

**Processo C-911/19****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

13 de dezembro de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

**Data da decisão de reenvio:**

4 de dezembro de 2019

**Recorrente:**

Fédération bancaire française (FBF)

**Recorrida:**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

---

**1. Objeto e factos do litígio**

- 1 A Autoridade Bancária Europeia (ABE) adotou, em 22 de março de 2016, orientações relativas aos procedimentos de governação e monitorização de produtos bancários de retalho.
- 2 Através de um anúncio publicado no seu sítio Internet em 8 de setembro de 2017, a Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (Autoridade de Fiscalização Prudencial e de Resolução), que é a autoridade de supervisão nacional, declarou que cumpria essas orientações e precisou que eram aplicáveis às instituições de crédito, às instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica sujeitas à sua fiscalização, as quais deviam desenvolver todos os esforços para as cumprir e para garantir que os seus distribuidores as cumprem.
- 3 A Fédération bancaire française (FBF) (Associação Bancária Francesa) pede a anulação por excesso de poder desse anúncio, invocando a invalidade das orientações adotadas pela ABE.

- 4 Na sua análise do recurso, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) interroga-se, antes de mais, sobre a admissibilidade e o mérito da exceção de invalidade invocada pela recorrente contra as orientações emitidas pela ABE.

## **2. Disposições em causa**

*Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia)*

- 5 O capítulo I «Criação e estatuto jurídico» dispõe, no seu artigo 1.º:

«1. O presente regulamento cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) (a seguir designada “Autoridade”).

2. A Autoridade age no âmbito das competências conferidas pelo presente regulamento e no âmbito de aplicação das Diretivas 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2002/87/CE, do Regulamento (CE) n.º 1781/2006, da Diretiva 94/19/CE e das partes pertinentes das Diretivas 2005/60/CE, 2002/65/CE, 2007/64/CE e 2009/110/CE, na medida em que estes atos normativos se apliquem às instituições de crédito e financeiras e às autoridades competentes que procedem à sua supervisão, incluindo todas as diretivas, regulamentos e decisões baseados nesses atos, bem como de qualquer outro ato juridicamente vinculativo da União que confira atribuições à Autoridade.

[...]

5. O objetivo da Autoridade é proteger o interesse público contribuindo para a estabilidade e eficácia do sistema financeiro a curto, médio e longo prazos, em benefício da economia da União e dos respetivos cidadãos e empresas. A Autoridade contribui para:

[...]

e) Assegurar que a tomada de riscos de crédito e de outros riscos seja adequadamente regulada e supervisionada; e

f) Reforçar a proteção dos consumidores.»

- 6 O artigo 9.º dispõe:

«[...]

2. A Autoridade controla as atividades financeiras novas e existentes e pode adotar orientações e recomendações com vista a promover a segurança e solidez dos mercados e a convergência das práticas regulamentares.»

*Orientações relativas aos procedimentos de governação e monitorização de produtos bancários de retalho (GSP) ABE/GL/2015/18*

«Âmbito de aplicação

6. As presentes Orientações são dirigidas aos criadores e distribuidores de produtos comercializados junto dos consumidores, e definem procedimentos de governação e monitorização de produtos relacionados com:

- o n.º 1 do artigo 74.º da Diretiva 2013/36/UE [“Diretiva relativa aos Fundos Próprios IV (CRD IV)”], o n.º 4 do artigo 10.º da Diretiva 2007/64/CE [“Diretiva relativa aos Serviços de Pagamento (PSD)”], e o n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2009/110/CE [“Diretiva relativa à Moeda Eletrónica (EMD)”] em conjugação com o n.º 4 do artigo 10.º da PSD; bem como
- o n.º 1 do artigo 7.º da Diretiva 2014/17/UE [“Diretiva relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação, ou Diretiva relativa ao crédito hipotecário (MCD)”].

[...]

Destinatários

11. As presentes Orientações são dirigidas às autoridades competentes, na aceção do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e às instituições financeiras, na aceção do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (“Regulamento EBA”).

[...]

14. No que se refere às Orientações destinadas aos distribuidores, as autoridades competentes devem exigir ou que os distribuidores as cumpram diretamente, ou que os criadores sob sua supervisão garantam que os distribuidores as cumprem.»

**3. Argumentos das partes**

***Fédération bancaire française***

- 7 A Fédération bancaire française recusa a competência da ABE para adotar as Orientações relativas aos procedimentos de governação e monitorização dos produtos bancários de retalho. Na sua opinião, a ABE excedeu o alcance do artigo 1.º do Regulamento n.º 1093/2010, que só lhe permite atuar no âmbito de aplicação da Diretiva 2006/48/CE, da Diretiva 2006/49/CE, da Diretiva 2002/87/CE, do Regulamento (CE) n.º 1781/2006 e da Diretiva 94/19/CE, bem como das partes pertinentes da Diretiva 2005/60/CE, da Diretiva 2002/65/CE, da Diretiva 2007/64/CE e da Diretiva 2009/110/CE.

- 8 A Fédération bancaire française alega mais especificamente que o conceito de «governança de produtos», a noção de «mercados alvo» e a distinção entre criadores e distribuidores introduzidos nas Orientações relativas aos procedimentos de governança e monitorização de produtos bancários de retalho emitidas pela ABE não figuram em nenhum dos regulamentos e diretivas que fixam o âmbito das competências da ABE, nomeadamente, nos enunciados no ponto 1.6 das Orientações emitidas pela ABE em 22 de março de 2016.
- 9 Em contrapartida, a governança dos produtos financeiros comercializados por prestadores de serviços de investimento, conforme definida na Diretiva 2014/65/UE, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros (dita Diretiva MiFID II) e com base na qual a Autoridade Europeia dos Mercados Financeiros emitiu orientações em 5 de fevereiro de 2018, assenta nesses conceitos e noções.
- 10 Por conseguinte, considera que ao transpor, nas suas orientações de 22 de março de 2016, conceitos e noções abrangidos pela governança dos produtos financeiros para a governança dos produtos bancários de retalho comercializados por instituições de crédito, cujos riscos para os consumidores são menores, a ABE impõe aos criadores de produtos bancários de retalho o cumprimento de boas práticas cujo nível de exigência não é justificado e não decorre de nenhuma diretiva nem de nenhum regulamento europeu cuja correta aplicação em toda a União Europeia incube à ABE assegurar. Ao adotar essas orientações, a ABE excedeu o âmbito das suas competências definido no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1093/2010.

*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*

- 11 A Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) alega, a título principal, que o anúncio impugnado é irrecorrível e que, assim, a petição é inadmissível e, a título subsidiário, que os fundamentos invocados são improcedentes.

**4. Apreciação do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)**

*Quanto à admissibilidade da exceção de invalidade*

- 12 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) recorda, antes de mais, que os órgãos jurisdicionais nacionais «podem apreciar a validade de um ato [da União] e, se não considerarem procedentes os fundamentos de invalidade invocados pelas partes, podem rejeitar esses fundamentos, concluindo que o ato é plenamente válido [...]. Em contrapartida, não têm poder para declarar inválidos os atos das instituições [da União]» (Acórdão de 22 de outubro de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, n.ºs 14 e 15).

- 13 Acrescenta que «o Tratado, através dos artigos [263.º e 277.º TFUE], por um lado, e do artigo [267.º TFUE], por outro, estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos das instituições, confiando-a ao juiz [da União] [...]. Neste sistema, as pessoas singulares ou coletivas que não podem, em virtude das condições de admissibilidade previstas no artigo [263.º], quarto parágrafo, do Tratado, impugnar diretamente atos comunitários de alcance geral, têm a possibilidade, conforme os casos, de alegar a invalidade de tais atos, quer a título incidental, ao abrigo do artigo [277.º] do Tratado, perante o juiz [da União], quer perante os órgãos jurisdicionais nacionais, que não são competentes para declarar a invalidade dos referidos atos [...] e de os levar a interrogar a este respeito o Tribunal de Justiça através de questões prejudiciais» (Acórdão de 25 de julho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 40).
- 14 Considera, no caso em apreço, que a admissibilidade da exceção de invalidade invocada pela Fédération bancaire française depende, assim, da resposta à questão de saber se as orientações emitidas por uma autoridade europeia de supervisão podem ser objeto do recurso de anulação previsto no artigo 263.º TFUE. Em caso de resposta afirmativa, há então que saber se uma associação profissional tem legitimidade para contestar, por esta via, a validade de orientações destinadas aos membros cujos interesses defende e que não lhe dizem direta nem individualmente respeito.
- 15 Por outro lado, no caso de as orientações emitidas por uma autoridade europeia de supervisão não poderem ser objeto do recurso de anulação direto ou de este recurso não estar à disposição de uma associação profissional, a admissibilidade da exceção de invalidade invocada pela associação recorrente no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) depende então da questão de saber se essas orientações podem ser objeto do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE. Em caso de resposta afirmativa, há que saber se uma associação profissional tem legitimidade para contestar, por esta via, a validade de orientações destinadas aos membros cujos interesses defende e que não lhe dizem direta nem individualmente respeito.

***Quanto à competência da Autoridade Bancária Europeia***

- 16 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) declara, por um lado, que nenhuma das disposições referidas no ponto 1.6 das Orientações emitidas pela ABE, em 22 de março de 2016, prevê expressamente uma disposição relativa à governação dos produtos bancários de retalho, com exceção da Diretiva 2014/17/UE que regula os contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação. Assim, em especial, embora resulte da Diretiva MiFID II que a definição dos «mercados visados» é essencial para a governação dos produtos financeiros, este conceito só é referido no artigo 79.º, alínea d), da Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e

empresas de investimento, a propósito de uma disposição relativa à adequação da diversificação das carteiras de crédito detidas pelas instituições de crédito, no âmbito da gestão do risco a que estas instituições estão expostas.

- 17 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) salienta, por outro lado, que nenhum desses diplomas, incluindo a Diretiva 2014/17/UE, de 4 de fevereiro de 2014, prevê disposições que habilitem a ABE a emitir orientações sobre a governação dos produtos bancários de retalho.
- 18 No entanto, nos termos do artigo 1.º, n.º 5, alíneas e) e f), do Regulamento n.º 1093/2010, a ABE contribui para «[a]ssegurar que a tomada de riscos de crédito e de outros riscos seja adequadamente regulada e supervisionada» e para «[r]eforçar a proteção dos consumidores» da União, objetivos que a governação dos produtos bancários de retalho contribui para atingir. Além disso, «as atividades financeiras novas e existentes», cuja monitorização é confiada à ABE ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, desse mesmo regulamento, são suscetíveis de incluir os produtos bancários de retalho propostos pelas instituições de crédito e, por conseguinte, de justificar a adoção pela ABE de orientações sobre a sua boa governação.
- 19 A resposta ao fundamento relativo à incompetência da ABE depende da resposta à questão de saber se, ao emitir orientações relativas aos procedimentos de governação e monitorização dos produtos bancários de retalho, a ABE excedeu as competências que lhe são conferidas pelo artigo 1.º, n.ºs 2 e 5, e pelos artigos 8.º e 16.º do Regulamento n.º 1093/2010.

## **5. Questões prejudiciais**

- 20 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete as seguintes questões:
1. As orientações emitidas por uma autoridade europeia de supervisão são suscetíveis de ser objeto do recurso de anulação previsto pelas disposições do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia? Em caso de resposta afirmativa, uma associação profissional tem legitimidade para contestar, por via do recurso de anulação, a validade de orientações destinadas aos membros cujos interesses defende e que não lhe dizem direta nem individualmente respeito?
  2. Em caso de resposta negativa a uma das duas questões submetidas no ponto 1, as orientações emitidas por uma autoridade europeia de supervisão são suscetíveis de ser objeto do reenvio prejudicial previsto pelas disposições do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia? Em caso de resposta afirmativa, uma associação profissional tem legitimidade para contestar, por via de exceção, a validade de orientações destinadas aos membros cujos interesses defende e que não lhe dizem direta nem individualmente respeito?

3. No caso de a Fédération bancaire française ter legitimidade para contestar, por via de exceção, as orientações adotadas pela Autoridade Bancária Europeia em 22 de março de 2016, esta autoridade, ao emitir essas orientações, excedeu as competências que lhe são conferidas pelo Regulamento n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia)?

DOCUMENTO DE TRABALHO