



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 28 de maio de 2020¹

Processos apensos C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P

Conselho da União Europeia
contra
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
e outras partes cujos nomes constam do anexo I²
Comissão Europeia,
Banco Central Europeu (BCE),
Eurogrupo,
União Europeia (C-597/18 P)
e
Conselho da União Europeia
contra
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
e outras partes cujos nomes constam do anexo II³
Comissão Europeia,
Banco Central Europeu (BCE),
Eurogrupo
União Europeia (C-598/18 P)
e
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
e outras partes cujos nomes constam do anexo I (C-603/18 P)
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
e outras partes cujos nomes constam do anexo II,
(C-604/18 P)
contra
Conselho da União Europeia,
Comissão Europeia,
Banco Central Europeu (BCE),
Eurogrupo,
União Europeia (C-603/18 P e C-604/18 P)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Responsabilidade extracontratual — Política económica e monetária — Programa de apoio à estabilidade de Chipre — Eurogrupo — Natureza jurídica — Competência jurisdicional dos juízes da União»

¹ Língua original: italiano.

² A lista das outras partes é anexa apenas à versão notificada às partes.

³ A lista das outras partes é anexa apenas à versão notificada às partes.

1. Qual é a natureza jurídica do Eurogrupo? Como se posiciona este organismo no complexo quadro constitucional da União económica e monetária (a seguir «UEM»)? Pode o Eurogrupo ser qualificado de «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE? Consequentemente, dispõem os juízes da União de competência jurisdicional para conhecer de ações de indemnização intentadas, nos termos da referida disposição, contra o Eurogrupo, por eventuais danos causados por atos alegadamente prejudiciais praticados por esse organismo?

2. Estas são as questões abordadas nas presentes conclusões, que dizem respeito a dois recursos interpostos pelo Conselho da União Europeia⁴, apoiado pela Comissão Europeia, contra dois acórdãos do Tribunal Geral (a seguir «acórdãos recorridos»)⁵, nos quais este último declarou improcedentes as exceções de inadmissibilidade suscitadas pelo Conselho relativamente a ações de indemnização intentadas, *inter alia*, contra o Eurogrupo.

3. Os processos relativos aos dois recursos do Conselho acima referidos, nos quais, conforme pedido pelo Tribunal de Justiça, se focalizam as presentes conclusões, são apenas a dois outros processos relativos a recursos⁶, interpostos pelos titulares de depósitos ou acionistas de dois bancos cipriotas (mencionados nos anexos I e II; a seguir «demandantes em primeira instância»), também contra os acórdãos recorridos. Pedem a anulação dos referidos acórdãos na medida em que o Tribunal Geral julgou improcedentes as ações de indemnização por eles intentadas contra o Conselho, a Comissão, o Banco Central Europeu (BCE) e o Eurogrupo por prejuízos alegadamente causados por uma série de atos destes, entre os quais algumas declarações do Eurogrupo⁷.

4. Os presentes processos possuem indubitável relevância constitucional. Oferecem ao Tribunal de Justiça a possibilidade de clarificar a natureza jurídica do Eurogrupo, organismo com uma influência política certamente relevante, mas que constitui, no quadro constitucional/institucional europeu, o organismo talvez mais discutido e menos fácil de enquadrar.

I. Quadro jurídico

5. O artigo 137.º TFUE dispõe que «[as] regras a que obedecem as reuniões entre os ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o Euro são definidas pelo Protocolo relativo ao Eurogrupo».

6. O Protocolo n.º 14 relativo ao Eurogrupo, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «Protocolo n.º 14») enuncia, no seu preâmbulo, que «[AS] ALTAS PARTES CONTRATANTES, DESEJOSAS de favorecer as condições de um crescimento económico mais forte na União Europeia e, nesta perspetiva, de desenvolver uma coordenação cada vez mais estreita das políticas económicas na área do Euro, CONSCIENTES da necessidade de prever disposições específicas para um diálogo reforçado entre os Estados-Membros cuja moeda seja o Euro, na expectativa de que o Euro se torne a moeda de todos os Estados-Membros da União, ACORDARAM nas disposições [...]» dos artigos 1.º e 2.º do referido protocolo.

7. O artigo 1.º do Protocolo n.º 14 enuncia que «[os] ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o Euro reúnem-se entre si de maneira informal. Estas reuniões têm lugar, na medida do necessário, para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de moeda única. Nelas participa a Comissão. O Banco Central Europeu será convidado a participar nessas reuniões, que serão preparadas pelos representantes dos ministros das Finanças dos Estados-Membros cuja moeda seja o Euro e da Comissão».

4 Conselho/K. Chrysostomides & Co. e o. (C-597/18 P) e Conselho/Bourdouvali e o. (C-598/18 P).

5 Acórdãos de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o. (T-680/13, EU:T:2018:486) e Bourdouvali e o./Conselho e o. (T-786/14, não publicado, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o. (C-603/18 P) e Bourdouvali e o./Conselho e o. (C-604/18 P).

7 V., em detalhe, n.ºs 75 a 79 e 71 a 75 dos acórdãos recorridos, respetivamente, nos processos T-680/13 e T-786/14.

8. O artigo 2.º do Protocolo n.º 14 refere que «[os] ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o Euro elegem um presidente por dois anos e meio, por maioria desses Estados-Membros».

II. Matéria de facto

9. Os factos que estão na origem do litígio são expostos com clareza nos n.ºs 10 a 46 dos acórdãos recorridos, para os quais se remete para maiores detalhes.

10. Para os fins das presentes conclusões, é suficiente recordar que, durante a crise financeira iniciada em 2011, um certo número de bancos com sede em Chipre, entre os quais o Cyprus Popular Bank e o Bank of Cyprus, se defrontaram em 2012 com sérias dificuldades financeiras.

11. Intervindo em apoio do seu próprio sistema bancário, a República de Chipre apresentou em junho de 2012 ao presidente do Eurogrupo um pedido de assistência financeira, que levou à negociação de um memorando de entendimento, no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico, entre a Comissão, em articulação com o BCE e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e as autoridades cipriotas.

12. Esse memorando de entendimento foi aprovado em 24 de abril de 2013 pelo Conselho de Governadores do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), foi assinado em 26 de abril de 2013 e foi aprovado em 30 de abril de 2013 pelo Parlamento cipriota.

13. Em 25 de abril de 2013, o Conselho adotou, ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, TFUE, a Decisão 2013/236 dirigida a Chipre relativa a medidas específicas destinadas a restabelecer a estabilidade financeira e o crescimento sustentável⁸.

14. Quer no período anterior à adoção do memorando de entendimento, quer após a sua assinatura e aprovação, o Eurogrupo emitiu várias declarações públicas a respeito da assistência financeira à República de Chipre.

15. Mais especificamente, na sua declaração de 25 de março de 2013, o Eurogrupo comunicou, *inter alia*, que chegara a um acordo sobre os elementos essenciais de um futuro programa macroeconómico de ajustamento com o apoio de todos os Estados-Membros cuja moeda é o Euro, bem como da Comissão, do BCE e do FMI. Na sua declaração de 13 de maio de 2013, o Eurogrupo acolheu favoravelmente a decisão do Conselho de Governadores do MEE de aprovar a primeira parcela de ajuda e confirmou que a República de Chipre tinha executado as medidas acordadas no memorando de entendimento de 26 de abril de 2013. Na sua declaração de 13 de setembro de 2013, o Eurogrupo, *inter alia*, regozijou-se, por um lado, com a conclusão da primeira missão de controlo da Comissão, do BCE e do FMI e, por outro, pelo facto de o Bank of Cyprus ter saído do processo de resolução.

III. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

16. Por processos instaurados no Tribunal Geral em 20 de dezembro de 2013 (processo T-680/13) e 1 de dezembro de 2014 (processo T-786/14), respetivamente, os demandantes em primeira instância intentaram as ações de indemnização mencionadas no n.º 3, *supra*, contra o Eurogrupo, entre outros.

⁸ JO 2013, L 141, p. 32.

17. Na pendência do processo no Tribunal Geral, o Conselho, a Comissão e o BCE, em requerimentos separados⁹, deduziram exceções de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

18. Nos acórdãos recorridos, o Tribunal Geral julgou improcedentes as ações intentadas pelos demandantes em primeira instância e condenou-os nas despesas do processo.

IV. Pedidos das partes

19. Nos processos C-597/18 P e C-598/18 P, nos quais se focalizam as presentes conclusões, o Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne anular as partes dos acórdãos recorridos em que o Tribunal Geral declarou improcedentes as exceções de inadmissibilidade deduzidas pelo Conselho relativamente às ações de indemnização intentadas contra o Eurogrupo, e condenar os demandantes em primeira instância nas despesas.

20. Nos processos acima referidos, os demandantes em primeira instância pedem que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento aos recursos interpostos pelo Conselho, e condená-lo nas despesas.

21. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne julgar procedentes os pedidos formulados pelo Conselho e condenar os demandantes em primeira instância nas despesas das duas instâncias do litígio.

22. A República da Finlândia, admitida a intervir em apoio das conclusões do Conselho por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 2019, pede que o Tribunal de Justiça se digne julgar procedentes os pedidos formulados pelo Conselho e anular os acórdãos recorridos na medida em que declararam admissíveis as ações de indemnização intentadas pelos demandantes em primeira instância contra o Eurogrupo.

V. Análise dos recursos

23. Os recursos interpostos pelo Conselho, nos quais, como foi dito, se focalizam as presentes conclusões, contestam o raciocínio efetuado pelo Tribunal Geral nos acórdãos recorridos (nos n.ºs 106 a 114 do Acórdão no processo T-680/13, e nos n.ºs 102 a 110 do Acórdão no processo T-786/14, respetivamente) e a consequente conclusão segundo a qual o Eurogrupo deve ser qualificado de «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE de modo a que os atos danosos deste possam ser imputados à União.

A. Raciocínio do Tribunal Geral na parte pertinente dos acórdãos recorridos

24. Nos acórdãos recorridos, o Tribunal Geral salientou, antes de mais, que, segundo a jurisprudência, o termo «instituição» utilizado no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, engloba não apenas as instituições da União enumeradas no artigo 13.º, n.º 1, TUE, mas também todos os outros órgãos e organismos da União instituídos pelos Tratados e destinados a contribuir para a realização dos objetivos da União¹⁰.

25. O Tribunal Geral considerou, em seguida, que a circunstância de o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 20 de setembro de 2016, Mallis e o./Comissão e BCE (C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702; a seguir «Acórdão Mallis»; v., em especial, n.º 61), ter julgado que o Eurogrupo não pode ser qualificado de «órgão ou organismo da União» na aceção do artigo 263.º TFUE, não exclui a

⁹ V. n.ºs 50 a 55 dos acórdãos recorridos.

¹⁰ N.ºs 106 (processo T-680/13) e 102 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos.

possibilidade de o qualificar como «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE. A esse respeito, o Tribunal Geral recordou que resulta da jurisprudência, por um lado, que o recurso de anulação e a ação de indemnização são vias de recurso diversas e autónomas, com funções diferentes e, por outro, que, para que o ato ou o comportamento danoso seja suscetível de dar origem à responsabilidade extracontratual da União, não é necessário que possa ser objeto de recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE¹¹.

26. O Tribunal Geral deduziu daí que a identificação das entidades da União que podem ser qualificadas de «instituições» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, deve ser efetuada segundo critérios específicos dessa disposição, diferentes dos previstos no artigo 263.º TFUE. Consequentemente, segundo o Tribunal Geral, para esse fim, há que determinar se a entidade da União à qual o ato ou o comportamento censurado é imputável foi instituída pelos Tratados e se destina a contribuir para a realização dos objetivos da União¹².

27. O Tribunal Geral considerou, portanto, que, dado que o artigo 137.º TFUE e o Protocolo n.º 14 preveem a existência, a composição, as regras de reunião e as funções do Eurogrupo, esse organismo deve ser considerado como um organismo da União, formalmente instituído pelos Tratados e destinado a contribuir para a realização dos objetivos da União. Por conseguinte, o Tribunal Geral concluiu que os atos e os comportamentos do Eurogrupo no exercício das competências que lhe são conferidas pelo direito da União são imputáveis à União¹³.

28. O Tribunal Geral considerou, por último, que qualquer solução contrária colidiria com o princípio da «União de direito», ao permitir, dentro do próprio ordenamento jurídico da União, a criação de entidades cujos atos e comportamentos não poderiam dar origem à responsabilidade desta¹⁴.

B. Resumo dos argumentos das partes

29. Nas suas petições, o Conselho suscita um único fundamento de recurso e sustenta que a conclusão do Tribunal Geral nos acórdãos recorridos, segundo a qual os atos do Eurogrupo podem implicar a responsabilidade extracontratual da União, se funda em diversos erros de direito.

30. Antes de mais, alega que o Tribunal Geral interpretou erradamente o Acórdão Mallis, já referido, e a jurisprudência citada nos acórdãos recorridos. Desta não resulta, com efeito, de modo nenhum, que a simples menção do Eurogrupo nos Tratados permita considerá-lo como uma «instituição» na aceção do artigo 340.º TFUE. O artigo 137.º TFUE e o Protocolo n.º 14 têm um alcance meramente reconhecedor e não instituidor do Eurogrupo, que foi instituído em 1997 pelo Conselho Europeu.

31. O Tribunal Geral não poderia concluir que o Eurogrupo tem personalidade jurídica, nem, em alternativa, que o Eurogrupo dispõe de competências que lhe são conferidas pelos Tratados, como é exigido pela jurisprudência que refere. A simples presença de disposições respeitantes à existência e às regras processuais de uma reunião informal não permite deduzir que são conferidas competências. O Tribunal Geral violou, portanto, o princípio da atribuição consagrado no artigo 5.º, n.º 2, TUE.

32. Por último, a falta de competência jurisdicional dos juízes da União para conhecer de ações de indemnização intentadas contra o Eurogrupo não coloca problemas do ponto de vista do princípio da tutela jurisdicional efetiva, na medida em que os particulares dispõem de outras possibilidades de fiscalização jurisdicional. Em primeiro lugar, a Comissão pode ser considerada responsável pela

11 N.ºs 107 a 110 (processo T-680/13) e 103 a 106 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos e jurisprudência referida.

12 N.ºs 111 e 112 (processo T-680/13), bem como 107 e 108 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos. V. jurisprudência mencionada *infra* na nota 18.

13 N.ºs 113 (processo T-680/13) e 109 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos.

14 N.ºs 114 (processo T-680/13) e 110 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos.

ilegalidade dos atos do MEE relativamente aos quais exerceu poderes¹⁵. Em segundo lugar, os particulares podem recorrer aos tribunais nacionais para obter a proteção dos seus direitos. Em terceiro lugar, os juízes da União têm a possibilidade de fiscalizar os atos do Conselho que antecedem e prefiguram os condicionalismos do MEE¹⁶.

33. A Comissão, que interveio em apoio do Conselho, entende, em primeiro lugar, que o Eurogrupo não entra no âmbito de aplicação *rationae personae* do artigo 340.º TFUE na medida em que constitui uma reunião informal dos ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro e não faz, portanto, parte do quadro institucional da União. Em segundo lugar, a Comissão sustenta que os artigos 263.º e 340.º TFUE têm o mesmo âmbito de aplicação *rationae personae*. Segundo esta instituição, o Tribunal Geral não pode basear o seu raciocínio em decisões jurisprudenciais anteriores segundo as quais um organismo cujos atos não sejam suscetíveis de recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE pode ser demandado judicialmente numa ação de indemnização nos termos do artigo 340.º TFUE.

34. O Governo finlandês, que interveio igualmente em apoio do Conselho, alega que, apesar de a existência do Eurogrupo ser reconhecida pelos Tratados, a sua mera menção não é suficiente para elevar o Eurogrupo ao nível de «instituição» da União.

35. Os demandantes em primeira instância sustentam, em primeiro lugar, que o Acórdão Mallis referido não é pertinente na medida em que dizia respeito a uma ação de anulação e não a uma ação por responsabilidade extracontratual. Resulta da jurisprudência que a admissibilidade da ação por responsabilidade extracontratual não depende do requisito de o organismo ter o poder de adotar atos vinculativos. Negar a possibilidade de uma assunção de responsabilidade da União pelos atos adotados pelo Eurogrupo equivale a desprestigiar o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva. Em segundo lugar, os demandantes em primeira instância contestam o argumento de que o Eurogrupo não foi instituído pelos Tratados. A sua existência foi, com efeito, formalizada pelo Tratado de Lisboa, com o artigo 137.º TFUE e o Protocolo n.º 14. Em terceiro lugar, o Eurogrupo não se limita a constituir um fórum informal de discussão, tendo responsabilidades no que diz respeito à elaboração das políticas económicas e orçamentais da União. Por último, os referidos recorrentes contestam que os particulares possam recorrer a vias judiciais alternativas a fim de obter proteção jurídica principalmente por dois motivos. A assunção de responsabilidades por parte da Comissão no exercício dos seus poderes não pode substituir a assunção de responsabilidades por parte do Eurogrupo. Além disso, a possibilidade de agir em juízo nos órgãos jurisdicionais nacionais é insatisfatória para os particulares porque apenas podem recorrer dos atos imputáveis às autoridades nacionais e não dos atos adotados pelas entidades instituídas pelos Tratados.

C. Análise jurídica

1. Observações preliminares

36. Os recursos interpostos pelo Conselho suscitam a questão da possibilidade de qualificar o Eurogrupo de «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e, consequentemente, da competência jurisdicional dos juízes da União para conhecer de ações de indemnização intentadas contra tal organismo, nos termos da referida disposição, por eventuais danos causados por atos alegadamente prejudiciais executados pelo Eurogrupo.

15 O Conselho refere-se aos n.ºs 56 a 60 do 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; a seguir «Acórdão Ledra»).

16 O Conselho refere-se ao Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do Euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira (JO L 140, p. 1), especificamente ao seu artigo 7.º

37. No que se refere às ações em matéria de responsabilidade extracontratual da União, há que recordar que, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.

38. A este respeito, cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita ao preenchimento de uma série de requisitos, concretamente, a ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado¹⁷.

39. Resulta da jurisprudência que o conceito de «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE é mais amplo que o do artigo 13.º, n.º 1, TUE. Com efeito, o termo «instituição» usado no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE não deve ser entendido no sentido de que apenas contempla as instituições da União enumeradas no artigo 13.º, n.º 1, TUE. Este conceito abrange igualmente, para efeitos do sistema de responsabilidade extracontratual estabelecido pelos Tratados, todos os outros organismos da União instituídos pelos Tratados e destinados a contribuir para a realização dos objetivos da União. Por conseguinte, os atos praticados por estes organismos no exercício das competências que lhes foram atribuídas pelo direito da União são imputáveis à União, nos termos dos princípios gerais comuns aos Estados-Membros a que se refere o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE¹⁸.

40. A fim de verificar se o Eurogrupo pode ser qualificado de «instituição da União» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, de modo a que as consequências danosas das suas ações possam ser imputadas à União, há que compreender a natureza jurídica desse organismo e o seu posicionamento no quadro institucional da UEM. Para esse fim, antes de mais, partirei de uma análise da arquitetura constitucional da UEM, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça (secção 2). Analisarei em seguida o Eurogrupo enquanto tal com referência à sua instituição, às suas funções e ao seu funcionamento em concreto (secção 3). Os elementos resultantes dessa análise permitirão identificar a natureza jurídica do Eurogrupo e a sua qualificação constitucional (secção 4). Por último, tecerei algumas considerações sobre as exigências conexas com o respeito do princípio da tutela jurisdicional efetiva (secção 5).

2. Arquitetura constitucional da UEM

41. Desde as suas origens, a UEM caracterizou-se por uma arquitetura constitucional «assimétrica», em relação aos dois elementos que a constituem: a política monetária e a política económica¹⁹. Essa situação de assimetria dizia respeito quer à repartição das competências, quer, consequentemente, às próprias estruturas constitucional e institucional.

42. Com efeito, no que se refere à repartição das competências, se, por um lado, foi conferida à União a competência exclusiva em matéria de política monetária para os Estados-Membros cuja moeda é o Euro²⁰, por outro, o controlo das políticas económicas, incluindo a política orçamental e a política fiscal, manteve-se na competência dos Estados-Membros.

17 Acórdão Ledra, n.º 64 e jurisprudência aí referida.

18 V., nesse sentido, Acórdão de 2 de dezembro de 1992, SGEEM e Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, n.ºs 12 a 16) e Acórdão do Tribunal Geral de 10 de abril de 2002, Lamberts/Mediatore (T-209/00, EU:T:2002:94, n.º 49), confirmado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 23 de março de 2004, Mediatore/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 A previsão de uma estruturação assimétrica da UEM encontra-se já no chamado Relatório Delors (Relatório sobre a União Económica e Monetária na Comunidade Europeia), publicado em 12 de abril de 1989, cujas indicações foram recebidas, em substância, pelo Conselho Europeu de Madrid de 26-27 de junho de 1989, em que se estabeleceu o início da execução em três fases da UEM (v., a esse respeito, *inter alia*, n.ºs 16, 17 e 19 desse relatório).

20 V. artigo 3.º, n.º 1, alínea c), TFUE.

43. Na falta de atribuição de uma competência de carácter geral através de uma efetiva transferência de poderes, como ocorreu com a política monetária, em matéria de política económica a União limita-se a exercer — em aplicação das disposições da parte III, título VIII, capítulo 1, TFUE — exclusivamente poderes de coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros²¹, bem como, e exclusivamente para os Estados-Membros cuja moeda é o Euro, em virtude de disposições especiais que lhes são aplicáveis, poderes de coordenação e de supervisão da disciplina orçamental e de elaboração de orientações de política económica²².

44. Tal situação de assimetria na repartição das competências na UEM implicou uma assimetria correspondente na organização constitucional e institucional da UEM, da qual decorre que a UEM é regida por um equilíbrio institucional próprio.

45. Com efeito, para o exercício das competências exclusivas da União em matéria de política monetária, os Tratados preveem um quadro institucional, constituído pelo BCE e pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais²³, ao passo que, no que se refere à política económica, o quadro geral é mais complexo.

46. Com efeito, a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros tem lugar num âmbito que abrange necessariamente três níveis de atuação distintos: o nível nacional, o nível da União e o nível intergovernamental.

47. A nível nacional, é exercida a política económica e fiscal cuja competência os Estados-Membros mantiveram. A nível da União, tem lugar a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros e, em relação aos países da área do Euro, são exercidos os poderes de supervisão acima referidos. Quanto ao nível intergovernamental, sempre representou uma das vias preferenciais para o desenvolvimento da integração económica entre os Estados e ainda hoje constitui um percurso paralelo que por vezes se sobrepõe ao da União.

48. A referida complexidade da estrutura constitucional da UEM acentuou-se posteriormente na sequência das medidas adotadas em resposta à crise financeira. A União e os Estados-Membros intervieram, com efeito, através de uma série de medidas de ajustamento, que foram adotadas quer no quadro institucional e jurídico da União, quer fora desse quadro.

49. Enquanto na esteira do direito da União foram adotadas diversas medidas destinadas a prevenir uma nova crise financeira²⁴, fora do quadro institucional e jurídico da União, os Estados-Membros da área do Euro reforçaram significativamente a cooperação, a nível intergovernamental, mais precisamente mediante a conclusão, em 2 de fevereiro de 2012, do Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade (a seguir «Tratado MEE») e, em 2 de março de 2012, do Tratado sobre a estabilidade, a coordenação e a governação na União Económica e Monetária (a seguir «*Fiscal compact*»).

21 V. artigo 5.º, n.º 1, TFUE.

22 V. artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, e parte III, título VIII, capítulo 4, TFUE.

23 V., a esse respeito, parte III, título VIII, capítulo 2, TFUE, parte VI, título I, capítulo 1, secção 6, TFUE e Protocolo n.º 4 relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu. A esse respeito, v., igualmente, Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:7, n.ºs 107 e segs.).

24 São aqui referidas duas séries de medidas: em primeiro lugar, as medidas adotadas em 2011 no quadro do chamado «*Six-Pack*» (para mais detalhes e referências, v. documento da Comissão Europeia Memo/11/898 de 12 de dezembro de 2011); em segundo lugar, a reforma, adotada em 2013, denominada «*Two-Pack*», que visou reforçar a integração económica e a convergência entre os Estados-Membros da área do Euro [Regulamento n.º 472/2013, já referido na nota 16, e Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do Euro (JO 2013, L 140, p. 11)]. Estas medidas são neste momento objeto de revisão e de discussão (v. comunicado de imprensa da Comissão de 5 de fevereiro de 2020, IP/20/170).

50. Essas medidas e, conseqüentemente, a respetiva implementação, embora se coloquem em planos diferentes do ponto de vista jurídico e institucional, do da União, por um lado, e intergovernamental, fora do âmbito jurídico da União, por outro, todavia, fazem parte de um quadro de conjunto comum e estão estreitamente ligadas entre si.

51. A forte inter-relação entre as medidas adotadas a nível da União e a nível intergovernamental fez surgir no quadro da UEM formas de cooperação — que aliás já se perfilavam antes da crise — que, colocando-se na fronteira entre esses dois níveis, podem ser identificadas com o termo de método «semi-intergovernamental». Trata-se, com efeito, de cooperação de natureza intergovernamental no sentido de que tem lugar fora do quadro jurídico e institucional da União. Todavia, essa cooperação apresenta fortes elementos de ligação e interdependência tanto com o direito como com o quadro institucional da União.

52. Assim, de um ponto de vista jurídico, existe uma conexão substancial entre os atos adotados pela União e os tratados adotados pelos Estados-Membros a nível intergovernamental, no sentido de que, por um lado, a obrigação de um Estado-Membro de participar nesses tratados decorre diretamente do seu estatuto no direito da União²⁵ e, por outro, esses atos contêm referências normativas cruzadas²⁶.

53. De um ponto de vista institucional, essas formas de cooperação caracterizam-se por um alto nível de participação das instituições da União nas ações de natureza intergovernamental e vice-versa. Assim, por exemplo, a Comissão e o BCE exercem importantes funções no quadro do Tratado MEE²⁷, ao passo que a Comissão está fortemente envolvida na implementação das disposições do *Fiscal compact*²⁸.

54. Numa situação do género, constitucionalmente e juridicamente complexa e interligada, pode tornar-se, assim, um pouco difícil traçar uma fronteira nítida entre as ações empreendidas a nível intergovernamental e a nível da União e, portanto, igualmente entre organismos de natureza intergovernamental e órgãos da União.

55. Nos últimos anos, o Tribunal de Justiça foi chamado em várias ocasiões, numa série de casos decorrentes de situações ligadas à crise financeira, a ocupar-se de questões relativas à arquitetura constitucional da UEM. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça procurou sempre manter o delicado equilíbrio constitucional e institucional decorrente das escolhas efetuadas pelos Estados-Membros.

56. Assim, no Acórdão Pringle²⁹, o Tribunal de Justiça, como Tribunal Pleno, declarou o Tratado MEE compatível com o direito da União. Nesse processo fundamental, o Tribunal de Justiça declarou especialmente, *inter alia*, que o direito da União não impede os Estados-Membros, nos domínios que não são da competência exclusiva da União, de confiarem missões às instituições da União, tais como a coordenação de uma ação coletiva empreendida por esses Estados-Membros fora do âmbito da União, desde que essas missões não desvirtuem as atribuições que os Tratados UE e FUE conferem a essas instituições³⁰.

25 V., por exemplo, considerando 7 no preâmbulo do Tratado MEE.

26 V., por exemplo, artigo 13.º, n.º 3, do Tratado MEE e artigo 2.º do *Fiscal compact* que reconheceram a primazia do direito da UE. Em sentido diferente, v., por exemplo, Regulamento n.º 472/2013 que cita várias vezes o Tratado MEE.

27 V., a esse respeito, n.º 156 e 157 do Acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756; a seguir «Acórdão Pringle») em que o Tribunal de Justiça enumera, com as respetivas referências normativas, as missões atribuídas à Comissão e ao BCE pelo Tratado MEE.

28 V. artigo 3.º, n.º 2, artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, artigos 6.º, 7.º, 8.º e 12.º, n.ºs 1 e 4, do *Fiscal compact*.

29 V. nota 27, *supra*.

30 V., em especial, n.ºs 55 a 70 e 155 a 169.

57. Em seguida, são fundamentais os Acórdãos nos processos Ledra³¹ e Mallis³², nos quais o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se no mesmo quadro factual relativo à crise financeira e bancária cipriota do dos processos submetidos ao Tribunal Geral em que foram proferidos os acórdãos recorridos.

58. Em especial, no Acórdão Ledra, o Tribunal de Justiça esclareceu que a circunstância de que as missões confiadas à Comissão e ao BCE no âmbito do Tratado MEE não implicarem um poder de decisão próprio e vincularem apenas o MEE, não exime tais instituições da possibilidade de serem demandadas nos tribunais da União em ações de indemnização por danos causados pelos comportamentos ilícitos que tenham adotado no cumprimento dessas missões. Em concreto, o Tribunal de Justiça sublinhou que a Comissão, quando atua no âmbito intergovernamental, conserva, no quadro do Tratado MEE, a sua função de guardião dos Tratados, como resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE³³.

59. No Acórdão Mallis, os recorrentes impugnaram em sede de recurso de anulação a declaração do Eurogrupo de 25 de março de 2013, na qual se fundam, *inter alia*, as ações de indemnização dos demandantes nos processos instaurados no Tribunal Geral que deram origem aos acórdãos recorridos. A esse respeito, o Tribunal de Justiça julgou que tal declaração não podia ser qualificada de decisão comum da Comissão e do BCE, e que a circunstância de estas duas instituições da União participarem nas reuniões do Eurogrupo não altera a natureza das declarações deste último e não pode levar a pensar que estas constituem a expressão de um poder decisório das duas instituições da União referidas³⁴.

60. No que se refere, em especial, ao Eurogrupo, no Acórdão Mallis, n.º 61, o Tribunal de Justiça salientou «não só que o qualificativo “informal” é utilizado na redação do Protocolo n.º 14 relativo ao Eurogrupo anexo ao Tratado FUE, mas também que o Eurogrupo não figura entre as diversas formações do Conselho da União Europeia [...]»³⁵, e que, consequentemente, «o Eurogrupo nem pode ser equiparado a uma formação do Conselho nem qualificado de órgão ou organismo da União na aceção do 263.º TFUE».

61. É na complexa arquitetura constitucional da UEM, acima descrita, integrada pela jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça, que deve ser enquadrado o Eurogrupo.

3. Eurogrupo

a) A instituição do Eurogrupo e as razões da sua criação

62. O Eurogrupo foi formalmente instituído por ocasião do Conselho Europeu do Luxemburgo de 12 e 13 de dezembro de 1997³⁶. Na Resolução adotada nessa ocasião, depois de ter recordado que «o Conselho ECOFIN é o centro de coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros, dispondo de poder de decisão nos domínios pertinentes» e «[este] papel determinante do Conselho ECOFIN no fulcro do processo de coordenação e de tomada de decisões em matéria económica consagra a unidade e a coesão [da União]», o Conselho Europeu estabeleceu que «[os] ministros dos

31 V. nota 15, *supra*.

32 V. n.º 25, *supra*.

33 N.ºs 53 a 60 e, em especial, n.º 59.

34 V. n.ºs 57 e 60 do Acórdão Mallis.

35 Enumeradas no anexo I do seu Regulamento Interno, adotado pela Decisão do Conselho 2009/937/UE, de 1 de dezembro de 2009 (JO L 325 de 11.12.2009, p. 35) e cuja lista é referida no artigo 16.º, n.º 6, TUE.

36 Resolução do Conselho Europeu, de 13 de dezembro de 1997, relativa à coordenação das políticas económicas na terceira fase da união económica e monetária e aos artigos 109.º e 109.º-B do Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO 1998, C 35, p. 1; a seguir «Resolução do Conselho Europeu de 1997», v., em especial, n.º 6).

Estados que participem na zona do Euro podem reunir-se a título informal para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de moeda única» e que «[a] Comissão e, se for caso disso, o Banco Central Europeu (BCE) são convidados a participar nas reuniões».

63. A razão na base da constituição do Eurogrupo encontra-se numa dupla exigência que surgiu na sequência da introdução do Euro nos Estados-Membros da União que partilham a moeda única. Por um lado, a exigência de uma maior eficácia da coordenação das políticas económicas desses Estados-Membros, sobretudo, mas não só, de um ponto de vista macroeconómico; por outro, a exigência de uma ligação entre a política monetária e a política económica.

64. Todavia, não podendo o Conselho, enquanto instituição da União constituída por representantes de todos os Estados-Membros, responder de modo eficaz a essas exigências de coordenação reforçada e de ligação — exigências necessárias apenas para alguns dos Estados-Membros da União — e não pretendendo afetar o acervo institucional indicado pelos Tratados, nem diminuir o papel do próprio Conselho enquanto instituição, foi escolhida a abordagem de criar um fórum exclusivo, de natureza intergovernamental, para os Estados-Membros da área do Euro, que lhes permitisse, a nível dos seus Ministros das Finanças, trocar opiniões sobre questões relacionadas com os seus interesses, estreitamente interligados devido à introdução da moeda única. Desde o início que a constituição do Eurogrupo espelhava, assim, a vontade dos Estados-Membros da área do Euro de tratar entre si as questões que lhes são específicas (e que, portanto, não dizem respeito aos outros Estados-Membros) e, para esse fim, de se reunirem, de maneira informal e fora do Conselho, para se coordenarem e harmonizarem as suas posições, mas sem ameaçar nem a integridade do Conselho enquanto fulcro do processo de decisão a nível da União em matéria económica, nem a independência do BCE.

65. Concebido, portanto, como instrumento intergovernamental de coordenação entre um nível propriamente nacional e um nível da União, o Eurogrupo adquiriu, contudo, de imediato uma importância política significativa, tornando-se a primeira referência na coordenação económica da área do Euro.

66. O Eurogrupo reuniu-se pela primeira vez no Luxemburgo em 4 de junho de 1998. Nos primeiros anos da sua existência atuou numa espécie de zona cinzenta jurídica, ainda que os trabalhos desenvolvidos informalmente no seu seio tenham sido progressivamente objeto de algumas medidas de caráter organizativo destinadas a estruturar as suas atividades e a conferir ao grupo uma conotação mais rigorosa a fim de melhorar o seu funcionamento. A esse respeito, podem mencionar-se, por exemplo, a possibilidade de emitir declarações ou comunicados, quando se considere oportuno³⁷, ou a decisão, em 2004, de se dotar de um presidente permanente nomeado por um período de dois anos³⁸.

b) O Eurogrupo na sequência da adoção do Tratado de Lisboa: composição e funcionamento

67. O Eurogrupo só foi reconhecido a nível do direito primário da União com o Tratado de Lisboa, especificamente no artigo 137.º TFUE e no Protocolo n.º 14.

68. O artigo 137.º TFUE limita-se a remeter para o Protocolo n.º 14 no que se refere às regras das reuniões entre os ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro.

³⁷ A primeira declaração do Eurogrupo foi emitida em 8 de maio de 2000 (v. Agence Europe, 7712, 8/9 de maio de 2000, p. 9).

³⁸ Nos primeiros anos, o Eurogrupo era presidido pela presidência rotativa do Conselho, exceto quando a presidência era exercida por um país que não fazia parte da área do euro; nesse caso, sucedia o primeiro país da área do Euro a exercer a presidência do Conselho.

69. O Protocolo n.º 14, por seu lado, tem um conteúdo mais substancial. Antes de mais, no preâmbulo, recorda o objetivo de favorecer as condições de um maior crescimento económico na União e a exigência, conexas, de desenvolver uma coordenação cada vez mais estreita das políticas económicas da área do Euro e, consequentemente, de prever disposições particulares para um diálogo reforçado entre os Estados-Membros da área do Euro na expectativa de que o Euro se torne a moeda de todos os Estados-Membros da União. Em seguida, no artigo 1.º, indica a composição do Eurogrupo, referindo a sua natureza informal, e o objetivo das reuniões, bem como prevê a participação da Comissão e do BCE; o artigo 2.º, respeita à eleição do presidente do Eurogrupo.

70. O Eurogrupo não é, todavia, mencionado apenas a nível do direito primário da União, mas igualmente noutros atos, quer de direito derivado da União, quer fora do quadro jurídico da União.

71. Assim, a nível de direito derivado da União, o Eurogrupo é mencionado no Regulamento n.º 473/2013³⁹ e no Regulamento sobre o Mecanismo Único de Supervisão⁴⁰. A nível de atos adotados no âmbito intergovernamental, o Eurogrupo ou o seu presidente são mencionados quer no *Fiscal compact*⁴¹, quer no Tratado MEE⁴².

72. No que se refere à sua composição, como é indicado no artigo 1.º do Protocolo n.º 14, o Eurogrupo é composto pelos ministros⁴³ dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro⁴⁴.

73. Nos termos do terceiro período da referida disposição, a Comissão participa nas reuniões do Eurogrupo. Consequentemente, na sequência da entrada em vigor do Protocolo n.º 14, a participação da Comissão tornou-se obrigatória, ao contrário do que sucedia anteriormente, quando a Comissão participava nas reuniões do Eurogrupo apenas por convite, ainda que, na prática, a sua participação fosse sistemática⁴⁵.

74. Nos termos do quarto período do artigo 1.º do Protocolo n.º 14, o BCE, por seu lado, será «convidado» a participar nessas reuniões. Assim, no que respeita a esta instituição, a adoção do Tratado de Lisboa não alterou o caráter facultativo da participação — associado às exigências de independência dessa instituição⁴⁶ — tendo apenas tornado obrigatório o convite para as reuniões⁴⁷.

75. Na prática, sempre que seja considerado oportuno, são convidados a participar nas reuniões igualmente o diretor executivo do MEE e, para os debates sobre os programas económicos nos quais esteja envolvido, o FMI⁴⁸.

39 V., *supra*, nota 24. V. em especial, considerando 16, 23, 34 e artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.ºs 3 e 5, 8.º, n.º 1, e, relativamente ao presidente do Eurogrupo, artigo 15.º, n.º 1. O Regulamento n.º 472/2013 menciona o grupo de trabalho «Eurogrupo» e o seu presidente (v., *infra*, n.º 77).

40 V. artigo 20.º, n.ºs 2, 3 e 6, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO 2013, L 287, p. 63).

41 V., em especial, artigo 12.º, n.º 4, que atribui ao Eurogrupo o encargo de preparar e dar seguimento às reuniões da Cimeira do Euro (*Euro Summit*) e indica que o presidente do Eurogrupo pode ser convidado a participar na Cimeira do Euro para esse fim.

42 V., a esse respeito, considerando 11 e artigo 5.º, n.º 2, que prevê a possibilidade de o Conselho de Governadores decidir ser presidido pelo presidente do Eurogrupo, e n.ºs 3 e 7, alínea b).

43 A esse respeito, há que salientar que, como se verá melhor *infra* no n.º 97, quer o texto do artigo 137.º TFUE quer o do artigo 1.º, primeiro período, do Protocolo n.º 14 são diferentes do do artigo 16.º, n.º 2, TUE, respeitante à composição do Conselho, que prevê uma representação de cada Estado-Membro ao «nível ministerial». Essa diferença de redação implica que, devido ao «caráter exclusivo» do Eurogrupo, ao contrário do que se refere ao Conselho, só os ministros e não os secretários de Estado podem participar nas reuniões do grupo. Ainda que isso não esteja especificado, em geral, participam em razão da competência os ministros das Finanças dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro.

44 Resulta do sítio Internet do Eurogrupo (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup>) que, na prática, todavia, é possível que este se reúna no chamado «formato inclusivo», igualmente com a participação dos ministros dos outros Estados-Membros nos debates.

45 Geralmente participa no Eurogrupo o membro da Comissão competente para os assuntos económicos e monetários e o Euro, acompanhado pelo diretor-geral da Direção-Geral de Economia e Finanças da Comissão.

46 O caráter facultativo da participação do BCE explica-se pela exigência de permitir que o BCE avalie se uma eventual participação numa determinada reunião pode ser ou não compatível com a sua independência. Na prática, o BCE participa sempre nas reuniões do Eurogrupo. Normalmente, nas reuniões do Eurogrupo participa o presidente do BCE, que pode, no entanto, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do BCE (Protocolo n.º 4 anexo ao TFUE) designar um representante.

47 O Protocolo n.º 14, com efeito, já não contém a locução «se for caso disso» presente na Resolução do Conselho Europeu de 1997.

48 Isso resulta do sítio Internet do Eurogrupo referido na nota 44, *supra*.

76. O artigo 2.º do Protocolo n.º 14 indica que os ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro elegem, por maioria desses Estados-Membros, por um período de dois anos e meio, um presidente do Eurogrupo⁴⁹, que constitui, de certo modo, o rosto do Eurogrupo no exterior⁵⁰.

77. O Eurogrupo reúne-se habitualmente uma vez por mês na véspera da sessão do Conselho-ECOFIN, mas se necessário podem realizar-se reuniões posteriormente. Como foi esclarecido na audiência, o Eurogrupo não dispõe de um secretariado próprio, mas possui um suporte organizacional variável, apoiando-se, no que se refere às exigências de logística relativas ao seu funcionamento, no secretariado do Conselho ou, eventualmente, no da Comissão. A preparação dos trabalhos do Eurogrupo é efetuada pelo «grupo de trabalho “Eurogrupo”» (*Eurogroup Working Group*), órgão preparatório composto por representantes dos Estados-Membros da área do Euro, do Comité Económico e Financeiro, da Comissão e do BCE.

78. Quanto ao objeto das reuniões, como se demonstra pelo segundo período do artigo 1.º do Protocolo n.º 14, os ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro reúnem-se «para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de moeda única» a fim de atingir o objetivo, referido no preâmbulo do mesmo protocolo, de «desenvolver uma coordenação cada vez mais estreita das políticas económicas da área do Euro» no quadro de «um diálogo reforçado entre [esses] Estados-Membros».

79. Como a Comissão salientou na audiência, o Eurogrupo pode discutir quer as questões que entram no âmbito do direito da União, quer as questões que se colocam fora desse âmbito.

80. Assim, por exemplo, entram manifestamente no âmbito do direito da União os debates no seio do Eurogrupo relativos aos projetos de planos orçamentais transmitidos pelos Estados-Membros ou a análise dos pareceres da Comissão relativos a esses projetos e à análise da situação e das perspetivas orçamentais para toda a área do Euro baseada na avaliação global efetuada pela Comissão, em aplicação dos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 5, do Regulamento n.º 473/2013. O mesmo é válido para os debates relativos ao relatório sobre a execução das missões atribuídas ao BCE em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito, em aplicação do artigo 20.º, n.ºs 2, 3, 4 e 6, do Regulamento sobre o Mecanismo Único de Supervisão⁵¹.

81. Ao invés, enquadram-se num âmbito jurídico intergovernamental e, portanto, externo em relação ao direito da União, por exemplo, as atividades exercidas pelo Eurogrupo em relação às Cimeiras do Euro (*Euro Summit*), previstas no *fiscal compact*⁵².

82. Em qualquer caso, existe um elevado nível de flexibilidade quanto ao objeto das reuniões, sendo o Eurogrupo livre de debater qualquer tema que, tendo um impacto na situação económica na área do Euro, necessite de uma coordenação entre os Estados-Membros dessa área.

83. Os resultados da reunião são apresentados ao público pelo presidente do Eurogrupo em conferência de imprensa. O Eurogrupo pode, além disso, emitir declarações públicas escritas. As declarações, orais ou escritas, divulgam o resultado do acordo político informal obtido sobre as questões debatidas no Eurogrupo.

49 O presidente é eleito por maioria simples dos membros com direito de voto (os ministros de cada Estado-Membro cuja moeda é o euro) e, portanto, não dos participantes.

50 Nem o protocolo n.º 14, nem qualquer outro ato oficial público refere especificamente quais as funções do presidente do Eurogrupo. Resulta, aliás, do sítio Internet do Eurogrupo que o seu presidente tem as seguintes missões: preside às reuniões do Eurogrupo e estabelece as respetivas ordens do dia; elabora o programa de trabalho a longo prazo do Eurogrupo; apresenta os resultados dos debates do Eurogrupo ao público e aos ministros dos países da União Europeia que não fazem parte da área do euro; representa o Eurogrupo nos grupos internacionais (como por exemplo o G7); informa o Parlamento Europeu das prioridades do Eurogrupo (v. sítio Internet do Eurogrupo referido na nota 44, *supra*). Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, acima referido, do Tratado que cria o MEE, o presidente do Eurogrupo pode igualmente ser eleito presidente do Conselho de Governadores do MEE, se os membros do Conselho decidirem nesse sentido.

51 V. nota 40, *supra*.

52 V. nota 41, *supra*.

c) Caráter informal do Eurogrupo

84. Atributo fundamental do Eurogrupo é o seu caráter informal, requisito já referido na Resolução do Conselho Europeu de 1997 e retomado textualmente no artigo 1.º, primeiro período, do Protocolo n.º 14.

85. A qualificação expressa das reuniões do Eurogrupo como decorrendo «a título informal» corresponde à vontade de caracterizar o grupo como um fórum de discussão política, de participação restrita⁵³, confidencial e flexível a fim de criar condições particulares que, facilitando os debates entre os ministros, contribuam de modo decisivo para atenuar as diferenças e resolver potenciais conflitos e, portanto, favoreçam a obtenção de um acordo político.

86. A razão da introdução do requisito da informalidade encontra-se na dupla exigência, ligada à *ratio* da criação e da própria existência do Eurogrupo, referida nos n.ºs 63 a 65, *supra*. Por um lado, tal requisito responde a exigências ligadas às relações entre Estados-Membros da área do Euro e outros Estados-Membros e à vontade de não diminuir o poder do Conselho ECOFIN, núcleo do poder decisório a nível da União no que respeita à coordenação económica. Por essa razão, o Eurogrupo, enquanto organismo informal, foi configurado como desprovido de poder decisório próprio, como de resto foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Mallis⁵⁴. Por outro lado, o requisito da informalidade responde à preocupação de garantir a independência do BCE face ao poder político, em especial aos Estados-Membros. A informalidade tornou-se, portanto, uma condição prévia para o diálogo entre as autoridades competentes para a política monetária e as autoridades competentes para a política económica na UEM.

87. Por outro lado, questões como as estratégias fiscais ou orçamentais ou as perspetivas de crescimento económico não exigem sempre decisões imediatas, implicando antes um diálogo regular e uma troca contínua de opiniões que permita a cada ministro aprofundar, com total confidencialidade, a análise da situação do seu Estado-Membro, particularmente no âmbito do contexto europeu, e, por conseguinte, as possíveis decisões com as quais se confronta.

88. O Eurogrupo exerce, de qualquer modo, uma influência notável a todos os níveis da governação da UEM, como de resto se demonstrou recentemente⁵⁵: a nível da União, pode determinar as deliberações do Conselho ECOFIN através de uma posição coordenada dos Estados-Membros da área do Euro no próprio Conselho; a esse nível, o Eurogrupo desempenha também um papel político muito importante nos âmbitos referidos no n.º 80, *supra*; a nível nacional, mediante a possibilidade de coordenar medidas ou intervenções adotadas a nível nacional por cada Estado-Membro; e a nível intergovernamental, por exemplo, na medida em que os ministros participantes no Eurogrupo são igualmente membros do Conselho de Governadores do MEE⁵⁶.

89. A influência do Eurogrupo é, todavia, uma influência meramente política. Com efeito, enquanto organismo de natureza informal, o Eurogrupo não apenas não dispõe de competências próprias, mas não tem nenhum poder de punir o incumprimento por parte dos seus participantes em relação à execução dos objetivos políticos acordados. Os ministros participantes nas reuniões são sempre

53 Na prática, nas reuniões do Eurogrupo participam exclusivamente os ministros, o membro da Comissão e o presidente do BCE, e apenas mais um colaborador, o que conduz a um número total de participantes muito mais limitado (cerca de quarenta pessoas) do que o das reuniões do Conselho ECOFIN, nas quais podem estar presentes mais de 150 pessoas.

54 V. n.º 60, *supra*.

55 Recentemente, o Eurogrupo foi encarregue de elaborar as estratégias para fazer face às consequências económicas da epidemia do COVID-19. V. Declaração comum dos membros do Conselho Europeu de 26 de março de 2020, n.º 14.

56 V. artigo 5.º, n.º 1, do Tratado MEE.

juridicamente livres de divergir, nos órgãos de decisão da União, nacionais ou intergovernamentais, dos acordos políticos obtidos no Eurogrupo. A capacidade do Eurogrupo de influenciar a governação económica depende da sua capacidade de gerar o respeito voluntário pelas posições comuns. Por outras palavras, o resultado das discussões no seio do Eurogrupo deve ser realmente consensual⁵⁷.

90. Além disso, a falta de competências próprias implica que os acordos políticos obtidos no Eurogrupo sejam necessariamente executados mediante atos adotados noutras sedes, quer se trate de atos da União, dos Estados-Membros ou de instâncias intergovernamentais externas ao quadro jurídico da União, como o MEE.

4. Quanto à natureza jurídica do Eurogrupo

91. No complexo quadro constitucional delineado acima, e à luz da caracterização do Eurogrupo efetuada na secção anterior, qual é a sua natureza jurídica?

92. Para responder a esta pergunta há que efetuar uma análise das disposições pertinentes dos Tratados lidas à luz da função que o Eurogrupo desempenha na específica arquitetura constitucional da UEM. A esse respeito, sendo indubitável que o Eurogrupo foi constituído como organismo de natureza intergovernamental externo ao quadro institucional e jurídico da União⁵⁸, a interpretação das disposições pertinentes de direito primário da União terá como finalidade verificar se o Tratado de Lisboa efetuou um mero reconhecimento de tal organismo ou pretendeu alterar a sua natureza jurídica, de modo que, encontrando-se atualmente inserido no referido quadro institucional e jurídico da União, o Eurogrupo pode ser considerado uma instituição na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE.

93. Nessa perspetiva, de um ponto de vista *literal*, há que salientar que quer o artigo 137.º TFUE, quer as disposições do Protocolo n.º 14, por um lado, mantiveram a denominação do organismo como «grupo» — sem o requalificar, portanto, como «Conselho» ou «comité» — e, sobretudo, por outro, se referem explicitamente a reuniões dos «ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro» e «de maneira informal»⁵⁹. Essa formulação retoma quase literalmente a que foi utilizada na Resolução do Conselho Europeu de 1997⁶⁰.

94. À parte a qualificação das reuniões como «informais», que está ligada à função específica do Eurogrupo à qual voltarei em breve⁶¹, entendo que a referência explícita aos ministros dos Estados-Membros indica que, quando participam nas reuniões do Eurogrupo, estes atuam na sua veste nacional na qualidade de ministros.

57 Para uma interessante análise do funcionamento concreto do Eurogrupo, com especial referência ao caráter de informalidade das reuniões, v. a obra de Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. A esse respeito, v., em especial, p. 5.

58 Como vimos no n.º 62, *supra*, o Eurogrupo foi, com efeito, originariamente instituído mediante um ato que se insere fora do sistema das fontes da União, por um órgão, o Conselho Europeu, que, no momento da sua instituição, se encontrava fora do quadro institucional da União.

59 V., em especial, artigo 1.º, primeiro período, do Protocolo n.º 14.

60 A diferença linguística mais relevante diz respeito à substituição das palavras «os ministros [...] *podem reunir-se a título informal*» pela utilização do presente «os ministros [...] *reúnem-se de maneira informal*». Todavia, de um ponto de vista literal, essa alteração tende mais, em minha opinião, a confirmar a interpretação, proposta nos pontos seguintes, segundo a qual o Protocolo n.º 14 não autoriza os ministros dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro a reunir-se, mas regista o facto de que eles se reúnem. A versão italiana corresponde às versões francesa, alemã, neerlandesa e portuguesa. A versão espanhola usa o futuro «mantendrán». A versão inglesa é, pelo contrário, mais ambígua, porque substitui as palavras «may meet» pelos termos «shall meet». Todavia, o termo «shall», que geralmente é indicador de uma obrigação, parece referir-se ao caráter informal da reunião (*shall meet informally*) que, como se viu, constitui um atributo fundamental do Eurogrupo (v. n.º 84 e segs., *supra*).

61 V. n.º 102, *infra*.

95. Essa leitura é, em minha opinião, reforçada pela frase seguinte da mesma disposição que indica que as reuniões têm por objeto debater «questões relacionadas com as *responsabilidades específicas* que partilham em matéria de moeda única». A utilização de tal terminologia evidencia que as responsabilidades objeto das reuniões continuam a cargo de cada ministro, em razão das suas competências a nível nacional, e não são transferidas para o grupo em que aqueles se reúnem, ainda que essas responsabilidades, confiadas a cada um dos participantes a nível nacional se sobreponham entre si devido à criação da moeda única.

96. A interpretação literal, que certamente não é decisiva enquanto tal num caso como o vertente, parece no entanto salientar a intenção dos redatores do Tratado de Lisboa de registar a existência do Eurogrupo como fórum de discussão a nível intergovernamental, mais do que constituí-lo como organismo da União autónomo.

97. Essa interpretação parece confirmada, de um ponto de vista *sistemático*⁶², por um confronto entre a terminologia utilizada no artigo 137.º TFUE e no Protocolo n.º 14 e a que é usada noutras disposições dos Tratados. Com efeito, a terminologia usada em relação ao Eurogrupo diferencia-se nitidamente, em primeiro lugar, da que é usada para a composição do Conselho no artigo 16.º, n.º 2, TUE, nos termos do qual «o Conselho é *composto* por um *representante* de cada Estado-Membro ao nível ministerial»⁶³. A disposição respeitante ao Conselho refere-se, portanto, não aos ministros atuando na sua qualidade nacional, mas ao Conselho enquanto instituição da União composto por representantes de cada Estado-Membro no seu seio.

98. Em segundo lugar, os termos usados no artigo 137.º TFUE e no Protocolo n.º 14 distinguem-se igualmente, de forma evidente, dos termos usados nos artigos 136.º, n.º 2, e 138.º, n.º 3, TFUE, que se referem às deliberações sobre medidas exclusivamente respeitantes aos Estados-Membros cuja moeda é o Euro⁶⁴. Essas normas dispõem, com efeito, que «só têm direito a voto os *membros do Conselho que representem os Estados-Membros* cuja moeda seja o Euro»⁶⁵. Dispõe, além disso, nos mesmos termos o artigo 15.º do Regulamento n.º 472/2013, e no mesmo sentido o artigo 139.º, n.º 4, TFUE, conjugado com o disposto no n.º 1 do mesmo artigo.

99. A utilização de terminologia tão diferente confirma, em meu entender, que quando os redatores do Tratado de Lisboa quiseram referir-se aos representantes dos Estados-Membros cuja moeda é o Euro que atuam numa instituição ou num órgão da União, utilizaram termos diferentes dos que são empregados a respeito do Eurogrupo.

100. Aliás, de um ponto de vista *histórico*, da leitura das atas da Convenção Europeia que está na origem das disposições em questão, não se verifica a vontade de inserir o Eurogrupo no quadro institucional da União, encontrando-se até indícios em sentido contrário⁶⁶.

62 De um ponto de vista sistemático, pode ainda observar-se, não a título decisivo, mas indicativo, que o Eurogrupo é mencionado nos Tratados não entre as instituições, mas no capítulo dedicado às disposições específicas relativas aos Estados-Membros cuja moeda é o Euro e num protocolo específico.

63 Sublinhado nosso.

64 O artigo 136.º, n.º 2, TFUE diz respeito às deliberações sobre medidas relativas exclusivamente aos Estados-Membros cuja moeda é o Euro a que se refere o n.º 1 da mesma disposição. O artigo 138.º, n.º 3, TFUE diz respeito às deliberações sobre medidas adotadas nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, a fim de assegurar uma representação unificada no âmbito das instituições e conferências internacionais aos Estados-Membros cuja moeda é o Euro.

65 Sublinhado nosso.

66 V., por exemplo, «Contributo franco-alemão sobre a governance económica» (CONV 470/02) em que se propõe, por um lado, «reconnaître l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité» (sublinhado nosso) e, por outro, criar um Conselho Euro-ECOFIN composto exclusivamente por representantes dos Estados-Membros da área do Euro, como já fora proposto pela Comissão (v. CONV 391/02). Esta segunda proposta, que teria em substância criado no seio da União, um órgão deliberativo *ad-hoc* para os Estados-Membros cuja moeda é o Euro, não foi acolhida.

101. Numa perspetiva teleológica, resulta da análise da génese e da função do Eurogrupo na arquitetura constitucional da UEM anteriormente efetuada, que a menção do Eurogrupo no artigo 137.º TFUE e no Protocolo n.º 14 se destina a proceder a um reconhecimento formal de uma entidade preexistente e externa ao quadro institucional da União. Mediante esse reconhecimento formal através de disposições de direito primário, habilitaram-se as instituições da União a participar nesse grupo, especificamente a Comissão, cuja participação se tornou obrigatória, e o BCE, para o qual o convite passou a ser obrigatório. Esse reconhecimento, além disso, na falta da instituição de um órgão decisório autónomo para os Estados-Membros da área do Euro, permitiu, vindo ao encontro das exigências dos outros Estados-Membros, não diminuir o papel fundamental do Conselho em matéria de coordenação económica.

102. O carácter externo ao quadro jurídico da União permite que o Eurogrupo mantenha a informalidade, que constitui um requisito essencial das suas funções. Essa informalidade, com efeito, permite que o Eurogrupo atue como fórum de discussão política, no qual se pode proceder à ponderação de interesses complexos e, portanto, alcançar compromissos entre os Estados-Membros cuja moeda é o Euro.

103. O Eurogrupo serve, como já foi salientado, como instrumento de coordenação, como «ponte» entre os diversos níveis em que decorre a governação da UEM, isto é, entre o nível nacional e o da União, para o qual a coordenação se realiza concretamente mediante a participação da Comissão e do BCE nas suas reuniões, e o intergovernamental, externo ao quadro jurídico da União.

104. Em particular, a participação obrigatória da Comissão, que conserva a sua função de guardião dos Tratados, como resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE⁶⁷, visa, *inter alia*, garantir que as atividades deste fórum de discussão se desenvolvam de modo compatível com o direito da União a que estão ligadas. Além disso, em virtude do princípio da igualdade de tratamento dos Estados-Membros, a Comissão tem a obrigação de ser neutra e está em posição de obter uma melhor visão de conjunto sobre as problemáticas inerentes à área do Euro e um diálogo mais equilibrado entre os diferentes protagonistas envolvidos⁶⁸. Quanto à participação do BCE, corresponde à exigência, já referida, de assegurar uma ligação entre política económica e política monetária no seio da UEM⁶⁹, no respeito pela independência do BCE.

105. A constatação do carácter externo do Eurogrupo no quadro institucional da União não é, em meu entender, posta em causa pela circunstância de esse organismo ser mencionado em disposições de direito derivado da União. Tais disposições, com efeito, não definem uma atribuição de poderes específicos do Eurogrupo, mas permitem-lhe receber informações e conduzir debates informados a respeito de questões relativas às políticas económicas na área do Euro ou com relevância para a moeda única. Essas disposições inserem certamente o Eurogrupo em mecanismos de supervisão (*oversight*) e responsabilidade (*accountability*) previstos pelo direito da União, mas, em coerência com a abordagem semi-intergovernamental mencionada nos n.ºs 51 a 53, *supra*, respondem à exigência de ligar as competências da União às políticas económicas que permanecem na competência dos Estados-Membros.

67 V., por analogia, n.º 59 do Acórdão Ledra, já referido.

68 Enquanto instância de recolha e de tratamento das informações necessárias ao exercício da supervisão, a Comissão exerce igualmente uma função de síntese dos desenvolvimentos económicos comuns e é uma entidade especialmente adequada para o diagnóstico comum relativo à situação económica da área do Euro. A Comissão consulta o Eurogrupo sobre todas as decisões importantes que sejam da sua responsabilidade no domínio da UEM.

69 V. n.ºs 63 a 68., *supra*.

106. Em conclusão, em meu entender, resulta do conjunto das considerações precedentes que o Eurogrupo deve ser considerado como um organismo que constitui a expressão de uma forma particular do intergovernamentalismo presente na arquitetura constitucional da UEM⁷⁰. Nascido como organismo puramente intergovernamental, no complexo quadro da coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros no âmbito da UEM, este organismo assegura uma função de ligação entre a esfera estatal e a da União. O Tratado de Lisboa reconheceu a existência desse organismo externo ao quadro jurídico da União e formalizou a participação da Comissão e do BCE nos seus trabalhos, mas não pretendeu alterar a sua natureza jurídica, que está estreitamente ligada à sua função de «ponte» entre os Estados-Membros e a União.

107. Resulta do exposto que, sendo o Eurogrupo um organismo externo ao quadro institucional e jurídico da União, os juízes da União não dispõem de competência jurisdicional para conhecer de ações de indemnização intentadas contra esse organismo, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, por eventuais danos causados por atos alegadamente prejudiciais praticados pelo Eurogrupo. Daí resulta que, tendo o Tribunal Geral reconhecido essa competência jurisdicional nos acórdãos recorridos, os referidos acórdãos são viciados por um erro de direito e devem ser anulados na medida em que reconhecem a competência jurisdicional dos juízes da União para conhecer de ações de indemnização intentadas contra o Eurogrupo.

108. Tal conclusão não é posta em causa por considerações relativas ao princípio do Estado de direito (ou da União de direito, na linguagem utilizada pelo Tribunal Geral) em relação a exigências ligadas ao respeito do princípio da tutela jurisdicional efetiva. Discutirei esta questão na próxima secção.

5. Quanto ao princípio da proteção jurisdicional efetiva

109. Nos acórdãos recorridos, o Tribunal Geral considerou que o não reconhecimento do Eurogrupo como entidade da União colidiria com o princípio da «União de direito», ao permitir, dentro do próprio ordenamento jurídico da União, a criação de entidades cujos atos e comportamentos não poderiam dar origem à responsabilidade desta⁷¹.

110. O princípio da proteção jurisdicional efetiva constitui um princípio geral de direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e que é atualmente afirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais⁷².

111. A conclusão sobre a natureza jurídica do Eurogrupo que exclui a sua qualificação como instituição na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, não prejudica a plena aplicação do princípio da proteção jurisdicional efetiva e não colide com a ideia da «União de direito». Com efeito, é garantida a proteção jurisdicional dos particulares, os quais podem intentar uma ação de responsabilidade extracontratual contra as instituições que adotam os atos e os comportamentos que recebem e desenvolvem as conclusões do Eurogrupo.

112. Como se referiu no n.º 90, *supra*, a falta de competências formais implica que os acordos políticos concluídos no seio do Eurogrupo serão necessariamente executados mediante atos adotados noutras sedes, quer sejam atos da União ou externos ao quadro jurídico da União. A atividade do Eurogrupo é, portanto, preliminar relativamente à adoção de comportamentos imputáveis a diversos organismos. O Eurogrupo intervém numa fase, ainda que importante, de um «*decision making process*» mais vasto.

⁷⁰ Esse organismo não constitui certamente expressão de uma forma de cooperação reforçada entre Estados-Membros, não estando reunidos os requisitos dos artigos 20.º TUE e 326.º a 334.º TFUE, nem parece comparável com outras formas de cooperação existentes no passado como a cooperação nos setores da Justiça e dos assuntos internos no quadro do Tratado de Maastricht.

⁷¹ N.ºs 114 (processo T-680/13) e 110 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos.

⁷² V., *inter alia*, Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (Independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.º 49).

113. O facto de o Eurogrupo não ser qualificado de «instituição» na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE não exclui a responsabilidade da União, quando estejam preenchidos os requisitos mencionados no n.º 38, *supra*, no que respeita aos atos pelos quais o Conselho e a Comissão deram execução às decisões do Eurogrupo. Os particulares podem intentar ações para obter a indemnização dos danos, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, contra as instituições da União, geralmente o Conselho, que executam os acordos concluídos no seio do Eurogrupo.

114. Assim, no que respeita, em especial, ao caso em apreço, os demandantes em primeira instância, antes de mais, puderam agir contra o Conselho, para pedir o ressarcimento decorrente da adoção da Decisão 2013/236 (pelo menos no que se refere a algumas medidas nessa decisão), bem como contra a Comissão e o BCE, para obter a análise da execução do programa de ajustamento macroeconómico para Chipre a título do artigo 1.º, n.º 2, dessa Decisão⁷³.

115. Além disso, em virtude dos princípios expostos no Acórdão Ledra, os demandantes podem agir em juízo contra a Comissão e o BCE a fim de obterem a indemnização pelos danos eventualmente causados por alegados comportamentos ilícitos dessas instituições em sede de negociação e assinatura do memorando de entendimento de 26 de abril de 2013⁷⁴.

116. Desse modo, foi garantida aos demandantes a possibilidade de intentarem uma ação de indemnização pelos danos que alegadamente sofreram devido à execução do que definem como «o plano de ação estabelecido» na declaração do Eurogrupo de 25 de março de 2013⁷⁵.

117. Relativamente a essa possibilidade de proteção, pouco acrescentaria uma ação de indemnização intentada contra o Eurogrupo. Ainda que fosse admissível nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, seria, no entanto, destinada a imputar à União eventuais comportamentos danosos alegadamente cometidos por esse organismo. Com efeito, o Eurogrupo não tem personalidade jurídica⁷⁶, ao passo que a União é a única entidade, tal como o BCE⁷⁷, que dispõe de personalidade jurídica própria. Por conseguinte, os eventuais danos causados pelos comportamentos do Eurogrupo serão imputados à União. O resultado não muda se a União pode, como sublinhei, ser chamada a responder pelos comportamentos do Conselho e da Comissão que deram execução às decisões do Eurogrupo.

118. Há ainda que ter em consideração a participação da Comissão nas reuniões do Eurogrupo.

119. A esse respeito, saliento antes de mais que, a fim de determinar se uma violação de direitos dos particulares, que deve resultar de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares⁷⁸, pode ou não ser imputada a uma instituição da União nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, é essencial identificar precisamente o comportamento imputável a essa instituição que tenha contribuído substancialmente para dar lugar à violação. Há, pois, que considerar se, na sequência dos acontecimentos, caso a instituição em questão tivesse decidido agir de maneira diferente, isso teria evitado que a violação em questão se materializasse.

73 V. n.ºs 192 e 198 (processo T-680/13) e 191 e 197 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos.

74 V. n.ºs 201 e 203 e (processo T-680/13) e 200 e 202 (processo T-786/14) dos acórdãos recorridos e os n.ºs aí referidos do Acórdão Ledra.

75 V. n.º 20 do recurso interposto pelas demandantes em primeira instância no processo C-603/18 P.

76 V., a esse respeito, Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos apensos Mallis e o./Comissão e BCE (C-105/15 P — C-109/15 P, EU:C:2016:294, n.º 63).

77 V. artigo 47.º TUE e artigo 282.º, n.º 3, TFUE.

78 V. Acórdão Ledra, n.º 65 e jurisprudência constante nele referida.

120. No que respeita especificamente às declarações do Eurogrupo, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de esclarecer que declarações desse género, com as quais se exteriorizam os resultados dos debates que tiverem lugar internamente e os acordos políticos obtidos, não constituem a expressão de um poder decisório da Comissão⁷⁹ e não podem portanto, enquanto tais, ser imputadas a essa instituição.

121. Todavia, o Tribunal de Justiça salientou igualmente que resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE que a Comissão «promove o interesse geral da União» e «[c]ontrola a aplicação do direito da União»⁸⁰ e mantém a sua função de guardião dos Tratados, tal como resulta da referida disposição, mesmo quando atua fora do quadro jurídico da União⁸¹.

122. A esse respeito, há que salientar que as reuniões do Eurogrupo se destinam a permitir uma coordenação cada vez mais estreita das políticas económicas da área do Euro. Mediante a sua participação nessas reuniões, que após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa se tornou obrigatória, a Comissão dá um contributo substancial para os debates e atividades que têm lugar no seio do Eurogrupo. Nessas condições, deve entender-se que, através da sua participação nas reuniões no referido organismo, a Comissão promove o interesse geral da União⁸².

123. Em tais circunstâncias, quando a Comissão participa nas reuniões do Eurogrupo, não pode contribuir, através do seu comportamento, para uma violação das normas da União⁸³.

124. A esse respeito, sublinho que, mesmo quanto atuam fora do quadro da União, as instituições da União têm de cumprir escrupulosamente o direito da União e a Carta dos Direitos Fundamentais continua a ser-lhes aplicável⁸⁴.

125. A participação obrigatória da Comissão nas reuniões do Eurogrupo, em cujo âmbito esta mantém a referida função de guardião dos Tratados, tal como resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE, e as funções que aí exerce permitem-lhe controlar a compatibilidade do exercício das atividades do Eurogrupo com o direito da União e, em especial, com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁸⁵.

126. Resulta do exposto que não está excluído que, em circunstâncias excecionais, possam ser consideradas imputáveis à Comissão as consequências danosas decorrentes da sua eventual inércia em controlar a compatibilidade das decisões do Eurogrupo com o direito da União⁸⁶. Isso acrescenta um nível subsequente de efetividade à proteção jurisdicional garantida aos particulares.

79 V. Acórdão Mallis, n.º 57.

80 V. Acórdão Pringle, n.º 163 e Acórdão Ledra, n.º 57.

81 V., por analogia, Acórdão Ledra, n.º 59.

82 V., por analogia, Acórdão Pringle, n.º 164.

83 A esse respeito, v. n.º 69 das Conclusões do advogado-geral N. Wahl nos processos apensos Ledra Advertising e o./Comissão e BCE (C-8/15 P — C-10/15 P, EU:C:2016:290).

84 V. Acórdão Ledra, n.º 67 e n.ºs 69 e 85 das Conclusões do advogado-geral N. Wahl nos processos apensos Ledra Advertising e o./Comissão e BCE (C-8/15 P — C-10/15 P, EU:C:2016:290). V., igualmente, n.º 176 da Tomada de posição da advogada-geral J. Kokott no processo Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

85 V., por analogia, Acórdão Pringle, n.º 164. A esse respeito, todavia, há que salientar que, contrariamente ao que acontece no âmbito do Tratado MEE cujo artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, atribui missões específicas e, portanto, um poder (dever) de bloquear inteiramente o processo de adoção do comportamento eventualmente lesivo [v. n.ºs 58 e 59 do Acórdão Ledra, e n.º 82 das Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos apensos Mallis e o./Comissão e BCE (C-105/15 P — C-109/15 P, EU:C:2016:294)], a Comissão não dispõe de poderes análogos no âmbito do Eurogrupo.

86 V., por analogia, n.º 64 do Acórdão Ledra.

6. Considerações conclusivas

127. Resulta da análise efetuada que, em minha opinião, o Tribunal Geral reconheceu erradamente a sua competência jurisdicional para conhecer de ações de indemnização intentadas, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, contra o Eurogrupo. Por conseguinte, os acórdãos recorridos devem ser anulados na parte em que reconhecem ao Tribunal Geral essa competência jurisdicional.

128. No caso vertente, entendo que, nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, as condições do litígio permitem que o Tribunal de Justiça decida definitivamente quanto a este aspeto do processo. Com efeito, resulta das conclusões indicadas nos n.ºs 106 e 107, *supra*, que as exceções de inadmissibilidade suscitadas pelo Conselho em primeira instância a respeito do Eurogrupo devem ser julgadas procedentes.

129. Por último, no que respeita às despesas, se o Tribunal de Justiça partilhar da minha apreciação, os demandantes em primeira instância serão partes vencidas nos processos C-597/18 P e C-598/18 P e deverão ser condenados nas despesas desses dois processos, suportando a República da Finlândia as suas próprias despesas⁸⁷.

VI. Conclusão

130. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça declare o seguinte:

- 1) Os Acórdãos do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de julho de 2018, K. Chrysostomides & Co. e o./Conselho e o. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali e o./Conselho e o. (T-786/14, EU:T:2018:487) são anulados na parte em que julgam improcedentes as exceções de inadmissibilidade suscitadas pelo Conselho da União Europeia relativamente ao Eurogrupo.
- 2) As ações intentadas em primeira instância pela K. Chrysostomides & Co. e o. e pela Bourdouvali e o. são inadmissíveis na medida em que são intentadas contra o Eurogrupo.
- 3) A K. Chrysostomides & Co. e o. e a Bourdouvali e o. são condenadas nas despesas nos processos C-597/18 P e C-598/18 P.
- 4) A República da Finlândia suportará as suas próprias despesas.

⁸⁷ Nos termos dos artigos 184.º, n.º 2, 138.º, n.º 1, e 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, os últimos dois artigos são aplicáveis aos processos que tenham por objeto um recurso, por força do artigo 184.º, n.º 1 do referido regulamento.