CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 25 de Novembro de 2003 [1]

Índice

I — Observações preliminares ..... I - 9429

II — Enquadramento jurídico ..... I - 9429

A — Direito comunitário ..... I - 9429

1. Directiva 94/19 ..... I - 9429

2. Directiva 77/780/CEE – Primeira Directiva de coordenação ..... I - 9431

3. Directiva 89/646/CEE – Segunda Directiva de coordenação ..... I - 9432

4. Directiva 89/299/CEE — Directiva relativa aos fundos próprios ..... I - 9432

5. Outras directivas no domínio do direito bancário ..... I - 9432

B — Direito nacional ..... I - 9433

III — Matéria de facto e tramitação no processo principal ..... I - 9434

IV — Questões prejudiciais ..... I - 9436

V — Quanto à admissibilidade ..... I - 9438

A — Argumentos das partes ..... I - 9438

B — Apreciação ..... I - 9439

VI — Quanto à primeira questão prejudicial ..... I - 9440

A — Principais argumentos das partes ..... I - 9441

B — Apreciação ..... I - 9443

1. Quanto ao efeito directo dos artigos 3.º e 7.º da Directiva 94/19 ..... I - 9443

a) Quanto ao artigo 7.º da Directiva 94/19 ..... I - 9444

b) Quanto ao artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 94/19 ..... I - 9444

c) Quanto ao artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 ..... I - 9445

1 — Língua original: alemão.

2. Quanto à responsabilidade do Estado-Membro ..... I - 9449
a) Quanto à atribuição de direitos aos particulares ..... I - 9450
b) Quanto à violação suficientemente caracterizada ..... I - 9451
c) Quanto ao nexo de causalidade directo ..... I - 9452
VII — Quanto à segunda questão prejudicial ..... I - 9453
A — Principais argumentos das partes ..... I - 9453
B — Apreciação ..... I - 9455
1. Quanto à primeira parte da segunda questão prejudicial ..... I - 9455
a) Quanto à Primeira Directiva de coordenação ..... I - 9455
b) Quanto à Segunda Directiva de coordenação ..... I - 9456
c) Quanto à directiva relativa aos fundos próprios ..... I - 9457
d) Quanto à Directiva 95/26 ..... I - 9457
2. Quanto à segunda parte da segunda questão prejudicial ..... I - 9458
VIII — Quanto à terceira questão prejudicial ..... I - 9458
IX — Conclusão ..... I - 9459

I — Observações preliminares

1. O presente processo de reenvio prejudicial refere-se à questão de saber se, através da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos [2] (a seguir «Directiva 94/19») ou de outras directivas no domínio do direito bancário, é conferido aos depositantes o direito a exigir medidas de supervisão prudencial. Além disso, está em causa o alcance do princípio da responsabilidade do Estado pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis.

2 — JO L 135, p. 5.

II — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Directiva 94/19

2. O artigo 3.º da Directiva 94/19 tem a seguinte redacção:

«1. Cada Estado-Membro tomará todas as medidas para que sejam instituídos e oficialmente reconhecidos, no seu território, um ou mais sistemas de garantia de depósitos [...]

Todavia, os Estados-Membros poderão dispensar uma instituição de crédito da obrigação de pertencer a um sistema de garantia de depósitos se ela pertencer a um sistema que proteja a própria instituição de crédito e, nomeadamente, garanta a respectiva liquidez e solvabilidade, assegurando assim aos depositantes uma protecção pelo menos equivalente à oferecida por um sistema de garantia de depósitos, e que, no entender das autoridades competentes, satisfaça as seguintes condições:

— o sistema existe e está oficialmente reconhecido no momento da adopção da presente directiva,

— o sistema tem como objecto evitar que os depósitos junto das instituições de crédito pertencentes a esse sistema possam tornar-se indisponíveis e possui os meios necessários para o efeito,

— o sistema não consiste numa garantia prestada às instituições de crédito pelo próprio Estado-Membro ou pelas suas autoridades locais ou regionais,

— o sistema assegura aos depositantes uma informação nos termos e condições definidos no artigo 9.º da presente directiva.

[...]

2. Se uma instituição de crédito não cumprir as obrigações que lhe incumbem como membro de um sistema de garantia de depósitos, as autoridades competentes que tiverem emitido a respectiva autorização serão notificadas e, em colaboração com o sistema de garantia, tomarão todas as medidas necessárias, incluindo a imposição de sanções, por forma a assegurar que a instituição de crédito cumpra as suas obrigações.

3. Se essas medidas forem insuficientes para assegurar o cumprimento das obrigações por parte da instituição de crédito, o sistema pode, sempre que a legislação nacional permita a exclusão de um membro e com o consentimento expresso das autoridades competentes, notificar a instituição de crédito, com uma antecedência mínima de doze meses, da sua intenção de a excluir da qualidade de membro do sistema. Os depósitos efectuados antes do termo do período de pré-aviso continuarão a estar plenamente garantidos pelo sistema. Se, no termo do período de pré-aviso, a instituição de crédito não tiver cumprido as suas obrigações, o sistema de garantia pode proceder à exclusão, obtido novamente o consentimento expresso das autoridades competentes.

4. Sempre que a legislação nacional o permita, e com o consentimento expresso das autoridades competentes que tiverem emitido a respectiva autorização, uma instituição de crédito excluída de um sistema de

garantia de depósitos pode continuar a aceitar depósitos se, antes da sua exclusão, tiver estabelecido mecanismos de garantia alternativos que assegurem aos depositantes um nível e um âmbito de protecção pelo menos equivalentes aos que forem oferecidos pelos sistemas reconhecidos oficialmente.

5. Se uma instituição de crédito notificada da intenção de exclusão nos termos do n.º 3 não conseguir estabelecer mecanismos alternativos que satisfaçam as condições referidas no n.º 4, as autoridades competentes que tiverem emitido a respectiva autorização revogá-la-ão imediatamente.»

3. O artigo 7.º tem a seguinte redacção:

«1. Os sistemas de garantia de depósitos devem estipular que o conjunto dos depósitos de um mesmo depositante deve ser garantido até 20 000 ecus no caso de os depósitos ficarem indisponíveis. [...]

3. O presente artigo não obsta à manutenção ou à adopção de disposições que ofereçam uma cobertura de depósitos mais elevada ou mais ampla. Nomeadamente, os sistemas de garantia de depósitos podem, por razões de carácter social, cobrir totalmente certas categorias de depósitos.

[...]»

2. Directiva 77/780/CEE — Primeira Directiva de coordenação

4. A Primeira Directiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício [3] (a seguir «Primeira Directiva de coordenação»), prevê no artigo 6.º determinados deveres de investigação das autoridades competentes, com vista a verificar a solvabilidade e a liquidez dos estabelecimentos de crédito e as outras condições úteis para a protecção das poupanças.

5. O décimo segundo considerando tem a seguinte redacção:

«Considerando que serão necessárias exigências financeiras equivalentes, a satisfazer pelos estabelecimentos de crédito, para assegurar garantias similares aos aforradores, bem como condições de concorrência equitativas entre os estabelecimentos de uma mesma categoria.»

3 — JO L 322, p. 30; EE 06 F2 p. 21.

3. Directiva 89/646/CEE — Segunda Directiva de coordenação

6. A Segunda Directiva 89/646/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1989, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e que altera a Directiva 77/780/CEE [4] (a seguir «Segunda Directiva de coordenação»), visa, nos termos do seu quarto considerando, a «realização da harmonização essencial, necessária e suficiente para obter um reconhecimento mútuo das autorizações e dos sistemas de supervisão prudencial que permita a concessão de uma autorização única válida em toda a Comunidade e a aplicação do princípio da supervisão pelo Estado-Membro de origem».

4. Directiva 89/299/CEE — Directiva relativa aos fundos próprios

7. A Directiva 89/299/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1989, relativa aos fundos próprios das instituições de crédito [5], complementa a Segunda Directiva, que pressupõe uma determinação dos fundos próprios.

8. O seu artigo 7.º prevê que o cumprimento das condições referidas nos artigos 2.º a 6.º deve ser comprovado de acordo com as exigências das autoridades competentes.

5. Outras directivas no domínio do direito bancário

9. O décimo quinto considerando da Directiva 95/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 Junho de 1995, que altera as Directivas 77/780/CEE e 89/646/CEE no domínio das instituições de crédito, as Directivas 73/239/CEE e 92/49/CEE no domínio dos seguros não-vida, as Directivas 79/267/CEE e 92/96/CEE no domínio do seguro de vida, a Directiva 93/22/CEE no domínio das empresas de investimento e a Directiva 85/611/CEE do Conselho no domínio dos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários (OICVM), a fim de reforçar a supervisão prudencial [6], tem a seguinte redacção:

«Considerando que, a fim de reforçar a supervisão prudencial das empresas financeiras e a protecção dos clientes das empresas financeiras, é necessário prever uma disposição segundo a qual um revisor deve informar rapidamente as autoridades competentes sempre que, nos casos previstos na presente directiva, no exercício das suas funções, tenha conhecimento de determinados factos susceptíveis de afectar gravemente a situação financeira, ou a sua organização administrativa e contabilística de uma empresa financeira.»

4 — JO L 386, p. 1.
5 — JO L 124, p. 16.
6 — JO L 168, p. 7.

10. O décimo primeiro considerando da Directiva 92/30/CEE do Conselho, de 6 de Abril de 1992, relativa à fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada [7], estabelece:

«Considerando que a fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada deve ter, nomeadamente, por objectivo a protecção dos interesses dos depositantes dessas mesmas instituições e garantir a estabilidade do sistema financeiro.»

11. O oitavo considerando da Directiva 93/6/CEE do Conselho, de 15 de Março de 1993, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito [8], tem o seguinte teor:

«Considerando que as normas básicas relativas aos fundos próprios das instituições são um elemento-chave do mercado interno no sector dos serviços de investimento, já que os fundos próprios contribuem para assegurar a continuidade das instituições e para proteger os investidores».

12. A segunda questão prejudicial refere também alguns considerandos da Directiva 93/22/CEE do Conselho, de 10 de Maio de 1993, relativa aos serviços de investimento no domínio dos valores mobiliários [9].

B — *Direito nacional*

13. O § 6, n.º 3 e n.º 4, da Kreditwesengesetz (lei relativo ao crédito, a seguir «KWG»), na versão aplicável ao litígio principal, prevê:

«3) O Bundesaufsichtsamt pode, no âmbito das missões que lhe são confiadas, tomar contra o estabelecimento e o seu director as medidas adequadas e necessárias a fim de prevenir e remediar problemas no estabelecimento que possam ameaçar a segurança dos activos que lhe estão confiados ou perturbar a condução correcta das operações bancárias ou dos serviços financeiros.

4) O Bundesaufsichtsamt exerce as missões que lhe são confiadas por esta e por outras leis exclusivamente no interesse público.»

14. O § 33 da KWG regula a recusa de autorização para o exercício da actividade bancária e para a prestação de serviços financeiros, o § 35, designadamente, a revogação dessa autorização. O § 44 da KWG regula a fiscalização de instituições bancárias e o § 45 da KWG prevê que, em

7 — JO L 110, p. 52.
8 — JO L 141, p. 1.
9 — JO L 141, p. 27.

caso de insuficiência de fundos próprios ou de insuficiente liquidez, se pode, designadamente, proibir ou limitar os levantamentos. Nos termos do § 46 da KWG, podem, em certos casos, ser adoptadas medidas provisórias. O § 46a da KWG permite impor uma proibição de alienação e de efectuar pagamentos, ordenar o encerramento ao público ou proibir a recepção de depósitos.

15. O § 839, n.º 1, do Bürgerliches Gesetzbuch[10] (Código Civil alemão, a seguir «BGB») dispõe:

«Qualquer funcionário que, com dolo ou negligência, violar os deveres que, em virtude da sua função, lhe incumbem no que se refere a terceiros, é obrigado, no que a estes se refere, a reparar o prejuízo que daí resultar. Se existir apenas negligência por parte do funcionário, este só responde se o lesado não puder ser indemnizado de outro modo.»

16. O artigo 34.º, n.º 1, da Grundgesetz[11] (Lei Fundamental alemã, a seguir «GG») dispõe:

«Se uma pessoa, no exercício de um cargo público que lhe foi confiado, violar as obrigações que o cargo lhe impõe para com terceiros, a responsabilidade pela violação incumbe, em princípio, ao Estado ou à colectividade ao serviço da qual essa pessoa se encontre.»

III — Matéria de facto e tramitação no processo principal

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens e algumas outras pessoas (a seguir «os recorrentes») tinham depósitos no BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (a seguir «BVH Bank»), em Düsseldorf, o qual não era membro de nenhum sistema de garantia de depósitos. No ano de 1987, o BVH Bank recebeu do Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Serviço Federal de supervisão das instituições de crédito, a seguir «Bundesaufsichtsamt») a autorização para o exercício da actividade bancária, sob a condição de só receber depósitos quando aderisse a um sistema de garantia de instituições de crédito associadas e, enquanto este não fosse o caso, de informar os clientes sobre a inexistência de um sistema de garantia.

18. Nos anos de 1987 a 1992, o BVH Bank candidatou-se, sem êxito, à admissão nos fundos de garantia de depósitos da Bundesverband deutscher Banken e.V. (Associação Federal dos bancos alemães); desde então, não renovou mais o pedido de admissão, uma vez que não preenchia os seus requisitos.

10 — RGBl. 1896, p. 195.
11 — BGBl. 1949, p. 1.

19. A difícil situação económica do banco deu lugar a que o Bundesaufsichtsamt realizasse auditorias extraordinárias nos anos de 1991, 1995 e 1997, nos termos do § 44 da KWG. Na sequência da terceira auditoria extraordinária, o Bundesaufsichtsamt decretou, a partir de 19 de Agosto de 1997, uma moratória, na acepção do § 46a da KWG.

20. A 14 de Novembro de 1997, o Bundesaufsichtsamt requereu a abertura da falência e revogou a autorização do banco para o exercício da actividade bancária.

21. O processo de falência teve início em 1 de Dezembro de 1997. Os recorrentes abriram contas a prazo no BVH Bank em 17 de Junho de 1993, em 28 de Fevereiro de 1994 e em 7 de Junho de 1995. Os créditos das suas contas nos montantes fixados no mapa dos créditos verificados, de 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM e 66 976,20 DEM, não foram satisfeitos até à presente data. Está ainda por apurar o montante da sua participação na massa falida.

22. Os recorrentes reclamam da República Federal da Alemanha uma indemnização pelos danos que sofreram, alegando que a República Federal da Alemanha não transpôs atempadamente a Directiva 94/19 para o direito interno até ao dia 1 de Julho de 1995 [12], e o Bundesaufsichtsamt não cumpriu correctamente os seus deveres de supervisão prudencial. Face às condições do banco reveladas através das auditorias extraordinárias, o Bundesaufsichtsamt devia ter decretado uma moratória ou adoptado as medidas previstas nos §§ 6, n.º 3, 33, 45 e 46 da KWG, ainda antes de os recorrentes terem efectuado os seus depósitos. Em particular, a circunstância, do conhecimento do Bundesaufsichtsamt, de que o banco já anteriormente não havia preenchido os pressupostos de admissão nos fundos de garantia de depósitos, teria justificado a abertura de averiguações de supervisão.

23. Atendendo ao princípio comunitário da responsabilidade do Estado, o Landgericht Bonn julgou procedente a acção fundada na ausência de transposição atempada da Directiva 94/19, no quadro do limite máximo da responsabilidade no montante de 20 000 ecus, previsto nesta directiva.

24. O resto do pedido não foi considerado procedente, nem pelo Landgericht Bonn nem pelo tribunal de segunda instância, o Oberlandesgericht Köln. Ambos os tribunais negaram um direito dos recorrentes com base em responsabilidade administrativa, porque o Bundesaufsichtsamt — admitindo que tenha havido um incumprimento — não tem para com eles quaisquer deveres, impostos pelo seu cargo, dado que, nos termos da disposição do § 6, n.º 4, da KWG, exerce as suas funções exclusivamente no interesse público.

12 — A Directiva 94/19/CE só foi transposta para o direito alemão em 16 de Julho de 1998.

25. Em consequência, os recorrentes interpuseram recurso de revista para o Bundesgerichtshof e alegaram, essencialmente, que a disposição do § 6, n.º 4, da KWG contraria várias directivas, com as quais — também para proteger os aforradores e os investidores — o direito da supervisão prudencial tem sido progressivamente harmonizado.

26. É certo que o Bundesgerichtshof considera possível que os direitos conferidos aos credores dos depósitos também incluam os de exigir a adopção das medidas necessárias à instituição e à manutenção do sistema de garantia de depósitos, mas tem dúvidas sobre se as disposições da directiva atribuem aos recorrentes o direito a serem indemnizados no montante correspondente à totalidade dos depósitos perdidos.

27. No entender do Bundesgerichtshof, as disposições do artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 têm unicamente por função a instituição e a manutenção da operacionalidade do sistema de garantia de depósitos.

28. Segundo o Bundesgerichtshof, para a apreciação jurídica do recurso de revista é determinante saber se o § 6, n.º 4, da KWG estabelece que os deveres, impostos pelo cargo, devem ser exclusivamente exercidos no interesse público, ou se esta disposição não deve ser observada por força da primazia na aplicação do direito comunitário, e, em consequência, suspendeu a instância, por despacho de 16 de Maio de 2002, e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão a título prejudicial.

IV — Questões prejudiciais

«1) As disposições dos artigos 3.º e 7.º da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 135, p. 5), conferem aos depositantes cujo depósito se torne indisponível, além do direito a serem reembolsados por um sistema de garantia de depósitos até ao montante previsto no artigo 7.º, n.º 1, ainda o direito a que as entidades competentes adoptem as medidas referidas no artigo 3.º, n.os 2 a 5, incluindo, se necessário, a revogação da autorização da instituição de crédito?

Na medida em que ao depositante assista esse direito, este compreende igualmente a faculdade de exigir a reparação de um dano que resulte de um comportamento faltoso das autoridades competentes e exceda o montante referido no artigo 7.º, n.º 1, da directiva?

2) As disposições a seguir indicadas das directivas que harmonizam o direito relativo à supervisão das instituições bancárias concedem, individualmente ou em conjunto e, eventualmente, a partir de que momento, ao aforrador e ao investidor direitos no sentido de ser imposta às autoridades competentes dos Estados-Membros a adopção, no interesse da referida categoria de pessoas, de medidas de supervisão que lhes são delegadas por estas directivas, e de, em caso de comportamento faltoso, as responsabilizar pelo mesmo?

ou a Directiva 94/19/CE, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, contém uma regulamentação especial e decisiva para todos os casos de indisponibilidade dos depósitos?

As Directivas

— Primeira Directiva 77/780/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício, artigo 6.°, n.° 1, e quarto e décimo segundo considerandos;

— Segunda Directiva 89/646/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1989, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e que altera a Directiva 77/780/CEE, artigos 3.°, 4.° a 7.°, 10.° a 17.° e décimo primeiro considerando;

— Directiva 89/299/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1989, relativa aos fundos próprios das instituições de crédito, artigo 7.°, conjugado com os artigos 2.° a 6.°;

— Directiva 95/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 1995, décimo quinto considerando;

— 92/30/CEE do Conselho, de 6 de Abril de 1992, relativa à fiscalização das instituições de crédito numa base consolidada (JO L 110, p. 52), décimo primeiro considerando;

— 93/6/CEE do Conselho, de 15 de Março de 1993, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito (JO L 141, p. 1), oitavo considerando;

— 93/22/CEE do Conselho, de 10 de Maio de 1993, relativa aos serviços de investimento no domínio dos valores mobiliários (JO L 141, p. 27), segundo, quinto, vigésimo nono, trigésimo segundo, quadragésimo primeiro e quadragésimo segundo considerandos;

servem de suporte à interpretação para a resposta à questão anterior, independentemente de conterem ou não direito aplicável ao presente caso?

3) Na eventualidade de o Tribunal de Justiça reconhecer que as directivas referidas, ou algumas delas, concedem aos aforradores ou aos investidores o direito a que as entidades competentes adoptem, no interesse daqueles, medidas de supervisão, submetem-se ainda as seguintes questões:

O direito do aforrador ou do investidor a que, no interesse destes, sejam adoptadas medidas de supervisão no âmbito de um processo intentado contra o Estado-Membro produz um efeito directo no sentido de que as normas nacionais que se lhes opõem não devem ser aplicadas,

ou o Estado-Membro que, na transposição da directiva, não tenha tido em conta este direito do aforrador ou do investidor, responde unicamente por força dos princípios comunitários da responsabilidade do Estado?

Neste último caso, o Estado-Membro violou de forma suficientemente caracterizada o direito comunitário ao não reconhecer o direito a que sejam adoptadas medidas de supervisão?»

V — Quanto à admissibilidade

A — *Argumentos das partes*

29. Relativamente aos fundamentos de inadmissibilidade das questões prejudiciais invocados pelos outros intervenientes, os recorrentes alegam que as suas pretensões não foram contestadas no processo principal. Quanto às medidas que deviam ter sido adoptadas, deve referir-se a revogação da autorização.

30. Segundo o Governo alemão, as questões prejudiciais são admissíveis porque se trata de interpretar o direito comunitário e não de verificar uma omissão concreta.

31. O Governo espanhol entende que a primeira questão prejudicial é inadmissível porque os depósitos foram efectuados antes do termo do prazo de transposição. A segunda questão prejudicial é, por isso, inadmissível porque não foram especificadas as medidas de supervisão. A terceira questão prejudicial é igualmente inadmissível, dado que se refere à primeira e segunda questões.

32. O Governo irlandês observa que a segunda parte da primeira questão prejudicial pode ser de natureza hipotética, se a Directiva 94/19 ainda não estava em vigor na época relevante. Em última análise, compete porém ao juiz nacional apreciar a necessidade da questão prejudicial.

33. O Governo do Reino Unido tem dúvidas sobre a admissibilidade da segunda questão prejudicial. Entende que o quadro factual e legal não foi suficientemente definido porque não decorre do processo principal quais as medidas de supervisão que deviam ter sido adoptadas.

34. A Comissão coloca a questão de saber se o presente processo não será hipotético. Com efeito, o Bundesaufsichtsamt tomou medidas de supervisão, relativamente ao BVH Bank, que não evitaram a falência do banco e a perda dos depósitos. Deste modo, não se vislumbra qual é o efectivo ponto de partida do processo, designadamente se, no caso de uma transposição atempada, podia ter tido lugar uma supervisão prudencial e ter sido evitada a perda dos depósitos.

B — *Apreciação*

35. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a admissibilidade das questões prejudiciais depende de várias condições.

36. A necessidade de se chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões [13].

37. Neste contexto, o Tribunal de Justiça admitiu que a exigência que impende sobre o juiz nacional, de definir o quadro factual e

13 — Acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o. (C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Colect., p. I-393, n.º 6), e despachos de 19 de Março de 1993, Banchero (C-157/92, Colect., p. I-1085, n.º 4), de 9 de Agosto de 1994, La Pyramide (C-378/93, Colect., p. I-3999, n.º 14), de 23 de Março de 1995, Saddik (C-458/93, Colect., p. I-511, n.º 12), e de 28 de Junho de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Colect., p. I-4979, n.º 15).

regulamentar das questões que coloca, é menos imperativa na hipótese de as questões se prenderem com aspectos técnicos precisos e permitirem ao Tribunal dar uma resposta útil, mesmo que o juiz nacional não tenha feito uma apresentação exaustiva da situação de direito e de facto [14].

38. Assim, mesmo que se entenda que o despacho de reenvio não contém uma apresentação exaustiva dos dados, estes são, em qualquer caso, suficientes para que o Tribunal de Justiça possa dar uma resposta útil.

39. Além disso, há que sublinhar que os dados fornecidos nas decisões de reenvio não servem apenas para permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis, mas também para dar aos governos dos Estados-Membros, bem como às demais partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça recordou que lhe incumbe garantir esta possibilidade, tendo em conta o facto de, por força da disposição acima referida, apenas as decisões de reenvio serem notificadas às partes interessadas [15].

40. O número e o conteúdo das observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça, em especial pelos Estados-Membros, indicam que também foi satisfeita esta exigência.

41. Por último, o despacho de reenvio preenche igualmente a condição de que o órgão jurisdicional nacional indique as razões precisas que o levam a questionar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a considerar ser necessário colocar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça [16].

42. Daqui resulta que as questões prejudiciais são admissíveis.

VI — Quanto à primeira questão prejudicial

43. Através da primeira questão prejudicial, o Bundesgerichtshof pretende, no essencial, saber se as disposições dos artigos 3.º e 7.º da Directiva 94/19 têm efeito directo e conferem aos depositantes o direito a exigir que a supervisão prudencial do Estado-Membro

14 — Acórdão de 3 de Março de 1994, Vaneetveld (C-316/93, Colect., p. I-763, n.º 13), e despachos de 13 de Março de 1996, Banco de Fomento e Exterior SA (C-326/95, Colect., p. I-1385, n.º 8), e de 30 de Junho de 1997, Banco de Fomento e Exterior SA (C-66/97, Colect., p. I-3757, n.º 9).

15 — Acórdão de 1 de Abril de 1982, Holdijk e o. (141/81, 142/81 e 143/81, Recueil, p. 1299, n.º 6), e despachos Saddik (já referido na nota 13, n.º 13) e Laguillaumie (já referido na nota 13, n.º 24).

16 — Despachos de 25 de Junho de 1996, Italia Testa (C-101/96, Colect., p. I-3081, n.º 6), de 8 de Julho de 1998, Agostini (C-9/98, Colect., p. I-4261, n.º 6), e Laguillaumie (já referido na nota 13, n.º 16).

em causa adopte as medidas referidas no artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19. Além disso, coloca-se a questão de saber se pode ser eventualmente exigida a reparação de um dano que exceda o montante referido no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/19.

A — *Principais argumentos das partes*

44. Os recorrentes são os únicos intervenientes a sustentar que a Directiva 94/19 tem também por objectivo a protecção dos depositantes e que, em especial por razões de eficácia, lhes confere certos direitos. Entre eles conta-se também o direito a que as entidades competentes adoptem as medidas referidas no artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19, incluindo, se necessário, a revogação da autorização da instituição de crédito.

45. Do mesmo modo, o não cumprimento das obrigações de supervisão dá origem à responsabilidade do Estado. Esta não é limitada através do artigo 7.°, que não contém qualquer regulamentação exaustiva em matéria de responsabilidade. No caso vertente, reconhecer a responsabilidade do Estado também não conduz a resultados imprevisíveis, uma vez que o direito alemão estabelece condições rigorosas em matéria de responsabilidade.

46. Em contrapartida, os governos alemão, irlandês, português, espanhol e do Reino Unido, bem como a Comissão, argumentam, essencialmente, que o artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 não impõe quaisquer outros deveres de protecção no interesse dos investidores.

47. O Governo alemão defende que as medidas previstas no artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 visam exclusivamente a manutenção do sistema de garantia de depósitos e não conferem quaisquer direitos subjectivos. Fundamenta a sua posição com base na letra, na economia e no *ratio* da Directiva 94/19, bem como — em uníssono com a Comissão — no princípio da segurança jurídica.

48. Relativamente à responsabilidade por medidas de supervisão prudencial, o Governo alemão entende que o artigo 7.° contém uma regulamentação exaustiva. Devido ao vasto alcance das consequências de uma responsabilidade mais ampla, esta teria de ser expressamente prevista na directiva.

49. Segundo o Governo espanhol, a Directiva 94/19 visa apenas a harmonização no sector bancário e, exceptuando o artigo 7.°, n.° 1, não confere quaisquer direitos subjectivos. Não estão preenchidas nem as

condições relativas a direitos subjectivos nem os pressupostos da responsabilidade do Estado.

50. No entender do Governo irlandês, a Directiva 94/19 visa tão-só uma harmonização mínima. Apenas o artigo 7.°, n.° 1, e o artigo 10.°, n.° 1 têm efeito directo. O artigo 3.°, n.^{os} 2 a 5 limita-se a garantir que as instituições de crédito cumpram as suas obrigações no quadro de um sistema de garantia de depósitos. Decorre da sua própria natureza que não podem atribuir quaisquer direitos aos particulares. Além disso, a directiva não regula a forma e o tipo do sistema de garantia.

51. No que toca à responsabilidade, o Governo irlandês chama a atenção para o facto de que é duvidoso que exista um nexo entre uma violação do artigo 3.°, n.^{os} 2 a 5 (omissão de medidas de supervisão) e um dano de um depositante. Por último, também não estão preenchidos outros pressupostos da responsabilidade do Estado. Assim, as disposições aqui em causa não conferem quaisquer direitos aos particulares e, atendendo à considerável margem de discricionariedade das autoridades nacionais, não existe uma violação suficientemente caracterizada.

52. Segundo o Governo português, o particular só pode exigir da autoridade competente que seja instituído um sistema de garantia de depósitos que lhe assegure o reembolso dos seus depósitos até um determinado montante, dado que as medidas referidas no artigo 3.°, n.^{os} 2 a 5, da Directiva 94/19 visam apenas assegurar a estabilidade e a eficácia do sistema de garantia de depósitos.

53. O Governo do Reino Unido salienta que um direito a indemnização que exceda o montante referido no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/19 está expressamente excluído pelo vigésimo quarto considerando da Directiva 94/19. A responsabilidade do Estado não pode colocar o depositante numa situação mais favorável que a resultante de uma transposição ou aplicação correcta da Directiva 94/19.

54. A Comissão sustenta que a própria letra do artigo 3.° da Directiva 94/19 não concede aos particulares qualquer direito a reivindicar das autoridades de supervisão a tomada das medidas previstas nos n.^{os} 2 a 5 desta disposição. Dado que estas normas não se referem ao grupo de pessoas em causa, é impossível identificar o grupo de pessoas eventualmente legitimadas para exigir tais medidas. Além disso, o artigo 7.°, n.° 3, da Directiva 94/19 prevê expressamente que os Estados-Membros podem assegurar uma cobertura de depósitos mais elevada ou mais ampla. Também não é possível inferir do *ratio* da Directiva 94/19 um direito subjectivo dos depositantes a que sejam adoptadas medidas de supervisão. Como fundamentação, a Comissão remete para a jurisprudência

do Tribunal de Justiça [17]. Seria contrário ao sistema conferir aos depositantes o direito a que sejam adoptadas medidas de supervisão, uma vez que o direito comunitário em matéria de protecção dos consumidores só conhece direitos compensatórios e não de carácter preventivo. Além disso, as medidas de supervisão devem ser adoptadas no interesse geral.

55. A Comissão defende que, sendo a situação pouco clara para os Estados-Membros, também não é compatível com o princípio da segurança jurídica deduzir da Directiva 94/19 um direito a que sejam adoptadas medidas de supervisão.

56. Por último, a Comissão rejeita também uma atenuação dos pressupostos da responsabilidade do Estado e considera que, neste caso, não é equitativo admitir a responsabilidade dos Estados-Membros.

B — *Apreciação*

57. Em primeiro lugar, no que respeita à terminologia, a doutrina utiliza para os mesmos fenómenos jurídicos conceitos em parte diferentes, tais como efeito directo, aplicabilidade directa ou obrigatoriedade directa [18]. A seguir, utilizarei a terminologia do Tribunal de Justiça que, a propósito das directivas, fala normalmente de efeito directo [19].

58. A primeira questão do órgão jurisdicional nacional coloca dois problemas fundamentais, que devem ser analisados separadamente. Por um lado, trata-se da questão do efeito directo dos artigos 3.° e 7.° da Directiva 94/19. Por outro, é necessário examinar em que medida uma eventual violação destas disposições pode dar direito a indemnização no quadro da responsabilidade do Estado.

1. Quanto ao efeito directo dos artigos 3.° e 7.° da Directiva 94/19

59. A questão de saber se e em que medida a Directiva 94/19 tem por objectivo a protecção dos consumidores, isto é, a protecção dos depositantes, foi abordada várias vezes e de maneira diferente ao longo do processo no Tribunal de Justiça. A este respeito, deve notar-se que a finalidade de uma directiva não é o único aspecto decisivo, mas que é necessário atender à disposição concreta,

17 — Acórdão de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, Colect., p. I-2405).

18 — V., relativamente a esta problemática, Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken 1988, pp. 3 e segs., Klagian, «Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, pp. 305, 306 e segs.

19 — V. Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts (I)- Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln 1994, p. 68.

cujo efeito directo deve ser examinado. Embora seja incontestável que a Directiva 94/19 visa também proteger os interesses dos depositantes, este não é o único factor decisivo, designadamente, porque uma directiva pode prosseguir diversos objectivos. E isto é válido, como os vários considerandos indicam, também para a Directiva 94/19.

60. Segundo jurisprudência constante, «sempre que, do ponto de vista do seu conteúdo, disposições de uma directiva se mostrem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar perante o órgão jurisdicional nacional contra o Estado, quer quando este se absteve de transpor dentro do prazo a directiva para o direito nacional quer quando essa transposição foi incorrecta» [20].

61. Neste contexto, importa começar por recordar-se que o órgão jurisdicional nacional declarou expressamente, no despacho de reenvio, que a Directiva 94/19 ainda não tinha sido transposta para o direito alemão na altura relevante para o processo principal.

20 — V., neste sentido, acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil, p. 53, n.º 25), de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Colect., p. 3969, n.º 7), de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Colect., p. 1839, n.º 29), de 25 de Maio de 1993, Mohsche (C-193/91, Colect., p. I-2615, n.º 17), e de 26 de Setembro de 2000, IGI (C-134/99, Colect., p. I-7717, n.º 36).

62. Assim, resta examinar se, do ponto de vista do seu conteúdo, as disposições controvertidas da directiva são incondicionais e suficientemente precisas, conferindo aos particulares o direito de as invocar contra o Estado.

a) Quanto ao artigo 7.º da Directiva 94/19

63. Relativamente à disposição do artigo 7.º da Directiva 94/19, indicada na primeira questão prejudicial, note-se, em primeiro lugar, que o seu efeito directo é incontestável e que, em segundo lugar, não é objecto do processo de reenvio. Efectivamente, o direito regulado nesta disposição já foi reconhecido no processo principal, tendo a ré sido condenada nestes termos.

64. De resto, é de salientar que o artigo 7.º regula certos direitos a garantias, mas não contém qualquer referência a medidas de supervisão, que constituem o objecto da primeira questão prejudicial.

b) Quanto ao artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 94/19

65. O mesmo se aplica ao artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 94/19. Com efeito, esta disposição

estabelece, no essencial, que os Estados-Membros estão obrigados a tomar todas as medidas para que sejam «instituídos e oficialmente reconhecidos, no seu território, um ou mais sistemas de garantia de depósitos». Além disso, esta disposição prevê que, em determinadas condições, os Estados-Membros poderão dispensar uma instituição de crédito da obrigação de pertencer a um sistema de garantia de depósitos.

66. Porém, o artigo 3.°, n.° 1, da directiva não contém quaisquer disposições concretas relativas a medidas de supervisão, que constituem o objecto da primeira questão prejudicial. Os restantes números do artigo 3.° da Directiva 94/19 têm um teor correspondente.

67. Assim, a primeira questão prejudicial deve ser interpretada no sentido de que visa saber se as disposições do artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 conferem aos particulares o direito a que as autoridades competentes adoptem as medidas aí referidas.

c) Quanto ao artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19

68. Neste contexto, antes de analisar se as disposições de supervisão da directiva aqui relevantes têm um conteúdo incondicional e preciso, gostaria de referir um outro problema.

69. Mesmo sem uma análise mais aprofundada, é patente que, ao estabelecerem os requisitos de autorização e as normas de fiscalização, as disposições do artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 criam encargos regulares para as instituições de crédito, na medida em que se lhes reconheça efeito directo. Assim, coloca-se a questão de saber se também estas disposições das directivas que impõem encargos e protegem terceiros podem ter efeito directo, de modo que os particulares as possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

70. Porém, após o acórdão Großkrotzenburg [21], este problema deve considerar-se, em larga medida, resolvido. Nesse processo, tratava-se da questão do efeito directo das disposições de uma directiva em matéria de ambiente [22], segundo as quais os resultados da avaliação dos efeitos no ambiente devem ser considerados no quadro do processo de aprovação da construção de determinadas instalações. Esta exigência pode causar difi-

21 — Acórdão de 11 de Agosto de 1995, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (C-431/92, Colect., p. I-2189).

22 — Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9).

culdades ao operador das instalações. O Tribunal de Justiça admitiu o efeito directo destas disposições das directivas, sem exigir outros requisitos — exceptuando o carácter suficientemente preciso.

71. O acórdão do Tribunal de Justiça deve, portanto, ser entendido no sentido de que as disposições das directivas têm efeito directo, mesmo quando impõem encargos a terceiros [23].

72. O conteúdo de uma disposição de uma directiva é incondicional quando enuncia uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem depende, quanto ao seu cumprimento ou aos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto das instituições da Comunidade ou dos Estados-Membros [24].

73. Por outro lado, a disposição de uma directiva é suficientemente precisa quando, de um modo geral e em termos inequívocos, estabelece determinadas indicações, nomeadamente indicações quanto ao conteúdo normativo material e quanto às pessoas abrangidas [25]. A clareza do âmbito de aplicação material e pessoal da disposição de uma directiva depende do carácter completo da regulamentação. O Tribunal de Justiça entende que esta «perfeição jurídica» [26] existe quando as disposições pertinentes podem ser aplicadas sem medidas de concretização adicionais dos Estados-Membros.

74. Passo agora a analisar as disposições relativas às medidas de supervisão [27], para determinar se são incondicionais e suficientemente precisas [28].

75. Note-se que todas as disposições a examinar, isto é, os n.os 2 a 5 do artigo 3.º da Directiva 94/19, só regulam as relações entre a instituição de crédito em causa, as autoridades e o sistema de garantia. Nenhuma destas disposições incide sobre as relações jurídicas do depositante com a sua instituição de crédito, com as autoridades ou

23 — V. Epiney, «Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien», *Deutsches Verwaltungsblatt* 1996, pp. 433, 437.

24 — Acórdãos de 4 de Dezembro de 1974, Von Duyn (41/74, Colect., p. 567, n.os 13 e segs.), de 3 de Abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, Colect. 1965-1968, pp. 787 e 791), e de 23 de Fevereiro de 1994, Difesa (C-236/92, Colect., p. I-483).

25 — Acórdão Becker (já referido na nota 20, n.º 27).

26 — Acórdão de 12 de Maio de 1987, Trän e o. (372/85, 373/85 e 374/85, Colect., p. 2141, n.º 25).

27 — V., relativamente ao efeito directo de disposições de directivas bancárias e em matéria de supervisão dos seguros, Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt*, 1999, pp. 150 e segs.; Schenke/Ruthig, «Amtshaftungsansprüche von Bankkunden», *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, p. 2324.

28 — V. Jarass, «Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts», *Neue Juristische Wochenschrift* 1990, pp. 2420, 2422 e segs.; Winter, «Direktwirkung von EG-Richtlinien», *Deutsches Verwaltungsblatt* 1991, p. 657; Augi/Baratella, «Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien», *The European Legal Forum*, 2000, pp. 83 e seg.; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, «De nuevo sobre el efecto de las directivas», *Noticias de la Unión Europea* 2002, p. 115; Colgan, «Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives», *European public law* 2002, p. 545; Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002, p. 215.

com o sistema de garantia. As disposições regulam uma série de poderes e obrigações das instituições de crédito, das autoridades e dos sistemas de garantia, mas não quaisquer direitos ou deveres dos depositantes.

76. Além disso, é de realçar que as medidas de supervisão em geral, como as previstas nos n.os 2 a 5 do artigo 3.º, não visam proteger exclusivamente os interesses dos depositantes e muito menos os interesses dos depositantes da instituição de crédito em causa. As medidas de supervisão têm por objectivo assegurar que as instituições de crédito cumpram as suas obrigações. Antes de serem adoptadas as medidas de supervisão, é necessário efectuar uma ponderação global de vários interesses, verificando-se, por vezes, que os interesses de determinados depositantes podem colidir com os de outros depositantes ou com certos interesses públicos. A defesa de outros interesses que não os dos depositantes, como, por exemplo, relativos ao bom funcionamento do sector bancário, exclui mesmo, em princípio, que sejam considerados apenas os interesses dos depositantes.

77. Neste contexto, o reconhecimento de direitos aos particulares, mais concretamente aos depositantes, pressupõe que estes possam fazer valer interesses diferentes dos seus, nomeadamente também os interesses da colectividade. Porém, os direitos dos particulares só são reconhecidos quando se trata da protecção de interesses jurídicos das pessoas afectadas. O reconhecimento de direitos para além deste âmbito redundaria num direito de acção popular. Ora, isto não corresponde ao princípio de direito comunitário do efeito directo das directivas.

78. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, as autoridades competentes, em colaboração com o sistema de garantia, tomarão todas as «medidas necessárias» [29], incluindo a imposição de sanções, por forma a assegurar que a instituição de crédito cumpra as suas obrigações.

79. Não tenho dúvidas de que o artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 94/19 não preenche o critério relativo ao conteúdo incondicional. Isto resulta do próprio texto, segundo o qual as autoridades competentes, em colaboração com o sistema de garantia, devem tomar todas as «medidas necessárias». Deste modo, é conferido às autoridades competentes e aos sistemas de garantia uma considerável margem de apreciação, que é incompatível com a exigência do carácter incondicional do conteúdo. Dado que é necessário concretizar melhor o conteúdo do conceito de «medidas necessárias», a obrigação também não é suficientemente precisa.

29 — Quanto ao efeito directo em conjugação com este critério, v. acórdão Difesa (já referido na nota 24).

80. No que toca ao artigo 3.º, n.º 3, da Directiva 94/19, o sistema «pode» — sempre que a legislação nacional o permita — com o consentimento expresso das autoridades competentes, notificar a instituição de crédito, com uma antecedência mínima de doze meses, da sua intenção de a excluir da qualidade de membro do sistema. De resto, o sistema de garantia «pode» também proceder à exclusão da instituição de crédito.

81. Também esta disposição é meramente condicional, dado que uma eventual exclusão é deixada ao critério do respectivo sistema de garantia de depósitos («pode») e, além disso, é necessário o consentimento expresso das autoridades competentes. Acresce que a eficácia da exclusão depende da legislação nacional, pelo que também após a transposição da Directiva 94/19 é deixada uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros. A referência à legislação nacional significa também que a disposição não é suficientemente precisa, pois a eficácia da disposição depende de outras medidas de execução dos Estados-Membros.

82. O artigo 3.º, n.º 4, da Directiva 94/19 distingue-se das outras disposições, na medida em que, pelo menos, faz referência aos depositantes. Contudo, embora esta disposição regule em que termos as instituições de crédito estão autorizadas a aceitar depósitos, nada altera o facto de que também o n.º 4 só regula o poder das instituições de crédito (de aceitar depósitos) e das autoridades (de consentimento) e não os direitos dos depositantes.

83. Tal como o n.º 3, o n.º 4 refere também a legislação nacional. Nos termos do n.º 4, com «o consentimento expresso das autoridades competentes que tiverem emitido a respectiva autorização», uma instituição de crédito excluída de um sistema de garantia de depósitos «pode continuar a aceitar depósitos». Dado que esta disposição é, por seu turno, uma disposição facultativa e que a sua eficácia depende do consentimento das autoridades competentes, também não está aqui preenchido o requisito relativo ao conteúdo incondicional e suficientemente preciso.

84. Finalmente, o mesmo é válido para o artigo 3.º, n.º 5, da Directiva 94/19, que faz referência aos n.^{os} 3 e 4.

85. Por conseguinte, tendo em conta as considerações precedentes, concluo que o artigo 3.º, n.^{os} 2 a 5, da Directiva 94/19 não confere aos depositantes o direito a que as entidades competentes adoptem as medidas referidas no artigo 3.º, n.^{os} 2 a 5.

2. Quanto à responsabilidade do Estado-Membro

86. Através da segunda parte da primeira questão prejudicial, o Bundesgerichtshof pretende, no essencial, saber se, no quadro da responsabilidade do Estado, existe um direito à reparação pelos prejuízos sofridos pelos particulares em consequência de o Bundesaufsichtsamt não ter adoptado as medidas previstas no artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 [30].

87. Importa agora realçar que no presente processo não se trata de saber se a transposição ou a aplicação incorrecta do artigo 7.º da Directiva 94/19 pode desencadear a responsabilidade do Estado.

88. Antes de mais, importa sublinhar que, segundo jurisprudência assente, um Estado-Membro responde pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis. Entre estas violações conta-se a transposição incorrecta de directivas [31]. O facto de a disposição violada não ter efeito directo não prejudica, em princípio, a obrigação de reparar os prejuízos causados [32].

89. Em especial, no caso de violação dos deveres de transposição de uma directiva, o Tribunal de Justiça enuncia três pressupostos [33], cujo preenchimento dá lugar à responsabilização do Estado: que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares; que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido [34].

90. Segundo jurisprudência entretanto assente, a instituição de critérios que permitam estabelecer a responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares por violações do direito comunitário deve, em princípio, ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais, em conformidade com as orientações fornecidas para o efeito pelo Tribunal de Justiça [35].

30 — V. Gratias, «Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG», *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, p. 786; Gratias (já referido na nota 27).

31 — V. acórdãos de 26 de Março de 1996, British Telecommunications (C-392/93, Colect., p. I-1631), de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o. (C-178/94, C-179/94 e C-188/94 a C-190/94, Colect., p. I-4845), de 17 de Outubro de 1996, Denkavit e o. (C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Colect., p. I-5063), de 10 de Julho de 1997, Bonifaci e o. (C-94/95 e C-95/95, Colect., p. I-3969), de 24 de Setembro de 1998, Brinkmann (C-319/96, Colect., p. I-5255), e de 15 de Junho de 1999, Rechberger e o. (C-140/97, Colect., p. I-3499).

32 — V. acórdãos de 5 de Março de 1996, Brasserie du Pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.os 18 a 22), e de 4 de Dezembro de 1997, Daihatsu-Händler (C-97/96, Colect., p. I-6843, n.º 25).

33 — V. Jarass, «Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, p. 881.

34 — V. acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.º 40), e Brinkmann (já referido na nota 31, n.º 24).

35 — Acórdãos Brasserie du Pêcheur e Factortame (já referido na nota 32, n.os 55 a 57), British Telecommunications (já referido na nota 31, n.º 41), Denkavit e o. (já referido na nota 31, n.º 49), de 1 de Junho de 1999, Konle (C-302/97, Colect., p. I-3099, n.º 58), e de 30 de Setembro de 2003, Köbler (C-224/01, Colect., p. I-10239, n.º 100).

91. Em princípio, é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se estão reunidos os pressupostos da responsabilidade dos Estados-Membros decorrente da violação do direito comunitário [36]. Contudo, é também prática corrente do Tribunal de Justiça [37] verificar se estão reunidos os pressupostos da responsabilidade do Estado-Membro no caso concreto, quando o Tribunal de Justiça dispõe de todos os elementos necessários para o efeito.

92. Dado que o Tribunal de Justiça dispõe aqui de todos os elementos necessários, proponho que efectue também uma apreciação definitiva.

93. Além disso, recorde-se que a circunstância de a alegada violação se referir à omissão de medidas de supervisão não obsta, por si só, à responsabilidade do Estado. O que é decisivo é se estão reunidos os pressupostos estabelecidos pela jurisprudência.

a) Quanto à atribuição de direitos aos particulares

94. Relativamente aos factos do presente litígio, importa antes de mais verificar se o artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 tem por objecto conferir direitos aos particulares.

95. A meu ver, as disposições do artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 visam apenas assegurar um elevado nível de operacionalidade e eficiência dos sistemas de garantia de depósitos previstos no artigo 3.º, n.º 1. Contudo, ao invés do artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 94/19, não contêm qualquer referência directa aos próprios depositantes, que não são mencionados como os destinatários das normas [38].

96. Pelo contrário, da letra das referidas disposições resulta que elas regulam exclusivamente as relações jurídicas entre as autoridades competentes ou os sistemas de garantia e as instituições de crédito. Como alguns intervenientes correctamente observaram, a opinião contrária paralisaria a actividade de supervisão das autoridades competentes, dado que estas poderiam ser alvo de pedidos de indemnização de montante significativo.

97. As disposições em matéria de medidas de supervisão não criam quaisquer direitos a

36 — Acórdãos British Telecommunications (já referido na nota 31, n.º 41), e Denkavit e o. (já referido na nota 31, n.º 49).

37 — V., por exemplo, acórdãos British Telecommunications (já referido na nota 31, n.os 41 e segs.), Denkavit e o. (já referido na nota 31, n.os 49 e segs.) e Köbler (já referido na nota 35, n.os 101 e segs.).

38 — V., relativamente a vantagens de que os particulares beneficiam, de facto e de modo reflexo, Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, p. 292.

favor dos particulares, o que é também confirmado pelo vigésimo quarto considerando da Directiva 94/19. Aí se prevê que «a presente directiva *não pode* ter como efeito *tornar* os Estados-Membros ou as suas autoridades competentes *responsáveis* perante os depositantes, a partir do momento em que tiverem assegurado a instauração ou o reconhecimento oficial de um ou mais sistemas que garantam os depósitos ou as próprias instituições de crédito e que assegurem a indemnização ou a protecção dos depositantes nas condições estipuladas na presente directiva» [39].

98. Além disso, do ponto de vista do seu conteúdo, as disposições do artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 não são, de modo algum, suficientemente precisas. Como já referi, o exercício dos poderes atribuídos às autoridades competentes nos termos do artigo 3.°, n.os 2 a 5, inclui uma considerável margem de apreciação.

99. Quanto ao alcance do direito a indemnização, o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/19 prevê expressamente que «[...] o conjunto dos depósitos de um mesmo depositante deve ser garantido até 20 000 ecus». Este é o limite no caso de a Directiva 94/19 ter sido correctamente transposta para o direito nacional.

39 — O sublinhado é meu.

100. No caso de uma transposição ou aplicação incorrecta da disposição de uma directiva, os lesados devem apenas ser colocados na situação em que se encontrariam se a violação não tivesse ocorrido. Assim, o direito comunitário não exige uma reparação mais ampla. Isto milita contra um direito à reparação que exceda o montante referido no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/19 [40].

101. Pelas razões expostas, considero que o artigo 3.°, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19 não confere quaisquer direitos aos particulares. Para o caso de o Tribunal de Justiça chegar a outra conclusão, examinarei ainda, subsidiariamente, os restantes pressupostos da responsabilidade dos Estados-Membros.

b) Quanto à violação suficientemente 6caracterizada

102. Antes de mais, note-se que nem toda e qualquer violação do direito comunitário cria um direito à reparação. Pelo contrário, é preciso que a violação do direito comunitário seja suficientemente caracterizada. Neste contexto, não é claro se também

40 — V., neste sentido, Deckert, «Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», *Europarecht*, 1997, pp. 230 e segs.

segundo a jurisprudência mais recente [41] é relevante se o Estado-Membro dispõe ou não de uma ampla margem de apreciação. No entanto, mesmo que se continue a entender que é decisivo o alcance da margem de apreciação, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um Estado-Membro que não adopte «qualquer das medidas necessárias [...] no prazo [...] estabelecido (numa directiva), viola, de forma manifesta e grave, os limites impostos ao exercício das suas competências» [42].

carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de a actuação de uma instituição comunitária ter podido contribuir para a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário.

c) Quanto ao nexo de causalidade directo

103. Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da Directiva 94/19, os Estados-Membros deviam adoptar e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta directiva o mais tardar em 1 de Julho de 1995. Porém, a República Federal da Alemanha não transpôs a Directiva 94/19 dentro deste prazo.

104. Uma vez que estamos, claramente, perante um caso de não transposição, também não é preciso examinar outros critérios, tais como o grau de clareza e de precisão da regra violada, o alcance da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais, o dolo, o

105. Como último pressuposto de um direito à reparação, é necessário que exista um nexo de causalidade directo entre a obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas. Também relativamente a esta questão, a competência no caso concreto cabe, em primeira linha, ao órgão jurisdicional nacional, mas o Tribunal de Justiça pode, quando dispõe de informações suficientes, fornecer indicações ao juiz nacional ou mesmo efectuar uma apreciação definitiva.

106. Em meu entender, o órgão jurisdicional nacional deve apreciar se, no caso de uma transposição atempada, as medidas de supervisão previstas no artigo 3.º, n.ºs 2 a 5, da Directiva 94/19 teriam não só sido efectivamente adoptadas mas também evitado a perda dos depósitos.

41 — V. acórdãos de 18 de Janeiro de 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Colect., p. I-493, n.º 39), e Köbler (já referido na nota 35).
Em contrapartida, a margem de apreciação é expressamente mencionada nos acórdãos de 2 de Abril de 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Colect., p. I-1531, n.º 109), Rechberger e o. (já referido na nota 31, n.º 51), de 4 de Julho de 2000, Haim (C-424/97, Colect., p. I-5123, n.º 38), e de 28 de Junho de 2001, Larsy (C-118/00, Colect., p. I-5063, n.º 38).

42 — Acórdãos Francovich e o. (já referido na nota 34, n.º 44) e Dillenkofer e o. (já referido na nota 31, n.º 26).

107. Atendendo a que, como a Comissão refere, nos anos de 1991 e 1995, o Bundesaufsichtsamt tomou medidas de supervisão relativamente ao BVH Bank, sem que isso tivesse evitado a falência do banco e, em consequência, a perda dos depósitos, duvido que exista, efectivamente, um nexo de causalidade directo.

108. Resulta do que precede que o depositante não pode exigir a reparação de um dano que resulte de uma omissão da autoridade competente e exceda o montante referido no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/19.

VII — Quanto à segunda questão prejudicial

A — *Principais argumentos das partes*

109. Os recorrentes consideram que, com base nas directivas indicadas na segunda questão prejudicial, é possível inferir que os depositantes têm direito a reivindicar das autoridades competentes a adopção de medidas de supervisão no interesse dos depositantes, dado que todas estas directivas protegem terceiros e, além disso, contribuem para a interpretação da Directiva 94/19. Ao mesmo tempo, com as directivas indicadas, o legislador comunitário criou um sistema cada vez mais denso de regras prudenciais, que constitui agora um todo normativo. Ainda que outras directivas relevantes em matéria de supervisão prudencial não protejam terceiros, elas são parte de um todo normativo nesse domínio. Por conseguinte, a Directiva 94/19 não contém qualquer regulamentação especial e exaustiva, aplicável a todos os casos de indisponibilidade dos depósitos.

110. Em contrapartida, o Governo português entende que a Directiva 94/19 determina, como regulamentação especial e exaustiva, o nível máximo de protecção que o particular tem o direito de invocar contra o Estado ou contra o correspondente sistema no domínio da supervisão prudencial. Nem da Directiva 94/19 nem de outras directivas é possível deduzir um direito individual dos particulares à supervisão ou à tomada de determinadas medidas de supervisão pelas autoridades competentes. A referência à protecção dos aforradores ou dos investidores, constante dos considerandos ou de disposições das directivas mencionadas na questão prejudicial, também não pode ser entendida no sentido de que os seus interesses foram tidos em consideração nas directivas, de modo directo e individualizado.

111. Os governos alemão, italiano e do Reino Unido partilham, no essencial, da opinião do Governo português.

112. No entender do Governo alemão, as directivas mencionadas na segunda questão prejudicial visam apenas uma uniformização dos traços fundamentais dos sistemas nacionais de supervisão prudencial, para garantir a liberdade de estabelecimento e a liberdade de

prestação de serviços e, deste modo, criar um mercado interno único no sector dos serviços bancários. Os deveres dos Estados-Membros não têm como contrapartida quaisquer direitos dos particulares. Dado que as disposições indicadas não têm qualquer efeito directo, uma chamada «rede de directivas» também não pode ter tal efeito.

113. O Governo espanhol, que, no essencial, concorda com esta argumentação, sublinha que de modo algum é possível deduzir direitos subjectivos dos considerandos.

114. O Governo do Reino Unido salienta que, ao invés do artigo 7.º, n.os 1 e 6, da Directiva 94/19, nenhuma das directivas indicadas na questão prejudicial confere um direito a indemnização aos depositantes. As medidas de supervisão prosseguem uma série de objectivos, sendo, por vezes, necessário atender a interesses opostos.

115. Segundo o Governo italiano, resulta da finalidade das directivas de coordenação para o sector bancário que não são conferidos quaisquer direitos aos investidores, devendo ser estabelecidas apenas certas condições mínimas, por forma a garantir o funcionamento regular do mercado comunitário de crédito. O Governo italiano remete também para a jurisprudência do Tribunal de Justiça [43], segundo a qual não é possível invocar posições jurídicas subjectivas com base nas finalidades programáticas referidas nos considerandos. Da análise global das directivas resulta que a protecção dos aforradores, excepto em determinados casos excepcionais, é apenas parte da finalidade geral da correspondente regulamentação, sem que sejam atribuídos direitos claramente definidos aos aforradores ou mesmo estabelecidas determinadas obrigações a seu favor.

116. Nas suas observações escritas, o Governo irlandês remete para os considerandos da Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício [44], que contêm princípios fundamentais sobre a supervisão prudencial, em especial a não discriminação e a criação de condições iguais de concorrência. Com base no sistema instituído pela Directiva 2000/12, é difícil descortinar o motivo que levaria as disposições das directivas indicadas na segunda questão prejudicial a conferir direitos a aforradores e depositantes.

117. No que toca ao direito comunitário, a Directiva 94/19 contém uma regulamentação especial e exaustiva para sistemas de garantia de depósitos. No entanto, não contém qualquer regulamentação comunitária exaustiva, aplicável a casos de indisponibili-

43 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990, Marleasing SA (C-106/89, Colect., p. I-4135).

44 — JO L 126, p. 1.

dade dos depósitos, mas exige apenas que os Estados-Membros assegurem um nível mínimo harmonizado de garantia de depósitos.

118. Por último, a Comissão entende que nem da letra nem do *ratio* das várias directivas indicadas no despacho de reenvio, nem da sua leitura conjugada, resulta um direito subjectivo do depositante à tomada de medidas de supervisão. Desde logo, deve excluir-se a leitura de conjunto das directivas em causa, uma vez que os Estados-Membros não podem ser obrigados a indagar se e, eventualmente, quais os objectivos que estas directivas prosseguem.

B — *Apreciação*

119. Através da primeira parte da segunda questão prejudicial, o Bundesgerichtshof pretende saber se determinadas directivas, indicadas nesta questão prejudicial, conferem aos depositantes, individualmente ou em conjunto, o direito a reivindicar das autoridades competentes dos Estados-Membros a tomada de medidas de supervisão ou se a Directiva 94/19 contém uma regulamentação especial e exaustiva, aplicável a todos os casos de indisponibilidade dos depósitos.

120. Além disso, o Bundesgerichtshof coloca a questão de saber se determinadas directivas, que indica expressamente, contribuem, em termos de interpretação, para a resposta à primeira questão.

1. Quanto à primeira parte da segunda questão prejudicial

a) Quanto à Primeira Directiva de coordenação

121. Como decorre do seu segundo considerando, a Primeira Directiva de coordenação visa apenas facilitar o acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e o seu exercício, eliminando as diferenças mais perturbadoras entre as legislações dos Estados-Membros no que se refere ao regime a que estas entidades estão sujeitas. Essencialmente, a Primeira Directiva de coordenação impõe aos Estados-Membros o dever de concederem uma autorização às instituições de crédito e contém igualmente as condições mínimas, das quais depende essa autorização.

122. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [45], a Primeira Directiva de coordenação «constitui apenas uma primeira etapa na realização de um mercado comum

45 — V. acórdão de 7 de Abril de 1987, Bullo e Bonivento (166/85, Colect., p. 1583, n.º 7).

dos estabelecimentos de crédito que tem nomeadamente por objectivo final facilitar a vigilância global de um estabelecimento de crédito que opere em vários Estados-Membros».

123. Da própria finalidade da Primeira Directiva de coordenação resulta que não são conferidos aos particulares quaisquer direitos a que sejam adoptadas medidas de supervisão, dado que através desta directiva são apenas fixadas as regras de base comuns para o processo de autorização de instituições de crédito.

124. Contudo, também da letra da Primeira Directiva de coordenação não decorrem quaisquer direitos dos particulares a que sejam tomadas medidas de supervisão — seja qual for a sua natureza — dado que a directiva não contém as correspondentes disposições incondicionais e suficientemente precisas, susceptíveis de serem invocadas pelo depositante nos tribunais nacionais. É certo que, nos termos do quarto considerando da directiva, «os trabalhos de coordenação em matéria de estabelecimento de crédito devem, tanto para protecção da poupança, como para criar as condições de igualdade de concorrência entre os estabelecimentos, aplicar-se ao conjunto destes», mas daqui não resultam, de modo algum, direitos dos particulares, tanto mais que se trata apenas de um considerando e não de qualquer disposição concreta da directiva. A protecção dos depositantes também não é referida separadamente no considerando mas sim no contexto de outros objectivos, designadamente da criação de condições de igualdade de concorrência.

b) Quanto à Segunda Directiva de coordenação

125. A Segunda Directiva de coordenação coordena — tal como a Primeira Directiva de coordenação, a qual foi por ela alterada — as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício.

126. As disposições referidas pelo Bundesgerichtshof na sua questão prejudicial contêm, essencialmente, regulamentações precisas em matéria de condições de autorização. Indícios concretos de uma protecção dos depositantes só podem, contudo, ser retirados dos considerandos ou em relação com a liberdade de estabelecimento e com a liberdade de prestação de serviços, sem que sejam depois concretizados através de disposições normativas. Assim, nos termos do décimo primeiro considerando, «a harmonização de certos serviços financeiros e serviços em matéria de investimento é prosseguida, na medida do necessário, por actos comunitários específicos, nomeadamente destinados a assegurar a protecção dos consumidores e investidores».

127. Por razões semelhantes, tal como a Primeira Directiva de coordenação, a Segunda Directiva de coordenação também não concede ao particular o direito a

reivindicar das autoridades competentes a adopção de medidas de supervisão e de as responsabilizar pelas suas omissões.

c) Quanto à directiva relativa aos fundos próprios

128. A directiva fundos próprios é um complemento indispensável da Segunda Directiva de coordenação, a qual pressupõe uma regulamentação em matéria de fundos próprios. A directiva fundos próprios tem por objectivo, por um lado, assegurar a estabilidade do sistema bancário através da fixação de um nível mínimo de capital próprio de garantia. Por outro lado, através da harmonização das regras prudenciais, devem ser criadas condições iguais de concorrência entre as instituições de crédito autorizadas.

129. Contudo, nas disposições da directiva fundos próprios referidas pelo Bundesgerichtshof não é possível encontrar quaisquer referências à possibilidade de os particulares fazerem valer direitos a que sejam adoptadas medidas de supervisão. No primeiro considerando é referida apenas a protecção dos aforradores. Nos termos do primeiro considerando, «a existência de regras de base comuns relativas aos fundos próprios das instituições de crédito constitui um elemento-chave na criação de um mercado interno no sector bancário, dado que os fundos próprios permitem assegurar a continuidade da actividade das instituições de crédito e proteger a poupança». Por conseguinte, também a directiva fundos próprios não concede aos particulares quaisquer direitos à tomada de medidas de supervisão, dado que estes — tanto mais de conteúdo indeterminado — não podem ser deduzidos dos considerandos.

d) Quanto à Directiva 95/26

130. A Directiva 95/26, que foi adoptada na sequência da falência do Bank of Credit and Commerce International (BCCI), altera uma série de directivas, entre as quais também a Primeira e Segunda Directivas de coordenação. Torna mais exigentes os critérios de autorização para o exercício da actividade bancária e complementa as possibilidades de transmissão de informações a outros serviços com importância na área da supervisão.

131. A Directiva 95/26 tem por objectivo, nos termos do seu décimo quinto considerando, a «protecção dos clientes».

132. A este respeito, é de referir que, em geral, os considerandos têm um efeito limitado. Este efeito não é suficiente para permitir aos particulares invocar direitos

com base num ou mais considerandos. Os direitos em favor dos particulares só podem ser criados por uma norma no dispositivo da directiva que, além disso, deve preencher as condições do efeito directo.

133. Porém, o efeito directo de uma directiva, neste caso da Directiva 94/19, não depende, de modo algum, dos considerandos de uma outra directiva, designadamente da Directiva 95/26.

134. Atendendo a estas considerações, concluo que a Directiva 94/19 contém uma regulamentação especial e exaustiva, aplicável a todos os casos de indisponibilidade dos depósitos, tanto mais que apenas esta directiva confere expressamente ao depositante, no artigo 7.°, n.° 1 e n.° 6, um direito a indemnização, susceptível de ser invocado nos tribunais nacionais. As directivas indicadas na primeira parte da segunda questão prejudicial não conferem ao particular o direito de reivindicar das autoridades competentes a adopção de medidas de supervisão e de as responsabilizar pelas suas omissões.

2. Quanto à segunda parte da segunda questão prejudicial

135. Quanto à possibilidade de outras directivas fornecerem elementos de interpretação, é de notar que todas as directivas indicadas na segunda parte da segunda questão prejudicial só nos seus considerandos referem a protecção dos investidores, dos clientes e aspectos semelhantes.

136. Embora os considerandos indicados possam contribuir para a interpretação das directivas em causa, estas directivas não prevêem os direitos dos investidores aqui relevantes. Isto, juntamente com o objectivo principal das directivas indicadas na segunda parte da segunda questão prejudicial, em especial a realização do mercado interno, não pode, portanto, implicar que os particulares tenham direito a que sejam adoptadas medidas de supervisão.

VIII — Quanto à terceira questão prejudicial

137. Atendendo às considerações tecidas a propósito da primeira e da segunda questão prejudicial, penso que não é necessário responder à terceira questão prejudicial.

IX — Conclusão

138. Com base nas considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões prejudiciais:

1) As disposições do artigo 3.º, n.os 2 a 5, da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, devem ser interpretadas no sentido de que não conferem aos depositantes o direito a que as entidades competentes adoptem as medidas referidas no artigo 3.º, n.os 2 a 5.

   A Directiva 94/19 deve ser interpretada no sentido de que um depositante não pode exigir a reparação de um dano que resulte de uma omissão da autoridade competente e exceda o montante referido no artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 94/19.

2) A Directiva 94/19 contém uma regulamentação especial e exaustiva, aplicável a todos os casos de indisponibilidade dos depósitos.

   As directivas indicadas na segunda questão prejudicial não podem ser utilizadas como elemento de interpretação.