Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

23 de maio de 2025 *

«Recurso de anulação — Sistema Europeu de Supervisão Financeira — Investigação por violação do direito da União — Parecer formal da Comissão sobre as medidas necessárias para dar cumprimento ao direito da União — Artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1094/2010 — Ato suscetível de recurso — Inexistência de afetação direta — Inadmissibilidade»

No processo T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., com sede em Bratislava (Eslováquia), representada por A. Börner, S. Henrich e S. Förster, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Stromsky, D. Triantafyllou e P. Vanden Heede, na qualidade de agentes,

recorrida,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

composto por: K. Kowalik-Bańczyk (relatora), presidente, E. Buttigieg e G. Hesse, juízes,

secretário: V. Di Bucci,

vistos os autos, nomeadamente:

– a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de junho de 2024,

– as observações da recorrente sobre a exceção de inadmissibilidade apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de agosto de 2024,

– o pedido de intervenção da República Eslovaca, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de julho de 2024,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Despacho

1 Por meio do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., pede a anulação do Parecer C(2022) 6455 final da Comissão, de 13 de setembro de 2022, dirigido ao Národná banka Slovenska, sobre as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2009/138/CE (a seguir «ato recorrido»).

Antecedentes do litígio

2 A recorrente é uma companhia de seguros de vida estabelecida na Eslováquia e sujeita à supervisão do Národná banka Slovenska (Banco Nacional da Eslováquia) (a seguir «NBS»).

3 Em 17 de março de 2022, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) iniciou uma investigação nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 48). Esta investigação tinha por objeto determinar se o NBS tinha exercido os seus poderes de supervisão em relação à recorrente em conformidade com a Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO 2009, L 335, p. 1).

4 Em 16 de maio de 2022, a EIOPA adotou, com base no artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1094/2010, uma recomendação, dirigida ao NBS, sobre as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2009/138. Esta recomendação foi objeto de um recurso de anulação interposto pela recorrente no Tribunal Geral e registado sob o número de processo T-204/24.

5 Nessa ocasião, a EIOPA verificou a existência de uma violação do direito da União Europeia, e nomeadamente das regras resultantes da Diretiva 2009/138, por parte da recorrente e do NBS, e formulou duas recomendações dirigidas ao NBS e indicando as medidas a adotar por este para pôr termo a essa violação. No essencial, essas medidas consistiam em reexaminar a situação da recorrente no prazo de 45 dias e em adotar, em relação a esta, uma estratégia «global/integrada» que conduzisse quer à reparação de todas as infrações quer a uma decisão de revogação da sua autorização.

6 Em 13 de setembro de 2022, a Comissão Europeia adotou o ato recorrido com base no artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1094/2010.

7 No ato recorrido, a Comissão começou por recordar e resumir o conteúdo da recomendação da EIOPA de 16 de maio de 2022 (n.ºs 21 a 28 do ato recorrido).

8 Em seguida, a Comissão examinou as medidas previstas pelo NBS em relação à recorrente (n.ºs 29 a 40 do ato recorrido). Considerou que, enquanto esta autoridade nacional não adotasse medidas de supervisão que pusessem termo às infrações de forma estrutural e duradoura, incluindo, se tal fosse adequado ou obrigatório, a revogação da autorização concedida à recorrente ao abrigo do artigo 144.º da Diretiva 2009/138, a referida autoridade nacional continuaria a violar o direito da União (n.º 41 do ato recorrido).

9 Por último, na conclusão que figura nos n.os 42 a 45 do ato recorrido, a Comissão indicou o seguinte:

«42. [A] Comissão considera que, a fim de dar cumprimento ao direito da União […], o NBS deve envidar esforços adicionais para aplicar as medidas previstas em tempo útil.

43. Em especial, em conformidade com a estratégia de intervenção integrada que anunciou, o NBS deve concluir o processo sancionatório […] no prazo de quatro meses […], adotando medidas de supervisão definitivas e conclusivas em relação à [recorrente] que garantam o cumprimento do direito da União.

44. Uma decisão de revogação da autorização [da recorrente], tal como prevista pelo NBS, garantiria o cumprimento do direito da União. Tal decisão […] garantiria também a adoção de uma posição definitiva e de medidas de supervisão concretas em relação ao conjunto das infrações […] [da recorrente], que incluem, entre outras:

– o incumprimento por parte da [recorrente] da Decisão [do NBS] de 14 de janeiro de 2022 relativa às [infrações às regras sobre] provisões técnicas;

– as alterações unilaterais introduzidas pela [recorrente] nas condições gerais dos contratos e na política de investimento; […]

– a adequação da [avaliação interna dos riscos e da solvência] [da recorrente].

45. A Comissão convida o NBS a informá-la, bem como à [EIOPA], no prazo de dez dias úteis […], das disposições que adotou ou tenciona adotar para dar cumprimento ao presente parecer formal […]».

10 Em 31 de outubro de 2022, o NBS revogou a autorização da recorrente (a seguir «decisão de revogação da autorização»). Em 1 de junho de 2023, o NBS confirmou esta revogação.

Pedidos das partes

11 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular o ato recorrido;

– condenar a Comissão nas despesas.

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

– julgar o recurso inadmissível;

– condenar a recorrente nas despesas.

13 Além disso, a recorrente pede também ao Tribunal Geral que, através de medidas de organização do processo ou de medidas de instrução, ordene à Comissão que apresente, em substância, todos os documentos pertinentes para a apreciação da génese e dos efeitos do ato recorrido.

Questão de direito

Quanto à exceção de inadmissibilidade

14 Nos termos do artigo 130.º, n.ºs 1 e 7, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, se o demandado o pedir, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade sem dar início à discussão do mérito da causa. No caso vertente, o Tribunal Geral considera-se suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos e decide pronunciar-se sem prosseguir a instância e sem que seja necessário adotar as medidas de organização do processo ou as medidas de instrução solicitadas pela recorrente.

15 Na sua exceção de inadmissibilidade, a Comissão alega, primeiro, que, por não produzir efeitos jurídicos vinculativos, o ato recorrido não pode ser objeto de recurso de anulação, segundo, que, uma vez que o ato não lhe diz diretamente respeito, a recorrente não tem legitimidade para agir, e, terceiro, que o recurso não foi interposto dentro do prazo de recurso contencioso.

16 A recorrente contesta as três partes da exceção de inadmissibilidade. Em especial, alega, por um lado, que o ato recorrido produz efeitos jurídicos vinculativos e pode, portanto, ser objeto de um recurso de anulação e, por outro, que esse ato lhe diz direta e individualmente respeito. Explica, em substância que o referido ato obriga o NBS a adotar uma medida predeterminada, a saber, revogar a sua autorização.

17 Antes de mais, há que examinar as duas primeiras partes da exceção de inadmissibilidade e, assim, determinar, por um lado, se o ato recorrido constitui um ato recorrível e, em segundo lugar, se esse ato afeta diretamente a recorrente.

Quanto à existência de um ato recorrível

18 Nos termos do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, o juiz da União fiscaliza a legalidade dos atos das instituições, órgãos e organismos da União «destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros».

19 Daqui decorre que é o recurso de anulação, previsto no artigo 263.º TFUE, pode ser interposto contra todas as disposições adotadas pelas instituições, órgãos ou organismos da União, seja qual for a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos (Acórdão de 31 de março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, EU:C:1971:32, n.ºs 39 e 42; v., também, Acórdão de 15 de julho de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, n.º 36 e jurisprudência referida).

20 Inversamente, os atos da União que não produzam efeitos jurídicos vinculativos estão excluídos da fiscalização jurisdicional prevista no artigo 263.º TFUE (v. Acórdão de 15 de julho de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, n.º 37 e jurisprudência referida).

21 É o caso, nomeadamente, dos pareceres, que não se destinam a produzir efeitos jurídicos vinculativos. Com efeito, ao instituir os pareceres como uma categoria especial de atos da União e ao prever expressamente que «não são vinculativos», o artigo 288.º, quinto parágrafo, TFUE pretendeu permitir às instituições, aos órgãos e aos organismos da União exprimirem a sua opinião em domínios em que não dispõem de competência para adotar decisões vinculativas (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de dezembro de 1990, Nefarma/Comissão, T-113/89, EU:T:1990:82, n.º 68, e jurisprudência referida, e de 24 de março de 2017, Estónia/Comissão,

T-117/15, EU:T:2017:217, n.º 45, e jurisprudência referida). Além disso, a explicação de uma simples opinião jurídica não é suscetível de produzir efeitos jurídicos (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão, C-599/15 P, EU:C:2017:801, n.º 62).

22 Todavia, a impossibilidade de interpor recurso de anulação contra um parecer não é válida se o ato recorrido, pelo seu conteúdo, não constituir um verdadeiro parecer (v., por analogia, Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 29).

23 Para determinar se um ato produz efeitos jurídicos vinculativos, importa atender à substância desse ato e apreciar os seus efeitos em função de critérios objetivos tais como o conteúdo do referido ato, tendo em conta, se for caso disso, o contexto da adoção do mesmo, bem como os poderes da instituição, do órgão ou do organismo da União que dele é autor (v. Acórdão de 15 de julho de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, n.º 38 e jurisprudência referida). A título complementar, pode igualmente ser tomado em consideração o critério subjetivo relativo à intenção do autor do ato (v., neste sentido, 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 42, e jurisprudência referida).

24 No caso em apreço, em primeiro lugar, no que respeita ao conteúdo do ato recorrido, resumido nos n.os 7 a 9, *supra*, há que salientar que este ato declara a existência de uma violação continuada do direito da União por parte do NBS e expõe as medidas que este deve tomar para pôr termo a essa violação. Segundo a Comissão, trata-se de adotar, em relação à recorrente, num prazo de quatro meses, uma decisão definitiva que inclua medidas de supervisão suscetíveis de garantir o respeito do direito da União, como seja uma decisão de revogação da sua autorização.

25 Em segundo lugar, no que diz respeito à redação do ato recorrido, há que observar que, nas suas duas versões que fazem fé, o ato é descrito no seu título e o n.º 43 umas vezes como «parecer» («*opinion*» na versão inglesa e «*stanovisko*» na versão eslovaca) e outras vezes, nos n.os 10 e 45, como «parecer formal» («*formal opinion*» na versão inglesa e «*formálne stanovisko*» na versão eslovaca). Ora, a referência ao conceito de «parecer formal», embora ambígua, pode sugerir que o ato recorrido não constitui um mero parecer desprovido de efeito vinculativo.

26 Além disso, a Comissão salienta, com razão, que o ato recorrido está essencialmente redigido em termos não imperativos, tanto na sua versão inglesa como na sua versão eslovaca. O modo condicional é, assim, empregada várias vezes na conclusão que figura nesse ato, como demonstra a utilização dos termos «*should*» (deveria) e «*would ensure*» (garantiria) em inglês, bem como «*by* […] *mala*» (deveria) e «*by* […] *zabezpečil*» ou «*by* […] *zabezpečilo*» (garantiria) em eslovaco (n.os 42 a 44 do ato recorrido).

27 Em terceiro lugar, no que diz respeito ao contexto da adoção do ato recorrido e aos poderes do seu autor, importa recordar que, como resulta do considerando 27 do Regulamento n.º 1094/2010, o artigo 17.º deste regulamento institui um «mecanismo em três fases» quando uma autoridade nacional é acusada de não aplicação ou aplicação incorreta ou insuficiente do direito da União, nomeadamente dos atos previstos no artigo 1.º, n.º 2, do referido regulamento, entre os quais figura a Diretiva 2009/138.

28 Numa primeira fase, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1094/2010, a EIOPA investiga, se for o caso, a alegada violação ou não aplicação do direito da União. Na sequência dessa investigação e nos termos do artigo 17.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do

mesmo regulamento, a EIOPA pode endereçar à autoridade nacional em causa uma «recomendação em que defina as medidas necessárias para dar cumprimento à legislação da União».

29 Numa segunda fase, se a autoridade nacional em causa não cumprir a legislação da União no prazo de um mês a contar da receção da recomendação da EIOPA, a Comissão pode, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1094/2010, emitir um «parecer formal que exija a [essa] autoridade […] a adoção das medidas necessárias para dar cumprimento à legislação da União».

30 Numa terceira fase, se a autoridade nacional em causa não cumprir o parecer formal emitido pela Comissão no prazo fixado nesse parecer e estejam preenchidos determinados requisitos, a EIOPA pode, com base no artigo 17.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1094/2010, «adotar uma decisão individual dirigida a uma instituição financeira exigindo-lhe a adoção das medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações decorrentes do direito da União, nomeadamente através da cessação de determinadas práticas».

31 Assim, resulta da redação do artigo 17.º do Regulamento n.º 1094/2010 que as recomendações emitidas pela EIOPA com base no artigo 17.º, n.º 3, deste regulamento se limitam a «definir» as medidas a adotar, ao passo que os pareceres formais emitidos pela Comissão com base no artigo 17.º, n.º 4, do referido regulamento e as decisões individuais adotadas pela EIOPA com base no artigo 17.º, n.º 6, do mesmo regulamento «exigem» aos seus destinatários que adotem as medidas necessárias.

32 Além disso, o artigo 17.º, n.º 7, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1094/2010 prevê que quando adotam medidas em relação a questões que sejam objeto de um parecer formal emitido pela Comissão ou de uma decisão individual da EIOPA, as autoridades nacionais em causa «devem dar cumprimento a esse parecer formal ou a essa decisão, consoante o caso». Ao invés, nem esta disposição nem qualquer outra disposição do Regulamento n.º 1094/2010 exige que essas autoridades cumpram as recomendações emitidas pela EIOPA.

33 Assim, resulta tanto da redação do artigo 17.º do Regulamento n.º 1094/2010 como da arquitetura do mecanismo em três fases que este artigo estabelece que as recomendações emitidas pela EIOPA com base no artigo 17.º, n.º 3, do referido regulamento são meras recomendações e não se destinam, por si só, a produzir efeitos jurídicos vinculativos em relação à autoridade nacional em causa ou à instituição financeira em causa (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de março de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, n.os 79 e 80). Ao invés, os pareceres formais emitidos pela Comissão com base no artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1094/2010 e as decisões individuais adotadas pela EIOPA com base no artigo 17.º, n.º 6, do mesmo regulamento produzem efeitos jurídicos vinculativos em relação aos seus destinatários.

34 Em quarto lugar e adicionalmente, quanto à intenção do autor do ato recorrido, nenhum elemento dos autos permite pensar que, ao adotar esse ato com base no artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1094/2010, a Comissão quis, efetivamente, adotar um mero parecer desprovido de efeito vinculativo. Em especial, o ato recorrido não contém nenhuma indicação explícita de que o NBS não está obrigado a cumpri-lo. Pelo contrário, este ato recorda expressamente que, nos termos do artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1094/2010, a Comissão pode emitir um «parecer formal que exija à autoridade [nacional em causa] a adoção das medidas necessárias» (n.º 10 do ato recorrido).

Acresce que, no comunicado de imprensa relativo ao ato recorrido, a Comissão declarou que tinha agido «em conformidade com a função que lhe [foi] atribuída pelo artigo 17.º do Regulamento [n.º 1094/2010]».

35 Nestas condições, tendo em conta todas as considerações expostas nos n.os 24 a 34, *supra*, e apesar de o ato recorrido estar redigido, no essencial, em termos não imperativos (v. n.º 26, *supra*), há que concluir que o referido ato produz efeitos jurídicos vinculativos para o NBS, uma vez que o obriga a adotar, em relação à recorrente, no prazo de quatro meses, uma decisão definitiva que contenha medidas de supervisão suscetíveis de garantir o cumprimento do direito da União. Daqui resulta que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, este ato pode ser objeto de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE.

36 Por conseguinte, a primeira parte da exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente.

Quanto à legitimidade ativa e, em especial, à afetação direta da recorrente

37 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos de anulação de três tipos de atos, a saber, primeiro, dos atos de que seja destinatária, segundo, dos atos que lhe digam direta e individualmente respeito e, terceiro, dos atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

38 Há que observar, antes de mais, por um lado, que o ato recorrido tem como único destinatário o NBS. Daqui resulta que, uma vez que não é a destinatária desse ato, a recorrente não dispõe de um direito de interpor recurso com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, primeira parte, TFUE.

39 Por outro lado, o ato recorrido é um ato de alcance individual e, por conseguinte, não constitui um ato regulamentar. Daqui resulta que a recorrente também não dispõe de um direito de recurso com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte, TFUE.

40 Nestas condições, resta apreciar se a recorrente dispõe de um direito de recurso com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, segunda parte, TFUE.

41 A este respeito, importa recordar que as condições da afetação direta, por um lado, e da afetação individual, por outro, previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, segunda parte, TFUE, são distintas e cumulativas (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.os 75 e 76, e jurisprudência referida).

42 Nas circunstâncias do caso em apreço, importa começar por examinar se está preenchido o primeiro requisito, relativo à afetação direta da recorrente.

43 Segundo jurisprudência constante, o requisito segundo o qual a medida que é objeto do seu recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva exige que dois requisitos estejam cumulativamente preenchidos, a saber, que essa medida, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução, tendo tal decisão um caráter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v. Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 43, e jurisprudência referida).

44 O Tribunal de Justiça precisou que qualquer ato pode, em princípio, dizer diretamente respeito a um particular, e assim produzir diretamente efeitos na sua situação jurídica, independentemente do facto de saber se necessita de medidas de execução. Assim, a circunstância de as medidas de transposição dessa diretiva terem sido adotadas ou deverem ainda sê-lo não é, enquanto tal, pertinente, uma vez que estas não põem em causa o caráter direto do vínculo existente entre essa diretiva e esses efeitos. Isto é assim, na condição de este ato não deixar aos seus destinatários nenhum poder de apreciação quanto à imposição dos referidos efeitos a esse particular (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 74).

45 Além disso, a capacidade de um ato produzir efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva, por um lado, e a existência de um poder de apreciação por parte dos seus destinatários, por outro, devem ser apreciadas atendendo à própria substância desse ato (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.ºs 63, 64 e 95).

46 No caso em apreço, o ato recorrido, nomeadamente o seu n.º 43, impõe que o NBS adote, em relação à recorrente, num prazo de quatro meses, uma decisão definitiva que inclua medidas de supervisão que garantam o cumprimento do direito da União (v. n.ºs 24 e 35, *supra*).

47 Daqui resulta que o ato recorrido não deixa ao NBS qualquer poder de apreciação no que diz respeito ao próprio princípio da adoção de uma decisão e de medidas de supervisão num determinado prazo.

48 Ao invés, é inegável que o ato recorrido deixa ao NBS um poder de apreciação quanto à natureza das medidas de supervisão a adotar. Com efeito, o ato recorrido não impõe nem proíbe ao NBS que tome uma medida específica.

49 Em especial, a Comissão não impôs ao NBS que revogasse a autorização da recorrente. Com efeito, antes de mais, no n.º 38 do ato recorrido, esta instituição recordou que «[a] escolha de cada medida individual de supervisão relativamente a uma entidade supervisionada [era] uma prerrogativa da autoridade de supervisão». Em seguida, resulta do n.º 41 do ato recorrido que a Comissão só previu a revogação da autorização da recorrente na condição de tal medida ser «adequada ou obrigatória» nos termos do artigo 144.º da Diretiva 2009/138. Por último, mas não menos importante, na conclusão do referido ato e, mais concretamente, no seu n.º 44, a Comissão limitou-se a indicar que essa revogação seria suscetível de garantir que o cumprimento do direito da União pela recorrente e pelo NBS, sem, no entanto, exigir a este último procedesse a essa revogação.

50 Neste contexto, o poder de apreciação do NBS só estava limitado pelas disposições legais aplicáveis e, nomeadamente, pelo artigo 144.º, n.º 1, da Diretiva 2009/138, que permite, em certos casos, e impõe, noutros casos, à autoridade de supervisão do Estado-Membro de origem que revogue a autorização de uma empresa de seguros ou de resseguros.

51 Daqui resulta que o NBS manteve um poder de apreciação na definição das medidas a adotar em relação à recorrente e que, portanto, só as medidas adotadas pelo NBS podiam afetar diretamente a recorrente. Assim, não existe um vínculo direto, na aceção da jurisprudência referida no n.º 44, *supra*, entre o ato recorrido e os efeitos das medidas de execução posteriormente adotadas pelo NBS em relação à recorrente.

52 Nestas condições, há que concluir que, pelo menos, o segundo critério enunciado no n.º 43, *supra*, não se verifica no caso em apreço, pelo que o requisito relativo à afetação direta da recorrente não está preenchido.

53 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos da recorrente.

54 Primeiro, a recorrente alega, em substância, que a Comissão pretendeu limitar e anular o poder de apreciação do NBS, ao impor-lhe que procedesse à revogação imediata da sua autorização, com exclusão de uma abordagem mais gradual e de qualquer outra medida. Conclui daí que a decisão de revogação da autorização é a consequência direta e automática do ato recorrido.

55 A este respeito, decorre do que foi referido nos n.os 48 a 51, *supra*, que a Comissão não limitou o poder de apreciação do NBS no que diz respeito à natureza das medidas de supervisão a adotar em relação à recorrente e, em especial, não a obrigou a revogar a autorização desta última.

56 Importa acrescentar, antes de mais, que, embora a Comissão, no n.º 38 do ato recorrido, tenha afirmado, em substância, que o poder de apreciação de uma autoridade de supervisão estava «limitado» pela necessidade de adotar medidas de supervisão eficazes e conclusivas, esta recapitulação geral não prejudica a natureza das medidas de supervisão a adotar no presente caso.

57 Do mesmo modo, embora a Comissão tenha feito referência, no n.º 32 do ato recorrido, a uma avaliação preliminar da EIOPA, recebida em 6 de julho de 2022, segundo a qual o respeito do direito da União «necessitaria de uma decisão definitiva e conclusiva (ou seja, a revogação da autorização)», esta recapitulação da posição da EIOPA não constitui a posição da Comissão, que está expressa nos n.os 41 e 44 do referido ato e prevê a revogação da autorização da recorrente apenas a título indicativo e na condição de tal medida ser «adequada ou obrigatória» nos termos do artigo 144.º da Diretiva 2009/138 (v. n.º 49, *supra*).

58 Em seguida, a circunstância, supondo-a demonstrada, de a Comissão ter exercido uma forma de «pressão política» sobre o NBS para que este revogasse a autorização da recorrente não é suficiente para considerar que esta instituição teve a intenção não só de encorajar mas também de forçar juridicamente o NBS a proceder a tal revogação.

59 Por último, o facto, mesmo que se admitisse demonstrado, de o ato recorrido poder ter desempenhado um papel gerador da adoção da decisão de revogação da autorização resulta apenas da existência de procedimentos em que intervêm e interagem a EIOPA e a Comissão, por um lado, e as autoridades nacionais, incluindo o NBS, por outro. Tal circunstância não pode, portanto, estabelecer um vínculo direto e automático entre o ato recorrido e a decisão de revogação da autorização.

60 Segundo, a recorrente alega que, no ato recorrido, a Comissão aprovou, atribuindo-lhes efeito vinculativo, as conclusões erradas da EIOPA de que tinha cometido «violações identificadas» e enfrentava uma «deterioração da [sua] situação financeira». Afirma que, ao fazê-lo, a Comissão afetou direta e negativamente a sua situação jurídica, independentemente da decisão de revogação da autorização.

61 A este respeito, importa recordar que, quaisquer que sejam os fundamentos em que esta decisão assenta, apenas a parte decisória da mesma é suscetível de produzir efeitos jurídicos e, em consequência, afetar diretamente um recorrente (v., por analogia, Despacho de 28 de janeiro de 2004, Países Baixos/Comissão, C-164/02, EU:C:2004:54, n.º 21). Ora, no caso em apreço, as

apreciações da Comissão invocadas pela recorrente limitam-se a recordar a posição da EIOPA e a confirmar a persistência de práticas inadequadas por parte da recorrente (n.os 26 e 38, nomeadamente, do ato recorrido). Tais apreciações constituem, quando muito, fundamentos do ato recorrido e, como tal, não produzem nenhum efeito jurídico distinto dos que resultam da parte conclusiva desse ato (n.os 42 a 45 do ato recorrido). Em consequência, as referidas apreciações não podem afetar diretamente a recorrente.

62 Terceiro, a recorrente explica que, na sequência da decisão de revogação da sua autorização, teve de cessar a comercialização dos seus produtos de seguro de vida e enfrentar críticas por parte da imprensa. Além disso, alega que foi objeto, ou ameaçada, de processos de liquidação e insolvência na Eslováquia. Em consequência, muitos clientes cancelaram as suas apólices de seguro de vida. Acresce que as suas relações com os intermediários e os gestores de ativos foram gravemente prejudicadas, muitos empregados abandonaram-na e teve de suportar despesas jurídicas elevadas.

63 A este respeito, há que observar, em primeiro lugar, que a obrigação da recorrente de cessar as suas atividades comerciais não decorre diretamente do ato recorrido, mas apenas da decisão de revogação da sua autorização. Além disso, a recorrente não demonstra, nem sequer alega, a existência de qualquer vínculo jurídico entre o ato recorrido e os processos de liquidação e de insolvência a que se refere.

64 Por outro lado, os outros efeitos negativos invocados pela recorrente têm caráter económico, pelo que não podem ser tomados em consideração para determinar se afetam a sua situação jurídica (v., neste sentido, Acórdão de 5 de novembro de 2019, BCE e o./Trasta Komercbanka e o., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, n.º 109).

65 Quarto, a recorrente alega, em substância, que a possibilidade de interpor um recurso direto contra o ato recorrido é necessária para garantir a tutela jurisdicional efetiva, em conformidade com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Explica que um recurso nos órgãos jurisdicionais eslovacos da decisão de revogação da autorização, acompanhado de uma impugnação incidental da legalidade do ato recorrido, seria incerto e insuficiente.

66 A este respeito, importa recordar que o direito à tutela jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto pelos Tratados, designadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente nos tribunais da União Europeia. Assim, os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE devem ser interpretados à luz do direito fundamental de proteção jurisdicional efetiva, sem, no entanto, se afastarem esses pressupostos expressamente previstos no Tratado FUE (v., neste sentido, Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão, C-456/13, EU:C:2015:284, n.os 43 e 44, e jurisprudência referida).

67 Ora, seria precisamente esse o caso se fosse permitido à recorrente interpor um recurso de anulação contra um parecer formal da Comissão que não a afeta diretamente, na aceção da jurisprudência referida no n.º 43, *supra*.

68 Além disso, há que salientar que o juiz da União é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a validade dos atos adotados pelas instituições da União, sem nenhuma exceção, e, em especial, dos pareceres formais adotados pela Comissão com base no artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1094/2010 (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de março de 2021,

Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, n.os 82 e 83). Daqui resulta que, no âmbito de um recurso das medidas tomadas pelo NBS, nomeadamente contra a decisão de revogação da autorização, os órgãos jurisdicionais eslovacos poderão, se necessário, submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial para apreciação da validade do ato recorrido.

69 Quanto às dificuldades práticas invocadas pela recorrente no que diz respeito à eficácia de um recurso nos órgãos jurisdicionais eslovacos e a uma fiscalização incidental do ato recorrido, não se afiguram inultrapassáveis.

70 Em primeiro lugar, quanto à circunstância de, na decisão de revogação da autorização, o NBS não se ter baseado no ato recorrido e nem sequer lhe ter feito referência, tende a corroborar a tese da Comissão de que a referida decisão se baseou em fundamentos inteiramente autónomos e independentes dos do ato recorrido. Nesta hipótese, pode não ser necessário um reenvio prejudicial para apreciação da validade do referido ato.

71 Além disso, no que respeita ao caráter «sigiloso» dos documentos trocados entre o NBS, a EIOPA e a Comissão, os órgãos jurisdicionais eslovacos podem, se necessário, exigir que o NBS apresente esses documentos ou, na sua falta, pedir à EIOPA e à Comissão que lhos forneçam. Com efeito, o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE impõe, em princípio, às instituições, aos organismos e aos órgãos da União que transmitam as informações pedidas por um órgão jurisdicional nacional no mais breve prazo possível (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2002, First e Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, n.º 49 e jurisprudência referida).

72 Em seguida, quanto à duração e ao alegado caráter não suspensivo do processo nos órgãos jurisdicionais eslovacos, a recorrente não fundamenta a sua alegação. Em todo o caso, a inexistência de recurso suspensivo contra uma decisão não constitui uma violação do direito a uma proteção jurisdicional efetiva (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 17 de dezembro de 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, n.º 59). Além disso, decorre tanto do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta como do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE que os Estados-Membros devem prever as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 28 de abril de 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão, C-456/13, EU:C:2015:284, n.os 49 e 50 e jurisprudência referida).

73 Por último, a mera circunstância de a Comissão ter decidido, em 24 de abril de 2024, dar início a um procedimento por infração contra a República Eslovaca, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, com o fundamento de que o NBS não cumpriu as suas obrigações no exercício dos seus poderes de supervisão em relação à recorrente, não pode, em todo o caso, ter por objeto ou efeito privar esta última da tutela jurisdicional efetiva nos órgãos jurisdicionais eslovacos.

74 Resulta dos n.os 46 a 73, *supra*, que a recorrente não é diretamente afetada pelo ato recorrido. Por conseguinte, sem que seja necessário examinar se esse ato a afeta individualmente, a recorrente também não dispõe do direito de interpor um recurso com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, segunda parte, TFUE. Daqui resulta que a recorrente não demonstra a sua legitimidade ativa.

75 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar a terceira parte da exceção de inadmissibilidade, a segunda parte desta exceção deve ser acolhida e o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao pedido de intervenção

76 Nos termos do artigo 142.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a intervenção perde o seu objeto quando a petição for declarada inadmissível. No presente caso, uma vez que o recurso é julgado inadmissível, não há que conhecer do pedido de intervenção da República Eslovaca.

Quanto às despesas

77 Em primeiro lugar, nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão, em conformidade com o pedido desta última, com exceção das relativas ao pedido de intervenção.

78 Em segundo lugar, em aplicação do artigo 144.º, n.º 10, do Regulamento de Processo, se for posto termo à instância no processo principal antes de ser proferida uma decisão sobre o pedido de intervenção, o requerente da intervenção e as partes principais suportam as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção. No presente caso, a recorrente, a Comissão e a República Eslovaca suportarão cada uma as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **Não há que conhecer do pedido de intervenção da República Eslovaca.**

3) **A Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. suportará as suas próprias despesas e as da Comissão Europeia, com exceção das relativas ao pedido de intervenção.**

4) **A Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, a Comissão e a República Eslovaca suportarão as suas próprias despesas relativas ao pedido de intervenção.**

Feito no Luxemburgo, em 23 de maio de 2025.

O Secretário
V. Di Bucci

O Presidente
K. Kowalik-Bańczyk