilmente com base nas conclusões, nos fundamentos e nos argumentos desenvolvidos durante a instância e atendendo aos documentos apresentados pelas partes.

717 Daqui resulta que os pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução apresentados pelas recorrentes devem ser indeferidos e que deve ser negado integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

718 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 as recorrentes sido vencidas, há que condená-las a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas do CUR e do Banco Santander, em conformidade com os respetivos pedidos.

719 Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Assim, o Reino de Espanha, o Parlamento, o Conselho e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção alargada)

decide:

1) **Nega-se provimento ao recurso.**

2) **A Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) são condenadas a suportar as suas próprias despesas e as despesas do Conselho Único de Resolução (CUR) e do Banco Santander, SA.**

3) **O Reino de Espanha, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de junho de 2022.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico 2

Antecedentes do litígio e factos posteriores à interposição do recurso 6

Quanto à situação do Banco Popular antes da adoção do programa de resolução 6

Quanto a outros factos anteriores à adoção do programa de resolução 8

Quanto ao programa de resolução do Banco Popular de 7 de junho de 2017 12

Quanto aos factos posteriores à adoção da decisão de resolução 13

Tramitação do processo e pedidos das partes 14

Questão de direito 16

Quanto à admissibilidade 17

Quanto ao mérito 22

Observações preliminares 22

— Quanto ao alcance do recurso 22

— Quanto ao alcance da fiscalização do Tribunal Geral 24

Quanto ao segundo fundamento, em que se deduz uma exceção de ilegalidade, alegando que o artigo 18.º, o artigo 24.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 27.º do Regulamento n.º 806/2014, bem como os artigos 32.º, 38.º e 43.º da Diretiva 2014/59, violam o direito de audiência consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta 25

— Quanto ao alcance da exceção de ilegalidade 26

— Quanto à exceção de ilegalidade do artigo 18.º do Regulamento n.º 806/2014 28

Quanto ao terceiro fundamento, em se deduz uma exceção de ilegalidade, alegando que os artigos 21.º, 22.º, 24.º e 27.º do Regulamento n.º 806/2014 e os artigos 38.º e 63.º da Diretiva 2014/59 violam o direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta, e o princípio da liberdade de empresa, consagrado no artigo 16.º da Carta 38

Quanto aos primeiro e quarto fundamentos, relativos a uma falta de fundamentação do programa de resolução, a uma violação do direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Carta e a uma violação do direito à ação consagrado no artigo 47.º da Carta 40

— Quanto à primeira alegação, relativa à violação do dever de fundamentação 40

— Quanto à segunda alegação, relativa à violação do direito de acesso ao processo 46

— Quanto à terceira alegação, relativa à violação do direito à ação 48

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 e do artigo 32.º da Diretiva 2014/59 50

— Quanto à primeira parte, relativa à primeira condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 806/2014 51

— Quanto à segunda parte, relativa à segunda condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 806/2014 55

— Quanto à terceira parte, relativa à terceira condição prevista no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 806/2014 59

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do princípio da prudência no setor bancário 61

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima 64

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à violação do direito de propriedade e do princípio da proporcionalidade, consagrados nos artigos 17.º e 52.º da Carta 66

Quanto ao nono fundamento, relativo à violação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento n.º 806/2014 74

— Quanto à primeira alegação, relativa à independência do perito que efetuou a avaliação 2 75

— Quanto à segunda alegação, relativa à coexistência de duas avaliações ex ante 77

— Quanto à terceira alegação, relativa ao método utilizado na avaliação 2 79

— Quanto à quarta alegação, relativa à credibilidade da avaliação 2. 81

Quanto ao décimo fundamento, em que se alega que o processo de venda do Banco Popular viola o artigo 24.º do Regulamento n.º 806/2014 e o artigo 39.º, n.º 2, alíneas a), b), d) e f), da Diretiva 2014/59 84

— Quanto à primeira alegação, relativa à transparência do processo de venda 85

— Quanto à segunda alegação, relativa à existência de discriminação a favor do Banco Santander 88

— Quanto à terceira alegação, relativa à existência de uma vantagem desleal conferida ao Banco Santander 90

— Quanto à quarta alegação, relativa ao facto de o processo de venda não se destinar a maximizar o preço de venda 93

Quanto ao décimo primeiro fundamento, relativo ao facto de o CUR não ordenar uma avaliação definitiva ex post 94

Quanto aos pedidos de medidas de organização do processo e de diligências de instrução . . 95

Quanto às despesas 115 96