



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

20 de setembro de 2016\*

[Texto retificado por Despacho de 20 de dezembro de 2017]

«Recurso de decisão do Tribunal Geral - Programa de apoio à estabilidade da República de Chipre - Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre a República de Chipre e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) - Funções da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu - Responsabilidade extracontratual da União Europeia - Artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE - Requisitos - Obrigação de velar pela compatibilidade deste Memorando de Entendimento com o direito da União»

Nos processos apensos C-8/15 P a C-10/15 P,

que têm por objeto três recursos nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos em 9 de janeiro de 2015,

**Ledra Advertising Ltd**, com sede em Nicósia (Chipre) (C-8/15 P),

**Andreas Eleftheriou**, residente em Limassol (Chipre) (C-9/15 P),

**Eleni Eleftheriou**, residente em Limassol (C-9/15 P),

**Lilia Papachristofi**, residente em Limassol (C-9/15 P),

**Christos Theophilou**, residente em Nicósia (C-10/15 P),

**Eleni Theophilou**, residente em Nicósia (C-10/15 P),

representados por A. Paschalides, dikigoros, A. Paschadliou, barrister, e A. Riza, QC, mandatado por C. Paschalides, solicitor,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

**Comissão Europeia**, representada por J.-P. Keppenne e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

\* Língua do processo: inglês

[Conforme retificado por Despacho de 20 de dezembro de 2017] Banco Central Europeu (BCE), representado por G. Várhelyi, K. Laurinavičius e O. Heinz, na qualidade de agentes, assistidos por H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

recorridos em primeira instância

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (relator) e D. Šváby, presidentes de secção, A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, M. Vilaras e E. Regan, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de fevereiro de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de abril de 2016,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Com os seus recursos, a Ledra Advertising Ltd, no processo C-8/15 P, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou e Lilia Papachristofi, no processo C-9/15 P, e Christos Theophilou e Eleni Theophilou, no processo C-10/15 P, pedem a anulação, respetivamente, dos despachos do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de novembro de 2014, Ledra Advertising/Comissão e BCE (T-289/13, EU:T:2014:981), de 10 de novembro de 2014, Eleftheriou e Papachristofi/Comissão e BCE (T-291/13, não publicado, EU:T:2014:978), e de 10 de novembro de 2014, Theophilou/Comissão e BCE (T-293/13, não publicado, EU:T:2014:979) (a seguir, conjuntamente, «despachos recorridos»), pelos quais o Tribunal Geral declarou em parte inadmissíveis e em parte improcedentes os seus recursos destinados a obter, em primeiro lugar, a anulação dos pontos 1.23 a 1.27 do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre a República de Chipre e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em 26 de abril de 2013 (a seguir «memorando de entendimento de 26 de abril de 2013»), e, em segundo lugar, a reparação dos prejuízos invocados pelos recorrentes devido à inclusão dos referidos pontos nesse memorando de entendimento e à violação da obrigação de vigilância da Comissão Europeia.

### Quadro jurídico

#### *Tratado MEE*

- 2 Em 2 de fevereiro de 2012, foi celebrado em Bruxelas (Bélgica) o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República de Chipre, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República Eslovaca e a República da Finlândia (a seguir «Tratado MEE»). Este Tratado entrou em vigor em 27 de setembro de 2012.

3 O considerando 1 do Tratado MEE tem a seguinte redação:

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

4 Em conformidade com os artigos 1.º, 2.º e 32.º, n.º 2, do referido Tratado, as partes contratantes, a saber os Estados-Membros cuja moeda é o euro, criam entre si uma instituição financeira internacional, o MEE, que tem personalidade jurídica.

5 O artigo 4.º, n.ºs 1, 3 e 4, primeiro parágrafo, do Tratado MEE enuncia:

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

[...]

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

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

6 O artigo 5.º, n.º 3, do Tratado MEE prevê que «[o] membro da Comissão Europeia responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do [Banco Central Europeu], bem como o Presidente do Eurogrupo se não for Presidente do Conselho de Governadores ou um dos governadores, podem participar nas reuniões do Conselho de Governadores [do MEE] na qualidade de observadores».

7 O artigo 6.º, n.º 2, do Tratado MEE enuncia que «[o] membro da Comissão Europeia responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do BCE podem cada um deles nomear um observador [para o Conselho de Administração do MEE]».

8 O artigo 12.º do Tratado MEE define os princípios de que depende o apoio de estabilidade e prevê, no seu n.º 1, o seguinte:

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

9 O procedimento para a concessão de apoio de estabilidade a um membro do MEE está descrito no artigo 13.º do Tratado MEE nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

7. A Comissão Europeia — em articulação com o BCE e, sempre que possível, em conjunto com o FMI — fica incumbida de monitorizar a observância da condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira.»

*Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013*

- 10 Sob a epígrafe «Reestruturação e resolução do Cyprus Popular Bank e do Bank of Cyprus», os pontos 1.23 a 1.27 do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 (a seguir «pontos controvertidos») têm a seguinte redação:

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

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

1.25. No que respeita à sucursal do [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd] no Reino Unido, todos os depósitos foram transferidos para a filial britânica do [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireis Ltd (a seguir «Bank of Cyprus»)]. Os ativos associados foram integrados no Bank of Cyprus.

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

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

*Direito nacional*

- 11 Nos termos dos artigos 3.º, n.º 1 e 5.º, n.º 1, da O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (Lei sobre o saneamento das instituições de crédito e de outras instituições), de 22 de março de 2013 [EE, anexo I(I), n.º 4379, 22.3.2013, a seguir «Lei de 22 de março de 2013»], o Kentriki Trapeza tis Kyprou (Banco Central de Chipre, a seguir «BCC») foi encarregado, juntamente com o Ypourgeio Oikonomikon (Ministério das Finanças), do saneamento das instituições visadas pela referida lei. Para o efeito, por um lado, o artigo 12.º, n.º 1, da Lei de 22 de março de 2013 prevê que o BCC pode, mediante decreto, reestruturar as dívidas e as obrigações de uma instituição sujeita a um procedimento de resolução, incluindo mediante redução, alteração, reescalonamento ou novação do capital nominal ou do saldo de qualquer tipo de créditos existentes ou futuros sobre essa instituição ou mediante a conversão de títulos de dívida em fundos próprios. Por outro lado, o referido artigo dispõe que os «depósitos garantidos», na aceção do artigo 2.º, quinto parágrafo, da Lei de 22 de março de 2013, estão excluídos dessas medidas. É pacífico entre as partes que se trata de depósitos inferiores a 100 000 euros.
- 12 O to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [Decreto de 2013 sobre o saneamento do Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd, ato administrativo regulamentar n.º 103, EE, anexo III(I), n.º 4645, 29.3.2013, p. 769, a seguir «Decreto n.º 103»] prevê a recapitalização do Bank of Cyprus, a cargo, nomeadamente, dos seus depositantes não garantidos, dos seus acionistas e dos seus credores obrigacionistas, a fim de poder continuar a prestar serviços bancários. Assim, os depósitos não garantidos foram convertidos em ações do Bank of Cyprus (37,5% de cada depósito não garantido), em títulos convertíveis pelo Bank of Cyprus, em ações ou em depósitos (22,5% de cada depósito não garantido), e em títulos passíveis de conversão em depósitos pelo BCC (40% de cada depósito não garantido). Nos termos do seu artigo 10.º, este decreto entrou em vigor em 29 de março de 2013, às 6 horas.
- 13 O artigo 2.º, conjugado com o artigo 5.º, do to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [Decreto de 2013 sobre a venda de determinadas atividades do Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, ato administrativo regulamentar n.º 104, EE, anexo III(I), n.º 4645, 29.3.2013, p. 781, a seguir «Decreto n.º 104»] previam, para dia 29 de março de 2013, às 6 h 10 m, a transferência de certos elementos do ativo e do passivo do Cyprus Popular Bank para o Bank of Cyprus, incluindo os depósitos inferiores a 100 000 euros. Os depósitos superiores a 100 000 euros foram mantidos no Cyprus Popular Bank, aguardando a liquidação deste último.

*Antecedentes dos litígios*

- 14 Nos primeiros meses de 2012, alguns bancos estabelecidos em Chipre, entre os quais o Cyprus Popular Bank e o Bank of Cyprus, tiveram dificuldades financeiras. A República de Chipre considerou necessária a sua recapitalização e, para o efeito, apresentou ao presidente do Eurogrupo um pedido de assistência financeira por parte do FEEF ou do MEE.
- 15 Por declaração de 27 de junho de 2012, o Eurogrupo indicou que a assistência financeira pedida seria prestada pelo FEEF ou pelo MEE, no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico a concretizar num Memorando de Entendimento, cuja negociação seria conduzida, por um lado, pela Comissão Europeia em conjunto com o BCE e com o FMI e, por outro, pelas autoridades cipriotas.
- 16 A República de Chipre e os outros Estados-Membros cuja moeda é o euro chegaram a um acordo político sobre um projeto de Memorando de Entendimento em março de 2013. Por declaração de 16 de março de 2013, o Eurogrupo congratulou-se com este acordo e evocou certas medidas de ajustamento previstas, entre as quais a criação de um imposto sobre os depósitos bancários. O

Eurogrupo indicou que, tendo em conta este contexto, considerava, em princípio, justificada a concessão de assistência financeira suscetível de garantir a estabilidade financeira de Chipre e da Zona Euro e convidou as partes interessadas a acelerarem as negociações em curso.

- 17 Em 18 de março de 2013, a República de Chipre ordenou o encerramento dos bancos nos dias 19 e 20 de março de 2013. As autoridades cipriotas decidiram prorrogar o encerramento dos bancos até 28 de março de 2013 para evitar uma corrida às dependências bancárias.
- 18 Em 19 de março de 2013, o Parlamento cipriota rejeitou o projeto de lei do Governo cipriota relativo à criação de um imposto sobre todos os depósitos bancários de Chipre. Em seguida, o Parlamento adotou a Lei de 22 de março de 2013.
- 19 Por declaração de 25 de março de 2013, o Eurogrupo comunicou que tinha chegado a acordo com as autoridades cipriotas sobre os elementos essenciais de um futuro programa macroeconómico de ajustamento com o apoio de todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro, da Comissão, do BCE e do FMI. Além disso, o Eurogrupo acolheu favoravelmente os planos de reestruturação do setor financeiro mencionados em anexo a esta declaração.
- 20 Em 25 de março de 2013, o governador do BCC submeteu o Bank of Cyprus e o Cyprus Popular Bank a um processo de saneamento. Para o efeito, em 29 de março de 2013, ao abrigo da Lei de 22 de março de 2013, foram publicados os Decretos n.ºs 103 e 104.
- 21 Na ocasião da entrada em vigor desses decretos, os recorrentes eram titulares de depósitos no Bank of Cyprus ou no Cyprus Popular Bank. A aplicação das medidas previstas nos referidos decretos provocou uma redução substancial do valor desses depósitos, calculada com precisão pelos recorrentes.
- 22 Na sua reunião de 24 de abril de 2013, o Conselho de Governadores do MEE:
  - decidiu conceder um apoio à estabilidade da República de Chipre sob a forma de um instrumento de assistência financeira, em conformidade com a proposta do diretor-geral do MEE;
  - aprovou o projeto de memorando de entendimento negociado pela Comissão, em colaboração com o BCE e o FMI, e pela República de Chipre;
  - encarregou a Comissão de assinar este memorando em nome do MEE.
- 23 O Memorando de Entendimento foi assinado em 26 de abril de 2013 pelo Ministro das Finanças da República de Chipre, pelo Governador do BCC e por O. Rehn, vice-presidente da Comissão, em representação do MEE.
- 24 Em 8 de maio de 2013, o Conselho de Administração do MEE aprovou o memorando relativo ao instrumento de assistência financeira e uma proposta relativa às modalidades de pagamento de uma primeira fração de ajuda à República de Chipre. Esta fração foi dividida em dois pagamentos efetuados, respetivamente, em 13 de maio de 2013 (dois mil milhões de euros) e 26 de junho de 2013 (mil milhões de euros). Em 27 de setembro de 2013, foi paga uma segunda fração da ajuda, de cerca de mil milhões e meio de euros.

### ***Tramitação processual no Tribunal Geral e despachos recorridos***

- 25 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de maio de 2013, os recorrentes interpuseram três recursos que tinham por objeto:
- a condenação da Comissão e do BCE a pagar-lhes uma indemnização equivalente à diminuição do valor dos respetivos depósitos;
  - «além disso e/ou a título subsidiário», a anulação dos pontos controvertidos; e
  - a apreciação com urgência do recurso e, entretanto, a adoção «[d]as medidas provisórias necessárias, nos termos do artigo [279.º TFUE] com o objetivo de preservar a [s]ua posição [...] sem, contudo, afetar o apoio à estabilidade concedida à [República de Chipre]».
- 26 Por requerimentos separados, apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 24 de setembro e 1 de outubro de 2013, a Comissão e o BCE suscitaram exceções de inadmissibilidade nos termos do disposto no artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 27 Nos despachos recorridos, o Tribunal Geral negou integralmente provimento aos recursos por serem, em parte, inadmissíveis e, em parte, manifestamente desprovidos de fundamento jurídico.

### ***Pedidos das partes***

- 28 Os recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular os despachos recorridos, no que respeita aos dois primeiros pedidos em primeira instância, ou seja, os pedidos de indemnização, e/ou o pedido de anulação dos pontos controvertidos, e
  - remeter os processos ao Tribunal Geral.
- 29 A Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento aos recursos e
  - condenar os recorrentes nas despesas.
- 30 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de agosto de 2015, os processos C-8/15 a C-10/15 foram apensados para efeitos da fase oral e do acórdão.

### ***Quanto aos recursos***

- 31 Em apoio dos seus recursos, os recorrentes invocam um fundamento relativo a erros cometidos pelo Tribunal Geral na apreciação dos requisitos da responsabilidade extracontratual da União.
- 32 A Comissão e o BCE alegam a inadmissibilidade dos recursos e acrescentam que, em quaisquer circunstâncias, o fundamento invocado em apoio dos recursos deve ser julgado manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

*Quanto à admissibilidade*

- 33 A Comissão e o BCE alegam a inadmissibilidade dos recursos com o fundamento de que os recorrentes se limitam, no essencial, a reproduzir os argumentos que já apresentaram perante o Tribunal Geral e de que contestam as apreciações de carácter factual efetuadas pelo Tribunal Geral no que respeita aos diferentes elementos de prova apresentados.
- 34 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com os artigos 256.º TFUE e 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso é limitado às questões de direito e deve basear-se em fundamentos relativos à incompetência do Tribunal Geral, a irregularidades do processo no Tribunal Geral que prejudiquem os interesses do recorrente ou à violação do direito da União pelo Tribunal Geral (v., designadamente, acórdão de 4 de setembro de 2014, Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 42 e jurisprudência aí referida).
- 35 Além disso, resulta do artigo 256.º TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e dos artigos 168.º, n.º 1, alínea d), e 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que o recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido (v., designadamente, acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 34, e de 4 de setembro de 2014, Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 43).
- 36 Em particular, o artigo 169.º, n.º 2, do referido regulamento especifica que os fundamentos e argumentos jurídicos invocados devem identificar com precisão os pontos da fundamentação da decisão do Tribunal Geral que são contestados.
- 37 Assim, não respeita as exigências de fundamentação resultantes dessas disposições um recurso que se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já alegados no Tribunal Geral, incluindo os que se baseiam em factos expressamente julgados não provados por esse órgão jurisdicional. Com efeito, tal recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reapreciação da petição apresentada perante o Tribunal Geral, o que escapa à competência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 4 de setembro de 2014, Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 44 e jurisprudência aí referida).
- 38 Contudo, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso no Tribunal de Justiça. Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal Geral, o processo de recurso ficaria privado de uma parte do seu sentido (v. acórdão de 4 de setembro de 2014, Espanha/Comissão, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, n.º 45 e jurisprudência aí referida).
- 39 No caso em apreço, com o seu fundamento, os recorrentes visam demonstrar uma falta ou uma insuficiência de fundamentação dos despachos recorridos e pôr em causa a resposta que o Tribunal Geral expressamente deu a questões de direito, as quais podem ser objeto de uma fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso.
- 40 Além disso, embora seja verdade que a estrutura da argumentação apresentada pelos recorrentes nos seus recursos não é rigorosa, cumpre, no entanto, observar que, em conformidade com o artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, nele são identificados os pontos da fundamentação dos despachos recorridos que são impugnados e os argumentos jurídicos que permitem ao Tribunal de Justiça efetuar a sua fiscalização da legalidade.
- 41 Resulta do que precede que os recursos são admissíveis.

*Quanto ao mérito*

*Argumentos dos recorrentes*

- 42 Os recorrentes acusam o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito quando se limitou a decidir, no n.º 45 dos despachos recorridos, que as funções atribuídas à Comissão e ao BCE não incluíam o exercício de qualquer poder decisório próprio. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral violou o artigo 13.º, n.º 4, do Tratado MEE ao abstrair do facto de que a Comissão assinou o Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 apesar de este último conter um requisito ilegal. Assim, os verdadeiros responsáveis pela recapitalização interna dos bancos cipriotas em causa são a Comissão e o BCE.
- 43 A este propósito, os recorrentes salientam que tinham alegado, perante o Tribunal Geral, que a causa efetiva da redução do valor dos seus depósitos residia nas condições atinentes ao instrumento de assistência financeira apresentado à República de Chipre e ao modo como essas condições foram impostas pela Comissão e pelo BCE. Com efeito, este Estado-Membro foi obrigado pela Comissão e pelo BCE a adotar os Decretos n.ºs 103 e 104, sob a égide dos funcionários dessas instituições que intervieram com caráter urgente para o efeito. Os recorrentes especificam a este respeito que a República de Chipre tinha apresentado um pedido de assistência financeira para recapitalizar o Cyprus Popular Bank e o Bank of Cyprus e não para proceder à sua resolução através da utilização prematura de um instrumento de resgate interno. Segundo os recorrentes, a posição inicial da Comissão e do BCE era, pelo contrário, de que convinha recorrer a esse instrumento.
- 44 Os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não ter respondido aos seus argumentos destinados a demonstrar o caráter determinante da função desempenhada pelas referidas instituições no quadro da adoção do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 e, conseqüentemente, na concretização do prejuízo financeiro associado à recapitalização do Bank of Cyprus e à resolução do Cyprus Popular Bank.
- 45 Os recorrentes alegam igualmente que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na apreciação do seu argumento segundo o qual a Comissão se absteve de velar pela compatibilidade do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 com o direito da União.
- 46 Os recorrentes acusam, assim, o Tribunal Geral de não ter tido adequadamente em consideração a alegada inação da Comissão apesar de, nos termos do n.º 164 do acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), as incumbências atribuídas à Comissão pelo Tratado MEE lhe permitirem, como previsto no artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, do mesmo, velar pela compatibilidade com o direito da União dos memorandos de entendimento celebrados pelo MEE e de, segundo o n.º 174 do mesmo acórdão, nos termos do artigo 13.º, n.º 3, desse Tratado, o memorando de entendimento negociado com o Estado-Membro que pede um apoio de estabilidade dever ser integralmente compatível com o direito da União. Assim, o Tribunal de Justiça salientou que as condicionantes atinentes ao instrumento de assistência financeira devem ser conformes ao direito da União.
- 47 Ora, a aplicação de uma medida de recapitalização interna, como a que figura nos pontos controvertidos, constitui uma violação manifesta do direito de propriedade contrária ao artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), e ao artigo 1.º do Protocolo adicional n.º 1 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950.
- 48 A Comissão e o BCE contestam a procedência dos fundamentos apresentados pelos recorrentes.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 49 Com o seu fundamento, os recorrentes põem em causa a apreciação efetuada pelo Tribunal Geral relativamente à função desempenhada pela Comissão e pelo BCE no quadro da adoção do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013. Alegam, em especial, que estas instituições são os verdadeiros autores do resgate interno instituído em Chipre e que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na apreciação do seu argumento segundo o qual a Comissão se absteve de velar para que o Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 seja compatível com o direito da União.
- 50 Este fundamento visa, por um lado, os n.ºs 44 a 47 dos despachos recorridos, em que o Tribunal Geral salientou que a Comissão e o BCE não estavam na origem da adoção do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013, e, em consequência, se declarou incompetente para se pronunciar sobre a ação de indemnização na medida em que esta se fundava na ilegalidade dos pontos controvertidos. Por outro lado, visa os n.ºs 48 a 54 dos despachos recorridos, em que o Tribunal Geral entendeu, em substância, que os recorrentes não tinham demonstrado que o prejuízo que consideram ter sofrido foi causado pela violação, pela Comissão, de uma alegada obrigação de assegurar a compatibilidade do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 com o direito da União.
- 51 O Tribunal Geral salientou, no n.º 44 dos despachos recorridos, que o referido memorando de entendimento foi adotado conjuntamente pelo MEE e pela República de Chipre e que, conforme resulta do artigo 13.º, n.º 4, do Tratado MEE, a Comissão apenas assinou o mesmo memorando de entendimento em nome do MEE. Baseando-se depois no n.º 161 do acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), recordou, no n.º 45 dos referidos despachos, que, mesmo que o Tratado MEE confira à Comissão e ao Banco Central Europeu certas tarefas ligadas à execução dos objetivos desse Tratado, por um lado, as tarefas confiadas à Comissão e ao BCE no âmbito do Tratado MEE não comportam um poder de decisão próprio e, por outro, as atividades exercidas por estas duas instituições no âmbito do mesmo Tratado só vinculam o MEE.
- 52 A este respeito, cumpre recordar que, como resulta da declaração do Eurogrupo de 27 de junho de 2012, a Comissão e o BCE foram encarregados de negociar com as autoridades cipriotas um programa de ajustamento macroeconómico que devia concretizar-se num Memorando de Entendimento. Ao participar nas negociações com as autoridades cipriotas, ao contribuir com o seu conhecimento técnico, ao dar conselhos e ao propor orientações, a Comissão e o BCE agiram nos limites das competências que lhes são atribuídas pelo artigo 13.º, n.º 3, do Tratado MEE. Ora, uma participação da Comissão e do BCE, conforme prevista por esta disposição, no processo que conduziu à assinatura do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 não permite qualificá-lo de ato que lhes seja imputável.
- 53 Com efeito, como o Tribunal de Justiça salientou no n.º 161 do acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), as funções confiadas à Comissão e ao BCE no âmbito do Tratado MEE, por mais importantes que sejam, não comportam um poder de decisão próprio. Por outro lado, as atividades exercidas por estas duas instituições no âmbito do mesmo Tratado só vinculam o MEE.
- 54 Além disso, como salientou o advogado-geral no n.º 53 das suas conclusões, o facto de uma ou mais instituições da União poderem desempenhar determinadas funções no quadro jurídico do MEE não altera a natureza dos atos do MEE, que são alheios à ordem jurídica da União.
- 55 No entanto, embora tal constatação possa afetar os requisitos de admissibilidade de um recurso de anulação que pode ser interposto com fundamento no artigo 263.º TFUE, a mesma não obsta a que se imputem à Comissão e ao BCE comportamentos ilícitos eventualmente associados à adoção de um Memorando de Entendimento em nome do MEE, no âmbito de uma ação de indemnização nos termos do artigo 268.º e do artigo 340.º, segundo e terceiro parágrafos, TFUE.

- 56 A este propósito, cabe recordar que as funções confiadas à Comissão e ao BCE no quadro do Tratado MEE não desvirtuam as atribuições que os Tratados UE e FUE conferem as estas instituições (acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 162).
- 57 Com efeito, especificamente no que respeita à Comissão, resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE que esta «promove o interesse geral da União» e «[c]ontrola a aplicação do direito da União» (acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 163).
- 58 Por outro lado, as incumbências atribuídas à Comissão pelo Tratado MEE permitem-lhe, como previsto no artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, do mesmo, velar pela compatibilidade com o direito da União dos memorandos de entendimento celebrados pelo MEE (v., neste sentido, acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 164).
- 59 Por conseguinte, como a própria Comissão admitiu em resposta a uma questão colocada na audiência, esta instituição conserva, no quadro do Tratado MEE, a sua função de guardiã dos Tratados, como resulta do artigo 17.º, n.º 1, TUE, pelo que deve abster-se de assinar um Memorando de Entendimento de cuja compatibilidade com o direito da União duvidasse.
- 60 Daí decorre que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na interpretação e aplicação dos artigos 268.º e 340.º, segundo e terceiro parágrafos, TFUE ao considerar, nos n.ºs 46 e 47 dos despachos recorridos, que não era competente para apreciar uma ação de indemnização baseada na ilegalidade dos pontos controvertidos com fundamento na mera declaração de que a adoção dos referidos pontos não era formalmente imputável à Comissão nem ao BCE.
- 61 Cumpre, pois, dar provimento aos recursos e anular os despachos recorridos.

### *Quanto aos recursos no Tribunal Geral*

- 62 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este último pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado. É o que acontece no caso em apreço.
- 63 Com efeito, o Tribunal de Justiça tem condições para decidir do pedido dos recorrentes, ao abrigo dos artigos 268.º e 340.º, segundo e terceiro parágrafos, TFUE, relativo à reparação do prejuízo alegadamente sofrido resultante, por um lado, da inclusão, pela Comissão e pelo BCE, dos pontos controvertidos no Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013 e, por outro, da inação da Comissão em violação da obrigação de, no quadro da adoção desse Memorando de Entendimento, velar para que este último seja conforme com o direito da União.
- 64 A este respeito, cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção 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 invocado (acórdão de 4 de outubro de 2014, Giordano/Comissão, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, n.º 35 e jurisprudência aí referida).
- 65 No que se refere ao primeiro requisito, o Tribunal de Justiça já declarou por várias vezes que deve ser demonstrada a violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares (v., designadamente, acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 42, e de 10 de julho de 2014, Nikolaou/Tribunal de Contas, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, n.º 53).

- 66 No caso em apreço, a regra jurídica por cuja observância os recorrentes acusam a Comissão de não ter velado no quadro da adoção do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013, é o artigo 17.º, n.º 1, da Carta. Esta disposição, que prevê que todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, constitui uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares.
- 67 Além disso, há que salientar que, ainda que os Estados-Membros não apliquem o direito da União no âmbito do Tratado MEE, pelo que a Carta não se lhes dirige nesse âmbito (v., neste sentido, acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.ºs 178 a 181), em contrapartida, a Carta dirige-se às instituições da União, incluindo, como salientou o advogado-geral no n.º 85 das suas conclusões, quando atuam fora do quadro jurídico da União. De resto, no contexto da adoção de um Memorando de Entendimento como o de 26 de abril de 2013, a Comissão está obrigada, tanto a título do artigo 17.º, n.º 1, TUE, que lhe confere a missão geral de controlar a aplicação do direito da União, como do artigo 13.º, n.ºs 3 e 4, do Tratado MEE, que lhe exige que vele pela compatibilidade com o direito da União dos memorandos de entendimento celebrados pelo MEE (v., neste sentido, acórdão de 27 de novembro de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.ºs 163 e 164), a garantir que tal memorando seja compatível com os direitos fundamentais garantidos pela Carta.
- 68 Cumpre, em consequência, apreciar se a Comissão contribuiu para uma violação suficientemente caracterizada do direito de propriedade dos recorrentes, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, da Carta, no quadro da adoção do Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013.
- 69 A este respeito, importa recordar que o direito de propriedade garantido por esta disposição 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. acórdãos de 16 de novembro de 2011, Bank Mellî Iran/Conselho, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 113, e de 12 de maio de 2016, Bank of Industry and Mine/Conselho, C-358/15 P, EU:C:2016:338, n.º 55).
- 70 Por conseguinte, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, podem ser impostas restrições ao gozo do direito de propriedade, na condição de essas restrições corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral e não constituírem, relativamente à finalidade prosseguida, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido (v., neste sentido, acórdãos de 16 de novembro de 2011, Bank Mellî Iran/Conselho, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 114, e de 12 de maio de 2016, Bank of Industry and Mine/Conselho, C-358/15 P, EU:C:2016:338, n.º 56).
- 71 A este respeito, saliente-se que, como resulta do artigo 12.º do Tratado MEE, a adoção de um Memorando de Entendimento como o resultante das negociações entre as autoridades cipriotas e, designadamente, a Comissão corresponde a um objetivo de interesse geral prosseguido pela União, concretamente o de assegurar a estabilidade do sistema bancário da Zona Euro no seu conjunto.
- 72 Com efeito, os serviços financeiros desempenham um papel central na economia da União. Os bancos e as instituições de crédito são uma fonte essencial de financiamento para empresas ativas em diferentes mercados. Além disso, existe frequentemente uma estreita ligação entre os bancos e a maior parte deles exerce as suas atividades a nível internacional. É por esta razão que existe o risco de a insolvência que afeta um ou mais bancos se propagar aos outros bancos, quer no Estado-Membro em causa quer noutros Estados-Membros, o que poderá, por seu turno, ter repercussões negativas noutros setores da economia (acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 50).
- 73 No presente caso, as medidas identificadas nos pontos controvertidos preveem designadamente a aquisição, pelo Bank of Cyprus, dos depósitos garantidos do Cyprus Popular Bank, a conversão de 37,5% dos depósitos não garantidos do Bank of Cyprus em ações, com plenos direitos de voto e a dividendos, bem como o bloqueio temporário de outra parte desses depósitos não garantidos, especificando que, se o Bank of Cyprus tiver de ser sobrecapitalizado, tendo por objetivo um rácio

mínimo de fundos próprios de 9%, em condições de crise, proceder-se-á a uma compra de ações com o fim de reembolsar os titulares de depósitos não garantidos no montante correspondente à sobrecapitalização.

- 74 Tendo em conta o objetivo que consiste em garantir a estabilidade do sistema bancário na Zona Euro, e atendendo ao perigo iminente de prejuízos financeiros a que os depositantes nos dois bancos em causa estariam expostos em caso de insolvência destes últimos, tais medidas não constituem uma intervenção desmesurada e intolerável que atente contra a própria essência do direito de propriedade dos recorrentes. Consequentemente, não podem ser consideradas restrições injustificadas desse direito (v., por analogia, acórdão de 10 de julho de 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, n.ºs 79 a 86).
- 75 Tendo em conta estes elementos, não se pode considerar que, ao ter permitido a adoção dos pontos controvertidos, a Comissão tenha contribuído para uma violação do direito de propriedade dos recorrentes garantido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta.
- 76 Resulta do que antecede que o primeiro requisito da responsabilidade extracontratual da União não está preenchido no presente caso, pelo que os pedidos de indemnização apresentados pelos recorrentes devem ser julgados improcedentes por falta de fundamento jurídico.

### *Quanto às despesas*

- 77 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Nos termos do disposto no artigo 138.º, n.º 2, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, se houver várias partes vencidas, o Tribunal de Justiça decide sobre a repartição das despesas.
- 78 Atendendo a que foi dado provimento aos recursos mas as ações foram julgadas improcedentes, a Ledra Advertising Ltd, A. Eleftheriou, E. Eleftheriou, L. Papachristofi, C. Theophilou e E Theophilou, bem como a Comissão e o BCE suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **Os despachos do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de novembro de 2014, Ledra Advertising/Comissão e BCE (T-289/13, EU:T:2014:981), de 10 de novembro de 2014, Eleftheriou e Papachristofi/Comissão e BCE (T-291/13, não publicado, EU:T:2014:978), e de 10 de novembro de 2014, Theophilou/Comissão e BCE (T-293/13, não publicado, EU:T:2014:979), são anulados.**
- 2) **As ações intentadas no Tribunal Geral nos processos T-289/13, T-291/13 e T-293/13 são julgadas improcedentes.**
- 3) **A Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou e Eleni Theophilou, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE) suportarão as suas próprias despesas, efetuadas tanto em primeira instância como em sede de recurso.**

Assinaturas