Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 30 de novembro de 2023[1]

Processo C-181/22 P

Nemea Bank plc
contra

Banco Central Europeu (BCE)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Mecanismo único de supervisão — Regulamento (UE) n.º 1024/2013 — Atribuições específicas de supervisão conferidas ao BCE — Decisão de revogação da autorização de acesso à atividade de instituição de crédito concedida à Nemea Bank plc — Artigo 24.º — Procedimento de revisão administrativa interna — Substituição por uma decisão de conteúdo idêntico — Recurso de anulação — Extinção do objeto do recurso e do interesse em agir — Não conhecimento do mérito — Pedido de indemnização — Inadmissibilidade manifesta — Proteção jurisdicional efetiva — Artigo 47.º da Carta»

I. Introdução

1. Com o seu recurso, a sociedade maltesa Nemea Bank plc pede a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 20 de dezembro de 2021, Niemelä e o./BCE (T-321/17, EU:T:2021:942, a seguir «despacho recorrido»). No despacho recorrido, o Tribunal Geral declarou, por um lado, que já não havia que conhecer do mérito do pedido do Nemea Bank de anulação da decisão[2] do Banco Central Europeu (BCE) de 23 de março de 2017 (a seguir «decisão controvertida do BCE» ou «primeira decisão»). Por outro lado, julgou o pedido de indemnização do Nemea Bank manifestamente inadmissível. Na decisão controvertida, o BCE decidira, por sua vez, revogar a autorização de acesso à atividade de instituição de crédito concedida à Nemea Bank plc (a seguir «revogação da autorização»).

2. Já respondi às questões de direito suscitadas pelos fundamentos segundo e terceiro nas minhas Conclusões nos processos Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P e C-256/22 P), ainda pendentes, que também dizem respeito ao setor bancário maltês. Estas questões referiam-se ao exercício efetivo dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva do banco em causa pelo advogado por ele designado[3]. Concluí que este advogado é o único habilitado a representar os direitos e os interesses deste banco no procedimento administrativo que conduz à revogação da sua autorização e no processo contencioso subsequente perante os órgãos jurisdicionais da União, e não o administrador do banco nomeado pelas autoridades nacionais de supervisão.

1 Língua original: alemão.

2 ECB/SSM/2017 — 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003.

3 Conclusões nos processos Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P e C-256/22 P, EU:C:2023:431, n.ºs 59 e segs.).

3. Até à data, a questão de direito subjacente ao primeiro fundamento do recurso continua sem resposta, a saber, em que condições é que o banco em causa deve interpor um recurso de anulação no Tribunal Geral quando exerce o seu direito, conferido pelo artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 [4], de solicitar que a decisão de revogação da autorização seja objeto de uma revisão administrativa interna pela Comissão de Reexame do BCE? Com efeito, no caso em apreço, o Nemea Bank tinha apresentado esse pedido pouco tempo antes da interposição do seu recurso de anulação da decisão controvertida do BCE. No entanto, posteriormente, não interpôs recurso para o Tribunal Geral, na forma devida e nos prazos fixados, da decisão [5] adotada pelo BCE em 30 de junho de 2017 na sequência do parecer de conteúdo idêntico da Comissão de Reexame (a seguir «segunda decisão»), que substituiu a primeira decisão. Por conseguinte, esta decisão tornou-se (eventualmente) inimpugnável e definitiva. Segundo o Tribunal Geral, esta circunstância tem como consequência a perda do interesse em agir do Nemea Bank e o não conhecimento do mérito do seu pedido de anulação da primeira decisão, pelo facto de a segunda decisão a ter substituído com efeitos retroativos. Se a análise jurídica do Tribunal Geral for correta, a revogação da autorização neste caso já não poderá ser objeto de fiscalização da legalidade, pelo menos no âmbito de um processo de anulação.

4. Por conseguinte, o presente processo suscita questões fundamentais de proteção jurisdicional efetiva contra os atos das instituições, dos órgãos ou dos organismos da União, relativamente aos quais o direito derivado prevê um procedimento administrativo de revisão ou de reclamação anterior ou simultâneo à tramitação do recurso jurisdicional. Os órgãos jurisdicionais da União já se pronunciaram várias vezes na sua jurisprudência sobre tais disposições de direito derivado e sua relação com o artigo 263.º TFUE [6]. Ora, até à data, não existe uma clarificação coerente e transversal desta relação para todos os procedimentos administrativos de revisão ou de reclamação. Em especial, deve evitar-se que tais procedimentos criem lacunas na proteção jurisdicional, em vez de a melhorarem. Tal seria incompatível com o direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e no artigo 263.º TFUE.

5. As presentes conclusões abordam principalmente a questão controvertida de saber se não há que conhecer do mérito do pedido de anulação devido à alegada perda do interesse em agir do Nemea Bank, que é objeto do primeiro fundamento. Se o Tribunal de Justiça seguir a minha proposta de resposta a este fundamento e anular o despacho recorrido pelo facto de o Nemea Bank ainda ter interesse em agir, deixaria de ser necessário apreciar o segundo e terceiro fundamentos relativos ao exercício efetivo dos direitos de defesa [7], uma vez que estes também contestam a conclusão do Tribunal Geral relativa ao não conhecimento do mérito.

[4] Regulamento 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).

[5] ECB/SSM/2017 — 213800JENPXTUY75VS 07/2.

[6] As questões de direito a tratar neste processo foram também parcialmente suscitadas no processo que deu origem ao Acórdão de 7 de setembro de 2023, Versobank/BCE (C-803/21 P, não publicado, EU:C:2023:630). No entanto, nesse processo, o banco em causa tinha também recorrido da segunda decisão para o Tribunal Geral na forma devida e nos prazos fixados. Para uma situação semelhante, v. Acórdão do Tribunal Geral de 7 de setembro de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, n.os 16 a 28). V. também Acórdãos de 25 de junho de 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.os 58 e segs.), e de 27 de abril de 2016, European Dynamics Luxembourg e o./EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (também transitados em julgado).

[7] V., a este respeito, as minhas Conclusões nos processos Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P e C-256/22 P, EU:C:2023:431, n.os 59 e segs.).

II. Quadro jurídico

6. O considerando 64 do Regulamento n.º 1024/2013 dispõe, designadamente:

«O BCE deverá dar às pessoas singulares e coletivas a possibilidade de solicitarem a revisão das decisões tomadas ao abrigo dos poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento e que lhes sejam dirigidas, ou que lhes digam direta e individualmente respeito. A revisão deverá dizer respeito à conformidade processual e substantiva de tais decisões com o presente regulamento, respeitando simultaneamente a margem de apreciação deixada ao BCE para decidir da oportunidade de tomar estas decisões. Para esse efeito, e por razões de economia processual, o BCE deverá instituir uma comissão de reexame encarregado dessa revisão interna. […] O procedimento estabelecido para a revisão deverá prever que o Conselho de Supervisão reconsidere o seu anterior projeto de decisão sempre que adequado.»

7. Sob a epígrafe «Atribuições conferidas ao BCE», o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento enuncia:

«No termos do artigo 6.º, cabe ao BCE, de acordo com o n.º 3 do presente artigo, exercer em exclusivo, para fins de supervisão prudencial, as seguintes atribuições relativamente à totalidade das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes:

a) Conceder e revogar a autorização a instituições de crédito, sob reserva do disposto no artigo 14.º;

[…]»

8. O artigo 14.º, n.º 5, segundo parágrafo, deste regulamento dispõe:

«Caso a autoridade nacional competente que propôs a autorização nos termos do n.º 1 considere que essa autorização deve ser revogada de acordo com a legislação nacional aplicável, apresenta ao BCE uma proposta nesse sentido. O BCE toma uma decisão sobre a revogação proposta tendo plenamente em conta a justificação apresentada pela autoridade nacional competente.»

9. O artigo 24.º do Regulamento n.º 1024/2013, sob a epígrafe «Comissão de Reexame», prevê, nomeadamente:

«1. O BCE institui uma Comissão de Reexame de natureza administrativa, encarregada de proceder a uma revisão administrativa interna das decisões tomadas pelo BCE no exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento após um pedido de revisão apresentado nos termos do n.º 5. A revisão administrativa interna tem como objeto a conformidade processual e material da decisão em causa com o presente regulamento.

[…]

5. Qualquer pessoa singular ou coletiva pode, nos casos a que se refere o n.º 1, apresentar um pedido de revisão de uma decisão do BCE ao abrigo do presente regulamento de que seja destinatária ou que lhe diga direta e individualmente respeito. Não são admissíveis os pedidos de revisão das decisões do Conselho do BCE a que se refere o n.º 7.

6. Os pedidos de revisão devem ser feitos por escrito, incluindo a respetiva fundamentação, e ser apresentados ao BCE no prazo de um mês a contar da data da notificação da decisão à pessoa que solicita a revisão ou, na falta de notificação, a contar da data em que essa pessoa tiver tido conhecimento da decisão, consoante o caso.

7. Depois de se pronunciar sobre a admissibilidade do pedido de revisão, a Comissão de Reexame emite um parecer dentro de um prazo adequado à urgência da questão, mas que não pode exceder dois meses a contar da receção do pedido, e remete o processo ao Conselho de Supervisão, para ser elaborado um novo projeto de decisão. O Conselho de Supervisão tem em conta o parecer da Comissão de Reexame e apresenta sem demora o novo projeto de decisão ao Conselho do BCE. O novo projeto de decisão revoga a decisão inicial, substitui essa decisão por outra de conteúdo idêntico, ou substitui a decisão inicial por uma decisão alterada. O novo projeto de decisão é considerado adotado, salvo se o Conselho do BCE formular objeções no prazo máximo de 10 dias úteis.

8. Os pedidos de revisão nos termos do n.º 5 não têm efeito suspensivo. No entanto, se considerar que as circunstâncias assim o exigem, o Conselho do BCE, sob proposta da Comissão de Reexame, pode suspender a aplicação da decisão contestada.

9. O parecer emitido pela Comissão de Reexame, o novo projeto de decisão apresentado pelo Conselho de Supervisão e a decisão adotada pelo Conselho do BCE nos termos do presente artigo devem ser fundamentados e notificados às partes.

[…]

11. O presente artigo não prejudica o direito de interpor recurso no TJUE nos termos dos Tratados.»

III. Matéria de facto e decisão controvertida do BCE

10. A matéria de facto e a decisão controvertida do BCE estão expostos nos n.os 1 a 8 do despacho recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

11. O quinto recorrente em primeira instância, o Nemea Bank, é uma instituição de crédito menos importante estabelecida em Malta, sujeita à supervisão prudencial direta da Malta Financial Services Authority (MFSA, Autoridade maltesa de Serviços Financeiros). A terceira e quarta recorrentes em primeira instância, a Nemea plc e a Nevestor S. A., são acionistas diretas do Nemea Bank. O primeiro e segundo recorrentes em primeira instância, H. Niemelä e M. Lehto, são, em virtude da sua participação no capital da terceira e quarta recorrentes, apenas acionistas indiretos e membros do conselho de direção do Nemea Bank.

12. Em 25 de janeiro de 2017, após obter um parecer da autoridade nacional de resolução, a MFSA apresentou ao BCE uma proposta de revogação da autorização do Nemea Bank.

13. Em 13 de março de 2017, o Conselho do BCE aprovou um projeto de decisão de revogação da autorização e convidou o Nemea Bank a apresentar as suas observações no prazo de três dias. Este último deu seguimento a este pedido em 15 de março de 2017.

14. Em 23 de março de 2017, o BCE adotou a decisão controvertida ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1024/2013.

15. Em 22 de abril de 2022, o Nemea Bank e os outros recorrentes em primeira instância pediram à Comissão de Reexame do BCE uma revisão administrativa interna da decisão controvertida do BCE, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, primeiro período, do Regulamento n.º 1024/2013.

16. Em 22 de maio de 2017, os recorrentes em primeira instância interpuseram recurso no Tribunal Geral da decisão controvertida do BCE.

17. Em 19 de junho de 2017, a Comissão de Reexame adotou um parecer no qual propunha substituir a decisão controvertida do BCE por uma decisão de conteúdo idêntico.

18. Em 30 de junho de 2017, na sequência do parecer da Comissão de Reexame e com base numa proposta do Conselho de Supervisão, o Conselho do BCE adotou a segunda decisão que, de acordo com o seu dispositivo, substitui a primeira decisão prevista no artigo 24.º, n.º 7, do Regulamento n.º 1024/2013.

19. As recorrentes em primeira instância não interpuseram recurso de anulação, na forma devida e nos prazos fixados, da segunda decisão.

IV. Tramitação processual no Tribunal Geral e despacho recorrido

20. Enquanto a revisão administrativa interna ainda estava em curso, os recorrentes em primeira instância, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de maio de 2017, interpuseram recurso da decisão controvertida do BCE (v. n.º 16, *supra*). Este recurso tinha por objeto, por um lado, a anulação dessa decisão e, por outro, o pagamento de uma indemnização pelos prejuízos alegadamente sofridos pelos recorrentes em primeira instância.

21. Tendo em conta a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo BCE, o Tribunal Geral decidiu, por Despacho de 13 de julho de 2018, reservar para final a decisão sobre a admissibilidade, em conformidade com o artigo 130.º, n.º 7, do seu Regulamento de Processo.

22. Mediante pedido da Comissão Europeia, por Decisão de 23 de julho de 2018, o presidente da secção competente do Tribunal Geral admitiu a intervenção desta última em apoio dos pedidos do BCE.

23. Por Decisão do presidente da secção competente do Tribunal Geral de 29 de março de 2019, a instância foi suspensa até à prolação do 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). Na sequência da reabertura do processo, o Tribunal Geral prescindiu da audiência inicialmente prevista, mas que foi posteriormente adiada. Em vez disso, através da medida de organização do processo de 2 de julho de 2021, convidou as partes a apresentarem, nomeadamente, as suas observações sobre a questão de saber se, tendo em conta a substituição da decisão controvertida pela segunda decisão, o pedido de anulação tinha ficado sem objeto, na aceção do artigo 131.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, pelo que já não havia que conhecer do mérito.

24. No despacho recorrido, o Tribunal Geral declarou que não havia que conhecer do mérito do pedido de anulação da decisão controvertida do BCE devido à extinção do seu objeto e do interesse em agir dos recorrentes (n.º 1 do dispositivo) e julgou o pedido de indemnização manifestamente inadmissível (n.º 2 do dispositivo). Além disso, condenou também os recorrentes e o BCE a suportarem as suas próprias despesas relativas ao pedido de anulação (n.º 3 do dispositivo), os recorrentes a suportarem as suas próprias despesas e as despesas do BCE relativas ao pedido de indemnização (n.º 4 do dispositivo) e a Comissão a suportar as suas próprias despesas (n.º 5 do dispositivo).

25. Em apoio da sua declaração de não conhecimento do mérito, o Tribunal Geral considerou, em substância, que a segunda decisão, da qual os recorrentes não interpuseram recurso, tinha substituído a decisão controvertida do BCE com efeitos retroativos à data em que esta produziu efeitos e tinha-a assim suprimido totalmente e *ex tunc* da ordem jurídica da União, pelo que a sua anulação por via judicial não produziria consequências jurídicas adicionais [8].

V. Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

26. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de abril de 2022, o Nemea Bank interpôs o presente recurso.

27. A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o despacho recorrido;

– remeter o processo ao Tribunal Geral e a uma secção com uma composição completamente diferente, para que este se pronuncie; e

– condenar o BCE nas despesas.

28. O BCE conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

– negar provimento ao recurso; e

– condenar a recorrente nas despesas, incluindo as despesas efetuadas pelo BCE.

29. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

– negar provimento ao recurso; e

– condenar a recorrente nas despesas.

30. O Tribunal de Justiça decidiu não realizar audiência de alegações nos termos do artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, considerando que dispõe das informações suficientes para se pronunciar.

[8] N.os 45 e 51 do despacho recorrido. V. também a fundamentação análoga do Tribunal Geral no seu Acórdão de 6 de outubro de 2021, Ukrselhosprom PCF e Versobank/BCE (T-351/18 e T-584/18, EU:T:2021:669, n.os 80 a 92). Esta fundamentação não foi posta em causa pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 7 de setembro de 2023, Versobank/BCE (C-803/21 P, não publicado, EU:C:2023:630, n.os 159 e segs.), por falta de relevância para a decisão.

VI. Apreciação

A. Objeto do primeiro fundamento

31. Com o primeiro fundamento, a recorrente invoca a violação do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE. O Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que já não havia que conhecer do mérito do pedido de anulação, em vez de cumprir a sua obrigação de fiscalização da decisão controvertida do BCE. Só os órgãos jurisdicionais da União são competentes, nos termos do artigo 263.º TFUE, para decidir sobre a legalidade dos atos de outras instituições da União. O efeito *ex tunc* reconhecido pelo Tribunal Geral, através do qual a segunda decisão terá substituído a primeira decisão, é assim incompatível com esta disposição. Segundo a recorrente, sem fiscalização jurisdicional da legalidade, o efeito dessa substituição não pode ser equiparado ao de um acórdão de anulação proferido pelos órgãos jurisdicionais da União. Desde a sua adoção, a primeira decisão continuou a produzir efeitos jurídicos desfavoráveis ao Nemea Bank, pelo que este último mantém o interesse em obter a sua anulação.

32. O BCE alega, *inter alia*, que os recorrentes em primeira instância também deviam ter recorrido da segunda decisão no Tribunal Geral. O dispositivo desta segunda decisão ordena agora, de forma definitiva, a revogação da autorização concedida ao Nemea Bank. Além disso, mesmo na ausência de um recurso de anulação prévio, os recorrentes podem intentar uma ação de indemnização.

33. A Comissão não contesta o primeiro fundamento.

34. No âmbito do primeiro fundamento, importa examinar, por um lado, se, na sequência da realização (facultativa) da revisão administrativa interna que conduziu à adoção de uma segunda decisão de conteúdo idêntico que substituiu a primeira decisão, o banco em causa pode renunciar ao direito de recorrer dessa segunda decisão no Tribunal Geral quando já recorreu da primeira decisão (ponto B). Por outro lado, há que determinar se a adoção da segunda decisão e a não contestação desta são suscetíveis de pôr em causa a manutenção do interesse em agir deste banco contra a primeira decisão. Neste contexto, importa, antes de mais, examinar se, como o Tribunal Geral declarou no despacho recorrido, a segunda decisão substitui a primeira decisão com efeitos retroativos ou unicamente para o futuro (ponto C).

B. Há obrigação de interpor um recurso de anulação adicional da segunda decisão?

35. O Tribunal Geral só podia concluir, no despacho recorrido, pela perda do interesse em agir dos recorrentes em primeira instância da decisão controvertida do BCE se estes devessem também recorrer da segunda decisão de conteúdo idêntico. Esta segunda decisão pode, contudo, ser considerada um ato meramente iterativo ou confirmativo, desprovido de efeitos jurídicos autónomos, pelo que não pode de modo algum ser objeto de um recurso admissível.

36. As regras previstas no artigo 24.º do Regulamento n.º 1024/2013 devem, por conseguinte, ser interpretadas à luz da sua redação, dos seus objetivos e da sua sistemática, nomeadamente em relação ao direito de interpor recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE.

1. Procedimento administrativo interno facultativo e possibilidade de recurso da primeira ou da segunda decisão

37. O procedimento administrativo de revisão interna na Comissão de Reexame do BCE só pode ser conduzido, nos termos do artigo 24.º, n.os 1 e 5, do Regulamento n.º 1024/2013, a pedido de uma pessoa singular ou coletiva que seja destinatária de uma decisão do BCE ou a quem esta diga direta e individualmente respeito [9]. Como aconteceu no caso em apreço, um banco pode, por conseguinte, requerer a reapreciação pela Comissão de Reexame de uma decisão que lhe é dirigida de revogar a sua autorização. A revisão tem como objeto a conformidade processual e material da decisão em causa com esse regulamento.

38. Daqui resulta que a revisão administrativa interna é, por um lado, de natureza *facultativa* e, por outro, visa a proteção jurisdicional do banco em causa.

39. Contrariamente aos procedimentos internos de revisão ou de reclamação relativos a decisões tomadas por muitos órgãos ou outros organismos da União, a aplicação do procedimento de revisão administrativa interna não constitui, por conseguinte, um requisito de admissibilidade do processo de recurso jurisdicional perante os órgãos jurisdicionais da União na aceção do artigo 263.º, quinto parágrafo, TFUE [10].

40. A este respeito, a técnica regulamentar escolhida no artigo 24.º do Regulamento n.º 1024/2013 difere, nomeadamente, da prevista nos artigos 28.º e 29.º do Regulamento (UE) 2019/942, que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) [11], que se baseia também no artigo 263.º, quinto parágrafo, TFUE. Com efeito, o artigo 28.º deste regulamento regula um direito de recurso semelhante das pessoas singulares e coletivas a quem diz direta e individualmente respeito perante a Câmara de Recurso da ACER. Ora, nos termos do artigo 29.º deste regulamento, «[a]s ações de recurso para anulação de uma decisão da ACER ao abrigo do presente regulamento, […] podem ser interpostas junto do Tribunal de Justiça [da União Europeia] apenas após esgotado o processo de recurso referido no [seu artigo 28.º]» [12].

41. O legislador da União não previu uma regra análoga à do artigo 24.º do Regulamento n.º 1024/2013 para o BCE, que é uma instituição autónoma da União na aceção do artigo 13.º, n.º 1, TUE. Pelo contrário, o artigo 24.º, n.º 11, do Regulamento n.º 1024/2013 prevê expressamente que «[o] presente artigo não prejudica o direito de interpor recurso no TJUE nos termos dos Tratados», ou seja, em particular, de exercer o direito de recurso previsto no artigo 263.º TFUE.

42. Por conseguinte, um banco cuja autorização seja revogada por decisão do BCE tem, *em princípio, a opção* de recorrer diretamente dessa decisão no Tribunal Geral, de renunciar à mesma e de solicitar ao BCE a aplicação do procedimento de revisão administrativa interna para depois recorrer judicialmente da segunda decisão do BCE, ou de fazer ambas as opções.

[9] V. também a redação semelhante do considerando 64 do Regulamento n.º 1024/2013.

[10] V., em especial, os processos de recurso dos institutos ou agências autónomos da União responsáveis pelas câmaras de recurso referidas no artigo 58.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia, Instituto Comunitário das Variedades Vegetais, Agência Europeia dos Produtos Químicos e Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação).

[11] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (JO 2019, L 158, p. 22).

[12] V., a este respeito, Acórdão definitivo do Tribunal Geral de 7 de setembro de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, n.os 16 a 28).

43. A possibilidade de renunciar ao direito de recurso da primeira decisão em caso de pedido de revisão administrativa interna é confirmada pelo artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013. É certo que, nos termos do artigo 24.º, n.º 8, primeiro período, deste regulamento, esse pedido não tem efeito suspensivo [13] nem pode suspender o termo do prazo de recurso previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE. No entanto, no termo do procedimento de revisão, o BCE *tem* de adotar uma segunda decisão que *revogue* ou *substitua* a primeira decisão. Assim, mesmo admitindo que a primeira decisão se tenha entretanto tornado não suscetível de recurso jurisdicional, o BCE é obrigado a revogá-la ou a substituí-la. O banco afetado pela revogação da autorização pode, por isso, simplesmente recorrer da segunda decisão. Esta pode, por sua vez, ser objeto de um recurso de anulação, uma vez que produz efeitos jurídicos autónomos (*infra*, n.ºs 47 e segs.).

44. Em contrapartida, não é claro, como no caso em apreço, se, mesmo após um pedido de revisão administrativa interna, o banco em causa *tem* de interpor recurso jurisdicional da segunda decisão daí resultante, a fim de eliminar os efeitos jurídicos da revogação da autorização, quando essa segunda decisão é materialmente idêntica à decisão inicial e esta última já foi objeto de um recurso de anulação interposto pelo referido banco.

45. Nem o artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013, segundo o qual a segunda decisão adotada na sequência de um procedimento de revisão administrativa interna «substitui» a primeira decisão, nem as demais disposições deste regulamento fornecem informações a esse respeito. Por conseguinte, há que examinar mais detalhadamente os eventuais efeitos jurídicos desta segunda decisão.

2. Há obrigação de recorrer da segunda decisão apesar do recurso interposto da primeira decisão?

46. É certo que a segunda decisão preenche, em princípio, por analogia com a primeira decisão, os requisitos de uma decisão que vincula o seu destinatário, na aceção do artigo 288.º, quarto parágrafo, TFUE. No entanto, coloca-se a questão de saber se, devido ao seu caráter meramente iterativo ou confirmativo, é também suscetível de produzir efeitos jurídicos vinculativos autónomos em relação ao banco em causa quando a sua aprovação já tenha sido revogada pela primeira decisão de conteúdo idêntico [alínea a)]. Se assim fosse, os recorrentes em primeira instância poderiam não ter recorrido atempadamente da segunda decisão para o Tribunal Geral [alínea b)]. Em contrapartida, se a segunda decisão devesse ser considerada um ato meramente confirmativo, não poderia de modo algum ser objeto de um recurso de anulação [alínea c)].

a) A segunda decisão é, em princípio, um ato suscetível de recurso?

47. Só um ato que produza efeitos jurídicos vinculativos e afete os interesses do recorrente, alterando significativamente a sua situação jurídica, é suscetível de recurso jurisdicional. A questão de saber se produz esses efeitos e é, por conseguinte, suscetível de ser objeto de recurso

[13] O recurso de anulação da primeira decisão também não teria efeito suspensivo, em conformidade com o artigo 278.º, primeiro período, TFUE. Por conseguinte, a primeira decisão produz, em princípio, os seus efeitos jurídicos imediatamente após a sua notificação ao destinatário, independentemente do facto de ser suscetível de recurso jurisdicional, a menos que os recorrentes apresentem com sucesso um pedido de suspensão dos referidos efeitos com fundamento no artigo 278.º, segundo período, TFUE ou no artigo 24.º, n.º 8, segundo período, do Regulamento n.º 1024/2013.

de anulação deve ser apreciado à luz de critérios objetivos e do seu conteúdo. A este respeito, há que ter também em conta o contexto da sua adoção e os poderes da instituição que dele é autora [14].

48. Tendo em conta o efeito de substituição da segunda decisão previsto no artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013, não me parece haver dúvidas de que esta decisão produz efeitos jurídicos autónomos. Com efeito, a substituição expressamente ordenada pelo legislador da União — independentemente da questão de saber se é retroativa ou *ex nunc* (*infra*, n.ºs 66 e segs.) — tem como consequência a manutenção dos efeitos jurídicos da revogação da autorização ordenada pela primeira decisão (substituída). A primeira decisão, por sua vez, só pode, em virtude da sua substituição, produzir esses efeitos jurídicos até à produção de efeitos da segunda decisão, mas não para o futuro. Isso implica uma alteração de forma caracterizada da situação jurídica do banco em causa, ainda que o conteúdo da primeira e segunda decisões seja idêntico.

49. Por conseguinte, a segunda decisão é, em princípio, objeto de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE. Assim, pode tornar-se inimpugnável após o termo do prazo de recurso previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE.

b) Não interposição de recurso da segunda decisão

50. No entanto, os recorrentes em primeira instância não interpuseram recurso de anulação da segunda decisão na forma devida e nos prazos fixados [15]. Esta tornou-se, assim, inimpugnável e definitiva.

51. Com efeito, não resulta das disposições do Regulamento n.º 1024/2013 nem da jurisprudência que o recurso de anulação da primeira decisão abrange automaticamente a segunda decisão que a substitui e que é de conteúdo idêntico. Para tal, teria sido, pelo contrário, necessário adaptar o pedido dentro do prazo, em conformidade com o artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, ou interpor um novo recurso [16]. No entanto, no caso em apreço, o prazo de recurso — segundo jurisprudência constante, essencial e não prorrogável [17] — já expirou. Na falta de caso fortuito ou de força maior na aceção do artigo 45.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, também não há possibilidade de um pedido de *restitutio in integrum* [18].

[14] Neste sentido, Acórdãos de 3 de junho de 2021, Ungarn/Parlamento (C-650/18, EU:C:2021:426, n.ºs 37 e 38 e jurisprudência referida), e de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho (C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.ºs 62 e 63). V., também, as minhas Conclusões nos processos apensos BEI/ClientEarth e Comissão/BEI (C-212/21 P e C-223/21 P, EU:C:2022:1003, n.º 47).

[15] Como resulta da resposta dos recorrentes em primeira instância à questão escrita do Tribunal Geral mencionada no n.º 23 das presentes conclusões, estes apresentaram, por correio eletrónico informal — e, por conseguinte, de forma irregular — dirigida à Secretaria do Tribunal Geral, um pedido de anulação da segunda decisão ao qual o Tribunal Geral não respondeu.

[16] Tal não é necessariamente o caso nos sistemas jurídicos como o alemão, em que a segunda decisão «absorve» de algum modo a primeira decisão (v. nota 32, *infra*). O Acórdão do Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) de 11 de novembro de 2020 — 8 C 22/19, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2021, p. 564, com o comentário de Alexander Milstein, é muito informativo a este respeito. De acordo com esta disposição, o prazo de recurso previsto no § 74, n.º 1, primeiro período, do Verwaltungsgerichtsordnung (Código de Procedimento Administrativo, VwGO) deve, em princípio, ser também respeitado quando o pedido é adaptado na sequência de uma decisão de alteração que substitui a decisão inicialmente impugnada. Com efeito, fora das disposições especiais do § 96, n.º 1, do Sozialgesetzbuch (Código da Segurança Social, SGG) e do § 68 do Finanzgerichtsordnung (Código de Processo Tributário, FGO), não há alteração, por força da lei, do recurso quando a decisão inicial é completada ou substituída por uma nova decisão (n.ºs 21 a 23 do acórdão). O mesmo não se aplica, contudo, à inclusão de um ato que altere ou substitua a decisão recorrida, quando os elementos normativos ainda impugnados na sequência da alteração ou da substituição são *indivisíveis* ao abrigo do direito substantivo. Transposto para a situação (no caso em apreço) da substituição da primeira decisão por uma segunda decisão de conteúdo idêntico, poderia considerar-se, ao abrigo do direito alemão, que existe essa indivisibilidade, pelo que o cumprimento do prazo para interpor recurso não era necessário para alterar o recurso.

[17] V. artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e artigo 52.º, n.º 1 do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

[18] V. Despachos de 16 de novembro de 2010, Internationale (C-73/10 P, EU:C:2010:684, n.º 41), e de 20 de outubro de 2022, Mendes de Almeida/Conselho (C-576/21 P, não publicado, EU:C:2022:826, n.º 52 e jurisprudência referida).

52. É certo que, no âmbito da revogação e da substituição de um ato, o Tribunal de Justiça já declarou que, para assegurar a boa administração da justiça, o Tribunal Geral podia perguntar à recorrente se, na sequência do ato de substituição, pretendia adaptar os seus pedidos e dirigi-los também contra este, como prevê o artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral [19]. No caso em apreço, porém, o Tribunal Geral absteve-se de o fazer e apenas interrogou as partes, após o termo do prazo para interposição de recurso da segunda decisão, a fim de verificar se o interesse dos recorrentes em primeira instância se mantinha relativamente à primeira decisão e se, eventualmente, já não havia que conhecer do mérito do pedido de anulação.

53. Essa abordagem é dificilmente conciliável com o princípio da boa administração da justiça e com o dever de diligência e de informação do Tribunal Geral em relação às partes [20]. No entanto, o facto é que a não interposição de recurso da segunda decisão é imputável, a título principal, aos recorrentes em primeira instância representados por advogados. Estes tinham, por vontade própria, iniciado o procedimento de revisão administrativa interna paralelamente ao seu pedido de anulação da primeira decisão. Por conseguinte, era razoável que obtivessem as informações necessárias sobre a situação jurídica e que tomassem as medidas necessárias para garantir que a segunda decisão não se tornasse definitiva a seu respeito.

54. Por conseguinte, é facto assente que a recorrente já não pode remediar a revogação da sua autorização através de um recurso de anulação interposto da segunda decisão, pelo menos no que respeita ao período posterior à produção de efeitos desta última.

c) A segunda decisão é um ato confirmativo insuscetível de recurso?

55. Na minha opinião, a jurisprudência relativa à inadmissibilidade dos recursos interpostos de atos meramente confirmativos não conduz a uma conclusão diferente.

56. Segundo esta jurisprudência, um recurso de um ato confirmativo é inadmissível quando este não contém nenhum elemento jurídico ou factual novo relativamente ao ato confirmado [21]. No entanto, para tal, o ato jurídico confirmado deve ter-se tornado definitivo em relação à pessoa em causa por não ter sido interposto recurso nos prazos fixados. Com efeito, por razões de segurança jurídica, há que evitar que um recurso do ato confirmativo contorne o prazo de recurso expirado no que respeita ao ato confirmado, comprometendo assim o seu caráter definitivo [22]. Ora, no caso em apreço, os recorrentes em primeira instância interpuseram recurso da primeira decisão nos prazos fixados, pelo que esta não se tornou definitiva.

[19] Neste sentido, Acórdão de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.º 42).

[20] V. nota 15, *supra*. No n.º 32 do despacho recorrido, o próprio Tribunal Geral salienta que estes recorrentes se queixaram de não ter recebido qualquer indicação da sua parte quanto à necessidade de interpor recurso da segunda decisão. Para um caso comparável de um pedido alegadamente irregular de alteração do pedido durante a audiência, v. Acórdão de 9 de novembro de 2017, HX/Conselho (C-423/16 P, EU:C:2017:848, n.ºs 18 e segs.).

[21] Acórdão de 31 de janeiro de 2019, International Management Group/Comissão (C-183/17 P e C-184/17 P, EU:C:2019:78, n.º 67 e jurisprudência referida); no mesmo sentido, Acórdãos de 3 de abril de 2014, Comissão/Países Baixos e ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, n.º 69), e de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.º 33).

[22] Neste sentido, Acórdão de 20 de maio de 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, não publicado, EU:C:2021:406, n.º 30 e jurisprudência referida).

57. Por conseguinte, o recurso da segunda decisão de conteúdo idêntico é admissível. Com efeito, um recorrente pode, nessas circunstâncias, interpor recurso jurisdicional do ato confirmado, do ato confirmativo ou de ambos [23].

58. Por conseguinte, para eliminar *totalmente* os efeitos jurídicos da revogação da autorização, os recorrentes em primeira instância não podiam limitar-se a interpor recurso apenas da primeira decisão no Tribunal Geral.

59. No entanto, o argumento do BCE segundo o qual os recorrentes também deveriam ter recorrido da segunda decisão para justificar a manutenção do seu interesse em agir em relação à primeira decisão deve ser rejeitado. É certo que a segunda decisão ordena agora, de forma definitiva, a revogação da autorização da recorrente. No entanto, tal não significa necessariamente que o recorrente já não tenha interesse em interpor recurso de anulação da primeira decisão. Com efeito, contrariamente ao que considera o Tribunal Geral, a primeira decisão poderia ter afetado os interesses do recorrente até à produção de efeitos da segunda decisão. Seria esse o caso se a segunda decisão só tivesse substituído a primeira decisão *ex nunc*. No entanto, o Tribunal Geral negou-o no caso em apreço [24].

60. Por conseguinte, examinarei em seguida se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na apreciação das condições da perda do interesse em agir à luz dos eventuais efeitos jurídicos da primeira decisão.

C. Mantém-se o interesse em agir no que respeita à primeira decisão?

1. Critérios para a manutenção do interesse em agir

61. Segundo jurisprudência constante, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível se essa pessoa tiver interesse na anulação do ato recorrido. É esse o caso se a anulação for suscetível de lhe proporcionar um benefício. Este interesse em agir deve perdurar, enquanto condição essencial de admissibilidade do recurso, até à prolação da decisão jurisdicional. Caso contrário, conclui-se pelo não conhecimento do mérito da causa [25].

62. É certo que a decisão controvertida do BCE foi substituída pela segunda decisão de conteúdo idêntico, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013. Todavia, o interesse em agir de um recorrente não desaparece necessariamente pelo facto de o ato por este impugnado ter deixado de produzir efeitos no decurso da instância. Pelo contrário, um recorrente pode conservar um interesse em obter uma declaração de

[23] Acórdão de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.º 35 e jurisprudência referida). O mesmo se aplicaria, aliás, se a primeira decisão se tivesse tornado inimpugnável devido à não interposição de recurso nos prazos fixados. Com efeito, antes de adotar a segunda decisão, a Comissão de Reexame deve, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013, proceder a um reexame da situação do banco em causa. Nestas circunstâncias, um recurso do ato confirmativo é admissível; v. Acórdão de 20 de maio de 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, não publicado, EU:C:2021:406, n.º 34 e jurisprudência referida).

[24] V. n.ºs 45 e 51 do despacho recorrido.

[25] Neste sentido, Acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão (C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.ºs 55 a 58 e jurisprudência referida).

ilegalidade do referido ato relativamente ao período em que era aplicável e produziu os seus efeitos. Esse interesse pode persistir, nomeadamente, com vista a uma eventual ação de responsabilidade [26].

63. Por conseguinte, há que examinar se a decisão controvertida do BCE produziu efeitos jurídicos em relação à recorrente até à produção de efeitos da segunda decisão (n.º 2). Por último, examinarei se e em que medida uma anulação da primeira decisão é suscetível de lhe conferir um benefício e justifica assim a manutenção do seu interesse em agir (n.º 3).

2. A substituição da primeira decisão pela segunda decisão produz um efeito ex tunc*?*

64. A recorrente só pode continuar a invocar um interesse em agir contra a primeira decisão se esta tiver produzido efeitos jurídicos a seu respeito até à sua substituição pela segunda decisão.

65. É facto assente que, com a sua notificação aos recorrentes em primeira instância, a decisão controvertida do BCE revogou a autorização do Nemea Bank com efeitos imediatos.

66. A questão de saber se e em que medida a primeira decisão produziu efeitos jurídicos até à adoção da segunda decisão de conteúdo idêntico que a substitui, nos termos do artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013 depende, por sua vez, dos efeitos jurídicos dessa «substituição».

67. A apreciação do Tribunal Geral segundo a qual a substituição teve efeitos retroativos e suprimiu *ex tunc* a primeira decisão da ordem jurídica da União, como o faria um acórdão de anulação nos termos do artigo 264.º, primeiro parágrafo, TFUE, não resulta da redação das disposições do artigo 24.º do Regulamento n.º 1024/2013, nem dos seus objetivos ou da sua sistemática.

68. O artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013 limita-se a indicar que «[o] novo projeto de decisão revoga a decisão inicial, substitui essa decisão por outra de conteúdo idêntico, ou substitui a decisão inicial por uma decisão alterada». Por conseguinte, a redação não indica uma substituição ou alteração *retroativa*.

69. Além disso, não se afigura que uma segunda decisão deva ter efeitos no tempo diferentes consoante revogue a primeira decisão ou a substitua, confirmando ou alterando o seu conteúdo. Com efeito, nem mesmo uma anulação ou uma substituição modificativa poderia anular a revogação da autorização já ocorrida na sua forma inicial, e muito menos as suas consequências negativas para o banco em causa, nomeadamente a perda de confiança dos clientes e dos investidores.

70. No caso de um efeito *ex tunc*, o banco em causa já não poderia, por falta de interesse em agir, impugnar através de um recurso de anulação os efeitos jurídicos desfavoráveis da primeira decisão já produzidos em todas estas situações. Depende apenas da ação de indemnização, no âmbito da

[26] Neste sentido, Acórdãos de 7 de novembro de 2018, BPC Lux 2 e o./Comissão (C-544/17 P, EU:C:2018:880, n.º 42 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 40); em sentido semelhante, Acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão (C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.ºs 69 e 70).

qual a fiscalização da legalidade está sujeita a um critério mais estrito [27]. Na medida em que um banco pretende contestar as alterações da decisão inicial substituída, um recurso de anulação dirigido unicamente contra a segunda decisão modificativa é ineficaz. Tal lacuna em matéria de proteção jurisdicional seria incompatível com as exigências do direito a uma proteção jurisdicional efetiva previsto no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.

71. Além disso, o artigo 24.º, n.º 11, do Regulamento n.º 1024/2013 prevê que «[o] presente artigo não prejudica o direito de interpor recurso no TJUE nos termos dos Tratados». Como alega a recorrente, a fiscalização vinculativa em última instância da legalidade das decisões do BCE de revogar a autorização de um banco está reservada aos órgãos jurisdicionais da União, nos termos do artigo 263.º TFUE. Ora, um efeito *ex tunc* da segunda decisão permitiria ao BCE restringir a fiscalização jurisdicional da primeira decisão, substituindo-a. Isto seria incompatível com a ideia fundamental de que o procedimento de revisão administrativa interna visa a proteção jurisdicional (n.os 37 e segs., *supra*). Na falta de disposição expressa nesse sentido, há, por conseguinte, que considerar [28] que os órgãos jurisdicionais da União são os únicos competentes para anular *retroativamente* a primeira decisão nos termos do artigo 264.º, primeiro parágrafo, TFUE [29].

72. Por conseguinte, a substituição prevista no artigo 24.º, n.º 7, terceiro período, do Regulamento n.º 1024/2013 só pode ter um efeito *ex nunc*. A primeira decisão não é eliminada retroativamente da ordem jurídica da União pela adoção da segunda decisão de conteúdo idêntico que a substitui, mas é simplesmente confirmada por esta última e, de certo modo, «absorvida» com efeitos para o futuro.

73. Esta técnica regulamentar é análoga à técnica utilizada no direito da União relativa ao indeferimento de uma reclamação de uma decisão do empregador [30] que prejudica o funcionário e à utilizada para a tramitação dos recursos pela Câmara de Recurso da ACER (n.º 40, *supra*) [31], com a diferença de que, em ambos os casos, o processo de recurso deve ser precedido de um procedimento de reclamação, e ainda à utilizada em determinados recursos administrativos nos Estados-Membros [32].

[27] Em especial, tendo em conta a decisão discricionária do BCE de revogar a autorização (v., a este respeito, as minhas Conclusões nos processos Pilatus Bank/BCE, C-750/21 P e C-256/22 P, EU:C:2023:431, n.os 106 e segs.), deveria demonstrar uma «violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que confere direitos aos particulares»; v. Acórdãos de 4 de abril de 2017, Provedor de Justiça Europeu/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.os 31 e segs.); de 27 de abril de 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro e o./Comissão (C-549/21 P, não publicado, EU:C:2023:340, n.º 113); e de 6 de julho de 2023, RQ/Conselho e Comissão (C-7/22 P, não publicado, EU:C:2023:541, n.os 55 e segs.).

[28] Em contrapartida, essa disposição expressa figura no artigo 27.º, n.º 3, do Zollkodex (Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União; JO 2013, L 269, p. 1), que permite a revogação retroativa das decisões, ao passo que a revogação prevista no artigo 28.º do Zollkodex só é válida para o futuro, bem como nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. O artigo 240-1 francês do code des relations entre le public et l'administration (Código das Relações entre o Público e a Administração) faz uma distinção explícita entre, por um lado, a anulação (*abrogation*) de um ato para o futuro e, por outro, a revogação (*retrait*) de um ato também para o passado. Nos termos do § 48, n.º 1, e do § 49, n.os 1 a 3, da Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (Lei Federal do Procedimento Administrativo, VwVfG), tanto os atos administrativos ilegais como os atos administrativos legais podem, em determinadas condições, ser anulados ou revogados quer para o futuro quer para o passado.

[29] Mesmo noutros casos, como em matéria de auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça não reconheceu, até agora, a revogação retroativa de uma decisão da Comissão; v. Acórdão de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.os 32 e segs). A jurisprudência do Tribunal de Justiça referida pelo Tribunal Geral no n.º 50 do despacho recorrido em apoio da sua posição contrária não é relevante a este respeito.

[30] V., por exemplo, Acórdãos de 20 de maio de 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, não publicado, EU:C:2021:406, n.os 29 e segs.), e de 3 de maio de 2022, WV/EAD (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] V. artigos 28.º e 29.º do Regulamento 2019/942.

[32] V., por exemplo, § 79, n.º 1, ponto 1, do deutsche Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), segundo o qual o ato administrativo inicial é suscetível de recurso administrativo para o Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo) na forma que assumiu na sequência da decisão sobre o recurso administrativo. Do mesmo modo, o § 66, n.º 4, da österreichisches Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Lei Geral Austríaca do Procedimento Administrativo de 1991, AVG), segundo o qual o próprio órgão de recurso decide quanto ao mérito e está habilitado a substituir a análise do órgão hierarquicamente inferior pela sua, tanto no que diz respeito ao dispositivo como à fundamentação, e a alterar a decisão impugnada em qualquer sentido.

74. Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a segunda decisão substituiu retroativamente a primeira decisão e a eliminou da ordem jurídica da União, pelo que um acórdão de anulação já não seria suscetível de produzir efeitos jurídicos adicionais.

3. Mantém-se o interesse em agir no que respeita à primeira decisão?

75. A título de conclusão, examino agora se o Tribunal Geral podia, contudo, concluir que os recorrentes em primeira instância já não podiam invocar o interesse em agir relativamente à primeira decisão.

76. Ora, na minha opinião, não é manifestamente esse o caso.

77. Por um lado, não se afigura excluir que uma fiscalização da legalidade da primeira decisão, no âmbito do recurso interposto pelos recorrentes em primeira instância, conduza à sua anulação. Tal implicaria não só a anulação retroativa da primeira decisão por força do artigo 264.º, primeiro parágrafo, TFUE, como o BCE também teria, por força do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, de «tomar as medidas necessárias à execução» do acórdão de anulação. Uma vez que a segunda decisão é de conteúdo idêntico à primeira, considero que, na sequência dessa anulação, o BCE é obrigado, por força do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, a revogar a segunda decisão — que contém os mesmos erros jurídicos — independentemente da sua natureza não impugnável e da falta de base jurídica a este respeito no Regulamento n.º 1024/2013 e a decidir novamente sobre a revogação da autorização [33]. Por conseguinte, a anulação da primeira decisão é efetivamente suscetível de produzir efeitos jurídicos e de proporcionar um benefício à recorrente.

78. Por outro lado, segundo jurisprudência constante, a manutenção do interesse em agir pode basear-se no facto de um acórdão de anulação ter por objeto preparar uma ação de responsabilidade [34]. A eventualidade de intentar uma ação de indemnização basta para fundar esse interesse em agir, desde que essa ação não seja hipotética [35].

79. No caso em apreço, os recorrentes em primeira instância já apresentaram, paralelamente ao seu pedido de anulação, um pedido de indemnização. No entanto, o Tribunal Geral julgou este pedido de indemnização manifestamente inadmissível com o fundamento de que os requisitos formais reconhecidos para esse efeito pela jurisprudência não estavam preenchidos. Ora, independentemente da questão de saber se o Tribunal Geral podia chegar a esta conclusão, o que é objeto do quarto e quinto fundamentos (n.os 87 a 89, *infra*), não parece excluir que a recorrente interponha no Tribunal Geral um novo pedido de indemnização devido à alegada ilegalidade da decisão controvertida do BCE. Isto é tanto mais evidente quanto atribui o efeito danoso substancial à adoção da primeira decisão que lhe retirou a autorização com efeitos imediatos e tornou a sua atividade económica impossível a partir dessa data.

[33] Quanto à admissibilidade geral da revogação de atos ilegais no direito da União, v. Conclusões do advogado-geral M. Campos Sánchez-Bordona no processo Repower/EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, n.os 28 e segs. e jurisprudência referida). No n.º 32, recorda, nomeadamente, que há que conciliar os princípios em confronto da segurança jurídica e da legalidade. Ora, no caso em apreço, nada indica que a segunda decisão deva ser mantida por razões de segurança jurídica após a anulação da primeira decisão de conteúdo idêntico. Quanto à possibilidade de revogar atos ilegais não impugnáveis, v. também, por exemplo, o § 48 da bundesdeutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) (Lei Federal Alemã do Procedimento Administrativo, VwVfG).

[34] Acórdãos de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão (C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.os 69 e 70); de 7 de novembro de 2018, BPC Lux 2 e o./Comissão (C-544/17 P, EU:C:2018:880, n.º 42); e de 6 de maio de 2021, Bayer CropScience e Bayer/Comissão (C-499/18 P, EU:C:2021:367, n.º 40).

[35] V. Acórdãos de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão (C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 79), e de 7 de novembro de 2018, BPC Lux 2 e o./Comissão (C-544/17 P, EU:C:2018:880, n.º 43).

80. A interposição de um recurso no Tribunal Geral também interrompeu o prazo de prescrição de cinco anos previsto no artigo 46.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia para a propositura de uma ação de responsabilidade extracontratual, pelo menos até à conclusão deste processo de recurso. Por conseguinte, continua a ser possível intentar uma nova ação de indemnização.

81. Por conseguinte, a anulação da decisão controvertida do BCE conferiria um benefício à recorrente.

D. Conclusão intercalar quanto ao primeiro fundamento

82. Atendendo a todas as considerações precedentes, concluo que o interesse em agir da recorrente se manteve quanto à eliminação dos efeitos jurídicos imediatos desfavoráveis da decisão controvertida do BCE, às medidas que deve tomar para obter a anulação nos termos do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE e à preparação de uma ação de indemnização. O Tribunal Geral não teve isso em consideração. Daqui resulta que não devia ter declarado que não havia que conhecer do mérito do pedido de anulação dessa decisão. O facto de as recorrentes em primeira instância não terem interposto recurso de anulação, na forma devida e nos prazos fixados, da segunda decisão é irrelevante a este respeito.

83. Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado procedente, sem que seja necessário examinar o segundo e terceiro fundamentos, também dirigidos contra a declaração de não conhecimento do mérito efetuada pelo Tribunal Geral no n.º 1 do dispositivo do despacho recorrido (n.ºs 2 e 5, *supra*).

84. Assim, há que remeter o processo ao Tribunal Geral [36] para que este se pronuncie sobre o mérito do pedido de anulação e sobre os fundamentos invocados em seu apoio.

85. O pedido da recorrente de reenvio do processo ao Tribunal Geral e a uma secção com uma composição diferente não pode, contudo, ser deferido, uma vez que não existe nenhum indício de parcialidade por parte do Tribunal Geral [37]. A violação do dever de diligência e de informação do Tribunal Geral relativamente aos recorrentes em primeira instância, referida nos n.ºs 52 e 53, *supra*, não basta para suscitar sérias dúvidas quanto à sua imparcialidade e para comprometer a confiança dos particulares nesse sentido [38].

86. Por último, há que anular a decisão sobre as despesas que figura no n.º 3 do dispositivo do despacho recorrido no que respeita ao pedido de anulação. Uma vez que a questão do não conhecimento do mérito do pedido de anulação constitui uma parte autónoma do processo contencioso, e que pode ser definitivamente decidida, proponho, a este respeito, que o BCE seja condenado a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela recorrente.

[36] Artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

[37] V. Acórdãos de 1 de julho de 2008, Chronopost/UFEX e o. (C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.ºs 44 e segs.), e de 19 de fevereiro de 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento (C-308/07 P, EU:C:2009:103, n.ºs 41 e segs.).

[38] V., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 2020, Überprüfung Simpson/Conselho e HG/Comissão (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, n.º 57 e jurisprudência referida).

E. Quarto e quinto fundamentos relativos ao pedido de indemnização

87. Quanto ao quarto e quinto fundamentos, basta salientar que foi com razão que o Tribunal Geral julgou manifestamente inadmissível o pedido de indemnização dos recorrentes em primeira instância, em aplicação do artigo 126.º do seu Regulamento de Processo [39].

88. Com efeito, contrariamente aos requisitos formais reconhecidos pela jurisprudência constante, a petição inicial apresentada ao Tribunal Geral apenas contém um pedido de indemnização no montante de 10 milhões de euros, que os recorrentes chegaram a aumentar para 100 milhões de euros na réplica. No entanto, como o Tribunal Geral declarou sem cometer um erro de direito [40], a mesma não contém uma fundamentação suficiente, e muito menos uma prova do cumprimento dos requisitos cumulativos da responsabilidade extracontratual do BCE nos termos do artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE, no que respeita à decisão discricionária deste último de revogar a autorização concedida ao Nemea Bank, a saber, uma ilegalidade relativa a uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares, a extensão do prejuízo invocado e a existência de um nexo de causalidade suficientemente direto entre essa ilegalidade e esse prejuízo [41].

89. Por conseguinte, os fundamentos quarto e quinto devem ser julgados manifestamente improcedentes.

VII. Conclusão

90. Proponho ao Tribunal de Justiça que julgue procedente o primeiro fundamento do presente recurso e anule o despacho recorrido na parte em que declarou que já não havia que conhecer do mérito do pedido de anulação e repartiu as despesas correspondentes entre a recorrente e o BCE (n.os 1 e 3 do dispositivo), remeta o processo ao Tribunal Geral em conformidade com o artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e, em qualquer caso, condene o BCE nas despesas relativas ao não conhecimento do mérito declarado pelo Tribunal Geral sobre o pedido de anulação.

[39] N.º 3 do dispositivo e n.os 59 e segs. do despacho recorrido.

[40] N.º 62 do despacho recorrido.

[41] Neste sentido, Acórdão de 3 de maio de 2018, EUIPO/European Dynamics Belgium e o. (C-376/16 P, EU:C:2018:299, n.os 91 e 92 e jurisprudência referida); v. também a jurisprudência referida na nota 27.