



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

23 de maio de 2019*

«Responsabilidade extracontratual — Política económica e monetária — BCE — Bancos centrais nacionais — Reestruturação da dívida pública grega — Implicação do setor privado — Cláusulas de ação coletiva — Troca obrigatória dos títulos de crédito gregos — Credores privados — Parecer do BCE — Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares — Princípio *pacta sunt servanda* — Artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais — Artigo 63.º, n.º 1, TFUE — Artigo 124.º TFUE»

No processo T-107/17,

Frank Steinhoff, residente em Hamburgo (Alemanha),

Ewald Filbry, residente em Dortmund (Alemanha),

Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, com sede em Gräfenberg (Alemanha),

Werner Bäcker, residente em Rodgau (Alemanha),

EMB Consulting SE, com sede em Mühlthal (Alemanha),

representados por O. Hoepner e D. Unrau, advogados,

demandantes,

contra

Banco Central Europeu (BCE), representado por O. Heinz e G. Várhelyi, na qualidade de agentes, assistidos por H.-G. Kamann, advogado,

demandado,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 268.º TFUE e destinado a obter a reparação do prejuízo alegadamente sofrido pelos demandantes devido ao facto de o BCE não ter, no seu parecer de 17 de fevereiro de 2012 (CON/2012/12), chamado a atenção da República Helénica para o carácter ilegal da reestruturação da dívida pública grega prevista pela troca de títulos de crédito obrigatórios,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, V. Kreuschitz (relator) e N. Póltorak, juízes,

secretário: Bukšek Tomac, administradora,

* Língua do processo: alemão.

vistos os autos e após a audiência de 29 de maio de 2018,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em outubro de 2009, a crise da dívida pública grega foi desencadeada quando o Governo helénico anunciou que o défice público ascendia a 12,5 % do produto interno bruto (PIB) e não a 3,7 % como tinha sido publicado anteriormente. Este anúncio acentuou fortemente a incerteza sobre os fundamentos económicos da República Helénica e, assim, provocou várias degradações sucessivas da sua notação financeira e um aumento constante das taxas de juro pedidas pelos mercados financeiros para financiar a dívida pública grega.
- 2 No fim de abril de 2010, uma agência de notação baixou a notação dos títulos de crédito gregos de BBB- para BB+, categoria considerada pelos mercados como dívida de alto risco. Assim, em 27 de abril de 2010, a agência de notação Standard & Poor's (S&P) avisou os detentores de títulos de crédito gregos de que as suas probabilidades de recuperar o seu dinheiro na hipótese de uma reestruturação da dívida pública grega ou de incumprimento pelo Estado grego eram, em média, de 30 a 50 %.
- 3 Atendendo ao facto de que a crise da dívida grega ameaçava ter efeitos em outros Estados-Membros da zona euro e punha em perigo a estabilidade da zona euro no seu conjunto, na cimeira do Conselho Europeu de 25 de março de 2010, os chefes de Estado ou de Governo da zona euro acordaram em instituir um mecanismo intergovernamental de assistência à República Helénica que consiste em empréstimos bilaterais coordenados a taxas de juro não bonificadas, isto é, sem nenhum elemento de subvenção. O desembolso dos empréstimos estava sujeito a fortes condições e a sua ativação devia ocorrer na sequência de um pedido da República Helénica. O mecanismo de assistência compreendia também uma participação substancial do Fundo Monetário Internacional (FMI).
- 4 Em 2 de maio de 2010, em aplicação do mecanismo de assistência supramencionado, os Estados-Membros da zona euro deram o seu acordo no sentido de fornecer à República Helénica 80 mil milhões de euros no âmbito de um envelope financeiro de 110 mil milhões de euros atribuído juntamente com o FMI.
- 5 Em 9 de maio de 2010, no âmbito do Conselho ECOFIN, foi decidido tomar um conjunto de medidas, entre as quais, por um lado, a adoção do Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que cria um Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (JO 2010, L 118, p. 1), com fundamento no artigo 122.º, n.º 2, TFUE e, por outro, a criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF). Em 7 de junho de 2010, foi criado o FEEF e os Estados-Membros da zona euro e o FEEF assinaram o acordo-quadro que estabelece as condições nas quais o FEEF forneceria apoio à estabilidade.
- 6 Em meados de 2011, a República Helénica, os Estados-Membros da área euro e vários credores do Estado grego encetaram discussões com vista à introdução de um novo programa de ajuda financeira. Estas discussões têm por objetivo geral permitir à República Helénica recuperar uma situação financeira viável. Um dos elementos equacionados era uma reestruturação da dívida pública grega, no âmbito da qual os credores privados da República Helénica contribuiriam para reduzir os encargos dessa dívida, a fim de evitar uma situação de falta de pagamento.

7 Em junho e julho de 2011, os Estados-Membros da zona euro e vários credores privados do Estado grego apresentaram propostas de reestruturação da dívida pública grega.

8 Nos termos de um comunicado de imprensa de 1 de julho de 2011, o Instituto de Finanças Internacionais (IFI) declarou, designadamente, o seguinte:

«O Conselho de Administração do Instituto de Finanças Internacionais empenha-se em trabalhar com os seus associados e os restantes estabelecimentos financeiros, com o setor público e as autoridades helénicas, não só para oferecer à [República Helénica] uma contribuição substancial em termos de fluxos de tesouraria mas também para lançar as bases de uma posição devedora mais sustentável.

A comunidade financeira privada está disposta a fazer um esforço voluntário, de cooperação, transparente e em grande escala, para apoiar a [República Helénica], atendendo ao caráter único e excecional das circunstâncias [...].

A contribuição dos investidores privados será complementar ao apoio financeiro e de tesouraria pública e será reduzida a um número limitado de opções [...].»

9 Em 21 de julho de 2011, os chefes de Estado ou de Governo da zona euro e das instituições da União Europeia reuniram-se para deliberar sobre medidas a adotar com o intuito de ultrapassar as dificuldades a que a zona euro fazia face.

10 Na sua declaração conjunta de 21 de julho de 2011, é exposto, designadamente, o seguinte:

«1. Congratulamo-nos com as medidas tomadas pelo Governo grego para estabilizar as finanças públicas e [para] reformar a sua economia, bem como com o novo conjunto de medidas, incluindo de privatização, recentemente adotado pelo Parlamento [helénico]. Estas medidas constituem esforços sem precedente, mas que são necessárias para que a economia grega volte a encontrar a via de um crescimento sustentável. Estamos cientes dos esforços que as medidas de ajustamento implicam para os cidadãos gregos e estamos convencidos de que esses sacrifícios são indispensáveis para a retoma económica e de que contribuirão para a estabilidade e a prosperidade futuras do país.

2. Acordamos em apoiar um novo programa para a [República Helénica] e, em conjunto com o FMI e a contribuição voluntária do setor privado, cobrir integralmente o défice de financiamento. O financiamento público total ascenderá a um montante estimado em 109 mil milhões [de euros]. Este programa terá em vista, nomeadamente graças a uma redução das taxas de juro e a um alargamento dos prazos de reembolso, conduzir a dívida a um nível bem mais suportável e a melhorar o perfil de refinanciamento da [República Helénica]. Apelamos ao FMI para que continue a contribuir para o financiamento do novo programa para a [República Helénica]. Tencionamos utilizar o [FEEF] como veículo financeiro do próximo desembolso. Acompanharemos muito atentamente a execução rigorosa do programa, com base numa avaliação regular efetuada pela Comissão [Europeia] em ligação com o BCE e o FMI.

[...]

5. O setor financeiro indicou que estava pronto para apoiar a [República Helénica] numa base voluntária recorrendo a diferentes possibilidades que permitam reforçar ainda mais a viabilidade global. A contribuição líquida do setor privado é estimada em 37 mil milhões de euros [...].»

- 11 No que respeita à participação do setor privado, indica-se no ponto 6 da declaração conjunta de 21 de julho de 2011 o seguinte:

«No que se refere à nossa abordagem geral relativa à participação do setor privado na zona euro, fazemos questão de precisar que a [República Helénica] requer uma solução excecional e bem específica.»

- 12 Na sua cimeira de 26 de outubro de 2011, os chefes de Estado ou de Governo da zona euro declararam, designadamente, o seguinte:

«12. A participação do setor privado desempenha um papel vital para conduzir a dívida da [República Helénica] a um nível suportável. Por essa razão, congratulamo-nos pelas conversações em curso entre a [República Helénica] e os seus investidores privados para encontrar uma solução que permita aprofundar a participação do setor privado. Paralelamente a um programa de reforma ambicioso para a economia grega, a participação do setor privado deveria garantir a diminuição do rácio da dívida grega ao PIB, sendo o objetivo alcançar uma taxa de 120 % daqui até 2020. Para tal, convidamos a [República Helénica], os investidores privados e todos os interessados a instituírem uma troca voluntária de obrigações com um desconto nominal de 50 % sobre o valor nominal da dívida grega detida pelos investidores privados. Os Estados-Membros da zona euro contribuirão para o conjunto das medidas relativas à participação do setor privado até 30 mil milhões de euros. Nesta base, o setor público está disposto a fornecer um financiamento suplementar a título do programa por um montante até 100 mil milhões de euros até 2014, que incluirá a recapitalização necessária dos bancos gregos. O novo programa deveria ser aprovado até ao final de 2011 e a troca de obrigações deveria ser instaurada no início de 2012. Pedimos ao FMI que continue a participar no financiamento do novo programa grego.

[...]

15. No que respeita à nossa abordagem geral no que respeita à participação do setor privado na zona euro, recordamos a decisão que tomámos em 21 de julho [de 2011], segundo a qual a situação da [República Helénica] requer uma solução excecional e única.»

- 13 Segundo um comunicado de imprensa do Ministério das Finanças grego, de 17 de novembro de 2011, o referido ministério tinha iniciado negociações com os detentores de títulos de crédito gregos com vista a preparar uma transação de troca voluntária desses títulos com um desconto nominal de 50 % sobre o valor nominal da dívida grega detida pelos investidores privados, conforme previsto no ponto 12 da declaração de 26 de outubro de 2011.
- 14 Em 2 de fevereiro de 2012, a República Helénica apresentou, ao abrigo do artigo 127.º, n.º 4, TFUE, conjugado com o artigo 282.º, n.º 5, TFUE, no Banco Central Europeu (BCE), um pedido de parecer sobre o projeto de lei grega n.º 4050/2012, que introduz regras de alteração das condições aplicáveis aos títulos de crédito negociáveis emitidos ou garantidos pelo Estado grego no âmbito de acordos com os respetivos detentores, para efeitos da reestruturação da dívida pública grega, com base, designadamente, na aplicação das «cláusulas de ação coletiva» (a seguir «CAC»).
- 15 Em 17 de fevereiro de 2012, o BCE emitiu o parecer CON/2012/12 sobre os títulos de crédito emitidos ou garantidos pelo Estado grego (a seguir «parecer controvertido»). Resulta do referido parecer, designadamente, que, em primeiro lugar, «é importante que os Estados-Membros conservem a capacidade de honrar a qualquer momento os seus compromissos, igualmente a fim de garantir a estabilidade financeira», em segundo lugar, «[o] caso da República Helénica é excecional e único» (n.º 2.1), em terceiro lugar, o objetivo do projeto de lei visa promover uma participação do setor privado e, mais particularmente, o compromisso de um processo destinado a facilitar, em conformidade com as CAC, a negociação com os detentores de títulos de crédito gregos e a obtenção do seu acordo, contra uma proposta da República Helénica, para trocar esses títulos e, portanto, uma

eventual reestruturação da dívida pública grega (n.º 2.2), em quarto lugar, «[o] BCE congratula-se pelo facto de que as condições dessa troca serem o resultado de negociações entre a República Helénica e as instituições que representam os detentores de títulos» (n.º 2.3), em quinto lugar, «[a] utilização de CAC enquanto procedimento destinado a levar a bom termo uma troca de títulos é em larga medida conforme com a prática geral [...]» (n.º 2.4) e que, em sexto lugar, «o Governo da República Helénica assume sozinho a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para garantir finalmente a viabilidade das suas dívidas» (n.º 2.6).

- 16 Num comunicado de imprensa de 21 de fevereiro de 2012, o Ministério das Finanças grego, por um lado, divulgou as características essenciais da transação prevista de troca voluntária de títulos de crédito gregos e, por outro, anunciou a preparação e adoção de uma lei para esse efeito. Essa transação devia incluir um pedido de acordo e um convite dirigidos aos detentores privados de certos títulos de crédito gregos com o objetivo de trocar estes últimos por títulos novos de um valor nominal igual a 31,5 % do valor da dívida trocada, bem como por títulos emitidos pelo FEEF que venciam após 24 meses e com um valor nominal de 15 % do valor da dívida trocada, devendo os diferentes títulos ser fornecidos pela República Helénica quando da celebração do acordo. Além disso, quaisquer investidores privados que participassem nessa transação deviam receber garantias autónomas da República Helénica ligadas ao PIB com um valor nocional igual ao dos novos títulos de crédito.
- 17 Igualmente em 21 de fevereiro de 2012, o Eurogrupo publicou uma declaração em que «tomou nota do acordo celebrado entre as autoridades helénicas e o setor privado relativo às condições gerais da proposta de troca dos títulos de crédito, abrangendo todos os detentores de títulos de crédito do setor privado» e constatou que «[o] sucesso da operação de [participação dos investidores privados, Private Sector Involvement] [era] uma condição necessária para o novo plano de emergência». Além disso, o Eurogrupo confirmou a concessão de ajudas financeiras adicionais pelos Estados-Membros da zona euro à República Helénica por intermédio do FEEF e salientou que «[a]s contribuições dos setores público e privado [deviam] garantir que o rácio da dívida pública diminuísse continuamente e atingisse 120,5 % do PIB em 2020».
- 18 Em 23 de fevereiro de 2012, o Parlamento helénico adotou a nomós 4050, Kanónes tropopoiíseos títlon, ekdóseos í engýiseos tou Ellinikou Dimosiou me symfonía ton Omologioúchon (Lei n.º 4050/2012, relativa à alteração dos títulos emitidos ou garantidos pelo Estado grego com o acordo dos seus detentores e que introduz o mecanismo das CAC) (FEK A' 36, de 23 de fevereiro de 2012). Por força do mecanismo das CAC, as alterações propostas destinavam-se a tornar-se juridicamente vinculativas para quaisquer detentores de títulos de crédito regulados pelo direito grego e emitidos antes de 31 de dezembro de 2011, conforme identificados no ato do Conselho de Ministros que aprovou os convites à participação dos investidores privados (Private Sector Involvement, a seguir «PSI») se as referidas alterações fossem aprovadas, coletivamente e sem distinção de séries, por um quórum de detentores de títulos que representasse, pelo menos, dois terços do valor nominal dos referidos títulos. Além disso, no preâmbulo da Lei n.º 4050/2012, indica-se designadamente que «[...] o B[CE] e os outros membros do Eurossistema celebraram acordos particulares com a [República Helénica] a fim de evitar que a sua missão e função institucional, tal como a função do B[CE] em matéria de elaboração da política monetária, tais como resultam do Tratado, sejam comprometidas».
- 19 Num comunicado de imprensa de 24 de fevereiro de 2012, o Ministério das Finanças helénico precisou as condições que regem a transação de troca voluntária de títulos de crédito que impliquem investidores privados, fazendo referência à Lei n.º 4050/2012. Convites públicos a participar numa troca de títulos de crédito foram seguidamente lançados.

- 20 Num comunicado de imprensa de 9 de março de 2012, o ministério das Finanças grego declarou que, em princípio, estavam preenchidas as condições fixadas pela Lei n.º 4050/2012 e anunciou as proporções nas quais os credores privados tinham aceitado a proposta de troca. A este respeito, é indicado, designadamente, o seguinte:

«[O]s detentores de títulos de crédito emitidos ou garantidos pela República [Helénica] [num montante de cerca de 172 mil milhões de euros apresentaram os seus títulos de crédito para troca ou deram o seu acordo às alterações propostas em resposta aos convites e aos pedidos de acordo feitos pela República [Helénica] em 24 de fevereiro de 2012.

Sobre os cerca de 177 mil milhões de euros de títulos de crédito regulados pelo direito grego emitidos pela República [Helénica] e que tenham sido objeto de convites, a República [Helénica] recebeu ofertas de troca e acordos da parte de detentores de títulos de crédito com um valor nominal de cerca de 152 mil milhões de euros, o que representa 85,8 % do montante nominal ainda não regulado destes títulos. Os detentores de 5,3 % do montante nominal ainda não regulado desses títulos participaram no pedido de acordo e rejeitaram as alterações propostas. A República [Helénica] informou os seus credores do setor público de que, logo após a sua confirmação e certificação pelo Banco [Central helénico], na sua qualidade de gestor do procedimento ao abrigo da Lei n.º 4050/2012 [,] tenciona aceitar os acordos recebidos e alterar as condições de todos os seus títulos de crédito regulados pelo direito grego, incluindo os que não foram apresentados para troca na sequência de convites, segundo os termos da referida lei. Em consequência, a República [Helénica] não prorrogará o período de convite para os seus títulos de crédito regulados pelo direito grego.

[...] Sendo os acordos relativos às alterações propostas de títulos de crédito regulados pelo direito grego aceites, o valor nominal total desses títulos destinados a ser trocados e de outros títulos [regidos por um direito diferente do direito grego] que tenha sido objeto dos convites e para os quais a República Helénica recebeu propostas de troca e acordos sobre as alterações propostas atingiria 197 mil milhões de euros, ou seja, 95,7 % do valor nominal total dos títulos de crédito visados pelos convites.»

- 21 Os demandantes, Frank Steinhoff e Ewald Filbry, Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, M. Werner Bäcker, bem como EMB Consulting SE, enquanto detentores dos títulos de crédito gregos, participaram na reestruturação da dívida pública grega, por força do PSI e das CAC instituídas ao abrigo da Lei n.º 4050/2012, após terem recusado a proposta de troca dos seus títulos.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de fevereiro de 2017, os demandantes interpuseram o presente recurso.
- 23 Por proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.
- 24 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais feitas pelo Tribunal Geral na audiência de 29 de maio de 2018.
- 25 Os demandantes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- condenar o BCE a pagar 314 000 euros a F. Steinhoff, 54 950 euros a E. Filbry, 2 355 000 euros à Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, 303 795 euros a W. Bäcker e 750 460 euros à EMB Consulting;
 - acrescer a esses montantes juros de 5 % acima da taxa de base a contar da litispendência.

- 26 O BCE conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso inadmissível e, a título subsidiário, improcedente;
 - condenar os demandantes nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

- 27 O BCE considera que o recurso dos demandantes é inadmissível por quatro razões: em primeiro lugar, o recurso está prescrito, em segundo lugar, o Tribunal Geral não tem competência para se pronunciar sobre as condenações pedidas, em terceiro lugar, o BCE não pode ser considerado responsável, na falta de poder para adotar um ato juridicamente vinculativo, e, em quarto lugar, não há responsabilidade extracontratual por omissão em caso de inexistência de obrigação de agir.
- 28 Os demandantes contestam que o seu recurso seja inadmissível.

Quanto à prescrição do recurso e à admissibilidade dos anexos

- 29 O BCE observa que, por um lado, os danos alegados pelos demandantes decorrem do PSI publicado em 9 de março de 2012 e que, por outro, o presente recurso dos demandantes, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de fevereiro de 2017, foi objeto de pedidos de regularização, que foram solucionados em 15 de março de 2017. O BCE deduz daí que o Tribunal Geral só foi chamado a conhecer do recurso dos demandantes em 15 de março de 2017 e, por conseguinte, que o referido recurso prescreveu em aplicação do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, conjugado com o artigo 76.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 30 Por força do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, as ações contra a União em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da verificação do facto que lhes tenha dado origem. A prescrição é interrompida pela apresentação da petição no Tribunal Geral. O artigo 46.º do referido Estatuto precisa que é igualmente aplicável às ações contra o BCE em matéria de responsabilidade extracontratual.
- 31 No caso em apreço, os demandantes consideram que o parecer controvertido, proferido em 17 de fevereiro de 2012, constitui o facto que dá origem à responsabilidade extracontratual do BCE. Em 16 de fevereiro de 2017, os demandantes intentaram a sua ação de indemnização. Por conseguinte, a sua ação foi intentada no prazo de cinco anos a contar da adoção do referido parecer, pelo que não pode ser considerada prescrita.
- 32 Esta conclusão não é posta em causa pelo facto de a petição ter sido objeto de pedidos de regularização pela Secretaria do Tribunal Geral relativos, em primeiro lugar, à produção dos anexos com paginação contínua, mas em separado do ato processual ao qual estão anexados [v. anexo 2, alínea k), Disposições Práticas de Execução do Regulamento de Processo do Tribunal Geral (JO 2015, L 152, p. 1) na sua versão aplicável no momento desses pedidos (a seguir «Disposições Práticas de Execução») e, em segundo lugar, à produção de uma cópia certificada conforme com o ato processual, juntamente com os seus anexos [v. anexo 2, alíneas h), j) e m), das Disposições Práticas de Execução], nem pelo facto de os demandantes terem sanado estas irregularidades apenas em 15 de março de 2017.
- 33 Com efeito, contrariamente ao que o BCE alega, a regularização de uma petição não afeta, em princípio, nem a data em que o processo foi submetido ao Tribunal Geral nem a qualificação do seu depósito nos prazos previstos no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE e no artigo 46.º do Estatuto do

Tribunal de Justiça da União Europeia. Em aplicação do ponto 111 das Disposições Práticas de Execução, uma petição que padeça de irregularidades da forma referida no anexo 2 das referidas disposições não pode dar origem a um atraso na notificação desta. Quando uma petição é regularizada, a data de depósito da referida petição no Tribunal Geral mantém-se, assim, inalterada. Só é possível considerar que uma petição foi apresentada de modo inadmissível quando essa petição não exponha os elementos essenciais referidos no artigo 76.º do Regulamento de Processo e esses elementos não sejam apresentados até ao termo do prazo de recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de novembro de 1984, *Bensider e o./Comissão*, 50/84, EU:C:1984:365, n.º 8, e de 16 de dezembro de 2011, *Enviro Tech Europe e Enviro Tech International/Comissão*, T-291/04, EU:T:2011:760, n.º 95) ou quando essa petição seja objeto de um pedido de regularização na medida em que não esteja em conformidade com as condições especificadas no anexo I das disposições práticas de execução e que o demandante não proceda à regularização pedida (v. n.º 110 das disposições práticas de execução).

- 34 O BCE constatou igualmente que vários anexos juntos à petição não tinham sido traduzidos do grego para a língua de processo, o alemão. Na audiência, na sequência de uma pergunta do Tribunal Geral, o BCE precisou que deduzia da falta de tradução dos referidos anexos na língua de processo que os mesmos deveriam ser recusados, por serem inadmissíveis.
- 35 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, qualquer peça apresentada ou anexada e redigida numa língua diferente da língua do processo deve ser acompanhada da respetiva tradução na língua do processo. O n.º 3 do mesmo artigo prevê, no entanto, que, no caso de peças volumosas, podem ser apresentadas traduções por extratos. A tradução na língua do processo das peças anexadas à petição não constitui, portanto, uma exigência que deva ser sistematicamente preenchida. Por conseguinte, a falta de tradução não pode acarretar oficiosamente a sua inadmissibilidade.
- 36 Além disso, resulta do ponto 108 das Disposições Práticas de Execução [atual ponto 99 na sequência das alterações das Disposições Práticas de Execução do Regulamento de Processo do Tribunal Geral (JO 2018, L 294, p. 40)] que, quando as peças anexadas a um ato processual não forem acompanhadas de uma tradução na língua do processo, o secretário pede a respetiva regularização à parte em questão, se essa tradução se afigurar necessária à boa marcha do processo. No caso vertente, tal pedido não foi formulado, pelo que não se considerou que a falta de tradução afetasse o bom desenrolar do processo.
- 37 Tendo em conta estes elementos, há que concluir que a falta de tradução dos anexos em causa na língua do processo, por um lado, não constitui uma irregularidade que determine a inadmissibilidade destes e, por outro, não põe em causa a data de apresentação da petição e, por conseguinte, a inexistência de prescrição do presente recurso.
- 38 Por todas as razões que precedem, há que julgar improcedentes as alegações do BCE segundo as quais o recurso dos demandantes está prescrito e os anexos que não tenham sido traduzidos para a língua do processo são inadmissíveis.

Quanto à competência do Tribunal Geral

- 39 O BCE considera que o prejuízo alegado foi causado por uma medida puramente nacional. Por conseguinte, a responsabilidade extracontratual não pode ser invocada e o Tribunal Geral não é competente.
- 40 Para fundamentar esta alegação, em primeiro lugar, o BCE entende que as perdas que os demandantes consideram ter sofrido não resultam do seu comportamento, mas, por um lado, do comportamento do Parlamento helénico que adotou a Lei n.º 4050/2012 e, por outro, da decisão da maioria dos detentores dos títulos de crédito em causa. Em segundo lugar, a reestruturação da dívida pública de um Estado-Membro é da exclusiva competência dos Estados-Membros. Assim, ao adotar a Lei

n.º 4050/2012, a República Helénica não aplicou o direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Em terceiro lugar, independentemente da questão de saber se a Lei n.º 4050/2012 aplica o direito da União, é a República Helénica e não o BCE que deverá indemnizar os demandantes por todas as perdas alegadas, uma vez que, em aplicação do artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para assegurar o cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força do direito da União, entre as quais a obrigação de eliminar as consequências ilícitas de uma violação do direito da União. Em quarto lugar, o parecer controvertido não diz respeito — e não pode dizer respeito — às características específicas do PSI. A decisão de propor o PSI e a conceção deste cabia exclusivamente aos órgãos da República Helénica. Além disso, a decisão de aceitar as condições do PSI foi tomada por maioria qualificada dos credores privados.

- 41 Os demandantes consideram que o parecer controvertido é uma causa determinante da adoção e da aplicação, pelo Estado grego, da Lei n.º 4050/2012.
- 42 Tendo em conta estes argumentos, importa recordar que, em aplicação do artigo 268.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral é competente para conhecer dos litígios relativos a danos que o BCE tenha causado, e isto em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros.
- 43 Na medida em que os demandantes alegam que o seu dano resulta da adoção pelo BCE do parecer controvertido, o Tribunal Geral é competente para examinar esta alegação com fundamento nos artigos 268.º e 340.º TFUE.
- 44 O facto de o BCE considerar que o referido prejuízo foi causado não pelo parecer controvertido mas pelas atitudes da República Helénica e dos outros detentores de títulos de crédito gregos não infirma esta conclusão.
- 45 Com efeito, esta questão diz respeito ao exame das condições necessárias à existência da responsabilidade extracontratual da União, a saber, no caso vertente, à determinação do facto desencadeador de responsabilidade e ao nexo de causalidade entre o facto desencadeador e o prejuízo alegado, que são objeto do exame do mérito do presente recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de janeiro de 1998, *Dubois et Fils/Conselho e Comissão*, T-113/96, EU:T:1998:11, n.º 34, e de 3 de maio de 2017, *Sotiropoulou e o./Conselho*, T-531/14, não publicado, EU:T:2017:297, n.ºs 58 a 61).
- 46 Na hipótese de o Tribunal Geral chegar à conclusão de que os danos alegados não foram causados pelo parecer controvertido, esta conclusão não altera o alcance do presente recurso que visa condenar o BCE a indemnizar os demandantes nem a competência do Tribunal Geral para dele conhecer. Nessa hipótese, o Tribunal Geral tem, com efeito, competência para decidir que o prejuízo em causa seja imputado ao BCE e para julgar a ação improcedente.
- 47 Por conseguinte, há que julgar improcedente o argumento do BCE segundo o qual o Tribunal Geral não é competente para julgar da responsabilidade extracontratual alegada pelos demandantes.

Quanto à inexistência de responsabilidade extracontratual por inexistência do direito de emitir instruções juridicamente vinculativas

- 48 O BCE entende que o recurso dos demandantes é inadmissível, porque, ao dar o seu parecer em aplicação do artigo 127.º, n.º 4, e do artigo 282.º, n.º 5, TFUE, não exerce um poder que autorize a dar instruções juridicamente vinculativas. Por conseguinte, considera que não podia incorrer em responsabilidade extracontratual ao dar esse parecer.

- 49 Em apoio desta alegação, o BCE considera que resulta de jurisprudência constante que a cooperação entre as instituições da União e as autoridades nacionais ou a assistência técnica não vinculativa prestadas pelas instituições da União não podem fazer a União incorrer em responsabilidade extracontratual face aos particulares. A ação de indemnização é inadmissível quando a medida da instituição da União é de natureza meramente política. Além disso, a República Helénica agiu, no caso vertente, num domínio de competência puramente nacional. Por fim, o BCE contesta, por um lado, que a jurisprudência mais recente tenha admitido que atos não vinculativos das instituições da União possam fazer a União incorrer em responsabilidade extracontratual quando esses atos tenham conduzido a um comportamento ilícito das autoridades nacionais e, por outro, que os pareceres deste sejam juridicamente vinculativos para os Estados-Membros.
- 50 Os demandantes contestam estes argumentos.
- 51 A este respeito, importa recordar que a ação de indemnização constitui uma via de recurso autónoma, com uma função particular no quadro do sistema das vias de recurso e está subordinada a condições de exercício concebidas em vista do seu objeto específico. Enquanto os recursos de anulação e por omissão visam punir a ilegalidade de um ato juridicamente vinculativo ou a ausência desse ato, a ação de indemnização tem por objeto o pedido de reparação de um prejuízo decorrente de um ato ou de um comportamento ilícito imputável a uma instituição ou a um órgão da União (Acórdão de 7 de outubro de 2015, *Accorinti e o./BCE*, T-79/13, EU:T:2015:756, n.º 61).
- 52 Segundo jurisprudência constante em matéria de responsabilidade extracontratual da União por danos causados a particulares por violação do direito da União que é imputável a uma instituição ou a um órgão da União, aplicável *mutatis mutandis* à responsabilidade extracontratual do BCE prevista no artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE, o direito à reparação é reconhecido quando estiverem reunidas três condições, ou seja, que a norma de direito violada tenha por objetivo conferir direitos aos particulares e a violação seja suficientemente caracterizada, que a realidade do dano esteja demonstrada e, por último, que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do ato e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de julho de 2003, *Comissão/Fresh Marine*, C-472/00 P, EU:C:2003:399, n.º 25; de 23 de março de 2004, *Provedor de Justiça/Lamberts*, C-234/02 P, EU:C:2004:174, n.º 49 e jurisprudência referida; e de 4 de abril de 2017, *Provedor de Justiça/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.º 31).
- 53 Assim, apenas uma ilegalidade de uma instituição constitutiva de uma violação suficientemente caracterizada pode fazer a União incorrer na referida responsabilidade. O critério decisivo para considerar que uma violação do direito da União é suficientemente caracterizada é o da ignorância, de forma manifesta e grave, pela instituição, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação (v. Acórdãos de 4 de julho de 2000, *Bergaderm e Goupil/Comissão*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 43 e jurisprudência referida, e de 4 de abril de 2017, *Provedor de Justiça/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.º 31 e jurisprudência referida). É unicamente quando essa instituição ou esse órgão dispõe de apenas uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, que a simples infração ao direito da União pode ser suficiente para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. Acórdão de 7 de outubro de 2015, *Accorinti e o./BCE*, T-79/13, EU:T:2015:756, n.º 67 e jurisprudência referida). Por outro lado, o critério da violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito é aplicável quando está em causa não só um ato individual, mas igualmente uma omissão individual (v., neste sentido, Acórdão de 16 de novembro de 2017, *Acquafarm/Comissão*, T-458/16, não publicado, EU:T:2017:810, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 54 Por conseguinte, para demonstrar se uma instituição incorre em responsabilidade extracontratual, há que apreciar o comportamento desta que está na origem do dano alegado (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2004, *Provedor de Justiça/Lamberts*, C-234/02 P, EU:C:2004:174, n.º 60), ou seja, no caso em apreço, se a adoção do parecer controvertido pelo BCE constituía uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito da União que estava na origem do dano invocado pelos demandantes.

- 55 Contrariamente ao recurso de anulação, a admissibilidade de uma ação de indemnização não depende do carácter decisório ou vinculativo da decisão ou do ato que está na origem do dano alegado. Qualquer comportamento na origem de um dano é de natureza a demonstrar uma responsabilidade extracontratual (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2004, Provedor de Justiça/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, n.ºs 50 a 52 e 60; v. igualmente, no que respeita à violação de uma obrigação de fazer ou de se abster de agir, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.ºs 55 a 59, 67 e 68; no que respeita a um parecer fundamentado, Acórdão de 18 de dezembro de 2009, Arizmendi e o./Conselho e Comissão, T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 e T-484/04, EU:T:2009:530, n.ºs 66 à 69; e, no que respeita a uma omissão individual, Acórdão de 16 de novembro de 2017, Acquafarm/Comissão, T-458/16, não publicado, EU:T:2017:810, n.º 44 e jurisprudência referida). Com efeito, se um órgão jurisdicional da União não pudesse apreciar a legalidade do comportamento de uma instituição ou de um órgão da União, o processo previsto no artigo 268.º e no artigo 340.º, segundo e terceiro parágrafos, TFUE, ficaria privado do seu efeito útil (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2004, Provedor de Justiça/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, n.º 61).
- 56 Por conseguinte, o BCE não pode invocar a jurisprudência anterior ao Acórdão de 23 de março de 2004, Provedor de Justiça/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, n.ºs 31 a 94), que tinha julgado inadmissíveis ações de indemnização pela simples razão de que a ilegalidade invocada estava ligada a um ato desprovido de efeitos jurídicos (Despachos de 13 de junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, EU:C:1991:253, n.ºs 17 a 20; de 4 de outubro de 1991, Bosman/Comissão, C-117/91, EU:C:1991:382, n.º 20, e de 10 de dezembro de 1996, Söktas/Comissão, T-75/96, EU:T:1996:183, n.º 49). A admissibilidade de uma ação de indemnização intentada contra um parecer do BCE não pode, portanto, depender da questão de saber se o referido parecer era juridicamente vinculativo ou não. Declarar um recurso inadmissível apenas com o fundamento de que o ato que está na origem do dano alegado não é vinculativo iria contra o objetivo e a eficácia dessa via de recurso.
- 57 Do mesmo modo, o facto de o parecer controvertido ser de natureza política e de o BCE não ser obrigado a adotar esse parecer não afeta a admissibilidade do presente recurso. Com efeito, o poder discricionário de que uma instituição dispõe não tem por consequência exonerá-la da sua obrigação de agir em conformidade tanto com as normas superiores de direito, entre as quais o Tratado e os princípios gerais de direito da União, como com o direito derivado aplicável. Quando a legalidade desse ato é posta em causa numa ação de indemnização, essa legalidade é suscetível de ser analisada à luz das obrigações que incumbem à referida instituição (Acórdão de 18 de dezembro de 2009, Arizmendi e o./Conselho e Comissão, T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 e T-484/04, EU:T:2009:530, n.º 66). Por último, a circunstância de o BCE alegar que a República Helénica agiu num domínio de competência puramente nacional não questiona o facto de os demandantes porem em causa, no caso em apreço, os comportamentos do BCE e de o Tribunal Geral ser competente para apreciar o mérito desta alegação.
- 58 Por conseguinte, há que rejeitar o argumento do BCE segundo o qual o recurso dos demandantes é inadmissível com fundamento no facto de que, ao adotar o parecer controvertido, o BCE não exerceu um poder que o autorize a dar instruções juridicamente vinculativas à República Helénica.

Quanto à inexistência de responsabilidade extracontratual por omissão na falta de obrigação jurídica para agir

- 59 O BCE afirma que a ação dos demandantes é inadmissível, dado que, com a inação alegada, o BCE não violou uma obrigação de agir suscetível de desencadear a sua responsabilidade extracontratual. Em especial, contesta ter uma obrigação de proteção dos direitos de propriedade dos demandantes, pelos motivos seguintes. Em primeiro lugar, em conformidade com o artigo 127.º, n.º 4, TFUE, conjugado com o artigo 288.º, n.º 5, TFUE, os pareceres apresentados pelo BCE não são juridicamente vinculativos. Dado que os Estados-Membros não estão vinculados pelos seus pareceres, o BCE não

pode garantir, através desse instrumento, a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos demandantes. Além disso, por força das mesmas disposições, o BCE não é obrigado a publicar pareceres. Em segundo lugar, o BCE sublinha que, por força do artigo 17.º, n.º 1, TUE, não tem obrigação de promover o interesse geral da União e de fiscalizar a aplicação do direito da União. Segundo o BCE, o objeto da sua consulta e do parecer controvertido não era determinar se o PSI enquanto tal era desejável ou não, mas se respeitava os detalhes técnicos de uma introdução das CAC aplicáveis aos títulos de crédito gregos. Em terceiro lugar, nem a República Helénica nem, por analogia, o BCE estão sujeitos a uma obrigação de proteger os investimentos e a propriedade dos demandantes.

60 Os demandantes contestam estas apreciações.

61 Tendo em conta estes argumentos, há que constatar que a questão de saber se o BCE podia ou não ser considerado responsável por não ter informado, no parecer controvertido, a República Helénica de eventuais ilegalidades que viciam o seu projeto de lei n.º 4050/2012, com o fundamento de que não tinha a obrigação de agir, é uma questão que diz respeito ao mérito da ação de indemnização e não à sua admissibilidade.

62 Com efeito, a questão de saber se o BCE cometeu uma ilegalidade ao não avisar a República Helénica do caráter alegadamente ilegal do seu projeto de lei n.º 4050/2012 diz respeito à questão da existência de uma violação suficientemente caracterizada, pelo BCE, de uma regra de direito que confere direitos aos particulares em razão dessa omissão.

63 Por conseguinte, há que julgar improcedente a alegação do BCE segundo a qual o recurso dos demandantes é inadmissível pelo facto de se basear na inexistência de responsabilidade extracontratual por omissão, por não haver obrigação legal de agir.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

64 Segundo os demandantes, o BCE deve respeitar os direitos fundamentais no âmbito de todas as suas atividades, pelo que é obrigado, num parecer sobre um projeto de lei de um Estado-Membro, a destacar as violações de direitos fundamentais ligadas à adoção e à aplicação da lei em questão. Ora, no caso vertente, os demandantes consideram que o BCE não indicou no parecer controvertido que a Lei n.º 4050/2012 violava, em primeiro lugar, o princípio *pacta sunt servanda*, em segundo lugar, o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, da Carta, em terceiro lugar, o artigo 63.º TFUE e, em quarto lugar, o artigo 124.º TFUE. Estas omissões estão na origem de um dano que ascende, para F. Steinhof, a 314 000 euros, para E. Filbry, a 54 950 euros, para a Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, a 2 355 000 euros, para W. Bäcker, a 303 795 euros e, para a EMB Consulting, a 750 460 euros.

65 O BCE considera que nenhuma das condições exigidas para desencadear a sua responsabilidade extracontratual está preenchida no presente caso.

66 Previamente ao exame de cada uma destas violações alegadas e do nexo de causalidade entre essa violação e os prejuízos alegados, importa recordar que a responsabilidade extracontratual do BCE, prevista no artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE, pressupõe a reunião de três condições cumulativas, a saber, que a regra de direito violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares e que a violação seja suficientemente caracterizada, que a realidade do dano seja provada e, por último, que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do ato e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (v. n.ºs 52 a 54, *supra*).

- 67 Por outro lado, importa recordar o alcance da competência para emitir pareceres do BCE.
- 68 O artigo 127.º, n.º 4, TFUE dispõe que o BCE é consultado pelas autoridades nacionais, sobre qualquer projeto de regulamentação nos domínios abrangidos pela sua competência, nos limites e segundo as condições fixadas pelo Conselho da União Europeia. Do mesmo modo, o artigo 282.º, n.º 5, TFUE prevê que, nos domínios das suas atribuições, o BCE é consultado sobre qualquer projeto de ato da União, bem como sobre qualquer projeto de regulamentação ao nível nacional, e pode apresentar pareceres.
- 69 A Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais (JO 1998, L 189, p. 42), precisa, no seu considerando 3, que é necessário que essa obrigação de consulta imposta às autoridades dos Estados-Membros não prejudique as responsabilidades destas autoridades nas matérias objeto dos projetos em questão e que importa que os Estados-Membros consultem o BCE sobre qualquer projeto de regulamentação abrangida pelos seus domínios de competência. Além disso, o considerando 6 da Decisão 98/415 indica que a consulta do BCE não deve prolongar indevidamente os processos de adoção dos projetos de regulamentação nos Estados-Membros e que os prazos em que o BCE deve emitir o seu parecer devem, no entanto, permitir-lhe examinar com o cuidado exigido os textos que lhe são transmitidos.
- 70 O conteúdo desses considerandos encontra-se nas disposições da Decisão 98/415. Assim, por força do artigo 2.º da Decisão 98/415, as autoridades dos Estados-Membros devem consultar o BCE sobre qualquer projeto de regulamentação abrangido pelo seu domínio de competência, por força do Tratado FUE, nomeadamente no que diz respeito às questões monetárias, aos meios de pagamento, aos bancos centrais nacionais, à recolha, ao estabelecimento e à difusão de dados estatísticos em matéria monetária, financeira, bancária, de sistemas de pagamentos e de balança de pagamentos, aos sistemas de pagamento e de regulação e às regras aplicáveis às instituições financeiras, na medida em que tenham uma incidência sensível sobre a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. Além disso, o artigo 4.º da Decisão 98/415 prevê que os Estados-Membros devem assegurar que o BCE seja consultado em tempo útil para permitir que a autoridade que toma a iniciativa de um projeto de regulamentação tenha em conta o parecer do BCE antes de tomar a sua decisão sobre o mérito e devem assegurar que o parecer emitido pelo BCE seja levado ao conhecimento da autoridade que deve adotar as disposições em causa, se se tratar de uma autoridade diferente daquela que as elaborou.
- 71 Em primeiro lugar, resulta destas disposições que os pareceres do BCE não vinculam as autoridades nacionais. Com efeito, por força do considerando 3 e do artigo 4.º da Decisão 98/415, as autoridades nacionais devem apenas ter em conta esses pareceres, e os mesmos não devem afetar as responsabilidades destas autoridades nas matérias visadas pelos projetos em questão. Daqui resulta que, embora o respeito da obrigação de consulta do BCE exija que este possa dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista às autoridades nacionais, não se lhe pode impor a adesão a este. Se a intenção do legislador tivesse sido a de tornar a intervenção do BCE juridicamente vinculativa por força do seu conteúdo, ter-lhe-ia conferido um poder de autorização e não de proferir pareceres. Pelas razões invocadas no n.º 55, *supra*, a constatação de que os pareceres do BCE não vinculam as autoridades nacionais não exclui, *a priori*, que esses pareceres possam fazer o BCE incorrer em responsabilidade.
- 72 Em segundo lugar, há que observar que o BCE goza de um largo poder de apreciação quando da adoção dos seus pareceres. Já foi julgado nesse sentido que os artigos 127.º e 282.º TFUE e o artigo 18.º dos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) conferiam ao BCE um amplo poder de apreciação, cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social, bem como de situações submetidas a evoluções rápidas, que devem ser efetuadas no contexto do Eurossistema, ou mesmo da União no seu conjunto. Foi declarado, especialmente, que o exercício deste poder de apreciação implicava a necessidade de o BCE, por um lado, antecipar e avaliar

evoluções económicas de natureza complexa e incerta, como a evolução dos mercados de capitais, da massa monetária e da taxa de inflação, que afetam o bom funcionamento do Eurosystema e dos sistemas de pagamento e de crédito, e, por outro, de proceder a opções de ordem política, económica e social que exigem a ponderação e a arbitragem entre os diferentes objetivos previstos no artigo 127.º, n.º 1, TFUE, cujo objetivo principal é a manutenção da estabilidade dos preços (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2017, Nausicaa Anadyomène e Banque d'escompte/BCE, T-749/15, não publicado, EU:T:2017:21, n.º 70 e jurisprudência referida, e Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:7, n.º 111 e jurisprudência referida).

- 73 O amplo poder de apreciação de que dispõe o BCE quando da adoção dos seus pareceres implica, portanto, que apenas a ignorância, de forma manifesta e grave, dos limites desse poder possa desencadear a sua responsabilidade extracontratual (v. jurisprudência referida nos n.ºs 53 e 72, *supra*).

Quanto à violação do princípio pacta sunt servanda

- 74 Segundo os demandantes, a República Helénica não podia validamente introduzir, através da Lei n.º 4050/2012, cláusulas de revisão nas condições que regem os títulos de crédito existentes. A tal se opõe o princípio de direito internacional *pacta sunt servanda*, consagrado no artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, à qual a República Helénica aderiu e que é reconhecido pelo Bundesgerichtshof (Tribunal Federal de Justiça, Alemanha) e pelo Tribunal de Justiça. Os demandantes consideram que o BCE deveria ter reconhecido, no parecer controvertido, que a República Helénica violou o referido princípio ao adotar uma lei que previa uma troca obrigatória de títulos de crédito gregos para os credores privados opondo-se a essa troca. O facto de o BCE não o ter feito constitui uma omissão contrária às suas obrigações.
- 75 Por outro lado, os demandantes contestam que a República Helénica possa invocar o princípio *rebus sic stantibus* para justificar as alterações dos seus direitos contratuais. Em apoio deste argumento, em primeiro lugar, os demandantes sublinham que os títulos de crédito controvertidos foram emitidos numa altura em que a comunidade monetária internacional já tinha exigido unanimemente que os títulos de crédito estatais fossem sujeitos a CAC. Em segundo lugar, apesar dos pedidos dos demandantes, a República Helénica renunciou deliberadamente a utilizar as CAC quando da emissão dos títulos de crédito controvertidos. Em terceiro lugar, em abril de 2003, os Estados-Membros acordaram sobre a necessidade de sujeitar as emissões de obrigações internacionais a CAC [v. anexo 1 do Relatório do Comité Económico e Financeiro ECFIN/CEFCPE (2004) REP 50483 final, de 12 de novembro de 2004, p. 7] e, em setembro de 2003, o Comité Económico e Financeiro deu a sua aprovação a um núcleo de cláusulas que aparentemente encontrariam aplicação nas condições que regulam a emissão de obrigações. Em quarto lugar, desde novembro de 2004, os «governadores dos bancos centrais dos Estados do G 20» recomendaram a inclusão de CAC nos contratos de emissões de obrigações, a fim de favorecer a aplicação de decisões maioritárias (v. Recomendação de 26 de outubro de 2004, intitulada «Report to the EFC-Implementation of the EU commitment on Collective Action Clauses in documentation of International Debt Insurance»). Em quinto lugar, os receios de que as CAC pudessem dar origem a prémios de risco mais elevados e elevassem, assim, o custo do financiamento do Estado não foram confirmados pelos estudos efetuados em 2003 por A. Richards e M. Gugiatti [«The Use of Collective Action Clauses in New York Law Bonds of Sovereign Borrowers», *Journal of International Law*, 2004, pp. 815 e seguintes; Szodruch, A., *Staateninsolvenz und private Gläubiger*, BWV Verlag, 2008, p. 226]. Os demandantes consideram, portanto, que, se a República Helénica decidiu não inserir as CAC nos seus títulos de crédito gregos, mesmo que esse debate sobre a sua inclusão nos títulos de crédito estatais tivesse ocorrido, a mesma não poderia, quando se verificassem as circunstâncias modificadas a que as CAC pretensamente deveriam dar resposta, querer impor uma reestruturação com recurso à coação.

- 76 O BCE contesta estas alegações. Considera, em primeiro lugar, que não lhe incumbia indicar no parecer controvertido uma possível violação do princípio *pacta sunt servanda* pela Lei n.º 4050/2012, em seguida, que o demandante não pôde ele próprio violar o referido princípio e, por último, que o referido princípio não foi violado devido à aplicação do princípio *rebus sic stantibus*.
- 77 Como foi recordado no n.º 52, *supra*, apenas uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que confere direitos aos particulares é suscetível de fazer o BCE incorrer em responsabilidade extracontratual. Para garantir o efeito útil da condição relativa à violação de uma norma de direito que confere direitos aos particulares, é necessário que a proteção oferecida pela norma invocada seja efetiva em relação à pessoa que a invoca e, por conseguinte, que essa pessoa esteja entre aquelas a quem a norma em questão confere direitos. Não pode ser admitida como fundamento de indemnização uma norma que não protege o particular contra a ilegalidade por ele invocada, mas que protege outro particular (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de outubro de 2005, Cofradia de pescadores «San Pedro de Bermeo» e o./Conselho, T-415/03, EU:T:2005:365, n.º 96, e de 3 de dezembro de 2015, CN/Parlamento, T-343/13, EU:T:2015:926, n.º 86 e jurisprudência referida).
- 78 No caso em apreço, a subscrição pelos demandantes dos títulos de crédito controvertidos emitidos e garantidos pela República Helénica criou uma relação contratual entre eles e a República Helénica. Esta relação contratual não é regida pelo princípio *pacta sunt servanda* do artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Com efeito, em aplicação do seu artigo 1.º, esta Convenção só se aplica aos tratados entre Estados. Por conseguinte, o artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados não constitui uma regra de direito que confira direitos aos demandantes.
- 79 Assim sendo, o Tribunal de Justiça declarou que o princípio *pacta sunt servanda* constituía um princípio fundamental de qualquer ordem jurídica (Acórdão de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, n.º 49). Assim, o princípio *pacta sunt servanda* designa igualmente um princípio geral de direito da União aplicável aos contratos, que prevê que um contrato validamente formado vincula aqueles que o celebraram (v., neste sentido, Conclusões da advogada-geral V. Trstenjak no processo Dominguez, C-282/10, EU:C:2011:559, n.º 96, e Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Pujante Rivera, C-422/14, EU:C:2015:544, n.º 55).
- 80 No entanto, os direitos e as obrigações das partes num contrato só vinculam, em princípio, essas partes. Os princípios gerais do direito dos contratos como o princípio *pacta sunt servanda* não põem em causa este alcance relativo dos direitos detidos por um contratante.
- 81 Além disso, os pareceres do BCE não têm por destinatário particulares nem por objeto principal as relações contratuais entre um particular e um Estado-Membro na sequência de uma emissão por esse Estado-Membro de títulos de crédito. Com efeito, por força do artigo 2.º da Decisão 98/415, os destinatários dos pareceres do BCE são as autoridades dos Estados-Membros obrigadas a consultar o BCE, e não particulares. Além disso, a competência de parecer do BCE não tem por objetivo apreciar os direitos e as obrigações dos contratantes, mas inserir-se no âmbito das suas missões fundamentais em matéria de política monetária, e está, designadamente, ligada ao seu dever de assegurar a manutenção da estabilidade dos preços na aceção do artigo 127.º, n.ºs 1 e 2, TFUE.
- 82 Por conseguinte, o BCE, quando, como no caso em apreço, é consultado pela República Helénica sobre um projeto de regulamentação relativo aos bancos nacionais e às regras aplicáveis às instituições financeiras na medida em que estas tenham uma incidência sensível sobre a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros, não é obrigado a pronunciar-se sobre o respeito, por esse Estado-Membro, do princípio geral do direito dos contratos, *pacta sunt servanda*, relativamente aos detentores de títulos de crédito estatais.
- 83 Assim, a competência de parecer do BCE não confere aos demandantes um direito a que a referida entidade denuncie uma violação de um direito contratual por eles detido face à República Helénica na sequência de uma subscrição da sua parte dos títulos de crédito gregos emitidos e garantidos por esta

última. Na falta de um direito dos demandantes a que o BCE se pronuncie sobre esta questão, o BCE não pode ter cometido uma ilegalidade ao não se pronunciar, no parecer controvertido, sobre o respeito do princípio *pacta sunt servanda* na sequência de pedido de consulta da República Helénica.

- 84 Além disso e de qualquer modo, não está demonstrado que a adoção da Lei n.º 4050/2012 implicou uma violação do princípio *pacta sunt servanda*. Com efeito, o investimento em títulos de crédito estatais não era isento do risco de um prejuízo patrimonial, mesmo que o direito que regula estes títulos não previsse a possibilidade de, antes da sua data de vencimento, renegociar determinadas modalidades, como o valor nominal, o cupão corrido e a data de vencimento. Tal como referido pelo Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, Grécia), este risco é, nomeadamente, devido ao grande lapso de tempo que decorre a contar da emissão dos títulos de dívida e durante o qual os imprevistos podem reduzir substancialmente ou mesmo inviabilizar as capacidades financeiras do Estado, emissor ou garante desses títulos. Como decidiu o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»), caso surjam tais imprevistos, como, no caso vertente, a crise da dívida pública grega, o Estado emitente tem o direito de proceder a uma renegociação com fundamento no princípio *rebus sic stantibus* [v. Acórdão do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado), conforme resumido no n.º 29 do Acórdão do TEDH de 21 de julho de 2016, Mamatas e outros c. Grécia, CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614].
- 85 Por conseguinte, os demandantes alegam erradamente que o BCE cometeu uma ilegalidade suscetível de desencadear a sua responsabilidade extracontratual ao não denunciar, no parecer controvertido, a violação do princípio *pacta sunt servanda* que constitui a adoção da Lei n.º 4050/2012 a respeito dos demandantes.

Quanto à violação do artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, da Carta

- 86 Os demandantes consideram que o BCE deveria ter reconhecido no parecer controvertido que, ao adotar o projeto de Lei n.º 4050/2010, a República Helénica cometera uma violação equivalente a uma expropriação aos direitos dos credores estabelecidos no estrangeiro e que não deram o seu acordo. O facto de o BCE não o ter feito constitui uma omissão contrária às suas obrigações.
- 87 Em apoio desta alegação, em primeiro lugar, os demandantes recordam que o objetivo da Lei n.º 4050/2010 consistia em obrigar os credores privados, que se recusaram expressamente a dar o seu acordo à reestruturação, a participar na redução da dívida pública grega através da introdução *a posteriori* das CAC.
- 88 Em segundo lugar, os demandantes consideram que os títulos de crédito gregos são abrangidos pelo conceito de propriedade protegida pelo artigo 17.º da Carta. Estes títulos constituem créditos que dispõem de um fundamento suficiente em direito nacional para beneficiar dessa proteção. Com efeito, segundo os demandantes, a insolvência do Estado grego não era possível do ponto de vista jurídico, e estes títulos de dívida eram geralmente considerados seguros, nomeadamente quando não continham cláusulas de revisão. Além disso, foram considerados seguros em conformidade com a Solvabilitätsverordnung (Regulamento sobre a Solvência), de 14 de dezembro de 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2926) [v., designadamente, artigo 26.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento sobre a Insolvência], mesmo quando as agências de notação tinham baixado a nota da República Helénica e os cursos dos títulos de crédito gregos tinham igualmente baixado, porque era conveniente classificá-los na categoria de exposições «governos centrais», uma vez que a sua execução era devida por um governo ou um banco central estrangeiro. Este último aspeto é confirmado pelo artigo 15.º da nomós 2469, Periorismós kai veltiosi tis apotelesmatikótitas ton kratikón dapanón kai álles diatáxeis (Lei n.º 2469/1997, relativa aos Limites e à Melhoria da Eficácia das Despesas Públicas, de 14 de março de 1997 (FEK A' 38/14.3.1997, p. 592). Uma vez que a proteção da propriedade é abrangida pelos princípios gerais do

direito da União que o Tribunal de Justiça reconheceu na sua jurisprudência, os demandantes consideram que beneficiavam de proteção da propriedade no que respeita aos títulos de crédito estatais.

- 89 Em terceiro lugar, os demandantes alegam que a infração aos seus direitos de propriedade emanava de atos do poder público. Com efeito, segundo os demandantes, no Acórdão de 22 de março de 2014, o *Symvoulio tis Epikrateias* (ref. 1117/2014) o *Symvoulio tis Epikrateias* (Conselho de Estado) qualificou todo o processo de reestruturação da dívida pública grega de ato de poder público disfarçado.
- 90 Em quarto lugar, os demandantes consideram que não constitui uma indemnização equitativa paga em tempo útil a obtenção, por um lado, de 15 % do valor nominal dos títulos de crédito detidos anteriormente sob a forma de duas obrigações emitidas pelo FESF e, por outro, para os 31,5 % do valor nominal restante devido dos referidos títulos, de novos títulos de crédito emitidos pela República Helénica que comportem uma CAC, com a consequência de as condições de emissão desses títulos poderem eventualmente ser modificadas a seguir em detrimento dos credores sem que isso seja, *a priori*, juridicamente impugnável, e que só vencem entre 2022 e 2042. Segundo os demandantes, acresce a circunstância agravante de, do ponto de vista económico, a redução do crédito não ser de 46,5 %, mas de 78,5 %, como o *Symvoulio tis Epikrateias* (Conselho de Estado) constatou no seu Acórdão de 22 de março de 2014, dado que são pagos juros inferiores e que, além disso, os títulos transferidos no âmbito da troca obrigatória só vencem entre 2022 e 2042, com exceção das obrigações do FESF que já se venceram em 2013 e 2014. Esta avaliação pelo Estado grego é perfeitamente conforme com a agência de notação Moody's.
- 91 Os demandantes consideram, por conseguinte, que a adoção da Lei n.º 4050/2010 implica uma violação equivalente a uma expropriação a respeito dos demandantes. Só tal interpretação corresponde à exigência de uma proteção jurídica efetiva tal como consagrada pelo TEDH no seu Acórdão de 23 de setembro de 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Suécia* (CE:ECHR:1982:0923JUD 000715175, n.º 63 e jurisprudência aí referida), que é também determinante para a interpretação do artigo 17.º da Carta tendo em conta o seu artigo 52.º, n.º 3, primeiro período.
- 92 Por último, os demandantes consideram que o Acórdão do Tribunal EDH de 21 de julho de 2016, *Mamatas e o. c. Grécia* (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614) não é pertinente, uma vez que não diz respeito à expropriação de credores privados estrangeiros não estabelecidos na Grécia e que, desde logo por esta razão, os critérios da proporcionalidade da violação devem ser apreciados de forma diferente no caso de uma violação da autoridade pública à propriedade dos seus próprios cidadãos. Além disso, nesse acórdão, para apreciar a proporcionalidade no quadro do cálculo do prejuízo, o TEDH fez referência ao valor nominal de 46,5 % recebido em troca e não à perda de valor económico de 78,5 %.
- 93 O BCE contesta os argumentos avançados pelos demandantes. Considera, por um lado, que as alegações apresentadas devem ser dirigidas contra a República Helénica, uma vez que o PSI foi concebido e introduzido exclusivamente pelas autoridades helénicas e, por outro, que o direito de propriedade dos demandantes não foi violado dado que as restrições introduzidas a estes direitos eram necessárias e justificadas por objetivos de interesse geral reconhecidos pela União.
- 94 Vistos estes argumentos, importa recordar que, por força do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de deles dispor e de os legar. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização em tempo útil pela sua perda. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.

- 95 Além disso, em conformidade com o artigo 51.º da Carta, as disposições desta são dirigidas, nomeadamente, às instituições da União, entre as quais figura o BCE (v. artigo 13.º TUE), que são obrigadas a respeitar os seus direitos, a observar os seus princípios e a promover a sua aplicação.
- 96 O direito de propriedade tal como enunciado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta constitui um direito fundamental do direito da União (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Schindler Holding e o./Comissão, C-501/11 P, EU:C:2013:522, n.º 124 e jurisprudência referida), cuja observância constitui uma condição da legalidade dos atos da União (v., neste sentido, Acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 284 e jurisprudência referida). Além disso, esta disposição que enuncia o direito de qualquer pessoa a usufruir da propriedade dos bens que tenha adquirido legalmente enuncia uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 66).
- 97 Daqui resulta que, em princípio, uma violação suficientemente caracterizada do artigo 17.º, n.º 1, da Carta pelo BCE é suscetível de desencadear a responsabilidade extracontratual do BCE, por força do artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE.
- 98 Por outro lado, a natureza fundamental desta regra que protege os particulares e a obrigação correspondente para o BCE de promover o seu respeito implica que os particulares tenham o direito de esperar que o BCE denuncie a violação de tal regra quando exerce as suas competências. A este respeito, recorde-se que já foi julgado, no contexto de uma facilidade de assistência financeira conferida pelo mecanismo europeu de estabilidade à República de Chipre, que o artigo 17.º, n.º 1, da Carta era suscetível de ser violado, pela Comissão Europeia, não só através de um ato positivo mas igualmente por um comportamento «passivo», ou mesmo por não ter sido tomada uma medida para a qual existe uma obrigação específica de agir que lhe incumbe (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.ºs 57, 59 e 66 a 75). Do mesmo modo, o estatuto particular reconhecido no quadro institucional dos Tratados do BCE não o isenta do respeito dos direitos fundamentais da União nem do seu dever de contribuir para a realização dos objetivos da União conforme visados nos artigos 2.º, 3.º e 6.º TUE (v., neste sentido, Acórdão de 10 de julho de 2003, Comissão/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, n.º 91).
- 99 Importa, contudo, recordar igualmente que o direito de propriedade garantido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta não é uma prerrogativa absoluta e que o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 69 e jurisprudência aí referida).
- 100 Por conseguinte, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, podem ser impostas restrições ao uso do direito de propriedade, na condição de essas restrições corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral e não constituírem, tendo em conta o objetivo prosseguido, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido (v. Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 101 No caso em apreço, é pacífico que a Lei n.º 4050/2012, que foi objeto do parecer controvertido, reduziu o valor nominal dos títulos de crédito controvertidos detidos pelos demandantes e, portanto, o seu direito ao reembolso do referido valor no momento em que esses títulos se deviam vencer.
- 102 Com efeito, os títulos de crédito vencidos devem, em princípio, ser reembolsados pelo seu valor nominal. Os demandantes eram, portanto, em princípio, vencidos os seus títulos, titulares de um crédito pecuniário oponível ao Estado grego de montante equivalente ao seu valor nominal. A adoção

da Lei n.º 4050/2012 alterou estas condições ao introduzir as CAC. Tal como é exposto no n.º 18, *supra*, estas eram aplicáveis a certos títulos de crédito gregos e previam mais precisamente a possibilidade de alterar as condições que os regem mediante um acordo celebrado entre, por um lado, o Estado grego e, por outro, uma maioria de detentores dos títulos de crédito gregos que representem pelo menos dois terços do valor nominal dos títulos em causa. Por força das disposições pertinentes da referida lei, uma alteração efetuada na sequência de tal acordo torna-se juridicamente vinculativa para todos os detentores de títulos de crédito gregos, incluindo os que não deram o seu acordo à alteração proposta.

- 103 A Lei n.º 4050/2012 permitiu, por conseguinte, forçar detentores de títulos de crédito gregos a participar na redução da dívida pública grega através de uma desvalorização do valor desses títulos, a partir do momento em que essa redução era aprovada pelo quórum dos respetivos proprietários. Deste modo, esta lei alterou os direitos dos detentores dos títulos de crédito gregos, não obstante a ausência de cláusulas de revisão contidas nas condições que regem a sua emissão.
- 104 Na sequência da adoção dessa lei, as autoridades helénicas publicaram as características de um PSI na redução da dívida pública grega e convidaram os detentores dos títulos de crédito em causa a participar numa troca de títulos. Uma vez que o quórum e a maioria exigida para proceder à troca de títulos prevista foram alcançados, todos os detentores de instrumentos de dívida gregos, incluindo aqueles que se opunham a essa troca, viram os seus títulos permutados em aplicação da Lei n.º 4050/2012 e, por conseguinte, o seu valor diminuído.
- 105 Se a adoção da Lei n.º 4050/2012 provocou, deste modo, uma violação ao direito de propriedade dos demandantes, há que observar que a referida lei responde a objetivos de interesse geral, entre os quais figura o de assegurar a estabilidade do sistema bancário da zona euro no seu todo. Com efeito, na falta de reestruturação da dívida pública grega, havia, por um lado, um risco não despidendo de uma deterioração suplementar da situação económica da época, ou mesmo uma eventual insolvência da República Helénica, cujos títulos de crédito em potencial incumprimento já não poderiam ser aceites pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais como garantias no âmbito de operações de crédito do Eurossistema e, por outro, os riscos que tal evolução poderia implicar para a estabilidade do sistema financeiro e para o funcionamento do Eurossistema no seu todo.
- 106 Tanto o TEDH como o Tribunal de Justiça reconheceram esses objetivos de interesse geral. Assim, no Acórdão de 21 de julho de 2016, *Mamatras e o. c. Grécia* (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, n.º 103), o TEDH considerou, no âmbito da sua apreciação do respeito do direito de propriedade na sequência de uma desvalorização do valor dos títulos de crédito gregos em aplicação da Lei n.º 4050/2012, que a República Helénica podia legitimamente tomar medidas para alcançar os objetivos de manter a estabilidade económica e a reestruturação da dívida, no interesse geral da Comunidade. Do mesmo modo, no seu Acórdão de 20 de setembro de 2016, *Ledra Advertising e o./Comissão e BCE* (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 71), no que respeita à crise da dívida pública cipriota, o Tribunal de Justiça decidiu que a estabilidade do sistema bancário da zona euro no seu conjunto constituía um objetivo de interesse geral prosseguido pela União.
- 107 Quanto à questão de saber se a redução do valor dos títulos de crédito controvertidos detidos pelos demandantes em litígio não constituía, tendo em conta o objetivo prosseguido, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido, importa recordar o seguinte.
- 108 Em primeiro lugar, como já foi declarado pelo Tribunal Geral, qualquer credor deve suportar o risco de insolvência do seu devedor, incluindo estatal. Além disso, a compra por um investidor de títulos de crédito estatais constitui, por definição, uma transação que comporta um certo risco financeiro, porque está sujeita às vicissitudes da evolução dos mercados de capitais. Além disso, os demandantes deviam saber que a compra de títulos de crédito gregos comportava um risco mesmo antes do início da crise

financeira, uma vez que o Estado grego emissor já se debatia com um endividamento e com um défice elevados (v., neste sentido, Acórdão de 7 de outubro de 2015, Accorinti e o./BCE, T-79/13, EU:T:2015:756, n.ºs 82 e 121).

- 109 Por outro lado, no caso em apreço, os demandantes adquiriram títulos de crédito gregos durante o período ao longo do qual a crise financeira fustigava a República Helénica. Com efeito, conforme foi exposto no n.º 1, *supra*, a crise da dívida pública grega despontou em outubro de 2009 e os títulos de crédito gregos foram adquiridos por F. Steinhoff, em setembro de 2011, por E. Filby, a partir de julho de 2011, pela Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, em dezembro de 2009, e por W. Bäcker, a partir de abril de 2011. Estes demandantes deviam, por conseguinte, conhecer a situação económica altamente instável que determinava a flutuação do valor dos títulos de crédito gregos, bem como o risco não despidendo de um incumprimento, ainda que seletivo, da República Helénica. Quanto à EMB Consulting, esta adquiriu, em 2017, os direitos dos detentores de títulos de crédito gregos que tinham eles próprios adquirido anteriormente. Nos articulados, foi precisado que os direitos que tinham sido cedidos à EMB Consulting tinham sido adquiridos na maior parte antes que a ideia de uma troca fosse evocada. Na audiência, o representante dos demandantes indicou que esses direitos tinham sido adquiridos nos anos 2011 e 2012. Na sua condição de sucessora nos direitos desses detentores de títulos de crédito gregos, a EMB Consulting não pode argumentar que não era conhecedora da situação económica altamente instável no momento da aquisição desses títulos.
- 110 Por outro lado, as divergências de pontos de vista entre os Estados-Membros da zona euro e dos outros órgãos implicados, como a Comissão, o FMI e o BCE, a propósito de uma reestruturação da dívida pública grega, não podiam ser ignoradas por credores privados como os demandantes. Nestas circunstâncias, um operador económico prudente e avisado não teria podido excluir o risco de uma reestruturação da dívida pública grega (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de outubro de 2015, Accorinti e o./BCE, T-79/13, EU:T:2015:756, n.ºs 82 e 121, e de 24 de janeiro de 2017, a Nausicaa Anadyomène e Banque d'escompte/BCE, T-749/15, não publicado, EU:T:2017:21, n.º 97).
- 111 Por último, as circunstâncias na origem da Lei n.º 4050/2012 eram realmente excecionais. Com efeito, a crise da dívida pública grega foi extraordinária e, na falta da sua reestruturação, um incumprimento, pelo menos seletivo e a curto prazo, da República Helénica era uma perspetiva credível (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2017, Nausicaa Anadyomène e Banque d'escompte/BCE, T-749/15, não publicado, EU:T:2017:21, n.º 97).
- 112 Em segundo lugar, tanto as instâncias gregas e europeias como a grande maioria do setor privado avaliaram as medidas de redução da dívida pública grega objeto do presente processo e deram-lhes o seu acordo. Como indica, em substância, o TEDH no Acórdão de 21 de julho de 2016, Mamatas e o. c. Grécia (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, n.º 116), uma das condições impostas pelos investidores institucionais internacionais para reduzir os seus créditos consistia na existência e na ativação de CAC. A ausência destas CAC teria implicado a aplicação de uma percentagem de redução maior em relação aos títulos de crédito gregos que estariam dispostos a aceitar um abatimento e teria contribuído para dissuadir um grande número de detentores de tais títulos de participação no processo de desendividamento. Verifica-se, assim, que as CAC e a reestruturação da dívida pública grega graças a elas obtida constituíam uma medida adequada e necessária à redução da referida dívida e à prevenção da cessação de pagamentos do Estado grego. De qualquer modo, pondo de parte o argumento, que, pelas considerações expostas, é infundado, segundo o qual a participação do setor privado na reestruturação da dívida pública grega teria podido ser limitada aos detentores de títulos de crédito que deram o seu acordo à troca dos seus títulos de crédito, os demandantes não alegaram que a Lei n.º 4050/2012 era manifestamente inadequada ou desmedida ou que existia uma medida igualmente eficaz, mas menos onerosa, para alcançar os objetivos de interesse público prosseguidos.

- 113 Em terceiro lugar, é certo que a troca de instrumentos de dívida gregos na sequência da Lei n.º 4050/2012 e a aprovação por uma maioria dos detentores de tais títulos provocaram uma diminuição muito importante do valor nominal destes últimos. Com efeito, foram aplicadas aos demandantes que não deram o seu acordo à proposta de alteração das condições que regem os seus títulos de crédito as novas condições contidas na referida lei, nomeadamente uma diminuição do valor nominal desses títulos. No entanto, tal como foi sublinhado pelo TEDH no seu Acórdão de 21 de julho de 2016, Mamatas e o. c. Grécia (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, n.º 112), o ponto de referência para apreciar o grau de prejuízo sofrido pelos demandantes não pode ser o montante que estes esperavam receber no momento da amortização dos seus títulos de crédito. Se o valor nominal de um título de crédito reflete a medida do crédito do seu detentor à data da amortização, esse valor não representa o verdadeiro valor de mercado à data em que o Estado grego adotou a regulamentação controvertida, concretamente em 23 de fevereiro de 2012, data em que a Lei n.º 4050/2012 foi adotada. Este valor tinha já sido afetado pelo processo de deterioração da solvência do Estado grego, que já tinha começado em meados de 2010 e que tinha prosseguido até ao final de 2011. Esta diminuição do valor de mercado dos títulos dos demandantes deixava entender que, em 20 de agosto de 2015, o Estado não estava em condições de honrar as suas obrigações decorrentes das cláusulas contratuais incluídas nos antigos títulos, ou seja, antes da adoção da Lei n.º 4050/2012.
- 114 Tendo em conta todos estes elementos, há que considerar que a redução do valor dos títulos de crédito controvertidos não constitui, tendo em conta o objetivo prosseguido, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido. Com efeito, tendo em conta a natureza do título de propriedade em causa, a magnitude da crise da dívida pública grega, o aval do Estado grego e da maioria dos detentores de títulos de crédito gregos para uma troca com a desvalorização desses instrumentos e a dimensão das perdas sofridas, essa intervenção não constituía uma violação inadmissível do direito de propriedade dos demandantes.
- 115 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos dos demandantes. Assim, a conclusão segundo a qual a troca obrigatória e a desvalorização dos títulos de crédito controvertidos dos demandantes são medidas que têm origem em decisões do Estado grego enquanto poder público não basta para provar a existência de uma violação do direito de propriedade na aceção do artigo 17.º, n.º 1, da Carta. A circunstância de que as obrigações são geralmente consideradas seguras, designadamente por força do regulamento sobre a solvência (v. n.º 88, *supra*), não põe em causa a apreciação segundo a qual a compra de títulos de crédito estatais constitui, por definição, uma transação que comporta um certo risco financeiro (v. n.º 108, *supra*). Do mesmo modo, as perdas financeiras apresentadas pelos demandantes, mesmo que demonstradas, não bastam para provar a existência de uma violação do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, uma vez que as obrigações comportam um valor residual e, na falta de CAC e de reestruturação da dívida pública grega graças a elas obtida, a probabilidade de uma cessação de pagamentos da República Helénica teria aumentado nitidamente, provocando, assim, não só um colapso da economia grega e um risco para a zona euro mas igualmente uma redução ainda mais significativa do valor dos títulos de crédito controvertidos dos demandantes. Por último, na medida em que os demandantes alegam que o Acórdão do TEDH de 21 de julho de 2016, Mamatas e o. c. Grécia (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614), não é pertinente, uma vez que trata unicamente da expropriação dos credores privados gregos e não dos credores privados estrangeiros não estabelecidos na Grécia, há que observar que os demandantes não apresentam nenhum argumento convincente para demonstrar que o TEDH teria decidido de forma diferente se se devesse pronunciar expressamente sobre a situação desses credores estrangeiros que, além disso, estavam vinculados pelas mesmas condições convencionais que os credores gregos, com fundamento no direito das obrigações grego.
- 116 Por conseguinte, a limitação do valor dos títulos de crédito controvertidos dos demandantes não constitui uma medida desproporcionada tendo em conta o objetivo que consiste em proteger a economia da República Helénica e a zona euro contra um risco de cessação de pagamentos da República Helénica e o colapso da sua economia. É, portanto, sem razão, que os demandantes alegam

que as medidas em causa constituem uma violação do artigo 17.º, n.º 1, da Carta. Além disso, não havendo violação desta disposição, não se pode acusar o BCE de não a ter denunciado no parecer controvertido.

Quanto à violação do artigo 63.º TFUE

- 117 Os demandantes consideram que o BCE deveria ter imperativamente observado no parecer controvertido que a aplicação da Lei n.º 4050/2012 implica uma violação do artigo 63.º TFUE. Segundo os demandantes, a Lei n.º 4050/2012 está na origem de uma restrição aos movimentos de capitais na medida em que este conceito deve ser entendido no sentido de englobar uma privação legal dos direitos dos credores quando essa privação não assenta numa cláusula de revisão válida. A saída dos capitais do reembolso dos títulos de crédito vencidos bem como dos juros está restringida pelo facto de os credores que não deram o seu acordo obterem, em vez da totalidade do capital investido, unicamente frações deste último sob a forma de novos títulos de crédito ou de obrigações que só se vencerão entre 2022 e 2042. Os demandantes consideram que esta restrição não pode ser justificada por motivos de ordem pública referidos no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, uma vez que os credores que não deram o seu acordo à redução do valor nominal dos títulos de crédito gregos não constituíam, em razão dos seus créditos, uma ameaça para o Estado grego.
- 118 O BCE contesta que lhe possa ser imputada uma violação do artigo 63.º TFUE assim como a própria existência de uma violação desta disposição no caso em apreço.
- 119 O artigo 63.º, n.º 1, TFUE proíbe todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e os países terceiros. São constitutivas dessas restrições, nomeadamente, medidas impostas por um Estado-Membro que sejam suscetíveis de dissuadir, limitar ou impedir investidores de outros Estados-Membros de investir no referido Estado-Membro ou, inversamente, de natureza a dissuadir, limitar ou impedir investidores desse Estado-Membro de investir noutros Estados-Membros [v., neste sentido, Acórdãos de 26 de setembro de 2000, Comissão/Bélgica, C-478/98, EU:C:2000:497, n.º 18; de 23 de outubro de 2007, Comissão/Alemanha, C-112/05, EU:C:2007:623, n.º 19; e de 26 de maio de 2016, NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, n.º 44].
- 120 A livre circulação de capitais consagrada no artigo 63.º, n.º 1, TFUE constitui uma das liberdades fundamentais da União (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2010, Dijkman e Dijkman-Lavaleije, C-233/09, EU:C:2010:397, n.ºs 40 e 41, e de 6 de março de 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, n.º 66) cujo respeito se impõe tanto aos Estados-Membros como às instituições da União (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de fevereiro de 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, n.º 18; de 2 de março de 2010, Arcelor/Parlamento e Conselho, T-16/04, EU:T:2010:54, n.º 177; e de 12 de dezembro de 2012, Evropaïki Dynamiki/EFSA, T-457/07, não publicado, EU:T:2012:671, n.º 36) e, portanto, igualmente ao BCE.
- 121 Independentemente da questão de saber se a aplicação da Lei n.º 4050/2012 implicou uma restrição aos movimentos de capitais na aceção do artigo 63.º, n.º 1, TFUE, há que constatar que tal restrição, se tivesse sido demonstrada, seria justificada por razões imperiosas de interesse geral.
- 122 Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu que a livre circulação de capitais podia ser limitada por uma regulamentação nacional na condição de esta última ser justificada, com base em considerações objetivas independentes da origem dos capitais em questão, por razões imperiosas de interesse geral, e de que respeite o princípio da proporcionalidade, o que exige que seja adequada para garantir a realização do objetivo legitimamente prosseguido e que não vá além do que é necessário para que esse objetivo seja alcançado (v. Acórdão de 6 de março de 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, n.º 76 e jurisprudência referida).

- 123 No caso em apreço, as medidas em causa eram justificadas por razões imperiosas de interesse geral. Com efeito, como foi exposto no n.º 111, *supra*, as circunstâncias na origem da Lei n.º 4050/2012 eram realmente excepcionais, uma vez que, na inexistência de reestruturação, uma falta de pagamento, pelo menos seletivo, a curto prazo, pela República Helénica era uma perspectiva credível. Além disso, tal como está explicado nos n.ºs 105 e 106, *supra*, as medidas em causa visavam garantir a estabilidade do sistema bancário da zona euro no seu todo. Este objetivo constitui uma razão imperiosa de interesse geral.
- 124 Além disso, os demandantes não demonstraram que as medidas em causa eram proporcionadas. Estas medidas permitiram restabelecer a estabilidade do sistema bancário da zona euro no seu todo e não está demonstrado que iam além do que era necessário para restabelecer a referida estabilidade. Em especial, a participação dos credores privados na troca de títulos de crédito gregos numa base exclusivamente voluntária, como preconizam os demandantes, não permitiria assegurar o sucesso dessa troca de títulos. Com efeito, ao não garantir um tratamento igualitário entre os credores, poucos desses credores teriam aceitado a troca tendo em conta o risco moral que essa troca implicava, ou seja, que suportariam as consequências dos riscos assumidos pelos credores que não participassem na troca dos títulos de crédito gregos. Ora, o sucesso da troca de títulos condicionava a reestruturação da dívida pública grega, que por sua vez era necessária para estabilizar o sistema bancário da zona euro.
- 125 Por conseguinte, os demandantes criticam, sem razão, o BCE por não ter denunciado, no parecer controvertido, uma violação da livre circulação de capitais na aceção do artigo 63.º TFUE.

Quanto à violação do artigo 124.º TFUE

– Observações preliminares

- 126 Os demandantes alegam que a República Helénica violou o artigo 124.º TFUE ao impor aos credores que não deram o seu acordo uma troca obrigatória dos seus títulos de crédito gregos existentes por novos títulos.
- 127 O BCE contesta tanto a alegação segundo a qual violou o artigo 124.º TFUE como aquela segundo a qual a República Helénica violou esta disposição. Além disso, o BCE considera que os seus direitos de defesa foram violados no que respeita aos n.ºs 55 e 56 do Anexo A.8 mencionados pelos demandantes, uma vez que esses números não figuravam na petição.

– Quanto aos direitos de defesa do BCE

- 128 Na petição, os demandantes consideraram que a Comissão tinha confirmado que existia uma violação do artigo 124.º TFUE em caso de expropriação. Para fundamentar esta afirmação, os demandantes remeteram para os n.ºs 55 e 56 das observações da Comissão de 19 de agosto de 2013 apresentadas ao Tribunal de Justiça nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13 apensadas em anexo A.8. Os números 55 e 56 dessas observações não foram, porém, retomados no anexo A.8, pois as páginas 13 a 15 dessas observações estavam em falta. O BCE inferiu destes factos que não pôde exercer os seus direitos de defesa quanto a estes pontos.
- 129 A este respeito, recorde-se que decorre do princípio da liberdade da prova que uma parte perante o Tribunal Geral tem, em princípio, o direito de invocar como prova peças apresentadas no decurso de outro processo judicial. A boa administração da justiça só se opõe à sua apresentação no Tribunal Geral quando a referida parte tenha tido acesso a essas peças de forma irregular ou quando as mesmas são confidenciais (v., neste sentido, Acórdão de 4 de julho de 2017, *European Dynamics Luxembourg e o./Agência Ferroviária da União Europeia*, T-392/15, EU:T:2017:462, n.º 55).

130 Por outro lado, observe-se que os demandantes apresentaram as páginas que faltavam no anexo A.8 na fase da réplica (v. anexo C.5), pelo que o BCE pôde tomar posição sobre estes pontos na fase da tréplica e na audiência. Além disso, o argumento adiantado pelos demandantes não assenta unicamente no anexo A.8, mas igualmente no anexo A.9. Ora, os n.ºs 48 e 49 deste anexo, que contêm as observações da Comissão de 21 de fevereiro de 2014 submetidas ao Tribunal de Justiça no processo C-578/13, são idênticos aos n.ºs 55 e 56 das observações da Comissão de 19 de agosto de 2013 retomadas no anexo C.5.

131 Tendo em conta estes elementos, o BCE não tem razão quando alega que os seus direitos de defesa foram violados e que o exposto pelos demandantes baseado nos pontos 55 e 56 do anexo A.8 deve ser rejeitado.

– *Quanto ao artigo 124.º TFUE*

132 Por força do artigo 124.º TFUE, são proibidas quaisquer medidas não baseadas em considerações de ordem prudencial que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições, órgãos ou organismos da União, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades públicas, de outros organismos do setor público ou de empresas públicas dos Estados-Membros.

133 Os demandantes consideram que, por força desta disposição e do Regulamento (CE) n.º 3604/93 do Conselho, de 13 de dezembro de 1993, que especifica as definições com vista à aplicação da proibição de acesso privilegiado enunciada no artigo [124.º TFUE] (JO 1993, L 332, p. 4), os Estados-Membros não podem proporcionar ao setor público, através de medidas de poder público, um acesso privilegiado a instituições de crédito. Ora, segundo os demandantes, de entre os quais os credores que não deram o seu acordo à reestruturação da dívida pública grega, figuravam, designadamente, instituições de crédito que constituíam «instituições financeiras» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3604/93, em conjugação com o artigo 1.º, primeiro travessão, da Primeira Diretiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (JO 1977, L 322, p. 30; EE 06 F2 p. 21). Segundo os demandantes, a troca obrigatória de títulos de crédito gregos instituída pela Lei n.º 4050/2012 obrigou as instituições financeiras a constituírem-se depositárias dos novos títulos de crédito estatais em condições manifestamente não conformes com o mercado. Por conseguinte, a referida troca viola o artigo 124.º TFUE. Para basear este argumento, os demandantes observam, por um lado, que, no momento da troca obrigatória de títulos de crédito gregos, em março de 2012, os «novos» títulos de crédito tinham um valor nominal que representava apenas 46,5 % do valor dos «antigos» títulos de crédito trocados e, por outro, que, do ponto de vista económico, os referidos «novos» títulos tinham um valor que representava apenas 21,5 % do valor dos referidos «antigos» títulos [v. Acórdão do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado), de 22 de março de 2014].

134 Assim, os demandantes acusam, em substância, o BCE de ter cometido uma violação suficientemente caracterizada ao não denunciar o facto de o projeto de Lei n.º 4050/2012 dar origem a uma violação do artigo 124.º TFUE.

135 No entanto, por um lado, a Lei n.º 4050/2012 não consagra um acesso privilegiado às instituições financeiras contrário ao artigo 124.º TFUE.

136 Com efeito, o artigo 124.º TFUE proíbe qualquer medida não baseada em considerações de ordem prudencial, que concede, designadamente aos Estados-Membros, um acesso privilegiado às instituições financeiras a fim de incentivar os Estados-Membros a respeitar uma política orçamental sã, evitando que um financiamento monetário dos défices públicos ou um acesso privilegiado das autoridades

públicas aos mercados financeiros conduza a um endividamento excessivo ou a défices excessivos dos Estados-Membros (v., neste sentido, primeiro considerando do Regulamento n.º 3604/93 e Acórdão de 1 de outubro de 2015, Bara e o., C-201/14, EU:C:2015:638, n.º 22 e jurisprudência referida).

- 137 Ora, a Lei n.º 4050/2012 não tem por objetivo aumentar o endividamento da República Helénica, mas, pelo contrário, reduzi-lo, atendendo ao seu caráter excessivo, desvalorizando os títulos detidos pelos demandantes.
- 138 Por outro lado, a adoção da Lei n.º 4050/2012 é justificada por considerações de ordem prudencial na aceção do artigo 124.º TFUE. Com efeito, o artigo 2.º do Regulamento n.º 3604/93 define-as como as considerações subjacentes às disposições legislativas ou regulamentares ou aos atos administrativos nacionais adotados com base no direito da União ou a esse direito comparáveis e que tenham por objetivo promover a solidez das instituições financeiras a fim de reforçar a estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto e a proteção dos clientes dessas instituições. Ora, o projeto de lei n.º 4050/2012 contribuía para preservar tanto as finanças públicas gregas como a estabilidade do sistema financeiro da zona euro (v. n.ºs 105 e 106, *supra*).
- 139 Por outro lado, o artigo 124.º TFUE não visa proteger os demandantes e não lhes confere direitos.
- 140 Ora, tal como foi exposto no n.º 77, *supra*, não pode ser admitida como fundamento para uma indemnização uma regra de direito que não confere direitos à pessoa que a invoca. Assim, não pode ser admitida uma regra que não protege a pessoa contra a ilegalidade por ela invocada, mas que protege uma outra pessoa. Uma regra de direito tem por objeto conferir direitos aos particulares quando gera uma vantagem suscetível de ser qualificada como direito adquirido, tem por função proteger os interesses dos particulares ou procede à atribuição de direitos em proveito dos particulares cujo conteúdo possa ser suficientemente identificado (v. Acórdão de 19 de outubro de 2005, Cofradía de pescadores «San Pedro de Bermeo» e o./Conselho, T-415/03, EU:T:2005:365, n.º 86 e jurisprudência referida). No caso em apreço, a regra enunciada no artigo 124.º TFUE visa proteger as instituições da União e dos Estados-Membros contra os riscos orçamentais de um acesso privilegiado às instituições financeiras. A proibição imposta pelo artigo 124.º TFUE não visa, portanto, proteger os cidadãos e as empresas como os demandantes no caso em apreço, mas a União enquanto tal, incluindo os Estados-Membros, contra comportamentos suscetíveis de comprometer a estabilidade económica e financeira da União no seu conjunto.
- 141 Por conseguinte, o artigo 124.º TFUE não pode ser considerado uma disposição que confere direitos aos demandantes, pelo que estes não podem invocá-lo em apoio do seu pedido indemnizatório.
- 142 Por todas estas razões, os demandantes invocam, sem razão, a existência de uma ilegalidade que dê origem à responsabilidade do BCE perante os demandantes em razão da inexistência de denúncia pelo BCE de uma violação do artigo 124.º TFUE no caso em apreço.
- 143 Tendo em conta o caráter cumulativo das condições que determinam a existência de responsabilidade extracontratual do BCE, a ação deve ser julgada integralmente improcedente sempre que uma dessas condições não esteja preenchida (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2017, Nausicaa Anadyomène e Banque d'escompte/BCE, T-749/15, não publicado, EU:T:2017:21, n.º 68 e jurisprudência referida).
- 144 No caso em apreço, tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, impõe-se concluir que nenhum dos argumentos invocados pelos demandantes permitiu demonstrar que o BCE tinha cometido uma violação suficientemente caracterizada de regras jurídicas que confirmam direitos aos particulares. Por conseguinte, por esta única razão, devem os pedidos de indemnização apresentados pelos demandantes ser julgados improcedentes e sem que seja necessário apreciar a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado do BCE e o dano invocado.

Quanto às despesas

¹⁴⁵ Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os demandantes sido vencidos, há que condená-los nas despesas, em conformidade com o pedido do BCE.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) **A ação é julgada improcedente.**
- 2) **Frank Steinhoff, Ewald Filbry, Vereinigte Raiffeisenbanken Gräfenberg-Forchheim-Eschenau-Heroldsberg eG, M. Werner Bäcker e EMB Consulting SE são condenados nas despesas.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Póltorak

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de maio de 2019.

Assinaturas