



Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

10 de novembro de 2014 *

«Recurso de anulação com pedido de indemnização — Programa de apoio à estabilidade de Chipre — Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica Específica, celebrado entre a República de Chipre e o MEE — Competência do Tribunal Geral — Nexo de causalidade — Recurso em parte manifestamente inadmissível e em parte manifestamente desprovido de fundamento jurídico»

No processo T-289/13,

Ledra Advertising Ltd, com sede em Nicósia (Chipre), representada por C. Paschalides, solicitador, e A. Paschalides, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Smulders e J.-P. Keppenne, na qualidade de agentes,

e

Banco Central Europeu (BCE), representado por A. Sáinz de Vicuña Barroso, N. Lenihan e F. Athanasiou, na qualidade de agentes, assistidos por W. Bussian, W. Devroe e D. Arts, advogados,

recorridos,

que tem por objeto, em primeiro lugar, um pedido de anulação dos pontos 1.23 a 1.27 do Memorando de Entendimento sobre a Condicionalidade Económica Específica, celebrado entre a República de Chipre e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em 26 de abril de 2013, e, em segundo lugar, um pedido de reparação do prejuízo alegadamente sofrido pela recorrente devido à inclusão dos pontos 1.23 a 1.27 do Memorando de Entendimento neste último e à violação da obrigação de vigilância da Comissão,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen (relator), presidente, I. Pelikánová e E. Buttigieg, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Despacho

Antecedentes do litígio

Tratado MEE

- 1 Em 2 de fevereiro de 2012 foi celebrado em Bruxelas (Bélgica) o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, a República de Chipre, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República Eslovaca e a República da Finlândia (a seguir «Tratado MEE»). Nos termos dos seus artigos 1.º, 2.º e 32.º, n.º 2, as partes contratantes deste Tratado, a saber, os Estados-Membros cuja moeda é o euro, constituem entre si uma instituição financeira internacional, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), que possui personalidade jurídica. O Tratado MEE entrou em vigor em 27 de setembro de 2012.
- 2 O considerando 1 do Tratado MEE tem a seguinte redação:

«Em 17 de dezembro de 2010, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre a necessidade de os Estados-Membros da área do euro criarem um mecanismo permanente de estabilidade. O [MEE] assumirá as atribuições atualmente cometidas ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ('FEFF') e ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira ('MEEF') para a prestação, quando necessário, de assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro.»
- 3 O artigo 3.º do Tratado MEE descreve a finalidade do mesmo da seguinte forma:

«O MEE tem como missão reunir fundos e prestar apoio de estabilidade, sob rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento financeiro escolhido, em benefício de membros do MEE que estejam a ser afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, se tal for indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros. Para o efeito, o MEE fica autorizado a reunir fundos através da emissão de instrumentos financeiros ou da celebração de acordos ou convénios financeiros ou de outra natureza com os membros do MEE, instituições financeiras ou terceiros.»
- 4 O artigo 4.º do Tratado MEE dispõe o seguinte:

«1. O MEE é constituído por um Conselho de Governadores e um Conselho de Administração, bem como por um Diretor Executivo e pelo restante pessoal próprio que for necessário.

[...]

3. A adoção de uma decisão de comum acordo exige a unanimidade dos membros participantes na votação. As abstenções não impedem a adoção de uma decisão de comum acordo.

4. Em derrogação do n.º 3, recorre-se a um procedimento urgente de votação nos casos em que tanto a Comissão Europeia como o [Banco Central Europeu] concluírem que a não adoção urgente de uma decisão de concessão ou execução de assistência financeira, tal como definida nos artigos 13.º a 18.º, ameaçaria a sustentabilidade económica e financeira da área do euro [...]»

- 5 O artigo 5.º, n.º 3, do Tratado MEE prevê que «[o] membro da Comissão Europeia responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do [Banco Central Europeu], bem como o Presidente do Eurogrupo se não for Presidente do Conselho de Governadores ou um dos governadores, podem participar nas reuniões do Conselho de Governadores [do MEE] na qualidade de observadores».
- 6 O artigo 6.º, n.º 2, do Tratado MEE dispõe que «[o] membro da Comissão Europeia responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do [Banco Central Europeu] podem cada um deles nomear um observador [para o Conselho de Administração do MEE]».
- 7 O artigo 12.º do Tratado MEE define os princípios a que está sujeito o apoio à estabilidade e prevê, no seu n.º 1, o seguinte:

«Caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros, o MEE pode prestar apoio de estabilidade a membros do MEE, sujeito a rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento de assistência financeira escolhido. Essa condicionalidade pode variar entre um programa de ajustamento macroeconómico e o cumprimento continuado de condições de elegibilidade preestabelecidas.»

- 8 O artigo 13.º do Tratado MEE descreve o procedimento para a concessão de um apoio de estabilidade a um membro do MEE do seguinte modo:

«1. Um membro do MEE dirige um pedido de apoio de estabilidade ao Presidente do Conselho de Governadores. Esse pedido deve indicar o instrumento ou os instrumentos de assistência financeira a considerar. Após receção do pedido, o Presidente do Conselho de Governadores incumbe a Comissão Europeia, em articulação com o [Banco Central Europeu]:

- a) Da avaliação da existência de um risco para a estabilidade financeira da área do euro no seu todo ou dos seus Estados-Membros, salvo se o [Banco Central Europeu] já tiver apresentado uma análise nos termos do artigo 18.º, n.º 2;
- b) Da avaliação da sustentabilidade da dívida pública. Sempre que adequado e possível, essa avaliação deveria ser realizada em conjunto com o [Fundo Monetário Internacional];
- c) Da avaliação das necessidades reais ou potenciais de financiamento do membro do MEE em causa.

2. Com base no pedido do membro do MEE e na avaliação referida no n.º 1, o Conselho de Governadores pode decidir, em princípio, conceder apoio de estabilidade ao membro do MEE em causa, sob forma de um instrumento de assistência financeira.

3. Se for adotada uma decisão nos termos do n.º 2, o Conselho de Governadores deve incumbir a Comissão Europeia de — em articulação com o [Banco Central Europeu] e, sempre que possível, em conjunto com o [Fundo Monetário Internacional] — negociar com o membro do MEE em causa um memorando de entendimento ('Memorando de Entendimento') que especifique a condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira. O conteúdo do Memorando de Entendimento deve refletir a gravidade dos problemas a abordar e o instrumento de assistência financeira escolhido. Paralelamente, o Diretor Executivo do MEE deve preparar uma proposta de acordo relativo ao instrumento de assistência financeira, incluindo os termos financeiros e as condições, assim como a escolha de instrumentos, a adotar pelo Conselho de Governadores.

O Memorando de Entendimento deve ser integralmente compatível com as medidas de coordenação de política económica previstas no [Tratado FUE], nomeadamente com qualquer ato de direito da União Europeia, incluindo eventuais pareceres, advertências, recomendações ou decisões dirigidas ao membro do MEE em causa.

4. A Comissão Europeia assina o Memorando de Entendimento em nome de MEE, sob reserva do prévio cumprimento das condições fixadas no n.º 3 e da prévia aprovação pelo Conselho de Governadores.

5. O Conselho de Administração aprova o acordo relativo ao instrumento de assistência financeira especificando os aspetos financeiros do apoio de estabilidade a conceder e, se for caso disso, a disponibilização da primeira parcela da assistência.

[...]

7. A Comissão Europeia — em articulação com o [Banco Central Europeu] e, sempre que possível, em conjunto com o [Fundo Monetário Internacional] — fica incumbida de monitorizar a observância da condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira.»

Dificuldades financeiras da República de Chipre e medidas adotadas

- 9 Durante os primeiros meses de 2012, alguns bancos estabelecidos em Chipre, como o Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laïki) e o Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (BoC), tiveram dificuldades financeiras. A República de Chipre considerou necessária a sua recapitalização e, para o efeito, apresentou ao presidente do Eurogrupo um pedido de assistência financeira por parte do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ('FEEF') ou do MEE.
- 10 Por declaração de 27 de junho de 2012, o Eurogrupo indicou que a assistência financeira requerida seria prestada pelo FEEF ou pelo MEE, no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico que devia concretizar-se num Memorando de Entendimento cuja negociação seria efetuada, por um lado, pela Comissão Europeia, em conjunto com o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e, por outro, pelas autoridades cipriotas.
- 11 A República de Chipre e os outros Estados-Membros cuja moeda é o euro chegaram a um acordo político sobre um projeto de Memorando de Entendimento em março de 2013. Por declaração de 16 de março de 2013, o Eurogrupo acolheu favoravelmente este Memorando de Entendimento e invocou certas medidas de ajustamento previstas, entre as quais a criação de um imposto sobre os depósitos bancários. O Eurogrupo referiu que, tendo em conta esse contexto, considerava, em princípio, justificada a concessão de uma assistência financeira suscetível de garantir a estabilidade financeira da República de Chipre e da zona euro e instou as partes interessadas para que acelerassem as negociações em curso.
- 12 Em 18 de março de 2013, a República de Chipre ordenou o encerramento dos bancos nos dias úteis de 19 e 20 de março de 2013. As autoridades cipriotas decidiram prolongar o encerramento dos bancos até 28 de março de 2013 a fim de evitar uma correria aos balcões.
- 13 Em 19 de março de 2013, o Parlamento cipriota rejeitou o projeto de lei do Governo cipriota relativo à criação de um imposto sobre todos os depósitos bancários de Chipre. Consequentemente, o Governo cipriota elaborou um novo projeto que previa unicamente a reestruturação de dois bancos, o BoC e o Laïki.
- 14 Em 22 de março de 2013, o Parlamento cipriota aprovou a O peri exiýiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos [Lei sobre o saneamento das instituições de crédito e outras instituições, EE, anexo I (I), n.º 4379, 22.3.2013, a seguir «Lei de 22 de março de 2013»]. Por força do artigo 3.º, n.º 1, e do artigo 5.º, n.º 1, desta lei, o Banco Central de Chipre (BCC) foi encarregado, juntamente com o Ministério das Finanças, do saneamento das instituições visadas pela referida lei. Para o efeito, por um lado, o artigo 12.º, n.º 1, da Lei de 22 de março de 2013 prevê que o BCC pode, mediante decreto, reestruturar as dívidas e as obrigações de uma instituição sujeita a um procedimento de resolução,

incluindo mediante redução, alteração, reescalonamento ou novação do capital nominal ou do saldo de qualquer tipo de créditos existentes ou futuros sobre essa instituição ou mediante a conversão de títulos de dívida em fundos próprios. Por outro lado, o referido artigo prevê que os «depósitos garantidos», na aceção do artigo 3.º, quinto parágrafo, da Lei de 22 de março de 2013, estão excluídos dessas medidas. É pacífico entre as partes que se trata de depósitos inferiores a 100 000 euros.

- 15 Por declaração de 25 de março de 2013, o Eurogrupo comunicou que tinha chegado a um acordo com as autoridades cipriotas sobre os elementos essenciais de um futuro programa macroeconómico de ajustamento com o apoio de todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro, bem como da Comissão, do BCE e do FMI. Além disso, o Eurogrupo acolheu favoravelmente os planos de reestruturação do setor financeiro mencionados em anexo a esta declaração.
- 16 Em 25 de março de 2013, o governador do BCC submeteu o BoC e o Laïki a um processo de saneamento. Com base na Lei de 22 de março de 2013, foram publicados, em 29 de março de 2013, dois decretos para este efeito, a saber:
 - o to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi n.º 103 [Decreto de 2013 sobre o saneamento do BoC mediante meios próprios, ato administrativo regulamentar n.º 103, a seguir «Decreto n.º 103», EE, anexo III(I), n.º 4645, 29.3.2013, pp. 769 a 780], e
 - o to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi n.º 104 [Decreto de 2013 sobre a venda de determinadas atividades do Laïki, ato administrativo regulamentar n.º 104, a seguir «Decreto n.º 104», EE, anexo III(I), n.º 4645, 29.3.2013, pp. 781 a 788].
- 17 O Decreto n.º 103 prevê uma recapitalização do BoC, nomeadamente a cargo dos seus depositantes não garantidos, dos seus acionistas e dos seus credores obrigacionistas, a fim de poder continuar a prestar serviços bancários. Assim, os depósitos não garantidos foram convertidos em ações do BoC (37,5% de cada depósito não garantido), em títulos convertíveis pelo BoC, em ações ou em depósitos (22,5% de cada depósito não garantido), e em títulos passíveis de conversão em depósitos pelo BCC (40% de cada depósito não garantido). Por força do seu artigo 10.º, o Decreto n.º 103 entrou em vigor em 29 de março de 2013, às 6 horas.
- 18 Quanto ao Decreto n.º 104, as disposições conjugadas dos seus artigos 2.º e 5.º preveem, para 29 de março de 2013, às 6 h 10 m, a transferência de certos elementos do ativo e do passivo do Laïki para o BoC, incluindo os depósitos inferiores a 100 000 euros. Os depósitos superiores a 100 000 euros foram mantidos no Laïki, aguardando a sua liquidação.
- 19 Quando da entrada em vigor dos Decretos n.ºs 103 e 104, a recorrente, Ledra Advertising Ltd, era titular de um depósito no BoC. A aplicação das medidas previstas no Decreto n.º 103 provocou uma redução substancial do valor desse depósito, calculado com precisão pela recorrente.
- 20 Na sua reunião de 24 de abril de 2013, o Conselho de Governadores do MEE:
 - decidiu conceder um apoio à estabilidade da República de Chipre sob a forma de um instrumento de assistência financeira (a seguir «IAF»), em conformidade com a proposta do diretor-geral do MEE;
 - aprovou o projeto de Memorando de Entendimento negociado pela Comissão (em colaboração com o BCE e o FMI) e a República de Chipre;
 - encarregou a Comissão de assinar esse memorando em nome do MEE.

21 O Memorando de Entendimento foi assinado em 26 de abril de 2013 pelo Ministro das Finanças da República de Chipre, pelo Governador do BCC e, em nome da Comissão, pelo seu vice-presidente, O. Rehn.

22 Os pontos 1.23 a 1.27 do Memorando de Entendimento, como fornecidos pela recorrente em anexo à petição (a seguir «passagens controvertidas»), sob o título «Reestruturação e resolução do [Laiki] e do [BoC]», têm a seguinte redação:

«1.23.

O referido exame do valor financeiro e contabilístico revelou que os dois maiores bancos de Chipre estavam insolventes. A fim de corrigir esta situação, o Governo implementou um amplo plano de resolução e de reestruturação. Para evitar a acumulação de futuros desequilíbrios e restabelecer a viabilidade do setor, preservando a concorrência, foi adotada uma estratégia que abrange quatro vertentes que não implica a utilização de dinheiro dos contribuintes.

1.24.Em primeiro lugar, foram cedidos todos os ativos (incluindo os empréstimos no domínio do transporte marítimo) e os passivos relacionados com a Grécia, estimados, no pior dos cenários, respetivamente, em 16,4 e 15 mil milhões de euros. Os ativos e os passivos gregos foram adquiridos pelo Piraeus Bank, cuja reestruturação será assumida pelas autoridades helénicas. A cessão foi efetuada ao abrigo de um acordo assinado em 26 de março de 2013. Uma vez que o valor contabilístico dos ativos ascendia a 19,2 mil milhões de euros, esta cessão permitiu reduzir substancialmente a exposição mútua entre a Grécia e o Chipre.

1.25.No que respeita à sucursal do [Laiki] no Reino Unido, todos os depósitos foram transferidos para a filial britânica do [BoC]. Os ativos associados foram integrados no [BoC].

1.26.Em segundo lugar, o [BoC] adquire — mediante um processo de compra e absorção — os ativos cipriotas do [Laiki], pelo seu justo valor, bem como os seus depósitos garantidos e a sua exposição ao apoio de emergência à liquidez, pelo seu valor nominal. Os depósitos não garantidos do [Laiki] são mantidos na anterior entidade. O objetivo é que o valor dos ativos cedidos seja superior ao dos passivos cedidos, de modo a que a diferença corresponda à recapitalização do [BoC] pelo [Laiki] que deve ascender a 9% dos ativos ponderados em função dos riscos cedidos. [O BoC] foi objeto de uma recapitalização de maneira a poder atingir, no final do programa, um rácio mínimo de fundos próprios (*core tier one ratio*) de 9%, no pior dos cenários do teste de resistência, o que deve contribuir para restabelecer a confiança e normalizar as condições de financiamento. A conversão de 37,5% dos depósitos não garantidos detidos pelo [BoC] em ações da classe A, com plenos direitos de voto e a dividendos, cobre a maior parte das necessidades em capital, com uma entrada suplementar de capitais próprios da anterior entidade do [Laiki]. Uma parte dos restantes depósitos não garantidos do [BoC] será temporariamente bloqueada.

1.27.Em terceiro lugar, a fim de assegurar que os objetivos da capitalização sejam atingidos, será levada a cabo no fim de junho de 2013 uma avaliação independente mais detalhada e atualizada dos ativos do [BoC] e do [Laiki], em conformidade com as exigências do quadro para a resolução de atividades bancárias. Para o efeito, os termos de referência do exercício de avaliação independente serão acordados o mais tardar em meados de abril de 2013, uma vez consultados a Comissão Europeia, o [BCE] e o [FMI]. Após esta avaliação, proceder-se-á, se necessário, a uma conversão adicional de depósitos não garantidos em ações de classe A, de modo a garantir que no final do programa se atinja um nível mínimo de capitais próprios de 9% em condições de crise. Se o [BoC] tiver de ser sobrecapitalizado tendo em vista este objetivo, proceder-se-á a uma compra de ações com o fim de reembolsar os depositantes do montante correspondente à sobrecapitalização.»

- 23 Em 8 de maio de 2013, o Conselho de Administração do MEE aprovou o memorando relativo ao IAF e uma proposta relativa às modalidades de pagamento de uma primeira fração de ajuda à República de Chipre. Esta fração foi dividida em dois pagamentos efetuados, respetivamente, em 13 de maio de 2013 (dois mil milhões de euros) e 26 de junho de 2013 (mil milhões de euros).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 24 Por petição apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de maio de 2013, a recorrente conclui pedindo ao Tribunal que se digne:
- condenar a Comissão e o BCE a pagar-lhe uma indemnização equivalente à diminuição do valor do seu depósito no BoC;
 - «[a]lém disso e/ou a título subsidiário», anular as passagens controvertidas;
 - apreciar com urgência o recurso e, entretanto, adotar «as medidas provisórias necessárias, nos termos do artigo [279.º TFUE] com o objetivo de preservar a [s]ua posição [...] sem, contudo, afetar o apoio à estabilidade concedida à [República de Chipre]».
- 25 Por requerimentos separados apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 24 de setembro e 1 de outubro de 2013, a Comissão e o BCE suscitaram exceções de inadmissibilidade, nos termos do disposto no artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Concluem pedindo ao Tribunal que se digne:
- julgar o recurso inadmissível;
 - condenar a recorrente nas despesas.
- 26 A título subsidiário, a Comissão alega que o recurso é manifestamente desprovido de fundamento jurídico na aceção do artigo 111.º do Regulamento de Processo.
- 27 A recorrente apresentou as suas observações sobre as exceções de inadmissibilidade da Comissão e do BCE em 13 e 16 de dezembro de 2013.

Questão de direito

- 28 Nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, se uma das partes pedir, o Tribunal Geral pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade antes de conhecer do mérito da causa. Em conformidade com o n.º 3 do mesmo artigo, a tramitação ulterior do processo é oral, salvo decisão em contrário do Tribunal. Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, o Tribunal conhece do pedido ou reserva a decisão para final.
- 29 Por outro lado, por força do artigo 111.º do Regulamento de Processo, se um recurso for manifestamente desprovido de fundamento jurídico, o Tribunal Geral pode decidir imediatamente, mediante despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.
- 30 No caso em apreço, o Tribunal considera que está suficientemente esclarecido pelos documentos do processo e que não é necessário dar início à fase oral.
- 31 Por um lado, há que examinar a admissibilidade e o mérito do primeiro pedido e, por outro, a admissibilidade do segundo e terceiro pedidos.

Quanto à admissibilidade e ao mérito do primeiro pedido

- 32 O primeiro pedido inclui um pedido de indemnização nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE. Ora, o BCE alega na sua exceção de inadmissibilidade que a petição não respeita os requisitos formais previstos no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Esta alegação de inadmissibilidade deve ser examinada a título preliminar.
- 33 A este respeito, há que recordar que, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo no Tribunal Geral por força do artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo estatuto, e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a petição deve conter o objeto do litígio e conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Estes elementos devem ser suficientemente claros e precisos para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir a causa, eventualmente sem outras informações. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito em que este se baseia resultem, pelo menos sumariamente mas de modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (despachos do Tribunal Geral de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comissão, T-85/92, Colet., p. II-523, n.º 20, e de 21 de maio de 1999, Asia Motor France e o./Comissão, T-154/98, Colet., p. II-1703, n.º 49).
- 34 Segundo jurisprudência constante, para preencher os requisitos acima recordados no n.º 33, uma petição que vise a reparação de prejuízos alegadamente causados por uma instituição da União deve conter elementos que permitam identificar o comportamento que o recorrente imputa à instituição, as razões pelas quais considera que existe um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo (acórdãos do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996, Asia Motor France e o./Comissão, T-387/94, Colet., p. II-961, n.º 107, e de 29 de janeiro de 1998, Dubois et Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colet., p. II-125, n.º 30).
- 35 No caso em apreço, a recorrente indica, em primeiro lugar, que a Comissão assinou o Memorando de Entendimento ao abrigo dos poderes que lhe foram conferidos pelo artigo 13.º do Tratado MEE e afirma que as passagens controvertidas violam o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 36 Seguidamente, a recorrente alega que existe «um nexo de causalidade suficiente» entre a inclusão das passagens controvertidas no Memorando de Entendimento, «[requerida] pela Comissão por força do artigo 13.º do [Tratado MEE], e a perda dos fundos que estavam no seu ativo [...] dos quais foi privada [na sequência de] uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que protege os particulares».
- 37 Por último, a recorrente identifica com precisão o prejuízo que considera ter sofrido.
- 38 Consequentemente, há que considerar que, no que respeita ao primeiro pedido, a petição respeita os requisitos formais previstos no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 39 Em seguida, cumpre examinar se, como a Comissão e o BCE alegam nas suas exceções de inadmissibilidade, o primeiro pedido é inadmissível por outros motivos. A este respeito, alegam nomeadamente, em substância, que o comportamento que está na origem do prejuízo sofrido não pode ser imputado a uma instituição da União.

- 40 Quanto a este aspeto, há que salientar que, como resulta dos n.ºs 35 e 36 *supra*, a petição menciona um único ato ou comportamento que, segundo a recorrente, está na origem do prejuízo que considera ter sofrido, a saber, a inclusão das passagens controvertidas no Memorando de Entendimento.
- 41 Com efeito, a recorrente não identifica na petição nenhum outro ato nem nenhum comportamento que tenham sido adotados em violação de uma regra de direito e que tenham levado à diminuição do valor do seu depósito no BoC. Esta constatação é confirmada pela afirmação da recorrente nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade apresentada pelo BCE segundo a qual «foram os requisitos incluídos no [IAF] fornecido à [República de Chipre] em 26 de abril de 2013 e o modo como foram exigidos pela Comissão e pelo BCE que causaram à recorrente o prejuízo com base no qual pretende obter uma indemnização ao abrigo dos artigos 268.º [TFUE] e 340.º TFUE».
- 42 Ora, por força das disposições do artigo 268.º TFUE e do artigo 340.º, segundo e terceiro parágrafos, TFUE, o Tribunal Geral, em matéria de responsabilidade extracontratual, só é competente para conhecer dos litígios relativos à reparação dos prejuízos causados pelas instituições da União ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.
- 43 Assim, um pedido de indemnização apresentado contra a União e baseado na simples ilegalidade de um ato ou de um comportamento que não tenha sido adotado por uma instituição da União ou pelos seus agentes deve ser considerado inadmissível (v., neste sentido, despacho do Tribunal de Justiça de 4 de julho de 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Comissão e o., C-520/12 P, não publicado na Coletânea, n.ºs 35 a 38, e acórdão do Tribunal Geral de 4 de fevereiro de 1998, Laga/Comissão, T-93/95, Colet., p. II-195, n.º 47).
- 44 O Memorando de Entendimento foi adotado conjuntamente pelo MEE e pela República de Chipre. Com efeito, o Memorando de Entendimento foi assinado em 26 de abril de 2013, por um lado, pelas autoridades cipriotas acima mencionadas no n.º 21 e, por outro, pelo vice-presidente da Comissão, em nome desta. Ora, resulta do artigo 13.º, n.º 4, do Tratado MEE que a Comissão só assina o Memorando de Entendimento em nome do MEE.
- 45 A este respeito, deve acrescentar-se que, mesmo que o Tratado MEE confira à Comissão e ao BCE certas tarefas ligadas à execução dos objetivos desse Tratado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, por um lado, que as funções confiadas à Comissão e ao BCE no âmbito do Tratado MEE não comportam um poder de decisão próprio e, por outro, que as atividades exercidas por estas duas instituições no âmbito do mesmo Tratado só vinculam o MEE (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, n.º 161).
- 46 Por conseguinte, não é possível considerar que a Comissão ou o BCE estejam na origem da adoção do Memorando de Entendimento.
- 47 Consequentemente, segundo a jurisprudência acima referida no n.º 43, o Tribunal Geral não é competente para examinar o presente pedido de indemnização, na medida em que o mesmo se baseia na ilegalidade de certas disposições do Memorando de Entendimento.
- 48 Seguidamente, há que salientar que a recorrente, nas suas observações sobre as exceções de inadmissibilidade da Comissão e do BCE, alegou que a Comissão «não [tinha] cedido o controlo efetivo do seu papel no processo decisório por força do artigo 136.º, n.º 3, TFUE em aplicação dos poderes que lhe são reconhecidos pelo artigo 17.º TUE para agir como instituição [da União] responsável por assegurar a compatibilidade com o direito da União [dos atos celebrados ao abrigo do Tratado MEE]».
- 49 Na medida em que este argumento pode ser interpretado no sentido de que o comportamento que, segundo a recorrente, está na origem do prejuízo que considera ter sofrido é a violação pela Comissão de uma pretensa obrigação de garantir a compatibilidade do Memorando de Entendimento com o

direito da União, e sem que seja necessário examinar se se trata de um argumento novo apresentado na pendência da instância, na aceção das disposições conjugadas do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, há que salientar que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º TFUE, está sujeita à reunião de três condições cumulativas, a saber, a ilegalidade do comportamento imputado às instituições da União, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo alegado (v. despacho do Tribunal Geral de 17 de dezembro de 2008, Portela/Comissão, T-137/07, não publicado na Coletânea, n.º 76 e jurisprudência referida).

- 50 Resulta igualmente de jurisprudência assente que, quando um destes requisitos não estiver preenchido, a ação de indemnização deve ser totalmente julgada improcedente, sem que seja necessário examinar os restantes requisitos dessa responsabilidade (v. despacho Portela/Comissão, referido no n.º 49 *supra*, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 51 No caso em apreço, há que começar por apreciar a questão da existência de um nexo de causalidade entre a omissão alegadamente ilegal imputada à Comissão e o prejuízo alegado pela recorrente.
- 52 É jurisprudência constante que o requisito relativo ao nexo de causalidade exigido no artigo 340.º TFUE pressupõe a existência de um nexo de causa a efeito suficientemente direto entre o comportamento das instituições da União e o prejuízo (v. despacho Portela/Comissão, referido no n.º 49 *supra*, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 53 Resulta ainda da jurisprudência que, em casos em que a atuação que alegadamente provocou o prejuízo consiste numa omissão, é especialmente necessário ter a certeza de que o referido prejuízo foi efetivamente causado pelas omissões imputadas e que não pode ter sido provocado por comportamentos diferentes dos imputados à instituição recorrida (v. despacho Portela/Comissão, referido no n.º 49 *supra*, n.º 80 e jurisprudência referida).
- 54 No caso em apreço, o comportamento pretensamente na origem do prejuízo invocado é uma omissão de agir por parte da Comissão quando da assinatura do Memorando de Entendimento, na medida em que a recorrente alega que a Comissão devia ter providenciado para que o referido memorando fosse compatível com o direito da União (v. n.º 49 *supra*). Contudo, a assinatura do Memorando de Entendimento teve lugar após a redução do valor do depósito da recorrente no BoC. Com efeito, esta redução ocorreu quando da entrada em vigor do Decreto n.º 103, por força do qual uma parte desse depósito foi convertida em ações ou em títulos convertíveis. Assim, não pode considerar-se que a recorrente tenha conseguido demonstrar com a certeza necessária que o prejuízo que considera ter sofrido foi efetivamente causado pela omissão imputada à Comissão.
- 55 Decorre de todas as considerações precedentes que o primeiro pedido deve ser julgado em parte inadmissível e em parte manifestamente desprovido de fundamento jurídico, sem que seja necessário examinar as outras causas de inadmissibilidade e argumentos aduzidos pela Comissão e pelo BCE.

Quanto à admissibilidade do segundo pedido

- 56 Há que salientar que, no âmbito de um recurso de anulação previsto pelo artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral só é competente para fiscalizar a legalidade dos atos das instituições, órgãos e organismos da União.
- 57 Ao pedir a anulação das passagens controvertidas, a recorrente solicita a anulação parcial do Memorando de Entendimento, que foi adotado conjuntamente pela República de Chipre e pelo MEE.

58 Ora, uma vez que nem o MEE nem a República de Chipre fazem parte das instituições, órgãos e organismos da União, o Tribunal Geral não é competente para examinar a legalidade dos atos que adotaram em conjunto.

59 Assim, o pedido de anulação das passagens controvertidas é inadmissível.

60 Por conseguinte, o segundo pedido deve ser julgado improcedente.

Quanto à admissibilidade do terceiro pedido

61 Com o seu terceiro pedido, a recorrente solicita ao Tribunal Geral uma medida provisória. Ora, resulta do artigo 104.º, n.º 3, do Regulamento de Processo que um pedido de medidas provisórias só é admissível quando for apresentado em articulado separado, o que não aconteceu no caso em apreço.

62 Por conseguinte, o terceiro pedido deve ser julgado inadmissível.

63 Consequentemente, deve ser negado provimento à totalidade do recurso por ser em parte inadmissível e em parte manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

Quanto às despesas

64 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, 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 nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão e do BCE.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Ledra Advertising Ltd é condenada a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu (BCE).**

Proferido no Luxemburgo, em 10 de novembro de 2014.

O secretário
E. Coulon

O presidente
H. Kanninen