Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 9 de dezembro de 2014 [1]

Processos apensos C-226/13, C-245/13, C-247/13 e C-578/13

Stefan Fahnenbrock (C-226/13),
Holger Priestoph e o. (C-245/13),
Rudolf Reznicek (C-247/13),
Hans-Jürgen Kickler e o. (C-578/13)
contra
República Helénica

(pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Landgericht Wiesbaden e pelo Landgericht Kiel)

«Regulamento (CE) n.º 1393/2007 — Citação e notificação dos atos — Conceito de 'matéria civil e comercial' — Ações de execução contratual e de indemnização intentadas contra o Estado grego pelos detentores de obrigações gregas na sequência do desconto, sem a sua aprovação, do valor dessas obrigações»

1. Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros («citação e notificação de atos») e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho [2].

2. Estes pedidos, apresentados no âmbito dos litígios que opõem ao Estado grego, no processo C-226/13, S. Fahnenbrock, no processo C-245/13, H. Priestoph, M. A. Priestoph e P. A. Priestoph, no processo C-247/13, R. Reznicek e, no processo C-578/13, H.-J. Kickler, a W. Wöhlk e a Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, a respeito de ações de indemnização e de execução contratual, dão ao Tribunal de Justiça a oportunidade de definir o conceito de «matéria civil e comercial» no âmbito do Regulamento n.º 1393/2007, do qual o referido conceito determina o âmbito de aplicação material.

3. Nas presentes conclusões, defenderemos que o conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007 [3], deve ser interpretado no sentido de que não abrange uma ação de responsabilidade civil, pela qual um particular, detentor de obrigações emitidas por um Estado-Membro, demanda judicialmente esse Estado com fundamento na troca dessas obrigações por outras obrigações de um valor inferior, imposta a esse particular na sequência da adoção, pelo legislador nacional, de uma lei que, de forma unilateral e retroativa, alterou as condições aplicáveis às obrigações, mediante o aditamento de uma cláusula de ação coletiva que permite a uma maioria dos detentores dessas obrigações impor tal operação de troca à minoria.

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 324, p. 79.

3 — Enquanto na versão em língua francesa o título deste regulamento utiliza a formulação «matérias civil *e* comercial» a referida disposição emprega a formulação «matéria civil *ou* comercial» (itálico acrescentado por nós). Esta diferença na conjunção coordenativa não afeta, na nossa opinião, o sentido e o alcance dessa expressão.

4. Neste sentido, alegaremos que a utilização, por um Estado-Membro emitente de empréstimos obrigacionistas, do seu poder soberano através de uma intervenção legislativa, que teve especificamente por objetivo provocar um dano direto na economia das obrigações emitidas, ao impor aos detentores minoritários de títulos, a obrigação de se submeteram à vontade da maioria, corresponde ao exercício de poderes que exorbitam das regras aplicáveis nas relações entre particulares.

5. Concluiremos daqui que a ação intentada pelos detentores minoritários contra o Estado-Membro, na sequência da operação de troca dos títulos, diz necessariamente respeito à responsabilidade do Estado por um ato cometido no exercício do poder público, ainda que essa operação de troca, destinada a reduzir o valor nominal desses títulos, pressuponha o voto da maioria.

I — **Quadro jurídico**

A — *Direito da União*

6. Os considerandos 2, 6 e 9 do Regulamento n.º 1393/2007 enunciam:

«(2) O bom funcionamento do mercado interno exige que se melhore e torne mais rápida a transmissão entre os Estados-Membros de atos judiciais e extrajudiciais em matéria civil ou comercial para efeitos de citação e notificação.

[...]

(6) A eficácia e a celeridade dos processos judiciais no domínio civil implica que a transmissão dos atos judiciais e extrajudiciais seja efetuada diretamente e através de meios rápidos entre as entidades locais designadas pelos Estados-Membros. [...]

[...]

(9) A citação ou notificação de um ato deverá ser efetuada logo que possível e, em todo o caso, no prazo de um mês a contar da receção do ato pela entidade requerida.»

7. O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento define o seu âmbito de aplicação do seguinte modo:

«O presente regulamento é aplicável, em matéria civil ou comercial, quando um ato judicial ou extrajudicial deva ser transmitido de um Estado-Membro para outro Estado-Membro para aí ser objeto de citação ou notificação. O presente regulamento não abrange, nomeadamente, matéria fiscal, aduaneira ou administrativa, nem a responsabilidade do Estado por atos e omissões no exercício do poder público (‘acta jure imperii’).»

8. O artigo 3.º do mesmo regulamento dispõe:

«Cada Estado-Membro designa uma entidade central encarregada de:

a) Fornecer informações às entidades de origem;

b) Procurar soluções para as dificuldades que possam surgir por ocasião da transmissão de atos para efeitos de citação ou notificação;

c) Remeter, em casos excecionais, caso a entidade de origem lho solicite, um pedido de citação ou notificação à entidade requerida competente.

[...]»

9. Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do referido regulamento:

«Se o pedido de citação ou notificação estiver manifestamente fora do âmbito de aplicação do presente regulamento, ou se o não cumprimento das formalidades necessárias tornar impossível a citação ou notificação, a entidade requerida, imediatamente após a receção, devolverá à entidade de origem o pedido e os atos transmitidos, acompanhados do aviso de devolução constante do anexo I.»

10. O aviso de devolução, cujo formulário consta do anexo I do Regulamento n.º 1393/2007 enuncia, no ponto 9.1, como motivo de devolução a circunstância de «[o] pedido não [ser] manifestamente abrangido pelo âmbito de aplicação [deste] regulamento», designadamente devido ao facto de «[o] ato não [ser] civil nem comercial» [4].

B — *Direito grego*

11. A Lei n.º 4050/2012, de 23 de fevereiro de 2012, intitulada «Regras relativas à alteração dos títulos emitidos ou garantidos pelo Estado grego, com o acordo dos portadores de obrigações» [5], estabelece as modalidades de reestruturação das obrigações deste Estado. Esta lei prevê, em substância, a submissão de uma oferta de reestruturação aos detentores de determinadas obrigações emitidas e garantidas pelo referido Estado e o aditamento de uma cláusula de reestruturação que permite impor a todos os detentores de obrigações as condições da reestruturação propostas na oferta, desde que sejam aprovadas por uma maioria qualificada.

12. Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Lei n.º 4050/2012, a alteração dos títulos em causa necessita da aprovação de um quórum igual a metade do montante total das obrigações em causa e o acordo de uma maioria qualificada representativa de pelo menos dois terços do capital.

13. O artigo 1.º, n.º 9, da Lei n.º 4050/2012 prevê que a decisão adotada em resultado deste processo se aplica *erga omnes*, vincula todos os credores obrigacionistas em causa e prevalece sobre qualquer lei geral ou especial, qualquer decisão administrativa ou qualquer contrato, que se lhe oponham. Segundo esta disposição, em caso de troca dos títulos elegíveis, a emissão dos novos títulos implica a anulação dos títulos antigos.

II — **Litígios dos processos principais e questões prejudiciais**

14. Em fevereiro de 2012, em aplicação da Lei n.º 4050/2012, o Estado grego apresentou a S. Fahnenbrock, a H. Priestoph, a M. A. Priestoph, a P. A. Priestoph, a R. Reznicek, a H.-J. Kickler, a W. Wöhlk e à Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, todos detentores de obrigações emitidas por este Estado, uma oferta de troca destas obrigações por novas obrigações com um valor nominal sensivelmente inferior.

15. Apesar de os demandantes nos processos principais não terem aceite esta oferta, o Estado grego procedeu, não obstante, à troca dos títulos inicialmente detidos por títulos com um valor sensivelmente inferior ao seu valor nominal e, por conseguinte, a troca foi efetuada.

4 — Ponto 9.1.1 desse anexo.

5 — FEK A' 36/23.2. 2012, a seguir «Lei n.º 4050/2012».

16. Os demandantes nos processos principais intentaram então ações destinadas a obter, quer a restituição dos títulos iniciais com fundamento nos §§ 858, 861, 869[6] e 985[7] do Código Civil alemão (Bürgerliches Gesetzbuch)[8], quer o pagamento de uma indemnização com fundamento nos §§ 280, n.º 3, 281 do BGB[9] ou no § 826 do BGB[10]. Os demandantes no litígio principal no processo C-578/13 pediram ainda a execução contratual das obrigações originais vencidas.

17. No quadro do processo de notificação das petições iniciais ao Estado grego, colocou-se a questão de saber se o pedido dos demandantes nos processos principais tinha por objeto um ato ou uma omissão do Estado, neste caso o Estado grego, cometido no exercício do poder público, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007.

18. Em especial, nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13, o Bundesamt für Justiz (Serviço Federal da Justiça) expressou dúvidas quanto à possibilidade de incluir as ações no âmbito da matéria civil comercial, na aceção do referido regulamento, e subordinou a prossecução do processo de notificação à condição de o Landgericht Wiesbaden (Alemanha) decidir primeiro sobre a natureza do litígio.

19. No processo C-578/13, o Landgericht Kiel (Alemanha), tendo considerado que o Regulamento n.º 1393/2007 não era aplicável ao caso concreto, ordenou ao Bundesministerium für Justiz (Ministério Federal da Justiça) a citação da ação por via diplomática. Não obstante, este devolveu o pedido de citação sem o executar, fazendo referência aos pedidos de decisão prejudicial nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13.

20. Por conseguinte, os dois órgãos jurisdicionais de reenvio pretendem saber se os litígios em causa nos processos principais se enquadram no âmbito da matéria civil e comercial, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007. Na sua decisão de reenvio, consideram que o Tribunal de Justiça ainda não respondeu à questão de saber se a interpretação deste conceito depende exclusivamente da base jurídica dos pedidos ou do que constitui o «núcleo» do litígio ou a sua «essência». Chamando a atenção para o facto de que os processos implicam a apreciação da eficácia e da legalidade da Lei n.º 4050/2012, ambos tendem para excluir a aplicação do Regulamento n.º 1393/2007, por considerarem que aqueles dizem respeito à responsabilidade do Estado por atos cometidos no exercício do poder público, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, segundo período, deste regulamento.

21. Nestas condições o Landgericht Wiesbaden, nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte, que está formulada em termos idênticos em cada um dos três processos:

«Deve o artigo 1.º do Regulamento […] n.º 1393/2007 […] ser interpretado no sentido de que se deve considerar como 'matéria civil [e] comercial', na aceção do regulamento, uma ação na qual um adquirente de títulos de dívida emitidos pela demandada que se encontravam depositados na conta de títulos do demandante [no seu Banco] e [em relação aos quais o demandante] não tinha aceitado a oferta de troca feita pela demandada no fim de fevereiro de 2012, pede uma indemnização igual à diferença de valor que resultou da troca dos seus títulos que acabou por ser realizada em março de 2012 e que lhe foi economicamente desfavorável?»

6 — Ação de restituição de posse intentada pelo titular esbulhado.

7 — Ação de restituição baseada no direito de propriedade.

8 — A seguir «BGB».

9 — Indemnização por incumprimento de obrigação, em substituição da prestação não efetuada.

10 — Indemnização do prejuízo causado por um ato ilícito.

22. No processo C-578/13, o Landgericht Kiel, também decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 1.º do Regulamento […] n.º 1393/2007 […] ser interpretado no sentido de que uma ação em que o detentor de títulos da dívida pública da demandada deduz pedidos de condenação e de indemnização contra a demandada deve ser qualificada como 'matéria civil e comercial', na aceção do artigo 1.º, n.º 1, última frase, [deste] Regulamento, quando o detentor dos títulos não tiver aceitado a oferta de troca dos títulos proposta pela demandada em finais de fevereiro de 2012 e concretizada pela lei grega n.º 4050/2012 [...]?

2) Uma ação que se baseia essencialmente na ineficácia ou invalidade da referida lei [n.º 4050/2012] diz respeito à responsabilidade do Estado por atos e omissões no exercício do poder público, no sentido do artigo 1.º, n.º 1, última frase, do Regulamento [n.º 1393/2007]?»

23. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2013, os processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13 foram apensados, para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 2013, o processo C-578/13 foi também apensado a estes processos para efeitos da fase oral e do acórdão.

III — **Apreciação**

A — *Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais*

24. A Comissão Europeia deduz, a título principal, uma exceção de inadmissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13, invocando a descrição insuficiente do contexto factual relativo, em especial, às modalidades da oferta de troca e às circunstâncias em que a mesma ocorreu. Referindo que o Bundesamt für Justiz, na sua qualidade de entidade central, recusou proceder à transmissão das ações introdutórias da instância para efeitos do Regulamento n.º 1393/2007, por causa das dúvidas que tinha sobre se os pedidos podiam ser abrangidos em matéria civil, sustenta, por outro lado, que as questões submetidas são desprovidas de pertinência para a solução dos litígios no processo principal, porquanto não cabe ao Bundesamt für Justiz bloquear a transmissão dos atos, acrescentando que, na impossibilidade de poder conhecer a argumentação da parte demandada, o órgão jurisdicional de reenvio não dispõe das informações necessárias para se pronunciar sobre a natureza civil e comercial dos processos e, por conseguinte, sobre a questão da competência.

25. No que se refere, em primeiro lugar, ao argumento relativo à descrição insuficiente do quadro factual, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a necessidade de se conseguir uma interpretação do direito da União, que seja útil ao órgão jurisdicional nacional, exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões [11]. O Tribunal de Justiça faz oscilar o seu grau de exigência em função da complexidade das situações de facto e de direito que caracterizam os domínios em causa [12].

26. As informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio devem também dar aos Governos dos Estados-Membros e às outras partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia [13].

11 — V., designadamente, acórdão Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, n.º 50 e jurisprudência referida).

12 — *Ibidem* (n.º 53).

13 — V., designadamente, despacho 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, n.º 9).

27. Ora, neste caso, as decisões de reenvio nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13 fornecem ao Tribunal de Justiça elementos de facto e de direito suficientes e indicam as razões pelas quais o Landgericht Wiesbaden foi levado a submeter uma questão prejudicial, evidenciando claramente a ligação que existe entre as disposições do direito da União, cuja interpretação é pedida e os litígios dos processos principais. Por lamentável que seja, a descrição efetivamente sucinta da forma como ocorreu a troca das obrigações emitidas pelo Estado grego não impediu os demandantes dos processos principais em causa, o Governo grego e a Comissão de tomarem utilmente posição sobre as questões submetidas, como resulta das suas observações apresentadas perante o Tribunal de Justiça.

28. Em segundo lugar, no que respeita à pertinência das questões submetidas, importa observar, a título preliminar, que não nos parece correto afirmar, como faz a Comissão, que o Bundesamt für Justiz bloqueou a transmissão dos atos na sua qualidade de entidade central. Com efeito, resulta das informações que a República Federal da Alemanha prestou à Comissão, nos termos do artigo 23.º do Regulamento n.º 1393/2007 [14], que este Estado-Membro confiou o papel de entidade central à instância designada pelo governo de cada Land. Por conseguinte, não nos parece fundamentada a argumentação da Comissão que assenta na circunstância de que uma entidade central, na aceção do artigo 3.º deste regulamento, não pode se opor à transmissão dos atos.

29. Em contrapartida, à semelhança da Comissão, temos algumas dúvidas sobre a possibilidade de bloquear, na origem, o processo de notificação dos atos no estrangeiro, por causa de hesitações sobre o âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 1393/2007. A este respeito, interrogamo-nos, mais precisamente, sobre a admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial tendo em conta a exigência de um litígio pendente no órgão jurisdicional nacional, que decide no exercício das suas funções jurisdicionais.

30. Com efeito, resulta de jurisprudência constante, iniciada com o acórdão Job Centre [15], que os órgãos jurisdicionais nacionais só podem recorrer ao Tribunal de Justiça se, perante eles, se encontrar pendente um litígio e se forem chamados a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional [16].

31. Assim, quando desempenha funções de autoridade administrativa, sem, ao mesmo tempo, ser chamado a decidir um litígio, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, não se pode considerar que o órgão jurisdicional de reenvio exerce uma função de natureza jurisdicional. É o que acontece quando, nomeadamente, os órgãos jurisdicionais, na aceção do direito nacional, sem serem ao mesmo tempo chamados a decidir um litígio, são responsáveis pela manutenção de um registo, como o registo comercial [17], pela análise de um pedido de inscrição no registo predial [18] ou por adotar uma decisão administrativa relativa ao estado civil [19].

32. Tratando-se mais em particular dos pedidos de citação ou de notificação de atos judiciais ou extrajudiciais, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Roda Golf & Beach Resort [20], declarou-se competente para responder a questões prejudiciais relativas ao âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1348/2000 [21], com base no facto de que, diferentemente do secretário chamado a conhecer de um pedido de citação ou de notificação, nos termos do Regulamento n.º 1348/2000, o qual pode ser

14 — Informações disponíveis no sítio de Internet da Comissão, no Atlas Judiciário Europeu em Matéria Civil, no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/ds_centralbody_de_pt.htm?countrySession=1&.

15 — C-111/94, EU:C:1995:340.

16 — V. acórdão Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.º 19 e jurisprudência referida).

17 — V. acórdão Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 57).

18 — V. acórdão Salzmann (C-178/99, EU:C:2001:331, n.ºs 15 a 17).

19 — V. acórdão Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, n.ºs 14 a 17).

20 — C-14/08, EU:C:2009:395.

21 — Regulamento do Conselho, de 29 de maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros (JO L 160, p. 37).

considerado uma autoridade administrativa, sem que, simultaneamente, seja chamado a resolver um litígio, o juiz chamado a pronunciar-se sobre uma reclamação de uma recusa desse secretário em proceder à citação ou à notificação solicitadas conhece de um litígio e exerce uma função jurisdicional [22].

33. A aplicação da jurisprudência iniciada por este acórdão aos pedidos de decisão prejudicial apresentados nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13 pode levar o Tribunal de Justiça a declarar-se incompetente, pelo facto de o órgão jurisdicional de reenvio, chamado a pronunciar-se anteriormente à citação da petições iniciais, exercer funções puramente administrativas sem ser, nesta fase, chamado a decidir os litígios que oponham as partes relativamente às modalidades de citação.

34. Todavia, no seu acórdão Weryński [23], relativo à interpretação do Regulamento (CE) n.º 1206/2001 do Conselho, de 28 de maio de 2001, relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial [24], o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «julgamento da causa», na aceção do artigo 267.º, n.º 2, TFUE, devia ser objeto de uma interpretação lata, no sentido de englobar «a totalidade do processo de tomada da decisão» [25], e considerou que um pedido de decisão prejudicial podia ser julgado admissível mesmo se respeitasse a uma questão diferente da que opõe as partes no litígio.

35. Além disso, resulta do acórdão Corsica Ferries [26], que o recurso ao Tribunal de Justiça não está sujeito ao carácter contraditório do processo, no decurso do qual o juiz nacional formula as questões prejudiciais [27].

36. No caso em apreço, as questões submetidas nos processos C-226/13, C-245/13 e C-247/13, que são relativas à forma que deve revestir a citação das petições iniciais à parte demandada, constituem questões prévias, cuja resolução é necessária para a decisão dos litígios dos processos principais. Contrariamente ao que sustenta a Comissão nas suas observações escritas, não sem uma certa contradição com a afirmação segundo a qual a apreciação do conceito de «matéria civil e comercial» no âmbito do Regulamento n.º 1393/2007 não prejudica a competência judiciária, nos termos do Regulamento (CE) n.º 44/2001 [28], trata-se não de o órgão jurisdicional de reenvio decidir sobre a sua competência numa fase do processo em que, por hipótese, a parte demandada está privada da possibilidade de tomar posição, mas exclusivamente de determinar como efetuar a citação dos pedidos a essa parte.

37. Embora não se devam encorajar os bloqueios administrativos dos processos de notificação e de citação dos atos judiciais e extrajudiciais, afigura-se-nos, todavia, conforme com as exigências de uma boa administração da justiça poder dispor, o mais rapidamente possível, de uma interpretação, que se imponha *erga omnes*, suscetível de permitir conhecer com precisão o âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 1393/2007 e, consequentemente, determinar de que forma pode ser efetuada a citação. Isto é tanto mais assim quando, como nos processos principais, são apresentados vários processos idênticos em órgãos jurisdicionais diferentes que se preparam para adotar soluções contraditórias. Em definitivo, a possibilidade de submeter uma questão prejudicial numa fase precoce do processo afigura-se-nos inerente ao próprio objeto das questões, o qual respeita à determinação das modalidades de citação das petições iniciais.

22 — Acórdão Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, n.º 37).

23 — C-283/09, EU:C:2011:85.

24 — JO L 174, p. 1.

25 — N.ºs 41 e 42 desse acórdão.

26 — C-18/93, EU:C:1994:195.

27 — N.º 12 e jurisprudência referida. V. também, neste sentido, acórdão Roda Golf & Beach Resort (EU:C:2009:395, n.º 33).

28 — Regulamento do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1).

38. Eis as razões pelas quais propomos ao Tribunal de Justiça que julgue improcedentes as exceções de inadmissibilidade deduzidas pela Comissão e se declare competente para decidir sobre todos os pedidos de decisão prejudicial.

B — *Quanto ao mérito*

39. Com as suas questões, os dois órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, no essencial, ao Tribunal de Justiça se o conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007, deve ser interpretado no sentido de que abrange uma ação de responsabilidade civil contratual ou extracontratual, pela qual um particular, detentor de obrigações emitidas por um Estado-Membro, demanda judicialmente esse Estado com fundamento na troca dessas obrigações por outras obrigações de um valor inferior, imposta a esse particular na sequência da adoção, pelo legislador nacional, de uma lei que, de forma unilateral e retroativa, alterou as condições aplicáveis a esses títulos, mediante o aditamento de uma cláusula de ação coletiva que permite a uma maioria dos detentores desses títulos impor tal operação de troca à minoria.

40. Os demandantes no litígio do processo principal C-578/12, o Governo grego e a Comissão estão de acordo quanto a reconhecer que o conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007, deve ser interpretado de forma autónoma, tendo em conta a interpretação dos mesmos termos utilizados no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 44/2001. Acresce que todos os interessados que apresentaram observações no Tribunal de Justiça concordam que uma ação intentada contra um Estado só está excluída do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1393/2007, na condição de ter origem em atos de poder público. Todavia, as suas observações divergem quanto às consequências a retirar do facto de o Estado grego, com a Lei n.º 4050/2012, ter alterado, unilateral e retroativamente, as condições aplicáveis aos títulos emitidos ou garantidos por esse Estado, aditando-lhes, *a posteriori*, uma cláusula de reestruturação que permite impor a todos os detentores de obrigações decisões tomadas unicamente por uma maioria de entre eles.

41. Os demandantes nos litígios dos processos principais C-226/13, C-245/13 e C-247/13 alegam que estes litígios são meramente de direito privado, tendo o Estado grego sido demandado judicialmente não por ter feito uso das suas prerrogativas de poder público, mas por ter lesado o seu direito de propriedade, ao cometer um esbulho, sustentam que não resulta da Lei n.º 4050/2012, um contexto de direito público relativamente ao objeto da sua ação, na medida em que esta lei regula não relações de direito público, mas relações clássicas de direito privado e não realiza uma expropriação na aceção da jurisprudência alemã, uma vez que não foi adotada com o objetivo de executar uma missão pública definida. Na falta de ação *jure imperii*, seria estabelecida a competência de um órgão jurisdicional de outro Estado-Membro e o Estado grego não poderia invocar a sua imunidade. Aliás, em litígios semelhantes submetidos aos órgãos jurisdicionais gregos, o Governo grego reconheceu explicitamente que as ações não estavam relacionadas com o exercício do poder público.

42. Os demandantes no litígio do processo principal C-578/13 sustentam que a sua ação é dirigida contra o Estado grego na qualidade de devedor privado que se colocou sob a alçada do direito civil devido à emissão de obrigações. Considerando que há que ter em conta o objeto do litígio e a origem do pedido, entendem que a sua ação tem por base o seu direito ao reembolso das obrigações emitidas por esse Estado, segundo as regras de direito privado e acrescentam que, se, a título subsidiário relativamente a dois deles, tivessem também baseado a sua ação nas disposições do BGB relativas à responsabilidade extracontratual, continuaria a ser verdade que denunciam não uma expropriação, mas um comportamento intencional e doloso cometido pelo referido Estado na qualidade de devedor.

43. Pelo contrário, segundo o Governo grego, esta medida legislativa e as disposições de execução tomadas posteriormente pelo Conselho de Ministros para fixar as condições de troca dos títulos existentes, no âmbito da reestruturação da dívida pública aprovada por uma decisão unânime dos seus parceiros da União Europeia, constituem atos de poder públicos emanados dos órgãos competentes do Estado e visam a proteção do interesse geral. Ora, ao abrigo de um litígio civil, os demandantes nos processos principais contestaram indiretamente a validade desses atos, pondo assim em causa a responsabilidade do Estado por atos ou omissões cometidas no exercício do poder público.

44. Quanto à Comissão, sustenta, a título preliminar, por razões relativas quer a exigências de economia processual e de respeito dos direitos da defesa quer aos objetivos do Regulamento n.º 1393/2007, que só se pode recusar proceder à citação da petição inicial em conformidade com este regulamento, se um exame *prima facie* permitir concluir que o pedido não se enquadra manifestamente em matéria civil e comercial. Depois de ter recordado que quando se refinanciam nos mercados financeiros, os Estados-Membros atuam como qualquer pessoa coletiva de direito privado e estão, portanto, sujeitos apenas às leis do mercado, a Comissão alega, quanto ao mérito, que o simples aditamento *a posteriori* de uma cláusula de reestruturação não constitui, em si, um ato decisivo cometido no exercício de prerrogativas de poder público. Com efeito, tal cláusula, frequentemente utilizada nas transações comerciais entre particulares, só tinha a função assessória de permitir aos detentores de obrigações adotarem uma decisão coordenada e conforme com o mercado a respeito da oferta de troca. Segundo a Comissão, ao inserir unilateralmente esta cláusula de reestruturação, o Estado grego limitou-se finalmente em alinhar os termos do contrato do Estado, que beneficiava de um estatuto especial, com os dos sujeitos de direito privado. O simples facto de não se ter servido de instrumentos públicos para esse efeito, não basta, por si só, para fundamentar um ato *jure imperii* quando, por outro lado, toda a relação de direito apresenta uma natureza de direito privado e se enquadra no ato *jure gestionis*.

45. Para responder às questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, importa, em primeiro lugar, pronunciar-se sobre a questão de saber se os termos «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1393/2007, devem receber a mesma interpretação que o mesmo conceito que consta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 44/2001. Depois de respondermos afirmativamente a esta questão, examinaremos, em segundo lugar, o estádio da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a interpretação do conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do Regulamento n.º 44/2001. Em seguida, num terceiro momento, aplicaremos os critérios daí decorrentes para determinar se os presentes litígios do processo principal se enquadram nesta matéria na aceção do Regulamento n.º 1393/2007.

1. Modalidades de interpretação do conceito de «matéria civil e comercial» na aceção do Regulamento n.º 1393/2007

46. A delimitação do âmbito de aplicação de Regulamento n.º 1393/2007, através da referência à matéria civil e comercial, tem origem no modelo clássico constituído pelas convenções de direito internacional privado elaboradas no quadro da Conferência de Haia de direito internacional privado e no das Comunidades Europeias. Refira-se, em especial, a Convenção de Haia, de 15 de novembro de 1965, relativa à citação e à notificação no estrangeiro dos atos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial, que não se aplica, como resulta do seu próprio título, fora deste duplo domínio. O mesmo se aplica à Convenção de 27 de setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial [29], que foi substituída pelo Regulamento n.º 44/2001, que, por sua vez, será substituído, a partir de 10 de janeiro de 2015, pelo Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial [30].

29 — JO 1972, L 299, p. 32; EE 01 F1 pp. 186 a 199, a seguir «Convenção de Bruxelas».

30 — JO L 351, p. 1. Com exceção dos artigos 75.º e 76.º do Regulamento n.º 1215/2012 que são aplicáveis a partir de 10 de janeiro de 2014.

47. O conceito de matéria civil e comercial, que figura, atualmente, em vários instrumentos do direito da União [31], não é objeto de uma definição positiva. Deve ser apreciado tendo em conta as exceções expressas formuladas de forma não limitativa por esses instrumentos que, na maior parte, excluem do seu âmbito de aplicação «as matérias fiscais, aduaneiras e administrativas» [32], bem como «a responsabilidade do Estado por atos ou omissões no exercício da autoridade do Estado» [33].

48. Uma vez que o conceito de matéria civil e comercial foi reproduzido em termos idênticos aos que constam da Convenção de Bruxelas e no Regulamento n.º 44/2001, a jurisprudência desenvolvida a propósito destes instrumentos fornece um critério de interpretação particularmente adequado. Basear-se nessa interpretação para interpretar o artigo 1.º do Regulamento n.º 1393/2007 cumpre as exigências da segurança jurídica e da coerência da ordem jurídica da União no domínio da cooperação judiciária em matéria civil. Por outro lado, importa salientar que a fundamentação do acórdão Lechouritou e o. [34] milita no sentido de uma interpretação comum dos diferentes instrumentos que integram este domínio, porquanto, para interpretar o conceito de «matéria civil», na aceção do artigo 1.º, primeiro parágrafo, primeiro período, da Convenção de Bruxelas, o Tribunal de Justiça teve em conta a exclusão dos atos *jure imperii* que constam não nesta Convenção, mas noutros instrumentos regulamentares [35].

49. Por conseguinte, a construção de um critério adequado implica inspirar-se em soluções desenvolvidas no âmbito da interpretação do conceito de «matéria civil e comercial», inscrito no artigo 1.º, primeiro parágrafo, primeiro período, da Convenção de Bruxelas e no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 44/2001, recorrendo, em conformidade com jurisprudência firmemente assente [36], tanto à noção de conceito «autónomo», que assenta em considerações de efetividade ligadas à exigência de uniformidade na aplicação do direito da União, como à técnica jurídica da interpretação teleológica, que permite ter em conta objetivos específicos do Regulamento n.º 1393/2007 [37].

31 — V., designadamente, artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 805/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados (JO L 143, p. 15); artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante (JO L 199, p. 1); artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial (JO L 136, p. 3) e artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 655/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um procedimento de decisão europeia de arresto de contas para facilitar a cobrança transfronteiriça de créditos em matéria civil e comercial (JO L 189, p. 59).

32 — Introduzidas pela Convenção de 9 de outubro de 1978, relativa à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte à Convenção relativa à Competência Jurisdicional e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial, bem como ao Protocolo relativo à sua interpretação pelo Tribunal de Justiça (v. artigo 3.º desta Convenção), estes termos foram reproduzidos no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 44/2001.

33 — Esta precisão não figura na Convenção de Bruxelas, nem no Regulamento n.º 44/2001. Em contrapartida, foi introduzida no Regulamento n.º 1215/2012 (v. artigo 1.º, n.º 1, segundo período, deste regulamento).

34 — C-292/05, EU:C:2007:102.

35 — N.º 45.

36 — V. n.º 50 das presentes conclusões.

37 — Este é, aliás, o modo de raciocínio que seguiu o Tribunal de Justiça no seu acórdão C (C-435/06, EU:C:2007:714). Nesse acórdão, depois de ter recordado qual era a interpretação do conceito de «matéria civil e comercial», na aceção da Convenção de Bruxelas, o Tribunal de Justiça interpretou o conceito de «matérias civis» na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 (JO L 338, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2116/2004 do Conselho, de 2 de dezembro de 2004 (JO L 367, p. 1), tendo em conta os objetivos específicos prosseguidos pelo Regulamento n.º 2201/2003.

2. Interpretação do conceito de «matéria civil e comercial», na aceção da Convenção de Bruxelas e do Regulamento n.º 44/2001

50. Resulta de jurisprudência constante que o conceito de «matéria civil e comercial», na aceção dos artigos 1.º da Convenção de Bruxelas e do Regulamento n.º 44/2001, deve ser considerado um conceito autónomo que é preciso interpretar por referência, por um lado, ao sistema desses instrumentos e, por outro, aos princípios gerais resultantes do conjunto dos sistemas jurídicos nacionais [38].

51. Esta interpretação autónoma leva, segundo o Tribunal de Justiça, a determinar o âmbito de aplicação da Convenção de Bruxelas e do Regulamento n.º 44/2001 «devido aos elementos que caracterizam *a natureza das relações jurídicas entre as partes no litígio ou o objeto deste*» [39].

52. No que respeita aos litígios que opõem uma entidade pública a uma pessoa de direito privado, várias decisões, que traduzem uma orientação muito clara a favor da rejeição de um critério meramente orgânico, estabeleceram um critério de distinção baseado no exercício ou não, pela autoridade pública em causa, de prerrogativas de poder público. Assim, nos acórdãos LTU [40] e Rüffer [41], o Tribunal de Justiça declarou que a matéria civil e comercial não abrange os litígios que opõem uma autoridade pública a uma pessoa privada, «se a autoridade pública *atuar como entidade dotada de ius imperii*» [42]. Este critério foi retomado com formulações por vezes diferentes, mas sempre concordantes em substância, em várias decisões posteriores, que excluíram da matéria civil e comercial as ações correspondentes ao «exercício de poderes que saem fora da órbita das regras aplicáveis nas relações entre particulares» [43].

53. Além disso, para determinar se um litígio opõe uma pessoa de direito privado a uma autoridade pública que atua no exercício do poder público, o Tribunal de Justiça esclareceu que havia que examinar «*o fundamento e as modalidades de exercício d[a] ação [intentada*]» [44]. Com base neste critério, o Tribunal de Justiça, no acórdão Baten [45], classificou em matéria civil a ação de regresso intentada por um organismo público de assistência social, que pagou quantias em dinheiro a uma mulher divorciada e ao seu filho, contra o cônjuge divorciado e pai da criança, a título da obrigação de alimentos que incumbia a este [46]. Para chegar a esta solução, o Tribunal de Justiça baseou-se na circunstância de que a ação, apesar de intentada por um organismo público, tinha por fundamento uma dívida legal de alimentos que obedecia a regras de direito privado, que determinava as suas condições e limites, e tinha sido apresentada perante órgãos jurisdicionais cíveis, em aplicação de regulamentos de processo civil [47].

54. Baseando-se novamente na análise do fundamento e das modalidades de exercício da ação, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Préservatrice foncière TIARD [48], considerou que se enquadrava no conceito de matéria civil e comercial a ação através da qual um Estado contratante procura obter, através de uma pessoa de direito privado, a execução de um contrato de direito privado de fiança,

38 — V., designadamente, acórdãos Lechouritou e o. (EU:C:2007:102, n.º 29) e flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, n.º 24 e jurisprudência referida).

39 — *Ibidem* (respetivamente n.ºs 30 e 26 e jurisprudência referida). Itálico nosso.

40 — 29/76, EU:C:1976:137.

41 — 814/79, EU:C:1980:291.

42 — V., respetivamente, n.ºs 4 e 8 desses acórdãos. Itálico acrescentado por mim.

43 — V., designadamente, acórdão Préservatrice foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, n.º 30).

44 — V. acórdão Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, n.º 31). Itálico acrescentado por mim.

45 — EU:C:2002:656.

46 — N.º 37.

47 — N.º 33.

48 — EU:C:2003:282.

celebrado para permitir a outra pessoa prestar uma garantia exigida e definida por este Estado, desde que a relação jurídica entre o credor e o fiador, tal como a configura o contrato de fiança, não corresponda ao exercício pelo Estado de poderes que saem fora da órbita das regras aplicáveis nas relações entre particulares [49].

55. Na linha desta jurisprudência, o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão Sapir e o. [50], que o conceito de matéria civil e comercial englobava uma ação para repetição do indevido, intentada por um organismo público, na sequência de um procedimento administrativo destinado a ressarcir o prejuízo causado pela perda de um bem imóvel, aquando das perseguições ocorridas sob o regime nazi. O Tribunal de Justiça considerou como indícios pertinentes o facto de o direito de ressarcimento na origem da ação instaurada, ter fundamento em disposições nacionais idênticas para todos os proprietários de imóveis onerados com direitos de restituição e a circunstância de o procedimento administrativo ser idêntico independentemente da qualidade do proprietário em causa, o qual não gozava de nenhuma prerrogativa de decisão no que respeita à determinação dos direitos de restituição da pessoa lesada. Também teve em conta que a ação, que se destinava à repetição do indevido, não fazia parte do procedimento administrativo, devia ser intentada nos tribunais cíveis e tinha por base jurídica as normas do BGB [51].

56. Por último, no seu acórdão Sunico e o. [52], o Tribunal de Justiça considerou que entrava no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 44/2001 uma ação, na qual uma autoridade pública de um Estado-Membro reclama, a pessoas singulares e coletivas estabelecidas noutro Estado-Membro, uma indemnização pelos danos causados por uma associação criminosa que tinha como objetivo uma fraude ao imposto sobre o valor acrescentado devido no primeiro Estado-Membro. O Tribunal de Justiça examinou o fundamento factual e jurídico do pedido e a relação jurídica existente entre as partes no litígio, averiguando se a autoridade pública exerceu ou não, no âmbito dessa relação, poderes que exorbitavam das regras aplicáveis nas relações entre particulares [53].

57. Todavia, o critério relativo ao fundamento e às modalidades de exercício da ação, introduzido pelo acórdão Baten [54] e retomado nos acórdãos Préservatrice foncière TIARD [55], Frahuil [56], Sapir e o. [57] e Sunico e o. [58], afigura-se apenas subsidiário, no sentido de que só se aplica quando não está estabelecido que o pedido tem a sua origem material num ato de poder público.

58. Assim, no seu acórdão Rüffer [59], que respeita à ação intentada pelo Estado neerlandês contra o proprietário de um barco que tinha colidido com outro barco e causado o seu naufrágio, com vista a recuperar as despesas de remoção dos destroços, o Tribunal de Justiça salientou que o facto de o Estado gestor reclamar o reembolso dessas despesas com base num direito de crédito, que tinha origem num ato de poder público, era suficiente para considerar a sua ação excluída do âmbito de aplicação da Convenção de Bruxelas, embora o processo previsto no direito nacional para o efeito fosse não um processo administrativo, mas uma ação de regresso de direito comum [60].

49 — N.º 36.
50 — C-645/11, EU:C:2013:228.
51 — N.ºs 35 a 37.
52 — C-49/12, EU:C:2013:545.
53 — N.ºs 36 a 40.
54 — EU:C:2002:656.
55 — EU:C:2003:282.
56 — C-265/02, EU:C:2004:77.
57 — EU:C:2013:228.
58 — EU:C:2013:545.
59 — EU:C:1980:291.
60 — N.ºs 13 e 15.

59. Ainda mais significativo é o acórdão Lechouritou e o.[61], pelo qual o Tribunal de Justiça decidiu que não se enquadra em matéria civil uma ação judicial intentada contra um Estado e destinada a obter o ressarcimento dos danos sofridos pelos sucessores de vítimas de manobras das Forças Armadas no âmbito das operações efetuadas pelas Forças Armadas durante a Segunda Guerra mundial. Centrando-se exclusivamente na caracterização do fundamento factual da ação, o Tribunal de Justiça salientou que tais operações «são uma das expressões típicas da soberania do Estado, nomeadamente na medida em que são objeto de uma decisão *unilateral e obrigatória* pelas autoridades públicas competentes e estão indissociavelmente ligadas à política estrangeira e de defesa dos Estados»[62]. Além disso, o Tribunal de Justiça teve o cuidado de salientar que a circunstância de a ação ser interposta no sentido de que se reveste de caráter civil era desprovida de pertinência, na medida em que se destinava a obter o ressarcimento pecuniário dos danos materiais e morais causados aos recorrentes no processo principal[63].

60. Afigura-se-nos também significativo salientar que os acórdãos que têm procurado determinar o fundamento jurídico e as modalidades do exercício da ação dizem todos respeito, com exceção do acórdão Frahuil[64], a ações, em especial de regresso ou sub-rogatórias, intentadas por um organismo público. Neste caso, é lógico que nos centremos no fundamento e nas modalidades da interposição da ação para averiguar se, na própria interposição da ação judicial, a autoridade pública utiliza a sua posição de poder público. Em contrapartida, na medida em que se trata de uma ação de indemnização intentada por um particular contra uma autoridade pública, o facto de a ação judicial revestir, em direito nacional, as formas clássicas do direito civil não é decisivo, tanto mais que a lei aplicável ainda não foi determinada[65]. Por outro lado, importa verificar se os pedidos têm ou não origem material num ato de poder público.

3. Aplicação dos critérios jurisprudenciais aos processos principais

61. A análise progressivamente desenvolvida pelo Tribunal de Justiça nos diferentes acórdãos acima referidos não dá uma resposta clara à questão de nos preocupa. Isto explica-se pela circunstância especial de as ações intentadas contra o Estado grego pelos detentores alemães de títulos gregos terem, na verdade, um duplo fundamento relativo, por um lado, à emissão de empréstimos obrigacionistas e, por outro, à alteração das condições de emissão desses empréstimos em curso de execução na sequência da intervenção do legislador grego.

62. Ora, os empréstimos obrigacionistas emitidos pelos Estados são considerados como abrangidos na categoria dos atos praticados *jure gestionis*, sujeitos às regras gerais aplicáveis a este tipo de operações[66]. Cumpre aliás constatar que o Governo grego não sustenta que a emissão desses empréstimos se enquadre no exercício de prerrogativas de poder público.

63. Todavia, embora a emissão de um empréstimo obrigacionista por um Estado se enquadre na prática de um ato *jure gestionis*, o exercício posterior pelo Estado do seu poder legislativo, que se enquadra, em contrapartida, nos atos *jure imperii*, deve também ser tido em conta, pois é evidente que as ações de indemnização intentadas contra o Estado grego encontram o seu fundamento não só nos títulos iniciais, mas também e sobretudo na Lei n.º 4050/2012, de 14 de fevereiro de 2012, que

61 — EU:C:2007:102.

62 — N.º 37. Itálico nosso.

63 — N.º 41.

64 — EU:C:2004:77. O litígio opunha duas pessoas de direito privado.

65 — Saliente-se, em especial, que não está de forma alguma estabelecido que as regras de direito internacional privado designavam o direito alemão como lei aplicável nos processos principais.

66 — V., neste sentido, O'Keefe, R., Tams, C. J., e Tzanakopoulos, A., *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property — A Commentary*, Oxford University Press, 2013, p. 64, e relatório do Grupo de trabalho sobre as imunidades jurisdicionais dos Estados e dos seus bens, em anexo ao Anuário da Comissão do direito internacional, 1999, vol. II, segunda parte [A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2)], p. 157, esp. p. 170, n.º 54.

tornou possível a troca dos títulos e, consequentemente, a redução da dívida, ao aditar às cláusulas de empréstimo cláusulas de ação coletiva. Nesta situação específica, como analisar a relação jurídica que decorre não só da emissão de obrigações do Estado, mas também da alteração unilateral, por via legislativa, das condições relativas a essas obrigações? Quando o Estado tem a dupla face de parte contratante e de poder público, a ação de responsabilidade civil intentada contra ele é dirigida contra os atos que praticou *jure gestionis* ou contra os praticados *jure imperii*? A resposta a esta questão implica, na nossa opinião, uma distinção em função das modalidades de exercício pelo Estado soberano do seu poder normativo.

64. Quando o Estado adota uma norma geral e abstrata que se impõe às partes contratantes e pode, indiretamente, levar à alteração das condições do contrato, como uma alteração da legislação fiscal, esta ação normativa do Estado pode ser distinguida e dissociada da sua ação na qualidade de parte contratante, sem alterar a natureza das relações jurídicas que decorrem do contrato inicial.

65. Em contrapartida, quando o Estado emitente usa o seu poder soberano para adotar, não uma norma geral e abstrata, mas uma norma específica e concreta que tem por objeto e por efeito provocar um dano direto na economia das obrigações emitidas, a sua ação na qualidade de poder público não nos parece dissociável da sua ação da qualidade de parte contratante. Com efeito, nesta hipótese, é efetivamente o Estado contratante que faz uso do seu poder soberano, diretamente em relação ao contrato. Ora, a intervenção do legislador grego pela Lei n.º 4050/2012 insere-se nesta segunda hipótese. O Estado grego atuou unilateral e retroativamente e de forma vinculativa, para alterar as condições de emissão dos empréstimos obrigacionistas aditando-lhes uma cláusula de ação coletiva que permite impor aos detentores minoritários de títulos de obrigações a submissão à vontade da maioria. Para se convencer de que esta ação se enquadra efetivamente na categoria dos atos *jure imperii*, basta questionar se as regras normalmente aplicáveis nas relações entre particulares autorizam uma parte num contrato, uma vez celebrado, a introduzir uma cláusula deste tipo, retroativamente e sem o acordo da outra. Nestas condições particulares de uma intervenção direcionada, não se nos afigura possível considerar que a ação de responsabilidade civil contra o Estado grego possa ser considerada como dizendo respeito a atos praticados no exercício do poder público.

66. Adicionalmente, importa sublinhar que a intervenção do legislador grego ocorreu no contexto excecional de uma operação de reestruturação da dívida privada grega, com o objetivo de evitar a falência desse Estado, através da aceitação, pelos credores, de uma redução da dívida.

67. A este respeito, na sequência de uma primeira cimeira extraordinária da União Europeia realizada em 21 de julho de 2011, em resultado da qual foi aprovado um plano a favor da República Helénica incluindo uma «participação voluntária excecional do setor privado» [67], os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da zona Euro, na sequência de uma nova cimeira realizada em 26 e 27 de outubro de 2011, convidaram a República Helénica, os investidores privados e todas as partes interessadas a executar uma operação de troca «voluntária» [68] de obrigações com um desconto nominal de 50% sobre o valor nocional da dívida grega detida pelos investidores privados [69]. Foi na sequência destas decisões que a Lei n.º 4050/2012 foi aprovada.

67 — V. pp. 6 e 7 do documento intitulado «Le Conseil européen en 2011», disponível no endereço http://www.european-council.europa.eu/media/555288/qcao11001frc.pdf.

68 — Um comentador qualificou a reestruturação da dívida grega de «voluntariamente obrigatória». V. De Vauplane, H, «Le rôle du juge pendant la crise: entre ombre et lumière», *Revue des Affaires Européennes — Law & European Affairs* 2012/4, p. 773, esp. p. 775. Poderia também ser qualificada de «obrigatoriamente voluntária».

69 — V. documento intitulado «Le Conseil européen en 2011», referido na nota 67, n.º 12, p. 65, da «Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011».

68. Estas operações realizadas para assegurar a proteção da organização financeira e económica da República Helénica e, mais amplamente, preservar a estabilidade financeira da zona Euro no seu todo e que se apresentam como indissociavelmente ligadas à política monetária da União, constituem emanações características da soberania estatal.

69. Além disso, importa precisar, que não é da adoção do mecanismo das cláusulas de ação coletiva que deduzimos a existência de um manifesto poder público. Com efeito, estas cláusulas são de prática corrente nas relações financeiras desde os anos 90 e das sucessivas crises das dívidas soberanas dos Estados da América do Sul. Aliás, o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade [70] atesta a importância das referidas cláusulas, que são atualmente incluídas obrigatoriamente nos contratos de crédito pelos Estados-Membros da zona Euro, quando contraem um empréstimo junto de credores privados [71]. A inclusão retroativa e vinculativa de tais cláusulas nas condições de emissão dos empréstimos em curso, por razões que se enquadram nos interesses superiores do Estado grego e de todos os Estados-Membros da zona Euro constitui, em contrapartida, uma manifestação do poder público.

70. Deduzimos daqui que a ação intentada pelos detentores minoritários contra o Estado grego, na sequência da operação de troca dos títulos, diz necessariamente respeito à responsabilidade do Estado grego por atos cometidos *jure imperii*, sem que se possa argumentar que essa troca, destinada a reduzir o valor nominal desses títulos, pressupôs um voto da maioria. A este respeito, o raciocínio da Comissão, que parece considerar que a ação do Estado grego teria caído na esfera dos atos cometidos *jure imperii* se, em vez de inserir uma cláusula de reestruturação, o Estado grego tivesse, mais brutalmente, imposto uma alteração da sua dívida sem o acordo dos credores, afigura-se-nos criticável na medida em que faz depender a qualificação da relação jurídica da gravidade do dano provocado pelo Estado nos direitos dos cocontratantes.

71. Estas são as razões pelas quais consideramos que as ações intentadas pelos demandantes nos processos principais não entram no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1393/2007.

72. Já expusemos, quando do exame da admissibilidade dos presentes pedidos de decisão prejudicial, as razões que nos parecem justificar que o juiz nacional possa exercer, mesmo numa fase precoce do processo, uma fiscalização do âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 1393/2007, submetendo, se necessário, uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça [72]. Limitar-nos-emos, portanto, a acrescentar que a opinião expressa pela Comissão segundo a qual o juiz nacional se deve limitar a realizar uma fiscalização *prima facie* não assenta em nenhum fundamento legal [73].

70 — 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, 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, celebrado em Bruxelas, em 2 de fevereiro de 2012.

71 — V. artigo 12.º, n.º 3, do referido Tratado, que define os princípios aos quais está sujeito o apoio de estabilidade. A inclusão sistemática de cláusulas de ação coletiva nas condições associadas às obrigações de Estado expressas em euros figurava entre as medidas decididas pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da zona Euro, em 9 de dezembro de 2011, a fim de responder à crise da dívida soberana (v. documento intitulado «Le Conseil européen en 2011», referido na nota 67, n.º 15, p. 71, da «Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011»).

72 — V. n.º 37 das presentes conclusões.

73 — A este respeito, importa salientar que o Regulamento n.º 1393/2007 só limita os poderes de apreciação da entidade requerida, a qual só pode devolver o pedido de citação à entidade de origem se este «estiver manifestamente fora do âmbito de aplicação [deste] regulamento». Em contrapartida, o Regulamento n.º 1393/2007 não contém nenhuma limitação ao poder de interpretação da entidade de origem, nem, *a fortiori*, do juiz chamado a conhecer do litígio, porquanto, como é o caso segundo o direito alemão, este pode ser levado a conhecer, a montante, do âmbito de aplicação deste regulamento.

IV — **Conclusão**

73. Tendo em conta as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Landgericht Wiesbaden e pelo Landgericht Kiel:

O conceito de «matéria civil e comercial», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros («citação e notificação de atos») e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que não abrange uma ação de responsabilidade civil, pela qual um particular, detentor de obrigações emitidas por um Estado-Membro, demanda judicialmente esse Estado com fundamento na troca dessas obrigações por outras obrigações de um valor inferior, imposta a esse particular na sequência da adoção, pelo legislador nacional, de uma lei que, de forma unilateral e retroativa, alterou as condições aplicáveis às obrigações, mediante o aditamento de uma cláusula de ação coletiva que permite a uma maioria dos detentores dessas obrigações impor tal operação de troca à minoria.